

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS

Leta Dromantiėnė

**SOCIALINĖS EUROPOS
KŪRIMAS**

Monografija

Antroji laida

Vilnius 2008

UDK 364(4)
Dr291

Recenzavo:

Kauno technologijos universiteto Socialinių mokslų fakulteto Viešojo administravimo katedros profesorius dr. (HP) **Alvydas Raipa**;

Šiaulių universiteto Humanitarinio fakulteto Filosofijos katedros vedėjas profesorius dr. **Gintautas Mažeikis**

Monografija parašyta vadovaujantis privalomais monografijoms reikalavimais, patvirtintais švietimo ir mokslo ministro 2001 m. gruodžio 22 d. įsakymu Nr. 1704 (2002 m. gegužės 30 d. įsakymo Nr. 992 redakcija)

Monografija svarstyta Mykolo Romerio universiteto Socialinės politikos fakulteto tarybos 2007 m. lapkričio 19 d. posėdyje (protokolas Nr. 2 SP-3) ir rekomenduota spausdinti

Monografija svarstyta Mykolo Romerio universiteto Socialinės politikos fakulteto Socialinės politikos katedros 2007 m. spalio 20 d. posėdyje (protokolas Nr. 1-SPK-2) ir rekomenduota spausdinti

Mykolo Romerio universiteto mokslinių-mokomųjų leidinių aprobavimo spaudai komisija 2008 m. spalio 28 d. posėdyje (protokolas Nr. 2L-2) monografiją patvirtino spausdinti

Monografijos rengimą parėmė Lietuvos valstybinis mokslo ir studijų fondas

Visos leidinio leidybos teisės saugomos. Šio leidinio arba kurios nors jo dalies negalima taisyti, dauginti arba kitaip platinti leidėjui nesutikus.

TURINYS

IVADAS.....	6
--------------------	----------

I. EUROPOS SAJUNGOS SOCIALINĖS POLITIKOS GENEZĖ

1.1. Suvienytosios Europos idėja ir jos dimensijos.....	10
1.2. Socialinės politikos vaidmuo integraciniuose procesuose.....	14
1.3. Socialinė politika kaip piliečių palankumo valstybei formavimo priemonė.....	16
1.3.1. Nacionalinio ir europinio identiteto sankirta integracinių procesų metu.....	16
1.3.2. Nacionalinis gerovės valstybės pobūdis.....	19
1.4. Europos Sąjungos socialinės politikos raidos etapai.....	28
1.4.1. I etapas: Romos sutartis – socialinė pažanga priklauso nuo ekonominio augimo.....	31
1.4.2. II etapas: Suvestinis Europos aktas – naujas socialinės politikos postūmis.....	35
1.4.3. III etapas: Maastrichto sutartis ir susitarimas dėl socialinės politikos.....	40
1.4.4. IV etapas: Amsterdamo sutartis – socialinių klausimų prioriteto pripažinimas.....	44
1.4.5. V etapas: Nicos sutartis – socialinės atskirties mažinimo strategijos pagrindimas.....	51
1.4.6. Lisabonos strategijos iššūkiai socialinei politikai.....	55
1.5. Europos socialinis modelis.....	66
1.5.1. Europos socialinio modelio bruožai.....	66
1.5.2. Europos Sąjungos socialinio modelio vertybinės nuostatos....	70
1.5.3. Europos socialinio modelio elementai.....	71
1.6. Skyriaus išvados.....	76

II. SOCIALINĖS POLITIKOS KRYPTYS VIDURIO IR RYTŲ EUROPOJE: LIETUVOS PATIRTIS

2.1. Socialinės politikos pertvarka Vidurio ir Rytų Europoje.....	78
2.2. Lietuvos socialinės politikos tendencijos.....	84
2.2.1. Socialinės politikos rengimas ir įgyvendinimas.....	84

2.2.2. Socialinių paslaugų teisinio reglamentavimo problemos ir jų sprendimas.....	97
2.2.3. Socialinės aprėpties didinimas – esminis nevyriausybių organizacijų veiklos prioritetasis.....	101
2.3. Skyriaus išvados.....	103

III. LYGIŲ GALIMYBIŲ EUROPA

3.1. Europos Sąjungos pilietybė – socialinio saugumo garantas.....	105
3.1.1. Pilietybės sampratos raida.....	106
3.1.2. Europos Sąjungos pilietybė kaip išvestinis pilietybės modelis	112
3.1.3. Europos Sąjungos pilietybės susiformavimo prielaidos ir teisių išaugimas.....	115
3.1.4. Europos Sąjungos pilietybės samprata Europos Sąjungos dokumentuose.....	118
3.1.5. Europos Sąjungos piliečių socialinės apsaugos koordinavimas.....	125
3.2. Lyčių lygių galimybių politika Europos Sąjungoje.....	133
3.2.1. Lyčių aspekto samprata ir tikslai.....	134
3.2.2. Požiūrio į lyčių lygybę tipologija.....	137
3.2.3. Europos Tarybos ir Europos Sąjungos chartijų lyčių lygių galimybių nuostatos.....	139
3.2.4. Lygių teisių užtikrinimas Europos Bendrijos ir Europos Sąjungos dokumentuose.....	140
3.2.5. Europos Bendrijos ir Europos Sąjungos antrinė teisė lyčių politikos klausimais.....	144
3.2.6. Europos Sąjungos ir lyčių lygių galimybių nacionalinių politikų derinimas.....	148
3.2.7. Parama Europos Sąjungos lygių galimybių politikai.....	154
3.2.8. Lygių galimybių politikos nuostatos Lietuvoje.....	156
3.2.9. Lyčių lygios galimybės Europos Sąjungos užimtumo politikoje.....	158
3.3. Demografinis senėjimas ir Europos Sąjungos socialinė politika pagyvenusiems žmonėms.....	164
3.3.1. Demografinis senėjimas Europos Sąjungos šalyse.....	164
3.3.2. Europos Sąjungos socialinės politikos pagyvenusiems žmonėms raida.....	170
3.3.3. Darbinio gyvenimo ilginimas.....	175
3.3.4. Pagyvenusių žmonių darbinio gyvenimo tendencijos Lietuvoje.....	178

3.4. Europos Sąjungos socialinė politika neįgaliesiems: žmogiškųjų išteklių diskursas.....	180
3.4.1. Neįgaliųjų dimensijos raida Europos Bendrijos ir Europos Sąjungos institucijų dokumentuose.....	180
3.4.2. Neįgaliųjų socialinė dimensija Europos Sąjungos programose: dalinis lygių galimybių užtikrinimas.....	183
3.4.3. Neįgaliųjų socialinė apsauga Europos Sąjungos valstybėse narėse.....	189
3.4.4. Lietuvos socialinės politikos neįgaliesiems aspektai.....	191
3.5. Skyriaus išvados.....	196
IŠVADOS.....	198
LITERATŪRA.....	202
SANTRUMPOS.....	218
PAVARDŽIŲ RODYKLĖ.....	219
SUMMARY.....	222

ĮVADAS

Socialinių teisių, grindžiamų asmens poreikiais ir visuomenės sanglauda, suteikimas ir jų garantijos – vienas iš svarbiausių XX a. Europos kūrimo tikslų ir ramsčių. Europos Taryba socialinę sanglaudą vertina kaip „vieną svarbiausių platesnės Europos poreikių ir esminių žmogaus teisių ir orumo puoselėjimo papildomą elementą“ (Daly, 2003, p. 5). Nors pasiekta žymios pažangos, dar yra daug neišspręstų problemų rūpinantis, kad visiems europiečiams būtų realiai užtikrintos visos socialinės teisės, ypač daug kliūčių yra norint pasinaudoti teise į socialinę apsaugą, sveikatos priežiūrą, darbą, būstą ir mokslą.

Monografijoje analizuojama Europos Sąjungos (ES), kaip *supervalstybės*, socialinė politika, jos institucijų priimti dokumentai siekiant stiprinti valstybių narių socialinę sanglaudą, užtikrinti socialinę migruojančių darbuotojų apsaugą. Pirmoje dalyje atskleidžiamas Europos Sąjungos socialinės politikos, kaip ekonominės politikos priedėlio, raidos ir tapimo savarakiška politika procesas, aptariama Europos socialinio modelio problematika integraciniuose procesuose. Antroje dalyje pabrėžiamos socialinės politikos pertvarkos Vidurio ir Rytų Europoje, Lietuvos socialinės politikos modernizacijos ir pokyčių galimybių kryptys. Trečioje dalyje aptariama Europos Sąjungos pilietybės įvedimo svarba saugant pilietines, politines ir socialines teises, atskleidžiamas Europos Sąjungos socialinės politikos taikomasis pobūdis labiausiai pažeidžiamoms socialinėms grupėms: vyresniojo amžiaus žmonėms, neįgaliesiems, moterims.

Temos **aktualumą** rodo Nicos sutartyje suformuluoti socialinės politikos uždaviniai bei Lisabonos strategijoje keliami dideli socialinės politikos tikslai – užimtumas ir lygios galimybės visiems. Lietuvos įstojimas į Europos Sąjungą 2004 m. gegužės 1 d. – didelis iššūkis valstybei, skatinantis ne tik siekti aukštų ekonomikos augimo rezultatų, bet ir, kuriant aktyvią socialinės gerovės valstybę, vykdyti socialinę politiką, atitinkančią Europos Sąjungos principus bei vertybes.

Monografijos metodologija. Europos Sąjungos socialinės politikos susiformavimo ir pokyčių tyrimas pagrįstas socialinių mokslų metodologija, evoliucine, funkcionalistine, socialinių konfliktų paradigmomis įtraukiant istorijos, filosofijos, politikos mokslų, teisės, sociologijos, aksiologijos, prakseologijos ir kitų mokslų žinias. Temos analizė grindžiama:

- Europos Sąjungos pirmine teise (sutartimis) ir antrine teise (direktyvomis, reglamentais, rekomendacijomis); Lietuvos Respublikos įstatymais, Vyriausybės nutarimais;
- Europos statistikos instituto, Lietuvos statistikos departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės duomenų baze; kitais duomenų šaltiniais;
- Richardo M. Titmusso ir Gostos Esping-Anderseno gerovės valstybės koncepcija;
- užsienio (Stephano Leibfriedo, Paulo Piersono, Clausso Offe, Roberto R. Geyerio, Lindos Hantrais ir kt.), Lietuvos (Klaudijaus Manioko, Romo Lazutkos, Dainiaus Bernoto, Arvydo Guogio ir kt.) autorių darbai;
- autorės anksčiau publikuoti darbai, medžiaga, sukaupta dalyvaujant moksliniuose ir edukaciniuose projektuose (Europos Komisijos remiamame Jeano Monnet europinio kurso projekte)¹; patirtimi, įgyta studijuojant Europos integracijos dėstytojų kursuose².

Monografijos tikslas – atskleisti Europos Sąjungos socialinės politikos genezę, vaidmenį, pokyčius bei Europos socialinio modelio perspektyvas integraciniuose procesuose siekiant socialinės sanglaudos.

Monografijos tikslui pasiekti keliami uždaviniai: išanalizuoti socialinės politikos raidą pradedant Europos Bendrijos (EB) sukūrimu ir baigiant paskutiniąją Europos Sąjungos plėtra į Vidurio ir Rytų Europą; parodyti, kodėl Europos Sąjungos socialinė politika vienijant Europą vaidino antrinį vaidmenį, o pirminis teko bendrajai rinkai; atskleisti socialinės politikos vietą integraciniuose procesuose bei virsmą iš ekonominės politikos priedėlio į savarankišką politiką; nustatyti pagrindinius Europos socialinio modelio bruožus ir elementus, aptarti šio modelio problemišumą ir santykinumą Europos Sąjungoje; išryškinti valstybės narės nacionalinės socialinės politikos ir Europos Sąjungos socialinės politikos tarpusavio sąsajas bei skirtumus; atskleisti nacionalinio ir europinio identiteto santykį integraciniuose procesuose; išanalizuoti Europos Sąjungos pilietybės, kaip išvestinio pilietybės modelio, susiformavimo svarbą teisėms augti ir Europos Sąjungos piliečių socialinės apsaugos koordinavimą; atskleisti ir aptarti Europos Sąjungos socialinės politikos sritis ir dinamiką; išnagrinėti Europos Sąjungos socialinę politiką labiausiai pažeidžiamoms socialinėms grupėms: neįgalie-

¹ (2002–2005) Jean Monnet permanent course C02/0131 („Europos Sąjungos socialinė politika“); 2003-Access 2000-LI0011-01-01-0009 (Lietuvos socialinė integracija į ES);

² 1998–1999 m. Europos politikos instituto Bonoje ir Carlo Duisbergo Gesellschaft e. V. (CDG) fondo Europos integracijos kursai; 1995–1996 m. PHARE mokymo kursai „Įvadas į Europos Sąjungos teisę“ ir „Kas yra Europa?“. – London: Milton Keynes.

siems, vyresniojo amžiaus žmonėms, moterims; parodyti socialinės politikos pertvarkos mastus Vidurio ir Rytų Europoje; išryškinti Lietuvos socialinės politikos prioritetus narystės Europos Sąjungoje sąlygomis.

Lietuvoje neišleista mokslo darbų Europos socialinės integracijos tema. Tačiau yra darbų Lietuvos ekonominės ir politinės integracijos klausimais. Tai – Klaudijaus Manioko, Ramūno Vilpišausko, Dariaus Žeruolio „Lietuvos kelias į Europos Sąjungą“ (2004); R. Vilpišausko, Vitalio Nakrošio „Politikos įgyvendinimas Lietuvoje ir Europos Sąjungos įtaka“ (2003); K. Manioko „Europos Sąjungos plėtra ir europeizacija. Vidurio ir Rytų Europos valstybių įsijungimas“ (2003). Europos ekonominės integracijos ir Europos Sąjungos teisės klausimais Lietuvoje išleisti užsienio autorių mokslo darbai: Richardo Mc Allisterio „Nuo Europos Bendrijos iki Europos Sąjungos: istorinė politinė apžvalga“ (2000); Allano Tathamo „Europos Sąjungos teisė“ (1999); Walterio Cairnsio „Europos Sąjungos teisės įvadas“ (1999); Allano M. Williamso „Europos Bendrija“ (1996) ir kiti, tačiau šie autoriai socialinių integracinių procesų specialiai nenagrinėja.

Reikšmingi užsienio autorių darbai, kuriuose nagrinėjama gerovės valstybės koncepcija. Tai Gostos Esping-Anderseno „The Three Worlds of Welfare Capitalism“ (1995); Normano Ginsburgo „Divisions of Welfare: a Critical Introduction to Comparative Social Policy“ (1992); taip pat ir tie užsienio autorių darbai, kuriuose analizuojama, kaip ES pirminė ir antrinė teisė paveikė socialinės politikos kūrimą: Lindos Hantrais „Social Policy in the European Union“ (2000); Roberto R. Geyerio „Exploring European Social Policy“ (2000).

Temos naujumas. Monografija skiriasi nuo kitų Lietuvoje parašytų mokslinių darbų Europos integracijos tema tuo, kad joje atskleista politinių, ekonominių ir socialinių permainų sąlygotos Europos Sąjungos socialinės politikos pradžia ir raida, tapsmas savarankiška Europos Sąjungos politikos sritimi, išryškinti jos skirtumai nuo valstybių narių socialinės politikos bei santykis su jomis, išanalizuoti Sąjungos socialinės politikos labiausiai pažėidžiamoms visuomenės grupėms – moterims, pagyvenusiems žmonėms, žmonėms su negalia – trūkumai ir uždaviniai įgyvendinant lygias galimybes.

Monografijoje nesiekiami nagrinėti atskirų valstybių narių socialinės apsaugos schemas – jų skirtumų akcentavimas autorei svarbus tiek, kiek padėjo įrodyti, kad gerovės valstybės yra nacionalinės, vykdančios skirtingą politiką atsižvelgdamos į istorines kultūrines tradicijas, ekonomikos išsivystymą, demokratijos laipsnį ir siekį pasirūpinti savo šalies piliečiu. Norint atskleisti visapusišką kurios nors valstybės narės socialinę politiką, reikėtų nagrinėti tos šalies įstatymus ir lyginti juos su kitos valstybės narės įstaty-

mais, bet tokios užduoties autorė sau nekėlė. Monografijoje siekiama atskleisti, kaip Europos Sąjunga, *supervalstybė*, keldama valstybėms narėms bendrus ekonominės socialinės raidos tikslus, suteikia joms laisvę įgyvendinti savitas priemones. Socialinės Europos kūrimo rezultatai priklauso nuo Europos Sąjungos institucijų ir valstybių narių dėmesio ir paramos įvairiems socialinės politikos aspektams (pvz., mokesčių politika, pensijos). Todėl būtina ne tik socialinės, bet ir politinės, ekonominės, finansinės srities pažanga, kad būtų sukurta socialiai stipri Europa.

Autorė nuoširdžiai dėkoja Lietuvos valstybiniam mokslo ir studijų fondui už paramą rašant monografiją, recenzentams prof. Alvydui Raipai ir prof. Gintautui Mažeikiui, Mykolo Romerio universiteto Socialinės politikos katedros mokslininkams už vertingas pastabas, visiems, kurie savo mintimis prisidėjo ir paskatino parašyti šią knygą, apibendrinančią ankstesnius autorės mokslinius darbus Europos socialinės integracijos ir socialinės politikos klausimais.

I. EUROPOS SAJUNGOS SOCIALINĖS POLITIKOS GENEZĖ

1.1. SUVIENYOTOSIOS EUROPOS IDĖJA IR JOS DIMENSIJOS

Suvienytoji Europa – nevienareikšmis darinys, kurtas daugelį metų ir veikiamas įvairiausių veiksnių. Prieš tapdama politine koncepcija ir ilgalaičiu Europos valstybių tikslu, visuotiniu diskusijų objektu, suvienytosios Europos idėja buvo žinoma tik istorikams ir filosofams. Suvienytosios Europos valstybių sąjungos idėjos skleidėjai rėmėsi sėkmingais pavyzdžiais, pirmiausia Jungtinių Valstijų (JAV) nepriklausomybės, paskelbtos 1776 m., ir Šveicarijos sąjungos, paskelbtos 1848 m.

1923 m. Austrijos europietiškojo judėjimo pradininkas bei vadovas Coudenhove'as Kalergi siūlė sukurti Jungtines Europos Valstijas; 1929 m. rugsėjo 5 d. Prancūzijos užsienio reikalų ministras Aristide'as Briandas, remiamas Vokietijos kolegos Gustavo Stresemanno, savo garsioje kalboje, pasakytoje Ženevoje vykusioje Jungtinių Tautų asamblėjoje, ragino sukurti Europos Sąjungą. Tačiau šia idėja buvo siekiama tik glaudesnio Europos valstybių ekonominio bendradarbiavimo, užuominų į šalių nacionalinio suvereniteto apribojimus nebuvo (Borchardt, 1995).

Antrasis pasaulinis karas sužlugdė taikias pastangas, kuriomis buvo siekiama suvienyti Europą. Dar kartą nuniokojus ir visiškai susilpninus žemyną, buvo suvokta nuolatinės tautų konkurencijos beprasmybė, o integracija buvo įvardinta kaip vienintelis ir galimas Europos ateities kelias. Netrukus po karo 1946 m. rugsėjo 19 d. Ciuriche pasakytoje kalboje Winstonas Churchillis išdėstė savo Jungtinių Europos Valstijų viziją, kurią įgyvendinti reikėjo pradėti įkuriant Europos Tarybą. Jis kalbėjo apie Prancūzijos ir Vokietijos vadovaujamą sąjungą, į kurią galėtų stoti visos pageidaujantios valstybės. Paramos Europai programos pagrindus 1947 m. padėjo JAV valstybės sekretorius George'as Marshallas, kurio vardu ir buvo pavadintas planas. Maršalo planas – JAV paramos Europai programa, vykdyta po Ant-

rojo pasaulinio karo, 1948–1951 m., kuria buvo mėginama sustabdyti Europos ekonomikos smukimą, komunizmo plitimą, pasaulio prekybos stagnaciją, skatinti ekonomikos stabilizavimo politiką ir imtis priemonių Europos valstybių prekybai tarpusavyje ir su kitomis pasaulio šalimis skatinti. 1948 m. JAV Kongresas pritarė Marshallo pasiūlymui, bet išskėlė sąlygą, kad Europos valstybės privalės drauge parengti pagalbos panaudos planą: Europa turėjo išsipareigoti, kad ekonomines problemas pradės spręsti dar iki sudarant paramos programą. Taigi Maršalo planas buvo bendros Jungtinių Valstijų ir Europos veiklos rezultatas.

Konfliktas tarp Rytų ir Vakarų gilėjo, todėl Europos vienijimosi sąjūdžiui, išgyvenančiam organizacinių laikotarpi, ilgalaikį poveikį padarė Europos ekonominio bendradarbiavimo organizacijos (EEBO) įkūrimas 1948 m. (*Organization for European Economic Co-operation*, OEEC). Maršalo plano įgyvendinimui koordinuoti sukurta EEBO taip pat aiškiai parodė, kad tarptautinė tvarka turi pakankamai galios priversti Europą vienytis. Stiprėjant Rytų blokui, pradėta bijoti komunizmo. Kita vertus, amerikiečiai, tikėdamiesi ir nekantriai laukdami naujų didelių rinkų atsivėrimo, rėmė Europos vienijimosi projektą. Vakarų Europos šalys pageidavo vienytis siekdamos užkirsti kelią atskirų nacionalinių valstybių galimiems naujiems pavojingiems bandymams tvarkytis pačioms.

Nors principiniam Europos vienijimosi klausimui pokario metais buvo pritarta, po Europos Tarybos įsteigimo 1949 m. gegužės 5 d. išsiskyrė nuomonės dėl Europos integracijos formos: Europos vienijimosi idėja nesirėmė viena politine koncepcija arba vieninteliu integracijos modeliu.

1950 m. gegužės 9 d. Prancūzijos užsienio reikalų ministras Robertas Schumanas kartu su kitu politiniu veikėju Jeanu Monnet, kėlusiu viršvalstybinių institucijų sukūrimo Europoje idėja, pasiūlė įsteigti Europos anglių ir plieno bendriją (EAPB). Atitinkamą sutartį, kuri pradėjo Europos integracijos procesą, o vėliau tapo Europos Sąjungos pradžia, 1951 m. pasirašė Belgija, Prancūzija, Vokietija, Italija, Liuksemburgas ir Olandija. Šioje grupėje Prancūzija buvo „mažosios Europos“ koncepcijos varomoji jėga. Kitos Europos bendrijos, įsteigtos tų pačių valstybių, t. y. 1957 m. įsteigta Europos Ekonominė Bendrija (EEB) ir Europos atominės energijos bendrija (Euratomas), pradėjo savo veiklą 1958 m. sausio 1 d. Europos integracijos masą atskleidžia Europos Sąjungos steigimo ir raidos sutarčių lentelė (žr. 1 lentelę). Metais vėliau generolas Charles de Gaulle'is pateikė koncepciją „Europa – tėvų žemė“, laikydamas Europą esančią nuo Atlanto iki Uralo kalnų ir pabrėždamas politinį ir ekonominį Europos integracijos pobūdį, tačiau, deja, neužsimindamas apie socialinę integraciją.

Apibendrinant galima pasakyti, kad sunki ekonominė padėtis, kurioje Europa atsidūrė po Antrojo pasaulinio karo, tapo jos tolesnės integracijos postūmiu. Integraciją sąlygojo trys pagrindiniai motyvai:

- Europa, per karus ir įvairius politinius konfliktus praradusi vyraujančią vaidmenį pasaulyje, pati suvokė savo silpnumą. Iškilio objektyvi būtinybė vienyti jėgas, nes savo galią vis labiau stiprino dvi naujos supervalstybės – Jungtinės Valstijos ir Sovietų Sąjunga.
- Buvo siekiama sukurti demokratinį pasaulį, kuriame tarptautiniai santykiai remtųsi visuotinai priimtais principais.
- Europos suvienijimas padėtų išvengti naujų karinių konfliktų, nes dviejų pasaulinių karų pamokos parodė, kad Europa juose buvo ne tik pagrindinė dalyvė, bet ir patyrė daugiausia nuostolių.

Kalbant apie Europos integraciją, galima išskirti pagrindines šio proceso dimensijas, turinčias svarbią reikšmę ES socialinės politikos kūrimui ir jos raidai (Maniokas, 1996, p. 32):

- **Istorinė dimensija** – tai pokario Europos padėtis konfrontuojant dviem didelėms politinėms jėgoms – JAV ir SSSR, Vakarų Europos modelio paieškos, Vokietijos integracija į naują Vakarų Europos sistemą, Vokietijos ir Prancūzijos santykiai, Europos Bendrijos, vėliau ir Europos Sąjungos valstybių narių nuostatų integracijos procesų atžvilgiu raida.

- **Politinė** Europos integracijos procesų dimensija nagrinėjama įvairiais aspektais: tai – institucijų veiklos problematika, įvairių politikos sričių atskyrimas, ES santykiai su JAV bei kitomis valstybėmis, integracijos teorijos bei ES valstybių narių politikos „europėjimo“ procesų analizė.

- **Ekonominė** Europos integracijos dimensija rodo, kad Europos Bendrija pirmiausia yra ekonominis darinys. Tai patvirtina Romos sutartis (1957 m.), Suvestinis Europos Aktas (1986 m.) bei vėlesnės Maastrichto (1992 m.), Amsterdamo (1997 m.) ir Nicos (2001 m.) sutartys.

- **Teisinė** Europos integracijos dimensijos buvimą patvirtina tai, kad ekonominė integracija pasižymi viršesniu už nacionalinių elementu: tam tikri bendrų EB/ES institucijų sprendimai galioja tiesiogiai, be valstybių narių nacionalinių parlamentų pritarimo, t. y. Europos teisei būdinga viršenybė nacionalinių įstatymų atžvilgiu ir tiesioginis jos taikymas.

- **Socialinė** kultūrinė Europos integracijos proceso dimensija mažiausiai apibrėžta. Ji apima tokius skirtingus dalykus kaip: Europos vienybės idėjų atsiradimo bei sklaidos tyrimai, socialinės EB/ES valstybių narių struktūros bei jos konvergencijos analizė, nacionalinio identiteto kaitos problemos. Šie procesai yra ilgalaikiai, todėl tai sunkina išvadų apie Europos integracijos procesų poveikį socializacijai, socialinių grupių struktūrai teikimą.

1. lentelė. Europos Bendrijos steigimo ir raidos sutartys

<i>Įsteigimo metai ir galiojimas</i>	<i>Sutartis</i>	<i>Valstybės narės</i>	<i>Sutarties tikslai</i>
1951 m. Paryžiuje, įsigaliojo 1952 m., nustojo galioti 2002 m.	Europos anglių ir plieno bendrija (Paryžiaus sutartis)	Belgija, Italija, Liuksemburgas, Nyderlandai, Prancūzija ir Vokietijos Federacinė Respublika	<ul style="list-style-type: none"> • anglių ir plieno rinkos, administruojamos viršvalstybinės institucijos (Vyriausiosios valdybos), sukūrimas; • Ministrų tarybos, bendros (parlamentinės) Asamblėjos ir Teismo įsteigimas
1957 m. Romoje, įsigaliojo 1958 m.	Europos ekonominės bendrijos steigimo sutartis (Romos sutartis)	Belgija, Italija, Liuksemburgas, Nyderlandai, Prancūzija ir Vokietijos Federacinė Respublika	<ul style="list-style-type: none"> • bendrosios rinkos, kurioje laisvai judėtų prekės, paslaugos, asmenys ir kapitalas, sukūrimas; • pagrindinių EB institucijų įsteigimas
1957 m. Romoje, įsigaliojo 1958 m.	Europos atominės energijos bendrijos steigimo sutartis (Euratomo sutartis)	Belgija, Italija, Liuksemburgas, Nyderlandai, Prancūzija ir Vokietijos Federacinė Respublika	glaudus bendradarbiavimas atominės energijos naudojimo ir jos tyrimo srityse
1992 m. Mastrichte, įsigaliojo 1993 m.	Europos Sąjungos sutartis (Mastrichto sutartis)	Airija, Belgija, Danija, Didžioji Britanija, Graikija, Ispanija, Italija, Liuksemburgas, Nyderlandai, Portugalija, Prancūzija, Vokietija	<ul style="list-style-type: none"> • Europos Sąjungos, sudarytos iš trijų Europos Bendrijų bei valstybių narių siekiančios bendradarbiauti užsienio reikalų, saugumo, teisingumo ir vidaus reikalų srityse. įsteigimas; • iškeltas uždavinys sukurti ekonominę ir pinigų sąjungą, įvesti bendrus pinigus
1997 m. Amsterdame, įsigaliojo 1999 m.	Amsterdamo sutartis dėl Europos Sąjungos sutarties, Europos Bendrijos steigimo sutartis	Airija, Austrija, Belgija, Danija, Didžioji Britanija, Graikija, Ispanija, Italija, Liuksemburgas, Nyderlandai, Portugalija, Prancūzija, Suomija, Švedija, Vokietija	<ul style="list-style-type: none"> • kai kurie trečiojo ramsčio klausimai perduoti Bendrijos kompetencijai; • nustatytos priemonės bendros užsienio ir saugumo politikos nuoseklumui didinti, • numatyta glaudesnio bendradarbiavimo galimybė
2001 m. Nicos, įsigaliojo 2002 m.	Nicos sutartis dėl Europos Sąjungos sutarties, Europos Bendrijų steigimo sutarčių	Airija, Austrija, Belgija, Danija, Didžioji Britanija, Graikija, Ispanija, Italija, Liuksemburgas, Nyderlandai, Portugalija, Prancūzija, Suomija, Švedija, Vokietija	Numatyta ES institucijų reforma, būtina ES plėtrai

Be to, Europos integracijos procesui svarbi **vadybinė** dimensija – tai EB/ES institucijų veikla, struktūrinė valdymo sistemos plėtra, lemianti socialinės politikos raidą.

1.2. SOCIALINĖS POLITIKOS VAIDMUO INTEGRACINIUISE PROCESUOSE

Romos sutarties 2 straipsnyje iškeltas Europos Bendrijos steigimo (1957 m.) uždavinys – Europos ekonominė integracija ir bendrosios rinkos sukūrimas. Tačiau Europos integracija vyksta ir srityse, nutolusiose nuo pradinio Europos Bendrijos steigimo tikslo – bendrosios rinkos kūrimo. Europos socialinė politika, atsiradusi kartu su ekonominiais integraciniais procesais, yra pliuralistinio vyksmo, kuriame valstybės narės ir Europos Sąjungos institucijos, tokios kaip Parlamentas, Taryba, Komisija, Europos Teisingumo Teismas, varžosi dėl įtakos, išdava. Be to, socialiniais reikalais rūpinasi patariamoji ES institucija – Ekonomikos ir socialinių reikalų komitetas (ERSK), įsteigtas 1957 m. Romos sutartimi. Jo paskirtis – ES lygiu atstovauti svarbiausioms interesų grupėms (darbdaviams, profesinėms sąjungoms ir kt.) ir teikti konsultacijas pagrindinėms sprendimus priimančioms ES institucijoms. Ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto nuomonė Komisijai arba Tarybai nėra privaloma, tačiau dažniausiai į ją atsižvelgiama. 1986 m. Suvestinis Europos aktas ir 1992 m. Europos Sąjungos (Mastrichto) sutartis šio komiteto reikšmę padidino atitinkamai išplėsdami ratą klausimų, dėl kurių Komisija ir Taryba privalo atsiklausti, tačiau nebūtinai atsižvelgti į ESRK nuomonę, o 1997 m. Amsterdamo sutartis numatė Ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto teisę konsultuoti ir Europos Parlamentą. Komitetas kasmet pateikia apie 170 nuomonių ir kitų dokumentų, iš jų apie 15 procentų savo iniciatyva. ES institucijų veiklos rezultatas – fragmentiška Europos socialinė politika, kurios raidą sąlygiškai galima skirti į du laikotarpius: iki Amsterdamo sutarties ir po jos.

Socialinės politikos objektas – individuali socialinė gerovė ir tos institucijos, kurių dėka gali būti užtikrintas šios socialinės gerovės minimumas. Valstybė, vykdydama socialinę politiką, paskirsto nacionalines pajamas ir reguliuoja turinius santykius tarp žmonių ir visuomenės grupių siekdama socialinio teisingumo ir solidarumo. Socialinės politikos vaidmenį visuomenės gyvenime sąlygoja nacionalinių pajamų dydis, t. y. ji nėra savaran-

kiška, o priklauso nuo visuomenės ekonominės veiklos rezultatų. Socialinės politikos įgyvendinimas daro grįžtamąjį poveikį kitoms valstybės raidos sritims (pvz., ekonomikai, švietimui, sveikatos apsaugai, kultūrai, demografini politikai ir kt.). Socialinė politika yra piliečių požiūrio į valstybę, valdančiąsias ir opozicines partijas formavimo priemonė, galinti didinti arba mažinti šalies politinį stabilumą, jos vadovų autoritetą. Valstybinės socialinės politikos didžiąją dalį sudaro socialinė apsauga – piniginių išmokų ir paslaugų paskirstymas priklausomai nuo pajamų praradimo arba nemokamas socialinių paslaugų teikimas piliečiams. Valstybės vaidmuo socialinėje sferoje, apimančioje švietimą, mokslą, sveikatos apsaugą, socialinės rūpybos sistemas, darbo teisę, šeimos santykių klausimus ir kitas sritis, yra svarbiausias priimant įstatymus, kuriais reguliuojama socialinė politika. Priklausomai nuo pasirinkto gerovės modelio, valstybė paskirsto nacionalinį produktą, disponuoja plačia socialinių paslaugų sistema, padedančia mažinti socialines problemas.

Europos Sąjunga, kaip supervalstybė, kol kas nėra perėmusi socialinių valstybės funkcijų, būdingų daugeliui Vakarų Europos valstybių, t. y. lėšų perskirstymo, kuris paprastai teisinamas socialiniu teisingumu ir solidarumu. Tačiau ES aktyviai dalyvauja perskirstymo politikoje (tačiau ne indivi-dams, o valstybėms) per bendrąją žemės ūkio ir regionų politiką pasitelkusi struktūrinius fondus. ES nevykdo pavienėms valstybėms būdingos perskirstymo politikos, jos socialinė politika orientuota į bendrų socialinio reguliavimo taisyklių kūrimą sritims, susijusioms su bendrosios rinkos veikimu. Tokios sritys yra:

- darbo teisė;
- darbo saugos reikalavimai;
- socialinės darbuotojų migrantų teisės;
- lyčių lygiateisiškumas.

Europos Sąjungos teisės aktai nekelia bendrų reikalavimų valstybėms narėms dėl socialinės apsaugos lygio bei struktūros, o socialinės apsaugos sistemai keliami reikalavimai atsiranda kaip tam tikrų pamatinių Europos Sąjungos principų taikymo padariniai. Vienas iš tokių principų yra laisvas asmenų judėjimas, kuris laikomas viena iš keturių Europos Sąjungos vidaus rinkos atramų. Europos Sąjunga, vadovaudamasi subsidarumo principu, sprendžia tik tuos klausimus, kuriuos prasmingiau įgyvendinti Sąjungos lygiu. Iki šiol ES yra nustačiusi tik minimalius užtikrintus standartus ir teises, todėl valstybės narės gali savarankiškai nustatyti taisykles ir priimti norminius teisės aktus, kurių socialinę sritį reglamentuojančios nuostatos būtų pažangesnės negu galiojančios ES nustatytos normos. Amsterdamo sutartimi (1997 m.) buvo įvestas ir Nicos sutartimi (2001 m.) įtvirtintas atviro koor-

dinavimo metodas (AKM). Jis tapo svarbus ES valstybių narių tolesniam bendradarbiavimui ir socialinei sanglaudai, nes valstybėms narėms tik nurodo geriausias veiklos kryptis ir tikslus, joms pačioms leidžia pasirinkti įgyvendinimo priemones. Dalijantis geriausia patirtimi, užtikrinama abipusė parama.

1.3. SOCIALINĖ POLITIKA KAIP PILIEČIŲ PALANKUMO VALSTYBEI FORMAVIMO PRIEMONĖ

1.3.1. Nacionalinio ir europinio identiteto sankirta integracinių procesų metu

Nacionalinės valstybės suverenumo išsaugojimo tarptautinėje integracijoje problema lieka pagrindinė bet kurioje diskusijoje kalbant apie Europos politinę raidą nuo Antrojo pasaulinio karo pabaigos iki pat XXI a. pradžios. Šiuo požiūriu pastarųjų penkių dešimtmečių laikotarpiu svarbiausias yra ekonominės, socialinės, technologinės ir politinės integracijos poveikio Europos Sąjungos valstybių narių savarankiškumui klausimas. Socialinis ir teritorinis nacionalinės valstybės susikūrimas – sudėtingas istorinis procesas, neprasidėjęs spontaniškai ir mechaniškai. Jam buvo būdinga nuožmi socialinė ir politinė kova, bandymai numalšinti klasinius ir etninius karus, sankirtos su atskiros nacionalinės politinės bendruomenės struktūra ir identitetu (Tilly, 1990; Mann, 1993). Tik po Antrojo pasaulinio karo kai kuriose Vakarų Europos šalyse buvo institucionalizuoti paveikūs socialinių ir politinių konfliktų sprendimo mechanizmai ir visiškai įtvirtintas teisinis ir teritorinis valstybių vientisumas.

Gilėjant integracijos tendencijoms postmodernioje Europoje, tapo svarbus naujo kolektyvinio, europietiško identiteto klausimas. Taip pat didėjo sampratų „europietis“ ir „Europos nacionalinės valstybės pilietis“ skirtumas. Bet kurio kolektyvinio identiteto esminis elementas yra bendras patyrimas – istorija, apimanti kilmę, raidą ir pažangą. Kalbėdami apie Europos identitetą, dauguma mokslininkų pabrėžia klasikinės Europos graikiškas ir romėniškas šaknis. Samuelis Huntingtonas, pavyzdžiui, pabrėžia klasiškinę civilizaciją: „graikų filosofiją ir racionalizmą, romėnų teisę, lotynų kalbą ir krikščionybę“ (Huntington, 1997, p. 69) – t. y. kultūros elementus, padariusius didelę įtaką vėlesnei Europos civilizacijai ir parėmusius, sustip-

rinusius Vakarų civilizaciją. Nacionalizmo tyrėjas Anthony D. Smithas pažymi, kad europinio identiteto jausmas siekia net kryžiuočių laikus, kai europiečiai ėmė suvokti, kad yra ne musulmonai (Smith, 1992, p. 69). Gerard'as Delanty taip pat pažymi, kad maždaug nuo VII a. Europa, kaip idėja, įkūnijanti tam tikras vertybes, vis labiau identifikuojama kaip priešinga islamui (Delanty, 1995).

Europos identiteto, kaip ir buvimo europiečiu, sąvoką sunku apibrėžti. Nacionalizmo tyrėjas Benedictas Andersonas teigė, kad „mes, priskirdami save vienoms tautoms, atsiribojame nuo kitų tautų, t. y. prikabdami etiketę „europietis“ turime įsivaizduoti, kad egzistuoja riba, už kurios yra ne europiečiai“ (Anderson, 1991). Prie minties apie ribą tarp europiečių ir neeuropiečių buvo grįžta devintajame praėjusio amžiaus dešimtmetyje kalbant apie „geležinę uždangą“ ir apie pokyčius Vidurio ir Rytų Europoje bei vakarinėje dalyje buvusios Sovietų Sąjungos, kurios buvusios respublikos įstojo į ES (o kai kurios ir į NATO) kaip valstybės narės. Tai sąlygojo naują Europos sampratą, istorikas Normanas Daviesas paskutinėse savo garsaus veikalo „Europos istorija“ eilutėse tarė: kažkur tarp Rusijos provincijų ir Europos širdies turi būti nubrėžta nauja skiriamoji linija (2003, p. 1136).

Tapatinimasis su savo etnine valstybe kinta, kai nacionaline tapatybe dalinamasi su Europa arba Europos Sąjunga. Prieraišumas savo šaliai gali būti susijęs su nuostatomis, kad jos suverenitetas, didingumas nesuderinamas su integracija bei identifikacija su kita būtimi. Europinių ir nacionalinių interesų konfliktas gali sukurti vadinamąjį „padalinto lojalumo“ psichologinį reiškinių.

Gilėjantys nūdienos integracijos procesai, didėjanti tarpusavio ekonominė priklausomybė silpnina net stipriausių Vakarų Europos valstybių autonomiškumą. Valstybė, įstojusi į ES, dalį savo institucijų kompetencijų perduoda ES institucijoms, o tai lemia pasidalyto suverenumo problemą. Politologas Pierre'as Salmon'as iškelia integracijos kaip nacionalinio sąmokslą problemą (1995, p. 292). Pasak jo, integracija yra konfliktas nacijos viduje, nes valstybių vyriausybės, rengiančios stojimo į ES strategiją, yra integracijos iniciatorės, o ne tautos. Taip pat nacionalumo, t. y. tautinio identiteto apsaugojimo, siekis skatina tautos nacionalizmo raišką.

Valstybės koordinavimas regioniniu ir europiniu lygiu išryškina nacionalinės valstybės funkcijų pertvarkymą, o nacionalinis identitetas tampa derantis su priklausomybės regioninei ir europinei bendruomenei jausmu. Todėl nacionalinis identitetas ir toliau lieka svarbus ES integracijos proceso veiksnys, nes europinis identitetas nepakeičia nacionalinio tapatumo. Identiteto raidos tendencijos rodo, kad europinio identiteto turinys vertingai pa-

pildomas pertvarkyto, prisitaikiusio prie regioninės ir europinės bendruomenės priklausomybės jausmo nacionalinio tapatumo elementais.

Europos integracija apima ir savanorišką dalies nacionalinės valstybės kompetencijos perdavimą supranacionalinei politikai. Pirminis lojalumas remiasi prieraišumu prie nacionalinės gerovės valstybės ir jos politinio elito, antrinis lojalumas – prie Europos Sąjungos. Pastarasis veikia tik tuo mastu, kuriuo ES sudaro palankias sąlygas pirminio lojalumo raiškai. Pirminis lojalumas ir toliau priklauso nuo abipusiškai palankių santykių tarp politinio elito ir tautos nacionalinėje valstybėje kūrimo. Šis paradoksus Europos integracijos aspektas pabrėžiamas kalbant apie ES socialinę politiką. Kaip teigia Keith G. Banting, socialinė politika gali būti laikoma valstybės valdymo meno instrumentu, valstybės struktūrų naudojamu priimant įstatymus ir nustatant politinės bendruomenės tvarką (Banting, 1995, p. 271). Tačiau tai neturėtų lemti identifikacijos su Europa perspektyvos. Palankumas savo socialinei aplinkai nėra iš prigimties negatyvus – jį reikėtų vertinti kaip kultūrinės įvairovės šaltinį vis labiau besivienijančioje Europoje (Dromantiėnė, 2002c, p. 55).

Svarbu pažymėti, kad socialinė ir politinė tvarka niekada negali būti laikoma stabilia, nes besikeičiančios socialinės, ekonominės ir politinės sąlygos lemia nuolatinį būtinumą prisitaikyti. Socialinių konfliktų sprendimas ir nacionalinės politinės bendruomenės kūrimas yra dinamiškas procesas, vykstantis socialinio ir politinio susitarimo pagrindu, jo institucionalizavimas yra prieštaringas. Socialinė politinė integracija turi būti vertinama kaip tęstinė, dinamiška, sąlyginė ir, kaip rodo etninių, religinių, regioninių ir kultūrinių konfliktų Europoje išraiškos, – tai kartais pavojingas procesas. Nors manoma, kad nacionalinės valstybės stabilios, jų interesai neretai kertasi su integracijos siekais ir uždaviniais – patvirtinti ir paskatinti integraciją.

Akivaizdu, kad Europos gyventojams būdingas daugiasluoksnis identitetas, kurį sudaro nacionaliniai, regioniniai ir europiniai elementai. Europa, kurios gyventojų judumas (mobilumas) ir imigracija vis didėja, daugiau nebėra nei etniškai, nei kultūriškai vienalytė. Priešingai, europiečiai turi daug individualių ir kolektyvinių identitetų, kurie yra koncentriniai, ne konfliktiniai. Todėl ES kolektyvinis identitetas gali būti apibrėžtas naudojant vieną iš pagrindinių Europos Sąjungos nuostatų „vienybė per įvairovę“.

Europos Sąjungos pilietybė ir savęs tapatinimas su ES, kaip su platesne negu nacionalinė valstybė esybe, yra dar vienas veiksnys, silpninantis nacionalizmą. ES pilietybė, papildanti nacionalinę pilietybę, įvesta ES Maastrichto sutartimi (1992 m.) (plačiau žr. III skyriaus 1 paragrafe), žymi naują etapą kuriant vis glaudesnę Europos tautų sąjungą, kurioje sprendimai priimami „kuo arčiau“ piliečio, skatinant tolygią ir nuolatinę ekonominę ir so-

cialinę pažangą, įtvirtinant ES identitetą tarptautiniu mastu, stiprinant valstybių narių piliečių teisių ir interesų apsaugą. ES pilietybė stiprina ir užtikrina pagrindines kiekvieno piliečio teises – judėjimo laisvę ir laisvę gyventi bet kurioje valstybėje narėje. Daugėjant uždavinių, kuriems spręsti reikalingas kolektyvinis darbas, ir didėjant Europos politikos demokratizacijai, bendri europiečių bruožai tampa akivaizdesni, ypač įgyvendinant ES pilietybės institutą.

1.3.2. Nacionalinis gerovės valstybės pobūdis

Socialinė politika yra esminė gerovės valstybės kūrimo priemonė, pasižyminti išskirtine savybe – gebėjimu sustiprinti piliečių prierašumą valstybei, nes valstybės uždavinys yra užtikrinti ne tik pilietines ir politines, bet ir socialines teises, grindžiamas asmens poreikiais ir visuomenės sanglauda. Teigiama, kad „socialinės teisės yra nuostatos, išreikštos teisinėmis ir kitomis priemonėmis, būtinos žmonių socialiniams poreikiams tenkinti ir socialinei sanglaudai bei solidarumui didinti“ (Daly, 2003, p. 6). Pilietybės tyrėjas Thomas Humphrey Marshallas apibrėžia socialinę politiką kaip jėgą, galinčią pavaduoti, papildyti arba modifikuoti ekonominės sistemos veikimą siekiant tokių rezultatų, kurių viena pati ekonominė sistema nepasiektų (Marshall, 1975, p. 15).

Nacionalinių valstybių vyriausybės, garantuodamos teritorinį vientisumą, užtikrindamos socialinį ir ekonominį visuomenės narių saugumą, siekia puoselėti jų prierašumą. Pagrindinė šios veiklos priežastis yra ta, kad nacionalinis lojalumas buvo ir yra pirminis politinės valdžios, vadovaujančios integraciniams procesams, šaltinis. Tai paaiškina faktą, kodėl dauguma nacionalinių politikų yra išimtinė valstybės narės kompetencija ir kodėl socialinė politika yra toks diskutuotinas ES politikos domenas (Hantrai, 1995; Leibfried ir Pierson, 1995). Viena iš tokių ES socialinės politikos sričių yra užimtumo politika, iki Amsterdamo sutarties buvusi suverenių valstybių narių domenu. Gerovės valstybė yra ypatinga valstybės forma, kuriai būdinga dalį valstybės sukauptų išteklių paskirstyti taip, kad žmogus, nepriklausydamas nuo savo padėties darbo rinkoje, galėtų užsitikrinti socialiai priimtina gyvenimo standartą (Esping-Andersen, 1990, p. 37).

Gerovės valstybė, kaip sudėtinė pokario industrinės demokratijos dalis, pasižymėjo dviem integraciniais poveikiais:

- pirma, socialinė integracija yra nepastovios apimties. Paveikaus tarpininko vaidmenį atlieka socialinė politika: socialinės priemonės sureguliuoja ir sprendžia socialinius konfliktus, kurie iš dalies yra klasiniai konfliktai (Van Kersbergen, 1995; 1997);

- antra, nacionalinė arba teritorinė integracija vyksta tokiu mastu, kad gerovės valstybė sėkmingai ir pozityviai kuria ir stiprina nacionalinę politinę bendruomenę.

Abu integraciniai poveikiai buvo lemiami pokario metais kuriant gerovės valstybę ir įtvirtinant valstybės politinį teisėtumą.

Johnas Veit-Wilsonas, straipsnyje „Gerovės valstybės: varžybos dėl sąvokos apibrėžimo“ (Veit-Wilson, 2000, p. 1–25) analizuodamas gerovės valstybės sąvokos problemškumą ir neapibrėžtumą, tvirtina, kad jos esmė – gebėjimas ginti žmogaus socialines teises ir mažinti skurdą bei atskirtį (Veit-Wilson, 2000, p. 2). Pasak jo, visuotinai priimto ir tiksliai apibrėžto termino „valstybės gerovė“ nėra, nes skirtingi autoriai išskiria skirtingus bruožus. Analizuodami gerovės valstybes mokslininkai remiasi skirtingomis dimensijomis. Plačiai paplitusi jos, kaip modernios industrinės valstybės, užtikrinančios gerovę tam tikrai gyventojų daliai, samprata. Todėl, daugelio tyrėjų, tarp jų Stephano Leibfriedo, Giuliano Bonoli, Fritzo Scharpfo, Richardo M. Titmusso ir kitų, nuomone, sąvoka praranda savo tiesioginę prasmę. Labai retai vartojama ta jos samprata, kad moderni industrinė valstybė nėra gerovės valstybė. Diskusija kyla dėl gerovės valstybės kriterijų, klausimo, ar gerovės terminas yra būdingas visoms modernioms industrinėms valstybėms, ir abejonių, ar valstybė, nepajėgianti pasirūpinti skurstančiais, gali būti laikoma gerovės valstybe. Semantinė termino „gerovės valstybė“ (*angl. welfare state*) problema gali būti specifinė anglakalbėms šalims, nors jis dabar vartojamas visuotinai. Kitose kalbose terminas „gerovės valstybė“ nebūtinai apima tokias dviprasmybes ir vartojamas visame pasaulyje apibūdinant valstybes, teikiančias minimalią gerovę. Gerovės valstybės tyrėjas Gosta Esping-Andersen teigia, kad gerovės valstybė reiškia valstybės atsakomybę už tam tikros minimalios gerovės suteikimą piliečiams (Esping-Andersen, 1990). Kadangi visos valstybės pasaulyje tiesioginiais arba netiesioginiais būdais teikia savo gyventojams gerovės minimumą, todėl pažymins „gerovės“ tapo neatsiejamu modernių industrinių valstybių elementu ir netgi taikomas trečiojo pasaulio šalims, teikiančioms gerovės minimumą tik savo elitui, nors daugelis gerai ekonomiškai išsivysčiusių valstybių, tarp jų Jungtinės Valstijos ir Jungtinė Karalystė, neteikia gerovės pašalpų savo skurstantiems piliečiams. Kiekvienoje valstybėje dalis gyventojų kenčia nuo socialinių ir materialinių išteklių trūkumo, vadinamo skurdu arba socialine atskirtimi. Todėl gerovės problema yra viena iš esminių žmonijos problemų. Nors Visuotinės žmogaus teisių deklaracijos (1948 m.) 25 straipsnyje skelbiama, kad „kiekvienas žmogus turi teisę į pakankamą gyvenimo lygį, kuris garantuotų jo ir jo šeimos sveikatą ir gerovę, ir ypač į maistą, drabužius, būstą, medicininę priežiūrą ir būtiną socialinį ap-

tarnavimą; jis turi teisę į aprūpinimą nedarbo, ligos, invalidumo, našlystės, senatvės ar kitokio pragyvenimo šaltinių netekimo atveju dėl nepriklausančių nuo jo aplinkybių“ (Žmogaus teisės, 2000), daugelyje valstybių tai nebuvo suvokta kaip politinis uždavinys, socialinė problema liko neišspręsta.

Valstybės gerovė priklauso nuo vykdomos socialinės politikos. Kaip pažymėjo žymus postindustrinės visuomenės tyrinėtojas Peteris Ferdinandas Druckeris, „skirtingos valstybės ir skirtingos visuomenės, be abejonės, kuria visiškai skirtingą socialinį sektorių [...]. Tačiau kiekvienai išsivysčiusiai valstybei būtinas autonomiškas, savivaldus bendruomenės organizacijų socialinis sektorius. Jis būtinas teikiant bendruomenei reikalingas paslaugas. Tačiau labiausiai jis būtinas bendruomeninių ryšių sustiprinimui ir piliečių aktyvumo formavimui. Bendruomenė yra istoriškai nulemta. Postkapitalistinėje valstybėje ir politikoje bendruomenė tapo išsipareigojimu“ (Drucker, 1993, p. 160). Valstybės gerovė priklauso nuo jos ekonominės ir darbo rinkos politikos, nuo gebėjimo užtikrinti gyventojų (arba bent piliečių) pajamas, nuo atskirų visuomenių moralinių ir ideologinių vertybių, nuo vyriausybės gebėjimo spręsti prieštaravimą tarp gyventojų (arba piliečių) teisių į gerovę ir skurdo bei atskirties buvimo.

Daugelio mokslininkų susitarimu, socialinė apsauga yra visuma priemonių, sukuriančių solidarumą tarp žmonių, netekusių darbinų pajamų arba turinčių kokių nors išlaidų (Pieters, 1998, p. 14). Valstybėse veikia skirtingos socialinės apsaugos sistemos, kuriose pagrindinis vaidmuo tenka socialiniam draudimui ir socialinei paramai (pašalpoms, išmokoms ir paslaugoms). Valstybių socialinės apsaugos raidai būdingi du požūriai į socialinį draudimą: Bismarcko ir Beveridge'o. XIX a. pabaigoje Vokietijos kanceliariui Ottui von Bismarckui vadovaujant buvo priimti socialinės apsaugos įstatymai: socialinis draudimas nuo ligų, nelaimingų atsitikimų, taip pat ir senatvės pensijų draudimas, taikomas tik dirbantiesiems ir būtent samdomiems darbuotojams. „Ši sistema apima išmokas, kurių dydis, dažnai ir mokėjimo trukmė priklauso nuo darbo stažo, nuo pajamų dydžio, gauto iki socialinės rizikos atsiradimo, o socialinio draudimo schemas yra finansuojamos iš darbuotojų ir jų darbdavių įmokų“ (Pieters, 1998, p. 18). Bismarkiškasis socialinės apsaugos požūris, paplitęs kaimyninėse valstybėse, dar vadinamas kontinentiniu. Kitam požūriui į socialinę apsaugą prigijo anglų ekonomisto Williamso Henry Beveridge'o, pagrindusio visų gyventojų minimalių pajamų apsaugos būtinumą, pavardė. Jo teigimu, socialinės apsaugos sistema remiasi ilgalaike „Vargšų įstatymo“ tradicija: pašalpos skirtos visiems gyventojams, netekusiems pajamų arba gaunantiems jų nepakankamai, yra nustatyto dydžio ir finansuojamos per mokesčių sistemą. Šis požūris dar vadinamas atlantiniu, nes būdingas Didžiajai Britanijai ir Jungti-

nėms Valstijoms, kurios ribojasi su Atlanto vandenynu. Tačiau šiuo metu abu požiūriai į socialinę apsaugą suartėjo, nebeegzistuoja gryno pavidalo, nors, anot Dany Pieterso, visos nacionalinės sistemos gali būti interpretuojamos kaip tiesioginės Bismarko arba Beveridžo sistemų sekėjos (Pieters, 1998, p. 18). Nūdienos Skandinavijos šalims būdingas universalus požiūris į socialinę apsaugą, už kurią atsakomybę prisiima valstybė, kuri rūpinasi visuotiniu užimtumu, kiekvieno piliečio materialine gerove.

Pirmasis pasaulyje gerovės valstybės klasifikacines schemas, remdamasis kokybine analize, pateikė anglų politologas R. M. Titmussas, kuris XX a. antroje pusėje nustatė socialinės apsaugos raidos tendencijas. Jis išskyrė marginalinį (liekamojo pobūdžio) modelį, būdingą Jungtinėms Valstijoms, pramonės pasiekimų (Vokietija) ir institucinį-persikirstomąjį (Skandinavija) (Titmuss, 1958). G. Esping-Andersen savo darbe „Trys gerovės kapitalizmo pasauliai“ toliau analizavo Vakarų valstybių socialinės politikos modelius ir, pateikęs trimatę gerovės valstybių tipologiją, Titmuso modelius atitinkamai pavadino liberaliuoju (remiasi rinka ir vyrauja individualistinė ideologija), konservatyviuoju korporatyviu (remiasi samdomųjų darbuotojų socialiniu draudimu) ir socialdemokratiu (pirmenybė teikiama valstybei, prisiimančiai didžiausią atsakomybę remiant visus piliečius) (Esping-Andersen, 1990). Jo teorija turėjo didelę įtaką kitiems autoriams, tiriantiems gerovės valstybę. Reikėtų pažymėti, kad R. M. Titmussas, visą gyvenimą studijavęs gerovės valstybės problemą, vėliau nuo jos atsitraukė tvirtindamas, kad daugiau nebesižavi neapibrėžiama abstrakcija, vadinama gerovės valstybe (Titmuss, 1997, p. 141).

Kiti autoriai išskiria keturias gerovės valstybių grupes arba modelius: kontinentinį, šiaurės, anglosaksiškąjį, pietų (André, 2001, p. 35). Kontinentinių šalių grupei būdinga didžiausia socialinių, politinių ir ekonominių matmenų įvairovė. Šis modelis ilgą laiką vadintas vokiškuoju (būdingas bismarkiškasis požiūris), vėliau jo vietą užėmė olandiškasis modelis. Šiai šalių grupei būdingi bendri bruožai su tam tikromis variacijomis: didesnė pensijų sistemos privatizacija, daugiau rinkos mechanizmų veikia sveikatos apsauga, didesnė decentralizacija teikiant paramą. Pažvelgus į socialines problemas, matyti, kad Nyderlandai – fragmentiška visuomenė, kuri taiko įvairius: ne tik ekonominius, bet ir religinius, kultūrinius, politinius kriterijus ir kuriai būdinga konsensuso (susitarimo) paieška. Nyderlanduose šiuo metu vyksta daug svarbių ir specifinių socialinės politikos pokyčių, kai kurie valstybiniai sprendimai, pavyzdžiui, sumažinti pašalpas (išmokas), buvo pakeisti kolektyvinių derybų metu ir įdiegtos įmonių piniginių kompensacijos.

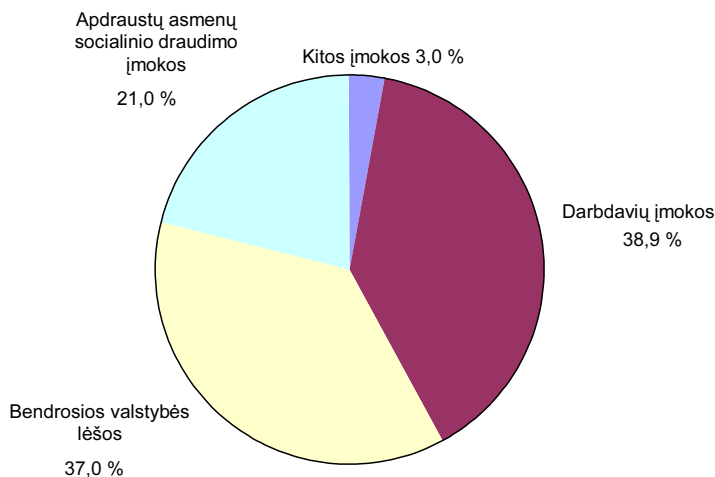
Taigi bendro Europos Sąjungos gerovės valstybės modelio nėra – atskiroms valstybėms narėms būdingi skirtingi socialinės gerovės modeliai. „Gerovės valstybės, – rašo Abramams De Swaan, – yra nacionalinės valstybės“ (De Swaan, 1994, p. 102). Kai kurių valstybių narių mokesčių ir socialinės apsaugos sistemos yra susietos. Valstybių narių socialinės gerovės sistemos, atitinkamos skirtingas tradicijas ir ideologijas, vykdo skirtingas ekonomines, mokesčių ir socialines politikas. Kaip teigia Giandomenico Majone, kiekviena demokratija nuo industrializacijos apyaušrio sprendžia didelę problemą siekdama kompromiso tarp ekonomikos efektyvumo ir kaip galima tolygesnio pajamų ir gerovės paskirstymo, o teisėti ir veiksmingi sprendimai dėl tam tikro balanso tarp ekonominio efektyvumo ir socialinės lygybės, kurios siekia socialinės politikos, gali būti teisiškai ir veiksmingai padaryti tik homogeninėse visuomenėse (Majone, 1993, p. 167). Valstybių socialinės lygybės siekimo galimybės yra skirtingos dėl skirtingų gerovės modelių strategijos mažinant skurdą. Nepaisant valstybių narių socialinės apsaugos sistemų skirtumų, jos visos apima valstybinę ir (arba) privačių struktūrų veiklą siekiant palengvinti namų ūkių ir individualių asmenų riziką, susijusią su senatve, liga, negalia, nedarbu, gimdymu, kita. Prie socialinės apsaugos išlaidų priskiriama socialinė parama, administracinės ir kitos išlaidos (pvz., bankų paslaugos). Socialinė parama yra socialinės apsaugos schemų tiesioginiai mokėjimai pinigais (išmokos) arba natūra (paslaugos, produktai, daiktai) namų ūkiams ar individams priklausomai nuo būklės arba poreikio. Socialinė parama ES skirstoma pagal aštuonias socialinės apsaugos funkcijas:

- ligos/sveikatos priežiūros išmokos, prie kurių priskiriamos išmokos ligos atveju, medicininė priežiūra, lengvatinis aprūpinimas medikamentais;
- negalios parama – tai negalios pensijos ir prekių bei paslaugų (kitų negu medicininės) teikimas neįgaliesiems;
- senatvės parama, kuri apima senatvės pensijas ir prekių bei paslaugų (kitų negu medicininės) teikimą pagyvenusiems žmonėms;
- prie pragyvenimo išmokų priskiriamas pajamų draudimas, pašalpa mirus šeimos nariui, našlių pensijos;
- šeimos/vaikų išmokos – tai nėštumo ir gimdymo išlaidos (išskyrus medicininę priežiūrą), vaiko priežiūros išmokos;
- bedarbio pašalpos, prie kurių priskiriamas ir profesinis mokymas, finansuojamas valstybinių struktūrų;
- būsto parama – valstybės pagalba namų ūkiams, susijusi su būsto išlaikymo kainomis;

- socialinės atskirties pašalpos, prie kurių priskiriamas pajamų rėmimas, alkoholikų ir narkomanų reabilitacijos išlaidų kompensavimas ir kitos įvairios pašalpos (išskyrus sveikatos priežiūrą).

Socialinė apsauga ES valstybėse narėse finansuojama iš įvairių šaltinių: darbuotojų, darbdavių socialinio draudimo mokesčių, valstybės dotacijų, kitų šaltinių (rentų, dividendų ir kt.) (1 grafikas).

1 grafikas. Socialinės paramos gavėjų finansavimas ES-25, 2004 m. (proc.)



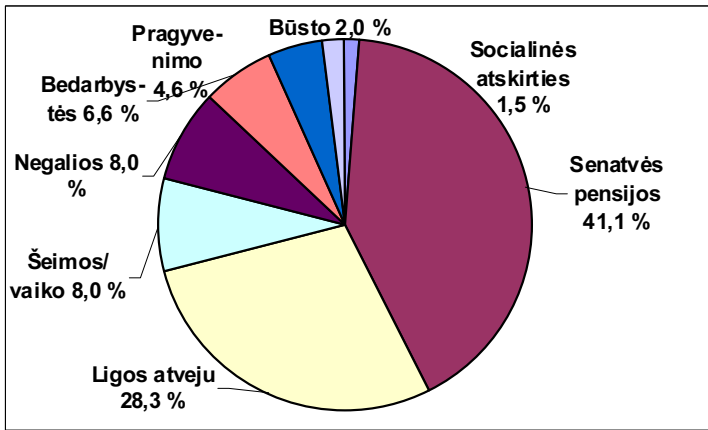
Šaltinis: Europe in figures – Eurostat yearbook 2006–07, p. 126.

Kaip parodyta grafike, didžiausią lėšų socialinei apsaugai dalį 2004 m. ES-25 sudarė darbdavių įmokos – beveik 39 procentus socialinės apsaugos gavėjų finansavo darbdaviai, 37 procentus – vyriausybė, 21 procentus – patys apsidraudę asmenys, 3 procentus – kiti (Europe in figures – Eurostat yearbook 2006–07, p. 126).

Du trečdaliai socialinei apsaugai skirtų lėšų tenka pensijoms ir sveikatos apsaugai (2 grafikas), atitinkamai 41,1 procento ir 28,3 procento (Europe in figures – Eurostat yearbook 2006–07, p. 128). Socialinė parama – tai pašalpos (išmokos) ir paslaugos, kurias namų ūkiams ir individams teikia socialinės apsaugos sistema, siekianti pagerinti jų situaciją ir apsaugoti nuo

socialinės rizikos ir skurdo. Kaip minėta, didžiausią išlaidų socialinei apsaugai dalį sudaro pensijos – 2004 m. ES-25 jos vidutiniškai siekė 12,6 procento BVP. Daugiausia pensijoms išmokėta Italijoje – 15,1 procento BVP, mažiausiai Airijoje – 3,9 procento BVP (Europe in figures – Eurostat yearbook 2006–07, p. 128.)

2 grafikas. Socialinė parama, ES-25, 2004 (proc., paremtas PGS *per capita*)



Šaltinis: *Europe in figures – Eurostat yearbook 2006–07*, p. 128.

Europos Sąjungos socialinės politikos turinys iš esmės paveiktas didelių politinių, teisinių ir ekonominių valstybių narių socialinės srities skirtumų, lemiančių skirtingus socialinės apsaugos ir socialinės paramos mastus kiekviename iš jų. Valstybės narės socialinei apsaugai vidutiniškai skiria 27,5 procento BVP (29 procentus skyrė 1993 m.) (European Commission: Report of the High-Level Group on the future of Social policy in enlarged European Union, 2004, p. 38). Valstybių narių socialinės apsaugos finansavimo skirtumus ir raidą valstybėse narėse atspindi 2 lentelė.

Aukščiausi socialinės apsaugos rodikliai yra Švedijoje – 33,5 procento, žemiausi – Latvijoje, Estijoje – 13,4, Lietuvoje – 13,6 (Europe in figures – Eurostat yearbook 2006–07, p. 126). Šie rodikliai labai reikšmingi perskirstant pajamas, vykstant socialinę sanglaudą, užtikrinant politinį stabilumą ir ekonominę pažangą.

2 lentelė. Bendrosios išlaidos socialinei apsaugai (BVP proc.)

	1993	1997	2000	2004
ES-25			26,9	28,0
ES-15	28,7	27,9	27,2	28,3
Euro zona	28,2	28,0	27,1	28,3
Belgija	29,3	27,9	26,8	29,7
Čekija		18,6	19,6	20,1
Danija	31,5	30,1	28,9	30,9
Vokietija	27,8	28,9	29,3	30,2
Estija			14,4	13,4
Graikija	22,0	23,3	26,3	26,3
Ispanija	24,0	21,2	19,6	19,7
Prancūzija	30,4	30,4	29,3	30,9
Airija	20,2	16,4	14,1	16,5
Italija	26,4	25,5	25,2	26,4
Kipras			15,2	16,4
Latvija			15,3	13,4
Lietuva			15,8	13,6
Liuksemburgas	23,3	22,8	20,3	23,8
Vengrija			19,8	21,4
Malta		19,0	16,9	18,5
Nyderlandai	32,3	29,4	27,4	28,1
Austrija	28,2	28,7	28,3	29,5
Lenkija			20,1	21,6
Portugalija	21,0	20,6	21,7	24,3
Slovėnija		24,5	24,9	24,6
Slovakija		20,0	19,5	18,4
Suomija	34,5	29,0	25,3	26,9
Švedija	38,2	32,9	31,0	33,5
Jungtinė Karalystė	29,0	27,5	27,0	26,7
Islandija	19,1	18,9	19,6	23,8
Norvegija	28,2	25,3	24,6	27,7
Šveicarija	24,8	27,5	27,4	29,8

Šaltinis: *Europe in figures – Eurostat yearbook 2006–07*, p. 126.

Perkamosios galios standartų (PGS) naudojimas leidžia nešališkai palyginti valstybių narių išlaidas socialinei apsaugai *per capita* atsižvelgiant į kainų skirtumus. 2004 m. ES-25 socialinė apsauga *per capita* buvo 6 000 PGS: aukščiausiais rodikliais pasižymėjo Liuksemburgas – 10 905 PGS, žemiausiais – Latvija – 1 174 PGS (Europe in figures – Eurostat yearbook 2006–07, p. 126).

Europos Komisijos sudaryta aukšto lygio grupė, 2004 m. įvertinusi Lisabonos strategijos įgyvendinimą, pažymėjo, kad valstybės narės, kurių ekonomika išvystyta, t. y. Švedija, Danija, Austrija, Liuksemburgas ir Nyderlandai, pasižymi aukštais socialinės apsaugos rodikliais, Vokietija, Prancūzija ir Belgija sudaro vadinamąją vidutinio ekonominio ir socialinio lygio valstybių grupę, o Ispanija, Portugalija, Italija ir Graikija – žemo ekonominio ir socialinio lygio valstybių grupę (European Commission: Report of the High-Level Group on the future of Social policy in enlarged European Union, 2004, p. 38). Visos Europos valstybės, kurios užima aukščiausias pozicijas pasaulio ekonomikos konkurencingumo skalėje, pasižymi didžiulėmis investicijomis į socialinę politiką ir socialinę apsaugą, aukštais užimtumo rodikliais ir žemu skurdo lygiu. Geriau besitvarkančioms valstybėms būdingas bendras bruožas – jos vykdo reformas ir siekia suderinti ekonomikos, užimtumo ir socialinės politikos tikslus. Vidurio, Vakarų ir Šiaurės Europa korporatyviniu ir socialdemokratišku gerovės modeliu remiasi labiau negu Pietų Europa. Šalyse, kurioms Katalikų bažnyčia daro didesnę įtaką, valstybės vaidmuo menkesnis – čia vyrauja marginalinė politika, t. y. liberalusis gerovės modelis. Socialinės problemos nūdienos Vidurio ir Rytų Europoje, žinoma, ir Lietuvoje, labai skiriasi ir nuo tradicinės visuotinės gerovės valstybės, kuri yra apibūdinama pagal standartizuotas socialinių paslaugų teikimo formas, ir nuo Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos šalių postmodernios poreikių struktūros (Bernotas, Guogis, 2003).

Valstybės narės autonominė atsakomybė daro didelį poveikį Europos Sąjungos socialinei politikai ir integracijai. Ypač svarbūs du šio autonomiškumo aspektai:

- a) pirminės (t. y. valstybės narės) socialinės politikos mastai ir kompetencija;
- b) konkurencingos valstybės kūrimo perspektyvos.

Taip Europos integracija nacionalines gerovės valstybes, pasižyminčias jau nusistovėjusiu poveikiu piliečių gyvenimui, paverčia specifinės, įvairiapusės Europos Sąjungos socialinės politikos dalyvėmis.

1.4. EUROPOS SAJUNGOS SOCIALINĖS POLITIKOS RAIDOS ETAPAI

Atliekant ES socialinės politikos genezės analizę, svarbu apžvelgti, kodėl ir kaip Europos integracijos socialinė dimensija tapo valstybių narių susidomėjimo objektu, kaip nustatė socialines problemas ir išklė joms spręsti tikslus ir priemones, kurios savo ruožtu paveikė Europos Sąjungos socialinės politikos formavimąsi. Kuriantis Europos Bendrijai, nustatant socialines priemones, skatinančias valstybių narių integraciją, lemiamą reikšmę turėjo sutartys, kurios tapo ES savarankiškos socialinės politikos ištakomis (plačiau žr. 1. lentelę, p. 9):

- Paryžiaus sutartis (1951 m.), kuria įsteigta Europos anglių ir plieno bendrija;
- Romos sutartis (1957 m.), kuria įsteigta Europos atominės energijos bendrija (Euratomo sutartis);
- Romos sutartis (1957 m.), kuria įsteigta Europos Ekonominė Bendrija.

Paryžiaus ir Euratomo sutartyse kai kuriais klausimais buvo parodyta daugiau dėmesio socialinei politikai negu Romos sutartyje:

1. Paryžiaus sutartis sprendė socialinius klausimus įvykus struktūriniam pokyčiams dviejose pagrindinėse pramonės šakose. Iškilusios socialinės problemos buvo sprendžiamos remiant fondams, kurie turėjo padengti persikėlusią darbininkų apgyvendinimo išlaidas. Ji taip pat prisiėmė atsakomybę už kalnakasių ir plieno pramonės darbininkų gyvenimo ir darbo sąlygas.
2. Euratomo sutartis nustatė pagrindinius darbininkų ir apskritai visuomenės sveikatos ir socialinės apsaugos standartus, taip pat vadovavimo ir jų įdiegimo kontrolės procedūras.
3. Romos sutartis pasižymėjo ribotais, specifiniais socialiniais bruožais, pavyzdžiui, įsipareigota gerinti gyvenimo standartus (2 str.), teikti socialinio fondo paramą (31 str.), išskirti uždaviniai skatinti glaudų valstybių narių bendradarbiavimą socialinėje srityje (118 str.).

Europos Komisijos pastangos sukurti Europos socialinės politikos kompetencijos sritį, kurioje vienodi arba bent minimalūs standartai būtų numatyti ES lygiu, įgyvendintos keliais etapais. Nuo 1957 m. stebima sparti Europos socialinės politikos turinio ir jį reglamentuojančių dokumentų evoliucija. Galima išskirti penkis ES socialinės politikos raidos etapus, kuriais priimti svarbiausi ES socialinės politikos dokumentai:

1. Laisvo darbuotojų judėjimo reglamentai po 1957 m.
2. Direktyvos dėl sveikatos ir saugumo po Suvestinio Europos akto 1986 m.: šioms sritims didelę įtaką padarė Europos įstatymai.
3. Europos socialinių partnerių susitarimai po Mastrichto sutarties 1993 m.
4. Atviro koordinavimo metodas, įtrauktas į Amsterdamo sutartį 1997 m.
5. Nicos sutartis 2001 m. ir Lisabonos strategija siekiant mažinti skurdą ir užtikrinti visuotinį užimtumą.

3 lentelė. Europos socialinės politikos formavimasis

<i>Laiko- tarpis</i>	<i>Nacionalinis lygmuo</i>	<i>Pagrindiniai Europos socia- linės politikos bruožai</i>	<i>Vadovavimo metodas</i>	<i>Nacionalinė įvairovė</i>
1958– 1973 m.	<ul style="list-style-type: none"> • Ekonomikos modernizacija • Gerovės valstybės augimas • Aktyvus Keinsio modelio taikymas <p>Visų valstybių narių valdžioje krikščionys demokratai ir dešiniosios partijos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Laisvas asmenų judėjimas • Dirbančių migrantų socialinė apsauga • Europos socialinis fondas 	<ul style="list-style-type: none"> • Savaiminė socialinių politikų konvergencija • Lygybė tarp EB migrantų ir vietinių piliečių kiekvienoje valstybėje narėje • Išdirbtų užsienyje laikotarpių sumavimas 	Šešios bismarkiškosios valstybės (1957 m.): Belgija, Olandija, Liuksemburgas, Vokietija, Prancūzija, Italija
1973– 1981 m.	<ul style="list-style-type: none"> • Stagflicija • Socialinis konfliktas <p>Geriau subalansuotas periodas, dešimieji valdžioje pusę laikotarpio penkiose iš devynių valstybių narių</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sveikata ir saugumas darbe • Vienodas vyrų ir moterų vertinimas • Dirbančiųjų teisių apsauga • Europos socialinės politikos aukso amžius 	<ul style="list-style-type: none"> • Progresuojanti harmonizacija 	Danija, Jungtinė Karalystė ir Airija (1973 m.): skandinavishiškasis ir anglosaksiškas modeliai
1981– 1989 m.	<ul style="list-style-type: none"> • Neoliberalizmas • Reglamentavimo panaikinimas • Privatizacija 	<ul style="list-style-type: none"> • Sveikata ir saugumas darbe • Lyčių lygybė darbe 	<ul style="list-style-type: none"> • Kvalifikuotos daugumos balsavimas nustatant minimalius sveikatos apsau- 	Graikija (1981 m.), Ispanija ir Portugalija (1986 m.): Pietų Europos modelis

<i>Laikotarpis</i>	<i>Nacionalinis lygmuo</i>	<i>Pagrindiniai Europos socialinės politikos bruožai</i>	<i>Vadovavimo metodas</i>	<i>Nacionalinė įvairovė</i>
	<ul style="list-style-type: none"> • Ekonomikos internacionalizacija <p>Dešiniųjų dauguma; liberaliųjų ir krikščionių demokratų valdžia</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Struktūrinių fondų plėtra 	<p>gos ir socialinio saugumo standartus</p> <ul style="list-style-type: none"> • Europos socialinio dialogo pradžia • Socialinė chartija 	
1989–1997 m.	<ul style="list-style-type: none"> • Biudžeto ir išsiskolinimų suvaržymai, sąlygoti Europos monetarinės sąjungos (EMS) ir socialinių paktų • Gerovės valstybės susilpnėjimas (išlaidų mažėjimas) <p>Posūkis nuo dešiniojo sparno vyriausybės daugumos į kairiojo sparno vyriausybės daugumą (1995 m.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Pagrindinės teisės ir minimalios teisės • Kolektyvinio intereso pristatymas socialiniame protokole • Sanglaudos fondai 	<ul style="list-style-type: none"> • Didžiosios Britanijos nusišalinimas • Minimalūs standartai • Socialinio dialogo išgalėjimas (motinystės atostogos, netipiški kontraktai) 	Švedija, Suomija ir Austrija (1995 m.): aukštų standartų skandinaviškojo ir kontinentinio gerovės modelių susiprėjimas
1997–2007 m.	<ul style="list-style-type: none"> • Struktūrinis nedarbas • Visuomenės senėjimas • Mažiau EMS suvaržymų (augimo ir stabilumo peržiūrėjimas) • Pensijų reformų, socialinių paktų pabaiga (ilgalaikė darni raida) <p>Dauguma kairiųjų vyriausybės pasirodo valdžioje</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Europos užimtumo strategija • Savarankiškas socialinis dialogas (tedarbas) • Nediskriminavimo direktyvos • Socialinė apsauga (atviro koordinavimo metodas) 	<ul style="list-style-type: none"> • Socialinis dialogas • Atviro koordinavimo metodas • Įvairovė svarbi mokymuisi • Socialinė apsauga kaip gamybinio pajėgumo veiksnys • Minimumas direktyvų • Pagrindinės teisės (politinės, ekonominės, socialinės) 	<ul style="list-style-type: none"> • Pasirengimas plėtrai ir išaugusi darbo ir gerovės institucijų įvairovė • Plėtra į Vidurio ir Rytų Europą 2004 m. • Plėtra 2007 m.: Rumunija, Bulgarija • Mišrus gerovės modelis

Būtina atkreipti dėmesį, kad kiekviena Bendrijos plėtra keldavo naujus iššūkius socialinei politikai. Europos Sąjungos socialinė politika keitėsi veikiama naujai įstojusių valstybių narių ekonominės socialinės situacijos, turtėdama jų socialinės apsaugos sistemomis (3 lentelė).

1.4.1. I etapas: Romos sutartis – socialinė pažanga priklauso nuo ekonominio augimo

Romos sutarties pasirašymas 1957 m. ir Europos Ekonominės Bendrijos įsteigimas buvo naujas postūmis Europai integruotis. Šešios pirmosios Europos Bendrijos valstybės narės – Belgija, Prancūzija, Vokietijos Federacinė Respublika, Italija, Liuksemburgas ir Olandija – tikėjo, kad įmonėms sudarius sąlygas konkuruoti lygiais pagrindais ir išteklių paskirstymas bus optimizuotas. Tai skatintų ekonominį augimą, kurio savaiminiu rezultatu buvo laikoma socialinė pažanga. Socialinis vienodumas (harmonizacija) buvo suprantamas kaip baigtinis ekonominės integracijos rezultatas, o ne kaip būtina jos sąlyga. Dėl šios priežasties socialinės priemonės, numatytos sutartyje, nenurodo tikslų socialinės politikos objektų: jos apriboja EB įgaliojimus remiant valstybių narių bendradarbiavimą. Valstybės narės pripažino būtinumą įsteigti socialinį fondą, skirtą pagelbėti nuosmukį išgyvenančioms socialinėms sritims, bet tai buvo vykdoma labai mažu mastu.

Europos Bendrijos socialinės politikos reikalavimai pagrįsti keturių laisvių reikalavimais: laisvo prekių, asmenų, paslaugų ir kapitalo judėjimo, kurie ir yra Europos Bendrijos steigimo pagrindas. „Tokiai judėjimo laisvei, – rašoma sutarties 48 straipsnyje, – reikia panaikinti bet kokią valstybių narių darbuotojų diskriminaciją dėl jų pilietybės, kai tai susiję su darbu, atlyginimu ir kitomis darbo bei įdarbinimo sąlygomis“ (Europos Sąjunga: Steigimo dokumentų rinktinė, 1998, p. 125).

Be to, sutartis dėl Europos Ekonominės Bendrijos kaip vieną iš integracijos tikslų numatė gerinti gyvenimo ir darbo sąlygas. Todėl Bendrija buvo priversta pasirūpinti teisės aktais, skirtais apsaugoti migruojančią darbo jėgą ir pasienio teritorijose gyvenančius darbuotojus: siekdamas užtikrinti laisvą darbuotojų judėjimą, valstybės narės sutarė darbuotojams migrantams išmokas mokėti susumavusios įvairiose valstybėse narėse jų uždirbtas socialinio draudimo fondų įmokas.

Romos sutartis (1957 m.) buvo Europos ekonominės integracijos projektas, todėl tik 12 iš 248 šios sutarties straipsnių skirta socialinei politikai. Sutarties tikslas – sukurti bendrąją rinką ir ekonominę bei pinigų sąjungą – paaiškina menką jos dėmesį socialiniams klausimams (Dromantienė, 2004,

p. 16). Buvo manoma, kad ekonominė integracija palaipsniui užtikrins tinkamą lėšų paskirstymą Bendrijos viduje, optimalų ekonomikos augimą, taip pat darnią socialinės apsaugos sistemą. Steigėjai tikėjo, kad ekonomikos plėtra paveiks ir socialinių klausimų sprendimą. Be to, atskiros valstybės narės siekė pasilikti galimybę spręsti šios srities problemas savarankiškai.

Romos sutartyje numatyti susitarimai dėl migruojančių darbuotojų socialinės apsaugos (117–122 straipsniai), Europos socialinio fondo (123–127 straipsniai) ir profesinio rengimo (128 straipsnis). Kiti straipsniai susiję su sveikata ir saugumu darbe (30–39 straipsniai), su atlyginimais ir kapitalo judėjimu (68, 69 straipsniai), su darbo jėgos mobilumu (48, 52, 59 straipsniai) (Europos Sąjunga: Steigimo dokumentų rinktinė, 1998). Romos sutartyje pabrėžta, kad Komisija turi skatinti šalis bendradarbiauti socialinėje sferoje, ypač srityse, susijusiose su įdarbinimu, darbo teise ir darbo sąlygomis, darbo aplinka, turinčia įtakos darbuotojų sveikatai bei saugai, profesiniu rengimu ir tobulinimusi, socialine apsauga, apsauga nuo profesinių ligų ir nelaimingų atsitikimų, darbo higiena, teise į asociacijas ir kolektyvines derybas tarp darbdavių ir darbuotojų, tačiau nesukonkretinta, kokia forma šis bendradarbiavimas turėtų vykti (Dromantiėnė, 2004, p. 16).

Sprendžiant socialines problemas svarbus vaidmuo teko Europos socialiniam fondui (ESF), o Romos sutarties 123–128 straipsniai nustatė specialią jo veikimo tvarką. ESF buvo skirtas pagerinti dirbančiųjų įsidarbinimo, darbo vietos pakeitimo galimybes, skatinti jų geografinį ir profesinį judumą (mobilumą) Europos Bendrijoje, remti profesinio rengimo ir perkvalifikavimo veiklą. Fondas, įkurtas 1960 m., iš pradžių finansavo persikėlimo ir perkvalifikavimo priemones ir visų pirma buvo naudingas „turtingesnėms“ valstybėms narėms, geriau įgudusioms rengti paraiškas paramai gauti. Iki 1972 m. pusė fondo finansavimo teko Vokietijos Federacinei Respublikai. Nuo 1972 m. galioja griežtos nacionalinės kvotos, užtikrinančios, kad didelė fondo išteklių dalis būtų skirta „neturtingesnėms“ valstybėms narėms.

Sutarties 101 straipsniu leista priimti direktyvas, eliminuojančias konkurencingumo esmės iškraipymus, atsiradusius dėl prieštaravimų tarp įstatymų ir valstybių narių praktinės veiklos. Tačiau Europos Bendrijos sutartyje taip pat buvo numatytas principas, kad direktyvos, užkertančios kelią skaidrios konkurencijos iškraipymams, nebūtinai bus susijusios su persikirstymo principu, kuris turi likti atskirų valstybių narių kompetencija. Nuostatos dėl vienodo darbo užmokesčio, gyvenimo standartų gerinimo, socialinės politikos derinimo buvo priimtos tik tokiu lygiu, kiek galėjo veikti ekonominę integraciją.

Romos sutartyje sakoma, kad Bendrijos socialinė politika tarnauja vienam tikslui – skatinti ekonominę integraciją, panaikinti galimus konkurencingumo ir mobilumo iškraipymus. Socialinės politikos plėtra, ypač derinimas, buvo vertinama kaip sėkmingos ekonominės integracijos pasekmė. Dauguma formuluočių labiau atspindėjo valstybių narių nacionalinius interesus ir jų tarpusavio nesutarimus, o ne socialinius išpareigojimus. Pavyzdžiui, 117 straipsnyje teigiama, kad valstybės narės susitaria, jog reikia skatinti, gerinti darbuotojų darbo ir gyvenimo sąlygas, tai padėtų derinti valstybių narių socialines sistemas. Tačiau antrame šio straipsnio paragrafe tvirtinama, kad pats bendrosios rinkos įgyvendinimas yra palankus socialinėms sistemoms derinti (Europos Sąjunga: Steigimo dokumentų rinktinė, 1998, p. 241).

Taigi socialiniams klausimams tuo metu neskirta daug dėmesio, išskyrus tai, kad buvo sukurti struktūriniai fondai. Buvo pasiūlytos kelios socialinės nuostatos, kurios dažniausiai buvo neatsiejamos nuo ekonomikos plėtros proceso.

George'as Rossas teigia, kad Europos Bendrija atsiribojo nuo daugumos gerovės valstybės atsakomybės sričių, o Komisija vykdė griežtai apibrėžtą socialinę politiką (1995). Tai, kad socialinės politikos klausimai neįtraukti į Romos sutartį, aiškinama lemiamu socialinės politikos, kaip valstybės kūrimo priemonės, vaidmeniu nacionalinėse gerovės valstybėse. Nacionaliniai politiniai elitai buvo pasirengę perduoti socialinę politiką supervalstybei tik tuo atveju, jeigu būtų įrodyta, kad bendra Europos socialinė politika naudinga siekiant ekonominių tikslų, kurių negalima pasiekti nacionaliniu lygiu. ES socialinė politika Romos sutartyje apibrėžta kaip nacionalinis reikalas. Anot G. Rosso, „visos virtualiai organizuotos socialinės jėgos: politinis elitai ir partijos, darbdaviai, sąjungos ir kiti, tautą laiko pagrindine lokacija. Socialinė politika tampa fundamentiniu mechanizmu paskirstant turimą atlygį“ (Ross, 1995, p. 360).

Iki aštuntojo dešimtmečio pradžios buvo įgyvendinta sistema, užtikrinanti socialines išmokas asmenims, dirbantiems kitoje valstybėje. Tai buvo padaryta praktiškai įgyvendinant vieną iš svarbiausių bendrosios rinkos tikslų – laisvą darbuotojų judėjimą.

Valstybių narių nuotaikos pradėjo keistis 1973 m., kai Danija, Airija ir Didžioji Britanija įstojo į Europos Bendriją. Buvo aktyviai teigtas socialinių reformų būtinumas, nes laisvos rinkos jėgų sukelti skirtumai buvo nepriimtini ir neatitiko ilgalaikių valstybių narių interesų. Socialinių reikalų srities politinių išpareigojimų peraugimo į įstatymų priėmimą požymiai pastebėti tik aštuntojo dešimtmečio (1974 m.) Europos Komisijos socialinių veiksmų programoje, praėjus daugiau kaip dešimtmečiui po Europos Tarybos socia-

linės chartijos (1961 m.), kurioje buvo pateiktas visapusiškas ir nuoseklus socialinės politikos nuostatų rinkinys, paskelbimo.

1965 m. sutartis, kuria sujungta Europos anglies ir plieno bendrija, Europos atominės energijos bendrija ir Europos Ekonominė Bendrija ir įsteigta bendra Europos Bendrijų taryba ir bendra Komisija, nepadarė jokių formalių socialinės politikos pakeitimų, bet akivaizdi dėmesio socialinei apsaugai stoka kitose dviejose sutartyse galėjo turėti tam tikrą neigiamą įtaką vėlesnei Europos socialinės politikos raidai, ypač sveikatos apsaugos ir saugumo darbe sričių.

Svarbu pasakyti, kad tuo metu, kai Europos Bendrijos požiūris į socialinę politiką buvo siauras ir ribotas, Europos Taryba (Council of Europe) savo nuostatas daug aiškiau apibrėžė 1961 m. spalio 18 d. priimtoje Socialinėje chartijoje, kuri apibūdinama kaip ekonominis ir socialinis Žmogaus teisių konvencijos atitikmuo. Chartijoje garantuota daug fundamentinių teisių darbininkams ir piliečiams, pradedant šeimos, motinos ir vaiko teisėmis ir išplečiant jas iki socialinės, ekonominės ir teisinės apsaugos. Nors Europos Tarybos socialinė chartija neturėjo juridinės galios, tačiau ja išreikštas visapusiškas ir nuoseklus socialinės politikos nuostatų rinkinys (Žmogaus teisės, 2000).

1974 m. Europos Tarybos rezoliucijoje „Dėl socialinių veiksmų programos“ (21/1/1974, OJ C 13/1 12.2.74) pažymėta, kad ekonominė ekspansija nėra savitiksliis dalykas, bet turėtų užtikrinti geresnę gyvenimo kokybę. Socialinių veiksmų programa kėlė uždavinius gerinti užimtumą, gyvenimo ir darbo sąlygas, tobulinti socialinių, ekonominių ir darbo klausimų sprendimų įgyvendinimą. Tačiau teksto formuluotės, kuriomis išdėstytas subsidiarumo principas (šio termino neminint), tradiciškai sustiprino valstybės narės atsakomybę: „Taryba yra tos nuomonės, kad Bendrijos socialinė politika yra savarankiška politika ir turėtų Bendrijos priemonėmis prisidėti prie anksčiau išvardintų uždavinių realizavimo, kuri vykdo nacionalinės socialinės politikos, tačiau nesiekti standartinių sprendimų visoms socialinėms problemoms, neperkelti atsakomybės už jas į Bendrijos lygmenį, jei manoma, kad šių problemų sprendimas yra efektyvesnis kitais lygiais“ (OJ C 13/1 12.2.74). Europos socialinė politika įvertinta kaip stokojanti vadovavimo, strategijų, priemonių.

Nors naujos socialinės priemonės buvo įgyvendintos aštuntajame dešimtmetyje, iniciatyvos liko tos pačios, nes jas lėmė:

- a) nacionalinių politinių elitų nesugebėjimas spręsti aštrias socialines ir ekonomines problemas, tokias kaip bedarbystė, stagfiliacija, kurios, būdamos bendros visoms valstybėms narėms, buvo vertinamos kaip nacionalinės;

b) nacionalinio politinio elito nesugebėjimas atsiliiepti į nenumatytus naujus vietinius socialinius, ekonominius ir politinius poreikius.

Europos Bendrijos steigimo sutartis nepateikė socialinės programos, ir Bendrija neturėjo tiesioginės įtakos jai, todėl EB atsakomybė socialiniais klausimais buvo apribota valstybių narių bendradarbiavimo skatinimu. Ši sutartis buvo daugiau politinis negu teisinis socialinės politikos aktas. Tačiau būtina pažymėti, kad nors socialinė politika liko valstybės narės rūpestis, socialinių veiksmų programa buvo ypač svarbi tuo, kad sudarė Bendrijos socialinės politikos uždavinių paketą visam dešimtmečiui: valstybėse narėse aštuntajame dešimtmetyje įvyko staigus protrūkis įgyvendinant įvairias priemones švietimo, mokymo, sveikatos apsaugos, saugumo darbe, darbuotojų, moterų teisių apsaugos, skurdo mažinimo srityse, įsteigta daug europinių tinklų ir tarnybų, skatinančių socialinę pažangą (Dromantienė, 2004, p. 16).

1.4.2. II etapas: Suvestinis Europos aktas – naujas socialinės politikos postūmis

XX a. devintajame dešimtmetyje vis dažniau keliant reikalavimus su-reguliuoti socialinę politiką, Prancūzijos prezidentas Francois Mitterand'as 1981 m. iškėlė *bendros socialinės erdvės (espace social)* sukūrimo idėją, kurią vėliau parėmė Jacques'as Delores'as, 1985 m. tapęs Europos Komisijos prezidentu. J. Delores'as išreiškė aiškų požiūrį į Bendrijos socialinę dimensiją teigdamas, kad Europos Bendrijos socialinė dimensija yra tai, kas leidžia įmonių ir asmenų konkurenciją priimtinais ir garbingais pagrindais. Bet koks bandymas suteikti naują erdvę bendrajai rinkai, atmetantis šią socialinę dimensiją, bus pasmerktas žlugti. J. Delores'ui socialinė erdvė atrodė natūralus elementas įgyvendinant vidaus rinką ir priemonę sprendžiant į aklavietę pakliuvusį bandymą socialinę dimensiją įtvirtinti įstatymais (Ross, 1995).

Grįsdamas socialinės erdvės kūrimo būtinumą, J. Delores'as reikalavo diegti vienodus standartus, kurie būtų priimtini abiem pramoninio proceso pusėms – darbdaviams ir darbuotojams – ir dėl jų būtų susitarta socialinio dialogo keliu. Jo nuomone, socialinio dialogo uždavinys – skatinti profesines sąjungas ir darbdavių organizacijas būti socialinės politikos iniciatorėmis, plėtoti socialinių partnerių derybas Europos lygiu, nes suprantama, kad Komisija susilaikys nuo naujų iniciatyvų kėlimo. Socialiniai partneriai (profesinės sąjungos ir darbdavių organizacijos) turi siekti, kad valstybės narės įgyvendintų tai, kas iškovota derybose. Taip valstybių narių užimtumo ir

darbo politika vienodėtų daug greičiau negu vykstant savaiminei gamybinių santykių, institucijų ir procesų raidai.

Socialinės erdvės idėja išryškėjo Prancūzijos vadovavimo Europos Bendrijai metu, t. y. tada, kai socialinės politikos vykdymas buvo tampriai siejamas su ekonominiu augimu. Socialinė politika buvo remiama kaip priemonė, stiprinanti ekonominę sanglaudą, ir todėl turėjo būti įgyvendinama tais pačiais principais kaip ekonominė, monetarinė ir industrinė politika. Remiantis tokia neofunkcionalistine logika, „socialinė politika vystėsi kaip ekonominės integracijos funkciškai būtina sąlyga“ (Room, 1994, p. 21).

Europos Komisija ėmė suvokti socialinę politiką kaip pagrindinę priemonę kuriant Europos supervalstybę ir pradėjo teikti ryžtingus pasiūlymus, kurie turėjo įtakos tolesnei socialinės politikos raidai. Pasak G. Rosso, J. Delores'o Komisijos nariai pasinaudojo rusiškos *matrioškos* principu, kurio esmė – panaudoti ES rinkos kūrimo įgaliojimus įsiterpti į nacionalinės valstybės stiprinimo sritis (1995, p. 363). Kai kurios valstybės narės pasisakė prieš įstatymų kelią, kuris, jų nuomone, prieštarautų nacionalinėms priemonėms. Tačiau nepriimant įstatymų Europos socialinė politika nebūtų įtvirtinta.

Siekdamos sukurti bendrąją rinką, dvylika valstybių narių 1986 m. Liuksemburge pasirašė Suvestinį Europos aktą (SEA) ir įsipareigojo stiprinti socialinę ir ekonominę sanglaudą. Deja, buvo pasiekta gana mažai pažangos kuriant Bendrijos socialinės politikos įstatyminę bazę, bet reikėtų pasakyti, kad įvyko didelių pokyčių spartinant socialinės politikos sprendimų priėmimo procesą. Naujasis 118a straipsnis, pridėtas prie Europos Bendrijos sutarties 118 straipsnio, kaip bendrąją rinką stiprinančius veiksnius pabrėžė darbo sąlygų, aplinkos, darbuotojų sveikatos ir saugumo darbe klausimus, kurie turėjo būti sprendžiami kvalifikuotos daugumos balsais. Taip SEA suteikė galimybę sparčiau spręsti tokius socialinės politikos klausimus, kurie anksčiau buvo sunkiai sprendžiami, nes turėjo būti priimami vienbalsiai. Šiuo laikotarpiu išryškėjo ir socialinio dialogo veiksnys, kuris padarė didelį poveikį tolesnei socialinei raidai. Naujas 118b straipsnis pabrėžė darbdavių ir darbuotojų socialinio dialogo idėją Europos Bendrijos lygiu. Val Duchesse (Belgija) 1985 m. vykusi valstybių narių vadovų ir socialinių partnerių diskusija socialiniais ekonominiais klausimais, kurioje dalyvavo Europos darbdavių konfederacija (UNICE – Union of Industries of European Communities), Europos profesinių sąjungų konfederacija (ETUC – European Trade Union Confederation), Europos įmonių, kuriose dalyvauja valstybė, centras (CEEP – European Centre of Public Enterprises), lėmė šio straipsnio įtraukimą į Suvestinį Europos aktą (Dromantiėnė, 2002a, p. 124). Socialinio dialogo reikalavimo įtraukimas į Suvestinį Europos aktą

(118b straipsnis) ir vėlesnis patikslinimas Maastrichto sutarties socialinio protokolo 3 straipsnyje iš esmės reiškia, kad socialinio dialogo šalys turėtų bendradarbiauti baigiant kurti bendrąją rinką ir suteikti jai socialinę dimensiją. Tais atvejais, kai Europos sudėtinių organizacijų (ETUC, UNICEF, CEEP) atstovai rengia valstybių vadovų pasitarimų pobūdžio susitikimus arba kitokius renginius, skirtus atskiroms politikos sritims arba ekonomikos sektoriams aptarti, siekiama, kad tokių susitikimų metu būtų aptartos bendrosios šios srities ES politikos gairės ir formuluojami bendri prioritetai. Socialinio dialogo įtvirtinimas Suvestiniame Europos akte vertintinas kaip bandymas sukurti tam tikrą „socialinę partnerystę“ Europos mastu. Tačiau daugelyje valstybių narių toks bendradarbiavimas nacionaliniu lygiu neegzistuoja. Be to, kad tokia partnerystė būtų sėkminga, būtina ir daug glaudesnė Europos asociacijų integracija.

130 a–e straipsniai kėlė glaudesnės socialinės ir ekonominės sanglaudos stiprinimo būtinybę padedant struktūriniais fondams – tai Europos žemės ūkio orientavimo ir garantijų fondas; Europos socialinis fondas; Europos regioninės plėtros fondas. Pagal sprendimus, sugrupuotus pirmajame (1988 m.) ir antrajame (1992 m.) J. Delors'o pasiūlymų pakete, struktūriniais fondams skiriami ištekliai iki XX a. pabaigos augo vidutiniškai 27 milijardų eurių per metus (1992 m. kainomis). 1994–1999 m. bendroji suma sudarė 141,5 milijardo eurių, iš kurių maždaug 40 milijardų buvo skirta Europos socialiniam fondui. Pagal 1993 m. liepą priimtas bendrąsias direktyvas, reglamentuojančias struktūrinių fondų sąlygas, Europos socialinis fondas privalėjo visų pirma skirti lėšų 3-iojo (kova su ilgalaikiu nedarbu ir jaunimo integracijos skatinimas) ir 4-ojo (dirbančiųjų prisitaikymas pramonės modernizavimo procese) tikslų priemonėms įgyvendinti, taip pat veiklai pagal 2-ąjį tikslą (tradicinių pramonės regionų atgaivinimas) finansuoti (Veidenfeldas, Veselsas, 1997, p. 160). Šias pastangas papildė vadinamosios Bendrijos iniciatyvos, skirtos tam tikriems projektams arba asmenų grupėms.

Atsižvelgiant į susilpnėjusį socialinės politikos derinimą (harmonizaciją), sąlygotą socialinių ekonominių valstybių narių skirtumu, Suvestiniu Europos aktu išipareigota stiprinti socialinę ir ekonominę sanglaudą ir skatinti tolygią regionų raidą. Tačiau turtingesnėms valstybėms narėms tai dar ir suteikė priežastį priešintis supranacionalinei politikai, siekiant išlaikyti regioninę nelygybę: nacionalinei konkurencijai buvo pritaikytas socialinis dempingas, kuris tapo dideliu iššūkiu siekiant Europos integracijos ir bendros socialinės politikos tikslų.

Reikšminga, kad Suvestinis Europos aktas bandė spręsti Bendrijos socialinius klausimus, kad atkreiptų dėmesį į laisvo žmonių judėjimo ir jų so-

cialinių teisių užtikrinimo Europos lygiu svarbą. Tačiau jis vis dėlto paliko didžią dalimi neišspręstą socialinės erdvės kūrimo problemą. Prie jos grįžta 1987 m. antroje pusėje, kai Europos Tarybai pirmininkavo Belgija. Ypač svarbu tai, kad Belgijos atstovai iškėlė mintį, jog socialinė politika turi būti pagrįsta socialinėmis teisėmis – t. y. įstatymu numatytomis dirbančiųjų teisėmis. Belgijos darbo ministras gynė būtinumą įsteigti pagrindinių teisių platformą abiem gamybos pusėms (darbdaviams ir darbuotojams), bendrą įstatymų bazę, patvirtinančią, kad vidaus rinka turi realią socialinę dimensiją.

Nors Suvestinis Europos aktas nepriėmė Europos socialinės politikos programos, tačiau jo preambulėje teigiama, kad aktą pasirašiusios valstybės susitaria kartu dirbti vadovaudamosi ir gerbdamos pagrindines teises, kurias garantuoja Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija (1950 m.) (Žmogaus teisės, 2000) ir Europos Tarybos socialinė chartija (1961 m.): laisvę, lygybę, socialinį teisingumą. Ypač svarbu tai, kad Suvestiniame Europos akte pirmą kartą buvo pateikta nuoroda į Europos Tarybos socialinę chartiją, o tai reiškė, kad nuo Suvestinio Europos akto įsigaliojimo (1987 m. sausio 1 d.) Europos Teisingumo Teismas remiasi chartija kaip Bendrijos teisės bendrųjų principų dalimi.

1989 m. gruodžio 8–9 d. susitikimo Strasbūre metu visų valstybių narių vadovai, išskyrus Didžiąją Britaniją, priėmė Bendrijos darbuotojų pagrindinių socialinių teisių chartiją, kuri jau buvo numatyta Suvestiniame Europos akte, ir taip išreiškė politinę iniciatyvą sustiprinti Europos socialinę politiką. Chartija turėjo tapti vienu iš svarbiausių žingsnių bendrajai rinkai suteikiant socialinį matmenį. Chartijos rezoliucijos preambulėje pažymėta, kad socialiniams aspektams turi būti skiriamas toks pat dėmesys kaip ir ekonominiams ir kad šie klausimai turi būti sprendžiami kartu. Nors pradinuose Chartijos variantuose šios teisės labiau buvo numatytos piliečiams negu darbuotojams, tačiau baigiamajame Chartijos variante jos jau nebesiejamos su pilietybe: daugelis straipsnių Chartijoje taikoma dirbantiesiems, ypač skyriuje, kuriame kalbama apie įsidarbinimą ir atlyginimą už darbą, o Europos Tarybos socialinėje chartijoje kalbama apie teisę į socialinę ir medicinos paramą, socialines paslaugas, bet tai nesiejama su užimtumu. Daugiausia dėl atkaklaus Didžiosios Britanijos atstovų priešinosi raiškus pradinis tikslas – priimti chartiją, kurioje būtų išdėstytos juridiniu požiūriu privalomos ir įgyvendinamos pagrindinės teisės, – buvo gerokai sušvelnintas Tarybos derybų metu, 1989 m. balandžio mėnesį gavus Ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto pasiūlymą dėl chartijos. Tačiau dar tą patį mėnesį Europos Komisija, siekdama įgyvendinti chartijoje keliamus reikalavimus ir kitus socialinės politikos aspektus, pateikė veiksmų programą, kurią sudarė

47 konkrečios priemonės, iš kurių 29 reikėjo pagrįsti teisiškai. Tai – direktyvos dėl kolektyvinio darbuotojų atleidimo iš darbo, darbo santykių įrodymų, motinų socialinės apsaugos, dirbančių nepilnamečių apsaugos ir darbo valandų. Darbas su šiomis iniciatyvomis per dešimtmetį buvo baigtas.

Bendrijos darbuotojų pagrindinių socialinių teisių chartijoje yra 26 straipsniai, suskirstyti į 12 skyrių, skelbiančių tokias dirbančių asmenų teises:

- teisę pasirinkti darbą bet kurioje Bendrijos šalyje, kiekvienam dirbančiam asmeniui sudarant tokias pat sąlygas kaip ir priimančios šalies piliečiui;
- darbuotojų teisę į darbo užmokestį pagal toje šalyje veikiančius įstatymus;
- teisę į darbo ir gyvenimo sąlygų gerinimą, darbo trukmės visose šalyse suvienodinimą;
- teisę gauti socialines pašalpas įskaitant ir bedarbius pagal vyraujančias nacionalines sistemas;
- teisę jungtis į asociacijas ir sudaryti kolektyvines sutartis;
- teisę į profesinį rengimą;
- lygias vyrų ir moterų teises;
- darbuotojų teisę gauti informaciją ir aktyviai dalyvauti sprendžiant įmonės reikalus;
- teisę į sveikatos apsaugą ir saugias darbo sąlygas;
- vaikų ir jaunimo apsaugą, draudimą dirbti vaikams iki 15 metų;
- minimalaus pragyvenimo lygio užtikrinimą senatvėje;
- neįgaliųjų teisių užtikrinimą.

Siekdama įgyvendinti šią chartiją, Europos Komisija priėmė veiksmų programą, kurioje pateikė daugiau negu 20 siūlymų priimti direktyvas, numatančias plėtoti atskiras chartijos nuostatas. Nuo tada antriniai Bendrijos teisės aktai dėl socialinių teisių inicijuojami ne tik remiantis steigimo sutartimis, bet ir Bendrijos darbuotojų pagrindinių socialinių teisių chartija (Baltutytė, 2003, p. 308). Paminėtinos šios direktyvos, susijusios su Bendrijos socialinės chartijos įgyvendinimu: direktyva dėl papildomų priemonių pagerinti saugą ir sveikatą darbe pagal terminuotą sutartį ar laikiną darbą dirbantiems darbuotojams (91/383); dėl darbdavių pareigos informuoti darbuotojus apie sąlygas, taikomas darbo sutarčiai ar santykiams (91/933); dėl nėsčių darbuotojų ar neseniai pagimdžiusių ar maitinančių krūtimi darbuotojų saugos ir sveikatos darbe (92/85); dėl tam tikrų darbo laiko organizavimo aspektų (93/104); dėl jaunuolių apsaugos darbe (94/33); dėl Europos darbų tarybos įsteigimo ar procedūrų Bendrijos įmonėse ir Bendrijos įmonių grupėse darbuotojų informavimo ir konsultavimo tikslais (94/45).

Reikėtų pasakyti, kad Europos Tarybos socialinė chartija (1961 m.), kaip daugiašalė sutartis, privaloma ją ratifikavusioms valstybėms, sukūrė joms tam tikras teises pareigas, o Bendrijos darbuotojų socialinių teisių chartija neturėjo įstatymo galios ir tapo tik neprivaloma politine ketinimų deklaracija dėl įvairių pagrindinių socialinių teisių, kurių įgyvendinimas priklausė nuo valstybių narių. Priimdamos Bendrijos chartiją, valstybės siekė parodyti savo politinę valią siekti Europos Bendrijos socialinių tikslų. Bendrijos chartijoje deklaruotos teisės iš dalies panašios į garantuojamas Europos Tarybos socialinėje chartijoje, tačiau jos labiau susijusios su darbu, mažiau tiesiogiai įvardytų socialinės sanglaudos srities teisių. Chartijos tikslas tebuvo bandymas patikinti, kad socialinės apsaugos sritys yra priimtinos ir bus įgyvendintos vykdant Bendrijos politiką. Be to, Bendrijos darbuotojų pagrindinių socialinių teisių chartija buvo skirta tik darbuotojams, jos turinys gerokai siauresnis: neįtraukta teisė į bendrąją sveikatos apsaugą, kai kurios socialinės apsaugos teisės ir kt. Tačiau šio dokumento idėjos buvo itin svarbios Europos socialinio modelio raidai, socialinės dimensijos plėtrai ir keliant socialinius klausimus vėlesnėse sutartyse.

1.4.3. III etapas: Mastrichto sutartis ir susitarimas dėl socialinės politikos

XX a. dešimtojo dešimtmečio pradžioje kelios EB valstybės narės, siekusios išlaikyti pusiausvyrą tarp bendrosios rinkos plėtos ir socialinės raidos, išreiškė norą socialinei politikai suteikti naują paskatą. 1991 m. birželį Europos Tarybos posėdyje, vykusiame Liuksemburge, kalbant apie bendrosios rinkos įdiegimo Bendrijoje programą, pažymėta, kad jos, deja, nelydi pažanga socialinėje srityje. Šis dokumentas ir kasmetinės valstybių narių ataskaitos pabrėžė svarbą suderinti tris pamatinius Komisijos inicijuojamus principus:

- subsidiarumą;
- nacionalinių socialinės politikos sistemų ir praktikų skirtumus;
- išlaikyti konkurencingumą, taip pabrėžiant socialinės dimensijos anterinį statusą.

1992 m. vasario 7 d. Maastrichte (Nyderlandų karalystė) 12 valstybių narių pasirašė sutartį (įsigaliojo 1993 m. lapkričio 1 d.), kuria Bendrijos pagrindu įsteigė Europos Sąjungą. Nors pavadinime kalbama ir apie steigimą, šia sutartimi nesukurta nauja sąjunga arba federacija, o tik sujungtos į vieną sutartį skirtingos prigimties bendradarbiavimo formos (ramsčiai).

Ši sutartis tapo labai svarbi dėl nuorodos į Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvenciją: F straipsnyje pabrėžta, kad „Sąjunga gerbia pagrindines teises, kurias garantuoja Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija, pasirašyta 1950 metų lapkričio 4 dieną Romoje, ir teises, kylančias iš visoms valstybėms narėms bendrų konstitucinių tradicijų, kaip bendrus Bendrijos teisės principus“ (Europos Sąjunga: Steigimo dokumentų rinktinė, 1998, p. 25). Ypač svarbu tai, kad „Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija įvardijama kaip Europos Sąjungos teisės šaltinis, pirmą kartą pavartojant „bendrų Bendrijos teisės principų“ sąvoką, nes Bendruosius teisės principus formuoja ir jais remiasi Europos Teisingumo Teismas, taikydamas bendrijų teisę“ (Baltutytė, 2003, p. 302).

Mastrichto sutartis žymi naują etapą kuriant vis glaudesnę Europos tautų Sąjungą, kurioje sprendimai yra priimami „kuo arčiau piliečio“. Kuriant bendrą socialinę politiką ypač svarbu buvo tai, kad Sąjunga Sutartyje iškelė šiuos socialinius tikslus: skatinti tolygią ir nuolatinę ekonominę ir socialinę pažangą, aukšto lygio užimtumo politiką ir pasiekti darnią ir tvarią raidą, atveriant erdvę be sienų, stiprinant ekonominę ir socialinę sanglaudą, sukuriant ekonominę ir piniginę sąjungą ir įvedant bendrą valiutą.

Principai, numatyti Bendrijos socialinėje chartijoje 1989 m., buvo įtvirtinti Europos Sąjungos sutarties (Mastrichtas, 1992 m. vasario 7 d.) specialiaame skyriuje, pavadintame „Susitarimas dėl socialinės politikos“. Didžiąjai Britanijai reikalaujant šis atskiras skyrius buvo išimtas iš sutarties ir pateiktas kaip priedas prie sutarties (Socialinis protokolas). Taip jis tapo privalomas 11 valstybių narių, išskyrus Didžiąją Britaniją, ir leido joms priimti sprendimus nepaisant šios valstybės nuomonės.

Mastrichto sutartis reikšė naują Bendrijos socialinės politikos įstatyminių pagrindą. Socialiniame protokole pateiktos trys pagrindinės socialinės raidos sritys: 1) praplėstos Bendrijos galios socialiniais klausimais; 2) įvestas kvalifikuotos daugumos balsavimas naujose srityse, tokiose kaip sveikata, sauga, darbo sąlygos, informavimas ir konsultavimas, lygios galimybės; 3) pripažintas ir sustiprintas socialinių partnerių vaidmuo. Socialinio protokolo tikslas – suteikti galimybę Europos institucijoms spręsti bendrus socialinius klausimus, kuriuos iki tol sprendė atskiros valstybės narės. Europos Komisijos uždavinys liko nukreipti ES socialinės politikos raidą bendrosios ekonomikos srityje ir nustatyti pagrindinius socialinės politikos sunkumus.

Susitarimo pirmajame skyriuje pabrėžiamas užimtumas, darbo ir socialinių sąlygų gerinimas, darbdavių ir darbuotojų dialogas, žmogiškųjų išteklių plėtra, socialinės atskirties problemos sprendimas. Svarbu tai, kad šie

uždaviniai galėjo būti realizuojami skirtingai, t. y. priklausomai nuo atskirų valstybių praktikos, palaikant Bendrijos ekonomikos konkurencingumą.

Susitarimo antrajame skyriuje pažymėtas papildomas Bendrijos vaidmuo sprendžiant sveikatos ir saugumo darbe, darbo sąlygų, informacijos ir darbininkų konsultavimo, vyrų ir moterų lygybės klausimus, bedarbių problemas, dirbančiųjų ir darbdavių atstovavimo, darbo sąlygų trečiojo pasaulio asmenims, finansinės paramos darbo vietų steigimui klausimus. Tai leido Tarybai sprendžiant socialinius klausimus veikti atsižvelgus į kiekvienos valstybės sąlygas ir praktiką.

Mastrichto sutartyje įtvirtintas subsidiarumo principas (pagrįstas dar Romos sutartyje) kaip tam tikro Europos Bendrijos ir jos valstybių narių galių pasidalijimo formulė (3b str.): „srityse, kurios nepatenka į jos išimtinę kompetenciją, Bendrija, vadovaudamasi subsidiarumo principu, veikia tik tada, kai pasiūlytas veiksmas negali būti valstybių narių tinkamai įvykdytas ir dėl pasiūlyto veiksmo masto ar poveikio Bendrija jį atliktų geriau“ (Europos Sąjunga: Steigimo dokumentų rinktinė, 1998, p. 65). Kitaip tariant, subsidiarumo principas taikomas tikslinant valstybių narių ir Europos Bendrijos kompetenciją. Tačiau dažnai šis principas yra retorinis, o ne reali priemonė sprendžiant kompetencijų pasidalinimo problemą (pvz., Didžioji Britanija dėl darbo laiko). Subsidiarumo principo įtvirtinimas Mastrichto sutartyje tik patvirtino valstybių narių nenorą plėtoti visapusišką socialinę politiką Bendrijos lygiu, kuri, jų manymu, tik susidurtų su nacionaliniais interesais.

Labai svarbu buvo ir tai, kad Mastrichto sutartimi Sąjunga įsipareigojo stiprinti valstybių narių piliečių teisių ir interesų apsaugą. Tuo tikslu Mastrichto sutarties 8 straipsnyje apibrėžta Sąjungos pilietybė, reiškianti, kad kiekvienas asmuo, turintis valstybės narės pilietybę, yra ir Europos Sąjungos pilietis (Europos Sąjunga: Steigimo dokumentų rinktinė, 1998, p. 75), ir naudojasi ES socialine apsauga (plačiau žr. III skyrių, 3.1 paragrafą).

Taip nuo 1990 m. pradėta plėtoti bendroji veikla socialinės politikos klausimais. Tačiau tai, kad Socialiniame protokole, pridėtame prie Mastrichto sutarties, reikalaujama balsuoti vienbalsiai, o ne kvalifikuota balsų dauguma spręsti socialinės apsaugos klausimus, pasunkino sutarimų šioje srityje galimybę.

1993 m. Komisija paskelbė konsultacinį Žaliojį dokumentą, kuriuo parodė, kad socialinė politika lieka Sąjungos darbotvarkėje. Europos socialinės politikos Žalioji knyga pateikė plačią Sąjungos socialinės politikos apžvalgą, *acquis communautaire* (įstatymo galios aktų rinkinį) ir pabrėžė sritis, kurias reikėjo toliau plėtoti. Vyriausybės departamentai, socialiniai partneriai, Europos Parlamentas, Ekonomikos ir socialinių reikalų komite-

tas, organizacijos ir atskiri asmenys buvo kviečiami prisidėti toliau vystant Sąjungos socialinę politiką. Žalioji dokumentas ieškojo socialinės politikos objektų ir priemonių, kurios būtų priimtinos valstybėms narėms ir socialiniams partneriams darbo rinkos, atskirties, socialinės apsaugos, lygių mokymosi galimybių srityje, taip stiprindamas dėmesį toms sritims, kurios buvo Sąjungos kompetencijos. Šis dokumentas taip pat patvirtino, kad Komisija kreipia dėmesį į kitų socialinių veikėjų (partnerių) pasiūlymus. Žalioji dokumentas buvo labiau veiksmų socialinės politikos srityje aptarimas negu tolesnių veiksmų programa. Jis akivaizdžiai parodė, kad ES nekelia tikslo suvienodinti nacionalines socialinės politikos sistemas, bet nori paskatinti valstybes narės perimti panašius plačius socialinės politikos siekius: „Tikslas nėra nacionalinių sistemų harmonizavimas, bet gairės sustiprinti socialinės politikos sistemų siekius ir įgalinti Bendrijos socialinės politikos įstatymų leidybą prisiderinti prie dinamiškos struktūros, pagrįstos bendrais siekais“ (CEC, 1993a, p. 44).

Remdamasi Žalioji knyga, Europos Taryba 1994 m. liepą paskelbė rezoliuciją dėl ES socialinės politikos – Baltąją knygą Europos socialinės politikos klausimais ir daugiau kaip 500 apie ją gautų komentarų, taip pat Baltąją knygą augimo, konkurencingumo ir užimtumo klausimais.

Europos socialinės politikos Baltasis dokumentas buvo visapusiškas Sąjungos socialinės politikos krypčių ir tikslų pareiškimas visam dešimtmečiui, pabrėžiantis, kad Europos žmonės laimėjo dėl ekonominės pažangos, socialinės sanglaudos ir aukšto gyvenimo lygio, kuris buvo pasiektas pokariu. Tolesnė Sąjungos socialinė politika buvo grindžiama tuo, kad nors užimtumas ir lieka darbotvarkės pagrindas, nedarbingųjų žmonių grupės taip pat turi būti ginamos kuriant pamatines socialines piliečių teises kaip Europos Sąjungos konstitucinį elementą. Nors šio tikslo nekėlė Bendrijos chartija, tačiau, kaip ir ankstesni dokumentai, Baltasis dokumentas patvirtino, kad Sąjunga neturi siekti prisiimti nacionalinio, regioninio arba vietinio lygmens administracinių struktūrų atsakomybės.

Baltasis dokumentas pasiūlė plačią veiksmų programą iki XX a. pabaigos. Europos Komisija savo pranešimuose ją vykdyti suplanavo dviem etapais:

- 1) 1995–1997 m. – ypač svarbu, kad buvo pabrėžta, jog socialinė politika yra reikšmingas veiksnys, sąlygojantis pažangą ir pokyčius. Pranešime taip pat pabrėžiama politinių (valstybės narės), socialinių (darbdaviai ir sąjungos) ir pilietinių (nevyriausybinių organizacijų) veikėjų bendradarbiavimo svarba, leidžianti sėkmingai įgyvendinti programą.

2) 1998–2000 m. socialinių veikslių programa pagrindė socialinio matmens svarbą įgyvendinant Europos Tarybos sprendimus, pirmiausia Ekonominę ir Monetarinę sąjungą:

- a) ekonominėms sąlygoms kurti reikėjo socialinės pažangos;
- b) gyventojų, ypač dirbančių, senėjimas kėlė minčių apie socialinės apsaugos sistemų Europoje demokratėjimą dirbančiųjų atžvilgiu;
- c) ES plėtros perspektyva kėlė diskusijų apie socialinės politikos vaidmenį pereinamuoju prie laisvosios rinkos laikotarpiu šalyse kandidatėse, apie jų socialinės srities įstatymų suderinimą su ES valstybių narių įstatymais, adekvačių socialinės apsaugos sistemų sukūrimą. Labai svarbu buvo tai, kad Europos Sąjungos sutarties 2 straipsnyje pažymėta, kad ekonominė ir socialinė pažanga turi vykti kartu. Numatytos priemonės patvirtino, kad socialinei politikai skiriamas aktyvus vaidmuo: socialinė politika turi skatinti gerą gyvenimo kokybę ir standartus visiems, gyvenantiems aktyvioje, sveikoje visuomenėje, užtikrinančioje užimtumą, geras darbo sąlygas, lygias galimybes.

Reikėtų atkreipti dėmesį į tai, kad Baltasis dokumentas (CEC, 1994b), suvaržytas bandymų suderinti skirtingus nacionalinius ir sektorių interesus, pralaimėjo – juo nepavyko nustatyti aiškios ES socialinės politikos ateities krypties. Tačiau jis buvo labai svarbus ne tik plačiu sprendžiamų socialinių klausimų spektru – nuo kovos su nedarbu, kaip pagrindinio uždavinio, iki svarstymų apie gerovės valstybės ateitį, bet ir tuo, kad pirmą kartą Europos mastu vyko vieša diskusija dėl Europos socialinio modelio nustatymo ir jo ateities, siekiant valstybių narių susitarimo dėl Europos socialinės politikos tikslų ir jos pobūdžio.

1.4.4. IV etapas: Amsterdamo sutartis – socialinių klausimų prioriteto pripažinimas

Socialinių problemų, daugiausia susijusių su bedarbystės, socialinės atskirties ir marginalinių reiškinių plitimu, svarba skatino ES institucijas amžių sandūroje ir vėliau ieškoti naujų sprendimo strategijų. Amsterdamo sutartis, pasirašyta 1997 metų spalio 2 d. (įsigaliojusi 1999 m. gegužės 1 d.), davė naują akstiną socialinei politikai, siūlydama ES valstybių narių piliečiams labiau „socialią“ Europą, ypač pabrėždama su užimtumu susijusias socialines problemas. Amsterdamo sutarties 2 straipsnyje skelbiama, kad ES uždavinys – „skatinti sklandžią, suderintą ir tolygią ekonominės veiklos plėtotę, aukšto lygio užimtumą ir socialinę apsaugą, vyrų ir moterų lygybę,

tolygų ir neinfliacinį augimą, didelį konkurencingumą ir ekonominės veiklos rezultatų suartėjimą, aukšto lygio aplinkos apsaugą ir jos kokybės gerinimą, gyvenimo lygio ir gyvenimo kokybės kėlimą bei valstybių narių socialinę sanglaudą ir solidarumą“ (European Unijon, 1997, p. 12).

Amsterdamo sutartis papildė Europos Sąjungos ir Europos Bendrijų steigimo sutartis. Susitarimas dėl socialinės politikos buvo įtrauktas į sutarties XI skyrių, pavadintą „Socialinė politika, švietimas, profesinis mokymas ir jaunimas“, tapo privalomas ir Didžiajai Britanijai, taip įpareigodamas visas valstybes nares plėtoti socialinę dimensiją kaip svarbų Europos integracijos aspektą. Pagrindinis dėmesys sutarties pataisose skiriamas užimtumo politikai.

Pirmą kartą sutarties tekste (ne preambulėje) pateikta nuoroda į Europos socialinę chartiją. Papildytas 117 straipsnis (Amsterdamo sutartyje 136) nubrėžė pagrindinius ES socialinės politikos tikslus, atsižvelgdamas į Europos Tarybos socialinę chartiją (1961 m.) ir į 1989 m. Europos Bendrijos socialinę chartiją: „Bendrija ir valstybės narės, atsižvelgdamos į pagrindines socialines teises, nustatytas 1961 m. spalio 18 d. Turine pasirašytoje Europos socialinėje chartijoje ir 1989 m. Bendrijos darbuotojų pagrindinių socialinių teisių chartijoje, kelia sau uždavinius didinti užimtumą, gerinti gyvenimo ir darbo sąlygas siekiant jų suvienodinimo ir tolesnio gerėjimo, skatinti deramą socialinę apsaugą, įmonių vadovų ir darbuotojų dialogą, žmoniškųjų išteklių plėtotę, siekiant nuolatinio aukšto užimtumo lygio ir kovodamos su socialine atskirtimi. Šiuo tikslu Bendrija ir valstybės narės įgyvendina priemones, atsižvelgdamos į įvairias nacionalinės patirties formas ir kovodamos su socialine atskirtimi. Jos tiki, kad tokia raida plėtosis ne tik dėl socialinių sistemų darnos užtikrinimui palankaus bendrosios rinkos poveikio, bet ir dėl šioje Sutartyje numatytos tvarkos ir įstatymų, kitų teisės aktų ir administracinės praktikos derinimo“ (European Union, 1997, p. 101).

Taip 1989 m. Bendrijos darbuotojų pagrindinių teisių chartijos nuostatos tapo privalomos visoms valstybėms narėms, tarp jų ir Didžiajai Britanijai. Tačiau šiame straipsnyje pateikiami ir du jame iškeltų tikslų siekimo apribojimai. Pirmasis siejamas su subsidiarumo, t. y. sprendimų priėmimo, principu, teigiančiu, kad sprendimai turi būti priimami tuo lygiu, kuriuo jie yra paveikiausi, nes Bendrija ir valstybės narės išvardytų tikslų turi siekti atsižvelgdamos į „valstybėse nusistovėjusios tvarkos skirtumus“, visų pirma sutartinių santykių srityje. Amsterdamo, anksčiau Maastrichto sutartyse pateiktose socialinės politikos gairėse pabrėžiama, kad socialinė apsauga, sveikatos apsauga bus įgyvendinama ir socialinės paslaugos teikiamos remiantis subsidiarumo principu, t. y. ES prisiims tik būtina teisinę ir politinę

atsakomybę, o valstybės narės yra ir liks pagrindinės politikos kūrėjos, atsakingos už jos rezultatus. Svarbu atkreipti dėmesį, kad minėtos politikos gairės patiria tam tikrus iššūkius, nes:

- subsidiarumo principas didele dalimi yra formalus principas, stokojantis konkrečių socialinės politikos tikslų ir direktyvų;
- ES socialinės politikos tikslai yra fragmentiški ir lieka kitų, pažangesnių, politikos sričių, ypač tokių kaip verslumas ir konkurencingumas, objektas.

Antrasis apribojimas siejamas su „ekonominiu realizmu“, nes reikalaujama, kad taikant atitinkamas priemones būtų atsižvelgta į „būtinumą išlaikyti Bendrijos ekonomikos konkurencingumą“.

Dėl šios priežasties ES socialinės politikos apžvalgininkai S. Leibfriedas ir P. Piersonas (1995) atkreipia dėmesį į lėtą valstybės savarankiškumo socialinės politikos srityje eroziją, kuri riboja valstybės narės gebėjimą projektuoti ir įgyvendinti socialinės politikos priemones valstybės narės lygiu. Kitas socialinės politikos apžvalgininkas F. W. Scharpfas (2001) šį reiškinį įvertino kaip akivaizdų ES politikos formavimo deficitą: ES gebėjimai formuoti, kurti ir įgyvendinti politiką nedidėja tokiu mastu ir kokybe, kaip yra mažinamas valstybių narių savarankiškumas. Šio proceso rezultatas – didėjanti socialinės politikos srities teisinės kompetencijos, išmanymo ir eksperimentavimo nedarna ir su tuo susiję nenumatyti padariniai ir neigiami reiškiniai. Nors Europos Komisija ilgokai nebuvo svarbi socialinės politikos dalyvė, Amsterdamo sutarties 137 (buv. 118) straipsnyje tai pakeista suteikiant kompetenciją ES tam tikrose pagrindinėse srityse, o kitose srityse ES akivaizdžiai atleidžiant nuo atsakomybės.

Amsterdamo sutarties 137 (buv. 118) straipsnyje numatyta, kaip Europos Sąjungos socialinės politikos tikslai turėtų būti pasiekti, ir išvardytos sritys, kuriose, kaip pabrėžiama sutartyje, Bendrija remia ir papildo valstybių narių veiklą:

- darbo aplinkos gerinimas siekiant užtikrinti darbuotojų saugumą;
- darbo sąlygos;
- darbuotojų informavimas ir konsultavimas;
- netekusių darbo asmenų integracija;
- vienodos vyrų ir moterų galimybės.

Tačiau 137 (buv. 118) straipsnio antroje dalyje sakoma, kad Bendrija neketina derinti standartų, bet direktyvomis siekia nustatyti tam tikrą nesumažinamą minimumą. Jos normoje nurodoma, kad šiomis direktyvomis bus vengiama administracinius, finansinius ir teisinius apribojimus nustatyti tokiu būdu, kuris stabdytų smulkiųjų ir vidutinių įmonių kūrimą ir plėtimą. Taryba teisės aktus priima 251 straipsnyje nustatyta tvarka pasitarusi su

Ekonomikos ir socialinių reikalų komitetu bei Regionų komitetu. Tai dar kartą rodo ryšį su „ekonominiu realizmu“, būdingu tuometinei socialinei politikai.

Trečiojoje 137 (buv. 118) straipsnio dalyje skelbiama, kad „Taryba, Komisijos siūlymu pasitarusi su Europos Parlamentu, Ekonomikos ir socialinių reikalų bei Regionų komitetais, vienbalsiai priima šių sričių teisės aktus:

- darbuotojų socialinio draudimo ir socialinės apsaugos;
- darbuotojų socialinės apsaugos, kai nutraukiama darbo sutartis;
- atstovavimo darbuotojų ir darbdavių interesams bei šių interesų ir bendrų sprendimų gynimo atsižvelgiant į šio straipsnio 6 dalį;
- Bendrijos teritorijoje teisėtai gyvenančių trečiųjų šalių piliečių užimtumo sąlygų;
- finansinių įmokų užimtumui ir darbo vietų kūrimui skatinti, nepažeidžiant su Socialiniu fondu susijusių nuostatų“ (European Union, 1997, p. 101).

Šios sutarties nuostatos dar kartą rodo, kad svarbius sprendimus dėl Sąjungos darbuotojų socialinės apsaugos Taryba ir toliau priima visais balsais (vienbalsiai). Būtina pasakyti, kad Amsterdamo sutartis pradėjo Europos užimtumo strategiją (125–130 straipsniai), kurios pagrindinės kryptys apibendrintai įvardintos kaip darbo vieta, įgūdžiai ir mobilumas, besikeičianti darbo rinka ir integruota visuomenė. Valstybės narės, atsižvelgdamos į esminius Europos ekonominius ir socialinius pokyčius, Europos Sąjungos sutartį papildė atskiru užimtumui skirtu skyriumi ir pirmą kartą užimtumo politiką paskelbė bendru Europos uždaviniu. Europos Komisijai šia sutartimi suteiktos naujos teisės spręsti gamybinius santykius ir atskirties problemą (136–145 straipsniai). 140 (buv. 118 c) straipsnyje skelbiama, kad Komisija skatina valstybes nares bendradarbiauti ir sudaro sąlygas derinti jų veiksmus visose socialinės politikos srityse, ypač rūpinantis:

- užimtumui;
- darbo teise ir darbo sąlygomis;
- pagrindiniu ir aukštesniojo profesiniu rengimu;
- socialine apsauga;
- nelaimingų atsitikimų darbe ir ligų prevencija;
- darbo higiena;
- teise burtis į asociacijas ir teise į derybas dėl kolektyvinių sutarčių tarp darbdavių ir darbuotojų.

Šiuo tikslu Komisija glaudžiai bendradarbiauja su valstybėmis narėmis atlikdama tyrimus, teikdama nuomones bei organizuodama pasitarimus ir valstybių lygiu kylančiais, ir tarptautinėms organizacijoms rūpimais klau-

simais. Prieš teikdama šiame straipsnyje numatytas nuomones, Komisija tariasi su Ekonomikos ir socialinių reikalų komitetu (European Union, 1997, p. 101).

Užimtumo politikai ypač reikšmingas buvo Amsterdamo sutarties 141 (buv. 119) straipsnis, kuriame nurodyta, kad „kiekviena valstybė narė užtikrina, kad būtų taikomas principas už vienodos vertės darbą vienos ir kitos lyties darbuotojams mokėti vienodą užmokestį“ (European Union, 1997, p. 4). Taigi Amsterdamo sutartis sukūrė teisinę darbo politikos bazę, pabrėžė užimtumo svarbą įgyvendinant ES kitų sričių politikas, palengvino sprendimų priėmimą darbo santykių klausimais Europos Taryboje kvalifikuotos daugumos būdu (buvo vienbalsiai), tai užkirto kelią atskirai šaliai blokuoti sprendimus ir rekomendacijas, būtinas visiems Europos Sąjungos piliečiams.

Šia sutartimi taip pat sustiprintas vyrų ir moterų lygybės principas. Naujuoju 13 sutarties straipsniu (buv. 6a straipsnis) Tarybai leidžiama esant visų sutikimui imtis visų įmanomų priemonių kovojant su diskriminacija ir jos šaltiniais dėl lyties, rasės, etninės kilmės, religijos, negalios, amžiaus arba seksualinės orientacijos (European Union, 1997, p. 47).

Aukščiau išvardintų straipsnių nuostatos pagal jose nurodytą tvarką išplėtotos Bendrijos antrinės teisės aktuose: reglamentuose, direktyvose, sprendimuose. Pažymėtina, kad antriniais teisės aktais, priimti remiantis steigimo arba jas pakeičiančiomis sutartimis, įgyja Bendrijos teisės bruožus – teisės viršenybę ir, esant tam tikroms sąlygoms, – tiesioginį galiojimą. Tai padeda veiksmingiau įgyvendinti socialines teises, kurių įgyvendinimas pagal kontrolės mechanizmus, numatytus tarptautinėse sutartyse, neretai nėra pakankamai veiksmingas ginant konkretaus darbuotojo teises (Baltutytė, 2003, p. 306). Darbuotojų socialinės teisės Bendrijoje buvo sukonkretintos ir įtvirtintos antriniuose teisės aktuose, kurie buvo priimti tokiose srityse kaip: laisvas darbuotojų judėjimas, socialinės apsaugos sistemų koordinavimas, vyrų ir moterų lygiateisiškumas darbo santykiuose, sauga ir sveikata darbe, jaunuolių apsauga darbe, motinystės apsauga, darbo, poilsio laikas, naktinis darbas, individualios darbo sutartys, kolektyviniai atleidimai, įmonių perkėlimas ir darbuotojų įgytos teisės, darbuotojų apsauga įmonių nemokumo atvejais, darbuotojų informavimas ir konsultavimas. Pavyzdžiui, tokiai svarbiai užimtumo politikos sričiai kaip laisvas darbuotojų judėjimas ir socialinės apsaugos sistemų koordinavimas svarbiausi buvo šie antrinės teisės aktai: Tarybos 1968 m. spalio 15 d. reglamentas 1612/68 dėl laisvo darbuotojų judėjimo Bendrijos ribose; Komisijos 1970 m. birželio 29 d. reglamentas 1251/70 dėl darbuotojų, pagal darbo sutartį dirbusių valstybėje narėje, teisės pasilikti tos valstybės teritorijoje; Tarybos reglamentas

1408/71 dėl socialinės apsaugos sistemų taikymo pagal darbo sutartį dirbantiems asmenims, savarankiškai dirbantiems asmenims ir jų šeimų nariams, persikeliantiems Bendrijoje (su pakeitimais ir papildymais); Tarybos reglamentas 574/72, nustatantis reglamento 1408/71 įgyvendinimo tvarką (su pakeitimais ir papildymais).

Apibendrinant Amsterdamo sutarties svarbą užimtumo ir socialinei politikai, būtina pasakyti, kad, ją priėmus, Europos Sąjungos valstybių narių socialinės politikos ir užimtumo tikslų skirtumai išnyko – šiuos klausimus imta spręsti Europos Sąjungos lygiu. Susitarimas dėl socialinės politikos sudarė neatsiejamą Amsterdamo sutarties dalį, o jos nuostatos be išimčių taikomos visose valstybėse narėse – visi ES piliečiai (atskiriant juos nuo ES gyventojų) nuo tol galėjo naudotis per paskutinį XX a. dešimtmetį priimtą socialinę politiką reglamentuojančių teisės aktų, kurių nuostatos taikomos ir Didžiojoje Britanijoje, teikiamais pranašumais.

Būtina pabrėžti, kad įrašyti minėtus užimtumo politikos reikalavimus į Amsterdamo sutartį skatino tai, kad Europos Komisija, vadovaudamasi pasiektais laimėjimais įgyvendinant Žaliosios ir Baltosios knygos nuostatas socialinės politikos ir užimtumo srityje, amžių sandūroje buvo numachiui naują socialinių veiksmų programą, kurioje ypač reikšminga vieta skirta užimtumui. Pagrindiniai šios programos tikslai – skatinti integruotos visuomenės kūrimąsi, parengti asmenis gyventi besikeičiančioje darbo rinkoje visuotinės globalizacijos ir spartaus technologijų tobulėjimo laikais. Pagrindinės programoje numatytų veiksmų sritys – tai darbo vietos, įgūdžiai ir judumas, besikeičianti darbo rinka ir integruota visuomenė. Be to, 1997 m. Liuksemburge vykusio viršūnių susitikimo metu Europos valstybių vyriausybių vadovai priėmė pirmąjį Europos Sąjungos istorijoje „užimtumo gairių rinkinį“, kurio tikslas – skatinti kurti veiksmingesnę darbo rinkos politiką. Vadovaujantis šiomis gairėmis, susitarta neapsiriboti pasyvia paramos bedarbiams forma (piniginėmis išmokomis), o pagrindinį dėmesį skirti prevencinėms priemonėms. Tuo tikslu suformuluoti keturi Europos Sąjungos užimtumo politikos ramsčiai: darbo ieškančių asmenų tinkamumas darbui, verslumas, verslo ir darbuotojų gebėjimas prisitaikyti prie ekonominių ir technologinių pokyčių bei moterų, vyrų ir neįgaliųjų lygios galimybės. Jie reguliavo Europos užimtumo strategiją (EUS) iki pat 2002 metų.

Tai – ne tik valstybių narių užimtumo politikos gairės, bet ir neatsiejama Europos Sąjungos politikos dalis, todėl šių nuostatų laikomasi ne tiek konkrečios valstybės, kiek visos Europos lygiu. Darbo rinkos politika yra Europos užimtumo strategijos dalis, todėl valstybės narės derina savo sprendimus ir veiksmus pagal tokią schemą:

1. Komisijos siūlymu metų pradžioje Taryba tvirtina daugybę prioritetinių veiklos sričių.
2. Kiekviena valstybė rengia nacionalinį veiksmų planą, kuriame numatoma, kaip minėtas gaires įgyvendinti.
3. Komisija ir Taryba bendrai vertina kiekvienos šalies parengtą veiksmų planą ir pateikia ataskaitą gruodžio mėnesį Europos viršūnių tarybai. Komisija taip pat pateikia rekomendacijas, kaip reikėtų koreguoti kitais metais taikytinas užimtumo priemones (Europos užimtumo ir socialinė politika, 2001, p. 12).

Be to, Europos viršūnių taryba gali rekomenduoti konkrečias priemones, padėsiančias vyriausybėms įgyvendinti iškeltus užimtumo politikos tikslus. Europos Sąjunga, kurdama ir įgyvendindama savo ir remdama valstybių narių vykdomą politiką, užsitikrina dvejopą dalyvavimą formuojant užimtumo politiką. „Užimtumo gairių rinkinys“ labiau paveikė sprendimų priėmimą Europos Sąjungos lygiu dėl tokių konkrečių veiksmų kaip „augimo ir užimtumo iniciatyva“ ir finansinės paramos programa, skirta smulkiam ir vidutiniam verslui (SVV). Šios programos tikslas – supaprastinti smulkaus ir vidutinio verslo prieigą prie rizikos kapitalo ir finansinių garantijų, nes smulkaus ir vidutinio dydžio verslo įmonės paprastai dažniau taiko naujoves ir sukuria daugiau darbo vietų negu kitos verslo įmonės.

Europos užimtumo strategija numatė ES institucijų veiklą trimis kryptimis: a) direktyvų priėmimo (užimtumo direktyvos); b) atviro koordinavimo metodo (nacionalinių veiklos planų detalizavimas valstybėse narėse); c) tolesnių priemonių numatymo (daugiašalės kontrolės principas). Verta pasakyti, kad bendrų, su užimtumu susijusių tikslų nustatymas ir įgyvendinimas, nacionalinių strategijų ir praktikų palyginimas ir, galiausiai, kontrolė sąlygojo konkrečių rekomendacijų valstybėms narėms priėmimą. Tokia užimtumo strategijos sistema lėmė kokybinius Europos užimtumo politikos pokyčius. Šalys kandidatės buvo įtrauktos į šį procesą, nes turėjo kartu su Europos Sąjunga ir socialiniais partneriais parengti bendrus užimtumo įvertinimo dokumentus. Taigi 1997 m. Liuksemburge Europos Tarybos priimta Europos užimtumo strategija buvo svarbi priemonė kovoti su aukštu nedarbo lygiu Europos Sąjungoje atsižvelgiant į nacionalinius skirtumus. Nacionalinių vyriausybių vaidmuo tapo esminis įgyvendinant šią užimtumo strategiją. Liuksemburgo išvadose taip pat minėta, kad Europos užimtumo strategiją reikia suprasti kaip nuolatinio mokymosi procesą. Viršūnių tarybos susitikime Liuksemburge 1997 m. ir derybose dėl užimtumo politikos pradėtas taikyti atviro koordinavimo metodas (buvęs „švelniosios teisės“ požiūris), kuris buvo įtvirtintas Amsterdamo ir Nicos sutartyse bei vėlesniuose Europos Sąjungos dokumentuose.

Įgyvendinti strateginius užimtumo tikslus Europos Sąjungai padeda Europos socialinis fondas (ESF), kaip pagrindinė finansinė priemonė, įkurta 1957 m. Romos sutartimi ir skirtas bedarbiams mokyti ir perkvalifikuoti. Po 1988 m. struktūrinės politikos reformos Europos socialinis fondas atlieka svarbų vaidmenį kovojant su ilgalaikiu nedarbu ir integruojant jaunimą į darbo rinką per profesinį mokymą, teikiant įdarbinimo subsidijas naujai sukurtose darbo vietose ir skatinant savarankišką įsidarbinimą. Jo tikslai:

- padėti užkirsti kelią nedarbui ir kovoti su juo;
- padėti Europos darbo jėgai ir įmonėms geriau pasirengti naujiems išbandymams ir neleisti, kad žmonės atitrūktų nuo darbo rinkos.

Europos socialinis fondas finansuoja švietimą ir profesinį rengimą, paramą įsidarbinant, mokslinius tyrimus ir technologijų plėtrą, socialinės ekonomikos projektus; nukreipia Europos Sąjungos pinigus reikiama linkme ir padeda valstybėms narėms įgyvendinti užsibrėžtus siekius, kad būtų sukurta daugiau ir geresnių darbo vietų (Europos užimtumo ir socialinė politika, 2001, p. 13).

2002 m. kovą Barselonoje Europos Taryba svarstė Europos užimtumo strategiją ir 1997 m. Liuksemburge sukurta ramsčių struktūrą (užimtumas, verslumas, prisitaikomumas ir lygios galimybės) pakeitė trimis tarpusavyje susijusiais tikslais: visiškas užimtumas, darbo kokybė ir produktyvumas bei socialinė sanglauda ir įterptis (Presidency Conclusions. Barcelona European Council. 15 and 16 march 2002). Nuo Europos Tarybos posėdžio Barselonoje 2002 m. kovą Europos užimtumo strategija įžengė į antrąjį savo veiklos etapą.

1.4.5. V etapas: Nicos sutartis – socialinės atskirties mažinimo strategijos pagrindimas

Europos Sąjungos viršūnių susitikime Nijoje 2000 m. gruodį aptarti Europos Sąjungos plėtros klausimai ir susitarta dėl naujos sutarties pasirašymo. Svarbu tai, kad šiame susitikime buvo priimta Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija, kuria sustiprinti sutarčių konstituciniai pagrindai ir konsoliduotos pagrindinės teisės. Labai svarbu tai, kad joje keliamas pilietinių ir socialinių teisių suteikimo klausimas ne tik darbuotojams, bet ir piliečiams. Chartija sustiprino individualių teisių apsaugą Europos Sąjungos įstatymais, padarydama nuorodą į ES institucijas, pabrėžė žmogaus teisių svarbą kaip bendrą Europos Sąjungos vertybę. Ši chartija – tai reikšmingas dokumentas, skelbiantis pagrindinių teisių, kurias Europos Sąjunga įsipareigoja gerbti, katalogą, apimančią pilietines, politines (toks katalogas Euro-

pos Sąjungoje pateiktas pirmą kartą) ir socialines teises (tam tikras šių teisių katalogas, kaip jau minėta anksčiau, buvo pateiktas 1989 m. Bendrijos darbuotojų pagrindinių socialinių teisių chartijoje) (Žmogaus teisės, 2000, p. 127).

Chartijos preambulėje skelbiama, kad Sąjunga, įkvėpta savo moralinio ir dvasinio paveldo, yra sukurta remiantis bendrais ir neatskiriamais žmogaus orumo, laisvės, lygybės ir solidarumo principais. Sąjungos pilietybės ir laisvės, saugumo ir teisingumo sąvokų įvedimas individą daro jos veiklos centru. Sąjunga pritaria bendrų vertybių išsaugojimo ir puoselėjimo siekiui pripažįstant Europos kultūrų ir nacionalinių vertybių įvairovę. Ji taip pat saugo laisvą asmenų, prekių kapitalo ir paslaugų judėjimą, kaip ir įstaigų laisvę. Be to, I skyriuje skelbiama, kad kiekvienas Sąjungos pilietis gali laisvai ieškoti darbo, dirbti ir gauti paslaugų visose valstybėse narėse (ch. I, str. 15). Kitoje dokumento dalyje draudžiama bet kokia diskriminacijos forma dėl lyties, rasės, kalbos, religijos arba priklausymo kitoms mažumų grupėms.

Chartijos paskelbimas – Europos Ministrų Tarybos, Europos Parlamento ir Europos Komisijos išpareigojimas gerbti chartijoje išdėstytas teises, laisves ir principus, vis platesnės politinės Europos Sąjungos valstybių integracijos siekio liudijimas. Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijoje puoselėjamos šešios pagrindinės vertybės: orumas, laisvės, lygybė, solidarumas, piliečių teisės ir teisingumas, ir taip pavadintuose Chartijos skyriuose sugrupuotos pagrindinės teisės, tarp jų ir socialinės:

I. Orumas

5 straipsnis. Vergijos ir priverčiamojo darbo uždraudimas.

II. Laisvės

9 straipsnis. Teisė tuoktis ir teisė sukurti šeimą.

10 straipsnis. Minties, sąžinės ir religijos laisvė.

11 straipsnis. Saviraiškos ir informacijos laisvė.

12 straipsnis. Susirinkimų ir asociacijos laisvė.

13 straipsnis. Menų ir mokslų laisvė.

14 straipsnis. Teisė į mokslą.

15 straipsnis. Laisvė pasirinkti užsiėmimą ir teisė įsidarbinti.

17 straipsnis. Teisė į nuosavybę.

III. Lygybė

21 straipsnis. Nediskriminavimas.

22 straipsnis. Kultūrų, religijų ir kalbų įvairovė.

23 straipsnis. Vyrų ir moterų lygybė.

24 straipsnis. Vaiko teisės.

25 straipsnis. Senyvų žmonių teisės.

26 straipsnis. Neįgalių žmonių integracija.

IV. Solidarumas

27 straipsnis. Darbuotojų teisė į informavimą ir konsultavimą įmonėje.

28 straipsnis. Kolektyvinių derybų ir veiksmų teisė.

29 straipsnis. Teisė į įdarbinimo paslaugas.

30 straipsnis. Apsauga nepagrįsto atleidimo iš darbo atveju.

31 straipsnis. Tinkamos ir teisingos darbo sąlygos.

32 straipsnis. Vaikų darbo draudimas ir jaunuolių apsauga darbe.

33 straipsnis. Šeimos ir profesinis gyvenimas.

34 straipsnis. Socialinė apsauga ir socialinė parama.

35 straipsnis. Sveikatos apsauga.

Kituose straipsniuose taip pat yra socialinių teisių elementų, nes, kaip jau minėta, Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijoje deklaruojamos ne tik įprastai formuluojamos teisės, bet ir principai bei laisvės: pavyzdžiui, laisvė užsiimti verslu (16 straipsnis), bendrųjų ekonominių paslaugų prieinamumas (36 straipsnis), aplinkos apsauga (37 straipsnis), vartotojų apsauga (38 straipsnis) ir kt. Pažymėtina, kad socialinių teisių yra mažiau ir jos formuluojamos gerokai abstrakčiau negu, pavyzdžiui, Europos socialinėje chartijoje, kurioje gana išsamiai atskleidžiamas teisių turinys, arba Europos Bendrijos darbuotojų pagrindinių socialinių teisių chartijoje (Baltutytė, 2003, p. 318). Be to, deklaruojant su darbu susijusias teises nepateikta nė vienos nuostatos apie darbo apmokėjimą, nors Europos Bendrijos darbuotojų pagrindinių teisių chartijoje tokios nuostatos, įskaitant ir darbuotojų teisę į teisingą darbo apmokėjimą, užtikrinantį deramą gyvenimo lygį, deklaruojamos 5 straipsnyje. Teisė į teisingą darbo apmokėjimą, kaip viena iš pagrindinių darbo teisių, reglamentuota ir Europos socialinėje chartijoje (4 straipsnis). Naujoje chartijoje neteikiami ir socialinės apsaugos standartų reikalavimai, skelbiami Europos socialinėje chartijoje (12 straipsnis). Šiek tiek konkretnė ir neabejotinai svarbi šios srities nuostata pateikiama chartijos 34 straipsnio „Socialinė apsauga ir socialinė parama“ 3 dalyje, kurioje nustatyta, kad, siekdama įveikti socialinę atskirtį ir skurdą, Sąjunga pripažįsta ir gerbia teisę pagal Bendrijos ir nacionalinių įstatymų taisykles ir praktiką į socialinę paramą ir būstą, kad būtų galima užtikrinti deramą gyvenimą tiems, kuriems trūksta reikiamų išteklių (Žmogaus teisės, 2000, p. 136).

Chartijos 51 straipsnyje nurodyta, kad valstybės narės turėtų gerbti joje nustatytas teises, laikytis jos principų ir taikyti ją pagal savo atitinkamus įgaliojimus. Tačiau Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija buvo priimta kaip deklaracija, o tai reiškia, kad neturėjo privalomojo pobūdžio, kurį

buvo planuojama Chartijai suteikti priimant sprendimą jos nuostatas įtraukti į Bendrijų sutartis. Pabrėžiant Chartijos svarbą Europos Sąjungos socialinės politikos raidai, reikėtų pasakyti, kad ji prisidėjo prie Europos socialinio modelio vertybių ir elementų pagrindimo, socialinės dimensijos Europos Sąjungos dokumentuose įtvirtinimo, o jos pagrindiniai principai buvo įdiegti į naują valstybių narių sutartį, kuri oficialiai pasirašyta valstybių vadovų 2001 m. vasario 26 d. Nioje.

Pagrindinis Nicos sutarties laimėjimas – Europos Sąjungos institucijų reforma, kuri buvo būtina Europos Sąjungos plėtros prieda. Nicos sutarties protokole dėl Europos Sąjungos plėtros numatyta Tarybos, Komisijos, Europos Parlamento ir kitų institucijų sudėtis Europos Sąjungai išsiplėtus iki 27 valstybių narių. Sutartyje padaryti administraciniai pakeitimai: perskirstytas valstybių narių balsų pasiskirstymas Ministrų Taryboje taip, kad būtų apsunkintos galimybės blokuoti kvalifikuotos daugumos nuomonę. Vis dėlto balsavimo reorganizacija naudinga didesniosioms valstybėms, ypač Vokietijai: Europos Parlamento narių skaičius Nicos sutartimi sumažintas iki 732 ir nustatytas vietų Parlamente paskirstymas, kuris priklauso nuo gyventojų skaičiaus (išvesta formulė). Numatyta pakeisti Komisijos sudėtį – nuo 2005 m. Komisiją sudaro po vieną kiekvienos valstybės narės atstovą. Padaryti pokyčiai Teisingumo Teisme (po vieną kiekvienos valstybės narės teisėją, bet pirmininkas gali susitikti su 13, o ne būtinai su visais); Audito rūmuose (kvalifikuotos daugumos balsavimas, bet ne vienbalsis sprendimų priėmimas, kaip buvo iki tol), Ekonominių ir socialinių reikalų komitete ir Regionų komitete (abiejuose yra ne daugiau kaip 350 narių). Be to, gerbiant fundamentines teises, Nicos sutartimi Taryba įgalinta keturių penktadalių balsų dauguma kreiptis ir skirti nuobaudą valstybei narei, kurioje įvyko teisių ir (arba) laisvių pažeidimas. Sutartyje pažymėta, kad visi 31 *acquis communautaire* skyriai turi būti uždaryti, ir tada šalis kandidatė gali būti priimta į Europos Sąjungą.

Nicos sutartis šalių kandidačių buvo palankiai įvertinta, tačiau Europos Sąjungos valstybėse narėse buvo kritikuota dėl nepakankamos institucijų reformos, sudėtingų sprendimo procedūrų, nors tai ir nesutrukdė valstybių narių parlamentams jos ratifikuoti, išskyrus Airiją: 2001 m. referendume Airija nepritarė Nicos sutarčiai (už balsavo tik 34 proc.), tačiau teigiamas pakartotinis balsavimas 2002 m. atvėrė kelią Europos Sąjungos plėtrai. Tačiau nebuvo pasiekta didesnės pažangos kuriant bendrą Europos socialinę erdvę: nors sukurti tam tikri bendri socialiniai standartai ir reikalavimai, jie kai kuriose šalyse sunkiai įgyvendinami, egzistuoja nacionalinių taisyklių, įstatymų socialinės politikos skirtumai, sunkinantys jų derinimą ir koordinavimą.

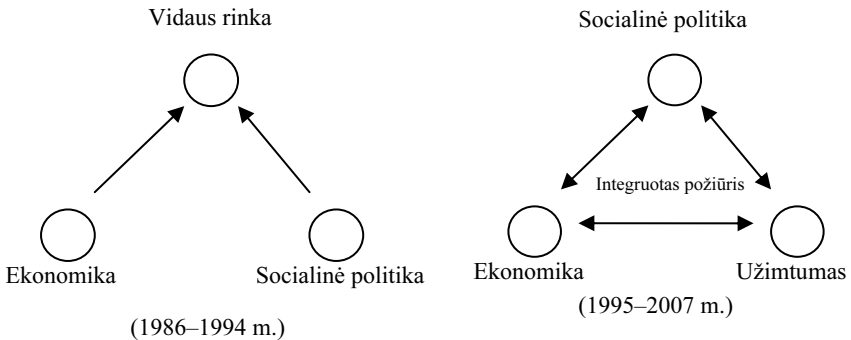
Būtina pažymėti, kad Nicos sutartyje įtvirtinti Europos viršūnių tarybos susitikimo Lisabonoje 2000 m. kovą (plačiau žr. paragrafe 1.4.6.) ir tu pačių metų gruodį Nicoje susitikimo metu kelti socialiniai klausimai: vadovaujantis atviro koordinavimo metodu, stiprinti valstybių narių bendradarbiavimą ir skatinti didesnę ekonominę, socialinę ir teritorinę sanglaudą siekiant sumažinti plėtros sukeltus skirtumus valstybėse narėse. Atviro koordinavimo metodas, pakeitęs subsidiarumo principą, nurodo geriausias veiklos kryptis ir, dalijantis geriausia patirtimi, užtikrina abipusę paramą. Jis taikomas tose srityse, kuriose įstatymai yra neįmanomi arba nepageidaujami. Atviro koordinavimo metodas buvo numatytas kaip tinkamas taikyti tose srityse, kurios yra ypač nacionalinės, bet reikalauja bendrų strategijų Europos lygiu. Vadovaujantis atviro koordinavimo metodu, socialinės politikos gairės arba tikslai nustatomi Europos Sąjungos lygiu, o valstybės narės raginamos įgyvendinti nacionalinius veiksmų planus, t. y. joms leidžiama pasirinkti būdus ir priemones tiems tikslams pasiekti. Atviro koordinavimo metodas sutvirtina decentralizuotą, bet tiksliai koordinuojamą procesą, kuriam būdingas nepriverstinis politikos dalijimasis tarp valstybių narių bei švelnios politinės priemonės, įskaitant sutarimą dėl bendrų tikslų, dalijimąsi geriausia patirtimi, etalonų naudojimą, sistemingą atskaitomybę, monitoringą, eksperimentinį mokymą (Porte, Pochet, 2004, p. 71–78, Kraemer, 2003). Atviro koordinavimo metodas yra sprendimas, kuriuo siekiama padidinti Europos konkurencingumą. Jis skatina įvairovę bei kompetenciją, tai – būdas „suderinti ekonomikos logiką su Europos socialinio modelio vertybėmis“ (Radaelli, 2003, p. 8). Kaip pabrėžia Claudio M. Radaelli (2003, p. 24), vienas iš pagrindinių atviro koordinavimo metodo bruožų yra naujas ir ribotesnis teisės vaidmuo. Šis metodas pamažu kuria Europos socialinės politikos paradigimą. Tai – bandymas sujungti Europos socialinį modelį su skirtingais Europos Sąjungos valstybių gerovės modeliais. Europos socialinis fondas padeda valstybėms narėms įgyvendinti socialinio įtraukimo politikas. Šis metodas iš pradžių taikytas kovoti su atskirtimi ir skurdu (nuo 2000 m.), vėliau pensijų (nuo 2002 m.), o nuo 2006 m. – sveikatos priežiūros ir ilgalaikio gydymo sistemų modernizavimo srityse. Jam pritaria įvairiais lygiais: nacionalinių vyriausybių, socialinių partnerių, pilietinės visuomenės, regioninių ir vietinių struktūrų.

1.4.6. Lisabonos strategijos iššūkiai socialinei politikai

Praejusio šimtmečio dešimtojo dešimtmečio viduryje, į Europos Sąjungą įstojus naujoms valstybėms narėms Švedijai ir Suomijai (1995 m.), Europos Sąjungos socialinė politika pasipildė skandinaviškuoju modeliu,

pasižyminčiu akivaizdžia ekonomikos, užimtumo ir socialinės politikos pusiausvyra. Tuo metu Europos Sąjungos valstybės senbuvės pradėjo keisti savo požiūrį į socialinę politiką: užimtumas buvo keliamas kaip savarankiškas tikslas, o ne tik kaip ekonominės politikos išdava; didesnis dėmesys skiriamas socialinei politikai kaip investicijai, o ne tik kaip išlaidoms, skirtoms sušvelninti socialinį netolygumą; pabrėžiama socialinės politikos reikšminga įtaka užimtumo politikos reikalavimų sistemai: lankstumui, saugumui, prisitaikomumui ir verslumui. Tokie požiūrio į socialinę politiką nuostatų pokyčiai padėjo žymiai sustiprinti Europos Sąjungos užimtumo ir socialinę politiką politiniu ir instituciniu požiūriu, pirmiausia į Amsterdamo sutartį įtraukus „Užimtumo“ skyrių ir Maastrichto socialinį protokolą, vėliau – Europos viršūnių susitikime Lisabonoje 2000 m. kovą išskėlus integruotus ekonominius ir socialinius tikslus ir paskelbus jų įgyvendinimą vadovaujantis atviro koordinavimo metodu kaip nauja socialinės politikos priemone. Europos viršūnių susitikime Lisabonoje 2000 m. kovą priimtoje Darbotvarkėje, į istoriją įėjusioje Lisabonos strategijos vardu, buvo pasiūlytas suderintas požiūris, siejantis ekonominius, užimtumo ir socialinės sanglaudos aspektus. Tai – vadinamasis „Lisabonos trikampis“ (1 diagrama).

1 diagrama. Lisabonos strategija



Europos Sąjungos valstybių narių socialinių politikų analizė rodo, kad nepriklausomai nuo pasiektos pažangos socialinė politika visada atsiliko nuo ekonominės politikos. Lisabonos strategija išskėlė uždavinį pakeisti tokią nusistovėjusią praktiką jungiant ekonomikos, užimtumo ir socialinę politikas ir keliant bendrus jų tikslus:

- gerinti konkurencingumą;

- siekti visiško užimtumo;
- skatinti socialinę sanglaudą.

Būtina pažymėti, kad šios trys politikos nekonfrontuoja, bet sustiprina viena kitą, o Šiaurės šalių ekonominė ir socialinė situacija akivaizdžiai tai patvirtina.

Lisabonos strategijos tikslas – pasiekti, kad Europos Sąjunga per dešimtmetį taptų „konkurencingiausia ir dinamiškiausia žinių pagrindu augančia ekonomika pasaulyje, kurioje būtų suderinta darni ekonominė plėtra su didesniu ir geresnės kokybės užimtumu ir tvirtesne socialine sanglauda“ (Lisbon. European Council 23 and 24 March 2000, p. 1). Taigi Lisabonos strategijoje neapsiribota nedarbo problemomis: praplėsti atviro koordinavimo metodo srities klausimai, siekta suderinti ekonominius ir socialinius klausimus, kad ekonominė plėtra ir socialinė sanglauda stiprintų viena kitą. Šis metodas buvo pagrindinė Lisabonos strategijos dalis. „Lisabonos strategiją galima vertinti kaip santykinai naujos ES politikos įgyvendinimo priemonės – atviro koordinavimo metodo – įtvirtinimą“ (Kraemer, 2003, p. 4). Atviro koordinavimo metodas Lisabonoje buvo pristatytas kaip integruotas požiūris siekiant ekonominės ir socialinės pažangos. Atviro koordinavimo metodas buvo nauja procedūra, kuria nustatyti keturi pagrindiniai žingsniai, susiję su užimtumu ir Europos užimtumo strategija:

- pirmasis – kasmet priimti užimtumo gaires Europos lygiu;
- antrasis – ten, kur tinka, įvesti kokybines ir kiekybines rodykles ir etalonus, pritaikytus skirtingiems valstybių narių poreikiams, kaip priemonę palyginti geriausias praktikas;
- trečiasis – pateikti valstybių narių nacionalinius veiksmų planus (NVP) užimtumo srityje;
- ketvirtasis – Komisijai tuos planus įvertinti pateikiant rekomendacijas, taip pat Komisijai ir Tarybai kasmet leisti Jungtinę užimtumo ataskaitą (Kraemer, 2003; Radaelli, 2003).

Šis metodas nenumato jokių sankcijų aukščiau išvardytų tikslų nesilaikančioms valstybėms narėms, taigi nėra privalomas. Vis dėlto jis daro didelį poveikį valstybėms narėms, kad šios pradėtų įgyvendinti nurodymus, siektų bendrų tikslų ir atitinkamai koreguotų savo veiklą.

Lisabonos strategija, numatyta laikotarpiui iki 2010 m., įgyvendinama dviem etapais: pirmasis – 2000–2004 m., antrasis – 2005–2010 m. Joje iškelti tikslai, kurie turėtų būti pasiekti iki laikotarpio pabaigos: 2010 m. pasiekti 70 procentų asmenų užimtumą, 60 procentų moterų užimtumą, taip pat 50 procentų vyresnio amžiaus vyrų ir moterų užimtumą. 2001 m. Stokholme Europos Sąjungos viršūnių susitikime nustatyti tarpiniai tikslai: iki 2005 m. pasiekti, kad būtų užimti 67 procentai visų ir 57 procentai moterų.

Buvo aišku, kad toks tikslas reikalauja naujo požiūrio, tad atviro koordinavimo metodas ir buvo atsakas į šį reikalavimą (Lisbon. European Council 23 and 24 March 2000).

Viena iš Lisabonos strategijos sričių yra socialinės apsaugos modernizavimas kuriant aktyvią socialinės gerovės valstybę. Šios nuostatos vėliau įtvirtintos daugelyje svarbiausių Europos Komisijos dokumentų. Nicoje 2000 m. (gruodžio mėn). Europos viršūnių taryba patvirtino „Socialinę darbotvarkę 2000–2004 m.“. Tai buvo pirmoji ES socialinės politikos programa, kurioje išvardinti svarbiausi principai, kuriais remiantis turėtų būti siekiama socialinės pažangos, tvirtai išpareigojant užtikrinti teigiamą ekonominę, užimtumo ir socialinę politikos sąveiką, – t. y. tolesnis Europos integruoto modelio plėtojimas, socialinės apsaugos sistemų modernizavimas, atsižvelgiant į nūdienos visuomenės poreikius. Be to, minėtame dokumente atkreiptas dėmesys į „socialinės politikos nebuvimo kainą“ arba nepakanamai paveikios socialinės politikos neigiamas pasekmes, kai sparčių socialinių demografinių pokyčių kontekste nepajėgiama užtikrinti darnios visuomenės raidos, pagrindinių jos narių teisių ir bendrųjų vertybių apsaugos. Reikšminga, kad socialiniams klausimams spręsti Europos Sąjungos mastu Nicoje patvirtinta nuosekli socialinės atskirties mažinimo programa:

- kovoti už labiausiai socialiai pažeidžiamus;
- garantuoti dalyvavimą užimtume ir resursuose;
- mobilizuoti socialinius veikėjus;
- užkirsti kelią atskirčiai.

Ypač svarbu buvo tai, kad pirmą kartą atskiros Europos Sąjungos valstybės narės buvo įpareigosotos iki 2001 m. parengti nacionalinius veiksmų planus socialinei atskirčiai mažinti. Pirmuoju Lisabonos strategijos įgyvendinimo laikotarpiu užtikrinant minėtų trijų politikų (ekonominės, socialinės ir užimtumo) sąveiką buvo:

- parengti Europos Sąjungos politikos dokumentai Lisabonos strategijai įgyvendinti (direktyvos, Bendrijos programos, veiksmų planai, rekomendacijos (4 lentelė);
- Lisabonos strategija papildyta aplinkos dimensija ir suformuluotas darnios raidos požiūris;
- Lisabonos strategija preliminariai įdiegta valstybėse narėse (tačiau labai nesubalansuota tarp atskirų sričių ir atskirų valstybių narių);
- pateikti pagrindiniai strategijos įdiegimo mechanizmai (parengtas pavasarinis Europos Tarybos susitikimas, reorganizuotas Tarybos formavimas ir grafikas, įtrauktas Europos Parlamentas ir kitos institucijos, socialiniai partneriai ir Europos lygmens organizuota pilietinė visuomenė, išplėtotos atviro koordinavimo metodo priemonės);

- įdiegti griežtesni valdymo mechanizmai į Europos Konstitucijos projektą (t. y. Bendrųjų reikalų taryba (General Affairs Council), ekonomikos ir socialinės politikos koordinavimas, įvairūs dokumentai, pagrindinės atviro koordinavimo metodo priemonės).

4 lentelė. Lisabonos strategija. Politikos sritys, europiniai veikslių planai ir konkrečios priemonės

<i>Politikos sritys</i>	<i>Europiniai veikslių planai</i>	<i>Kai kurios konkrečios priemonės</i>
Informacinė visuomenė	E. Europos veikslių planas	- Interneto prieinamumas mokymams, visuomeninėms organizacijoms, įstaigoms - E. prekyba
Įmonių politika	Daugiametė įmonių verslumo programa. Europos mažų įmonių chartija	- Parama veiklos pradžiai - Biurokratizmo sumažinimas
Novatorystės politika	Bendrų siekių sistema	- Nacionalinių novatorystės sistemų suformavimas
Tyrimų politika	Šeštoji bendroji tyrimų programa. Europos tyrimų sritis Tikslas – 3 proc. BVP Tyrimų veikslių planas	- Gerosios patirties tinklai - Integruoti projektai
Bendroji rinka	Bendrosios rinkos darbotvarkė Finansinių paslaugų veikslių planas Rizikos kapitalo veikslių planas	- Telekomunikacijų paketas - Energija - Bendroji oro erdvė - Bendrijos patentai - Galileo projektas
Švietimas	Bendri tikslai ir uždaviniai E. mokymas Bolonijos procesas aukštajame moksle Kopenhagos mokymosi visą gyvenimą deklaracija	- Naujos mokymosi visą gyvenimą priemonės - Laipsnių konvergencija ir kvalifikacijų pripažinimas
Užimtumas	Europos užimtumo strategija: Jungtinis užimtumo pranešimas: užimtumo kryptys ir rekomendacijos valstybių narių užimtumo politikai	- Geresnės užimtumo paslaugos - Prisitaikomumas ir saugumas - Aktyvus senėjimas
Socialinė apsauga	Bendri tikslai pensijų sąlygoms Integruotas požiūris į saugias ir tvirtas pensijas	- Teigiamo požiūrio į amžių formavimas
Socialinė ištęptis	Bendri tikslai Bendrijos veikslių programa kovai	- Užduočių priemonės nacionaliniams veikslių planams

<i>Politikos sritys</i>	<i>Europiniai veiksµ planai</i>	<i>Kai kurios konkrečios priemonės</i>
	su diskriminacija Lyčių lygybės strategijos gairės	
Aplinka	ES tvarios plėtros strategija Šeštoji bendroji veiksµ programą aplinkai Bendrijos „eco“ etiketės darbų planas	- Bendrijos „eco“ etiketės suteikimas - Aplinkos inspekcijos
Makroekonomikos politika	Ekonomikos politikos plačios kryptys Stabilumo ir augimo paktas	- Visuomeninių išlaidų nukreipimas skatinti augimą ir užimtumą

Lisabonos strategijos įgyvendinimo valstybėse narėse rezultatai vertinami remiantis ekonominės veiklos rezultatų – darbo vietų kūrimo ir augimo programų rodikliais, susietais su socialine apsauga. Valstybėms bendradarbiaujant socialinės apsaugos, atviro koordinavimo metodo socialinės įtraukties ir pensijų srityse, svarbi yra Europos Komisijos įsteigta Europos integruotos socialinės statistikos sistema (ESSPROS), leidžianti palyginti valstybių narių socialinės apsaugos duomenis.

Nors ESSPROS tikslai leidžia susidaryti išsamų socialinės apsaugos Europos Sąjungos valstybėse narėse vaizdą, ESSPROS metodika neapima tokių svarbių sričių kaip sveikatos apsaugos, būsto, skurdo, socialinės atskirties ir imigracijų statistikos. Reikšmingą šios statistikos analizę atlieka Eurostatas, o valstybės narės, remdamosi Socialinės apsaugos savitarpio informavimo sistema (MISSOC), keičiasi informacija, susijusia su socialine apsauga.

Pirmuoju Lisabonos strategijos įgyvendinimo laikotarpiu 2000–2004 m. pasiekta reikšmingos socialinės ekonominės pažangos. Įgyvendindamos pirmąją Socialinę darbotvarkę, valstybės narės pasiekė tam tikrų rezultatų užimtumo srityje. Europos Sąjungoje buvo įgyvendinta daug priemonių, pagerinusių moterų dalyvavimą darbo rinkoje: 1999–2003 m. moterų užimtumo lygis padidėjo 3,2 procentinio punkto ir, pasiekęs 56,1 procento ES-15, priartėjo prie Lisabonos strategijos tikslo – iki 2005 m. pasiekti 57 procentus (Socialinė darbotvarkė 2005–2010 m., 2005, p. 12). Apskritai Europos užimtumo strategija suaktyvino nacionalinę užimtumo politiką ir išryškino jos prevencinį aspektą. Tai reiškia, kad kuriama daugiau ir geresnių darbo vietų siekiant padėti žmonėms prisitaikyti prie besikeičiančios darbo rinkos, skatinamas mokymas, sudaromos tokios sąlygos, kad išmokų sistema skatintų žmones grįžti į darbą. Po tokių darbo rinkos reformų pastarojo

ekonomikos nuosmukio metu darbą prarado mažiau žmonių negu per ankstesnius.

Europos socialinio fondo, remiančio Europos užimtumo strategiją, biudžetas, numatytas 2000–2006 m. laikotarpiui, buvo 62,5 mlrd. eurų (Socialinė darbotvarkė 2005–2010 m., 2005, p. 12). Šis fondas padeda įgyvendinti aktyvaus užimtumo politiką, ypač investuodamas į žmonių mokymą ir darbo modelių įgyvendinimą, taip pat integruodamas socialiai pažeidžiamas grupes (pvz., romus, buvusius nuteistuosius ir kt.). Socialiai atskirtiems žmonėms taikomais projektais labiausiai siekiama juos įdarbinti.

Modernizuoti darbo organizavimą padėjo ir teisės aktai bei socialinis dialogas, pavyzdžiui, Europos Sąjungos teisės aktas, nustatantis minimalius standartus darbuotojų informavimo ir konsultavimo apie jiems įtakos turinčius pokyčius klausimais. Europos Sąjungos darbdaviai ir profesinės sąjungos, atsižvelgusios į naujus darbo modelius, išplėtė susitarimus. Pavyzdžiui, jie nustatė nuotolinio darbo ir su darbu susijusio streso įveikimo sąlygas, kurių bus paisoma atsižvelgiant į nacionalinę pramoninių santykių praktiką. Pradėjo veikti Europos darbo mobilumo portalas, padedantis darbo ieškantiems asmenims rasti informacijos apie darbus ir mokymosi galimybes visoje Europoje. Europos Sąjungoje tapo paprasčiau judėti neprarandant socialinio draudimo išmokų: nuodugniai peržiūrėjus 30 metų senumo teisės aktus, socialinės apsaugos taisyklės buvo labiau pritaikytos žmonėms, keliaujantiems į kitą valstybę narę arba dirbantiems joje. Kartu buvo pradėta taikyti Europos sveikatos draudimo kortelė, supaprastinanti procedūras asmenims, kuriems reikalingas sveikatos draudimas užsienyje.

Naujuosiuose teisės aktuose, priimtuose po 2000 m., Europos Sąjungos piliečiams užtikrintas bendras minimalus apsaugos nuo diskriminacijos lygis: atskiros direktyvos daugumoje kasdienio gyvenimo sričių draudžia diskriminaciją dėl rasės ir etninės kilmės, įteisina lygybę užimtumo srityje nepaisant skirtingos religijos arba įsitikinimų, negalios, amžiaus ir seksualinės orientacijos.

Europos Sąjungos valstybės susitarė dėl bendros sistemos socialinei atskirčiai mažinti. Buvo nustatyti pagrindiniai prioritetai, pagal kuriuos valstybės narės turi: aktyviau dalyvauti darbo rinkoje, modernizuoti socialinės politikos sistemas, gerinti sąlygas švietimo ir mokymo srityje, naikinti vaikų skurdą, užtikrinti tinkamą būstą, lengvinti prieigą prie kokybiškų paslaugų, panaikinti diskriminaciją ir integruoti etnines mažumas bei migrantus. Nors skurdo lygis tebėra aukštas, tam tikros pažangos esama kitose socialinės integracijos srityse. Pavyzdžiui, gerokai daugiau žmonių šiandien turi prieigą prie informacinių sistemų negu prieš penkerius metus.

Europos Sąjunga taip pat remia nacionalines pensijų sistemų reformas. Bendrųjų tikslų siekiama sprendžiant tris pagrindinius uždavinius: išlaikyti tokį pensijų dydį, kuris užtikrintų senyvo amžiaus žmonių gyvenimo kokybę, atsižvelgiant į pokyčius visuomenėje, pavyzdžiui, netipinę karjerą, užtikrinti ilgalaikį sistemų finansinį stabilumą ir modernizavimą. Dauguma valstybių narių jau pasiekė didelės pažangos, kad ateityje užtikrintų išlaidų valstybinėms pensijoms stabilumą. Tačiau, kaip nurodoma naujojoje socialinėje darbotvarkėje, būtina dėti daugiau pastangų, pavyzdžiui, skatinant žmones vėliau išeiti į pensiją ir sudaryti geresnes sąlygas gauti papildomą pensiją (Socialinė darbotvarkė 2005–2010 m., 2005, p. 12–13).

Baigiantis pirmajam laikotarpiui, pristatydamą Lisabonos strategijos įgyvendinimo apžvalgą 2005 m. vasario 9 d. Europos Sąjungos Komisija atkreipė dėmesį į tai, kad po intensyvaus užimtumo augimo laikotarpio ekonomikos augimo tempai ėmė lėtėti, o naujų darbo vietų beveik nesukurama. Tik maždaug 63 procentai 15–64 metų amžiaus europiečių dirba. Daugiau kaip 9 procentai Europos Sąjungos darbingų žmonių neturi darbo, o jaunų žmonių nedarbas dvigubai didesnis. Apie 68 mln. europiečių gyvena ties skurdo riba, t. y. jų gyvenimo lygis nepatenkinamas (Socialinė darbotvarkė 2005–2010 m., 2005, p. 8). Siekdama paspartinti reformas šioms problemoms spręsti Europos Komisija pateikė naują Socialinę darbotvarkę 2005–2010 m., kurioje pabrėžiama būtinybė tęsti veiksmus, pradėtus įgyvendinant ankstesnę, 2000 m. priimtą Socialinės politikos darbotvarkę. Naujojoje darbotvarkėje pateiktas ir naujas Europos socialinės politikos įgyvendinimo iki 2010 m. planas, nurodytos konkrečios iniciatyvos ir tolesnės politikos kūrimo bendradarbiaujant su visomis suinteresuotomis šalimis kryptys. Joje daugiausia dėmesio skiriama darbo vietų kūrimui ir lygių galimybių sudarymui visiems žmonėms, taip pat remiamos nacionaliniu lygiu vykdomos politinės reformos.

Europos Sąjungos Komisija, pabrėžusi naujosios Socialinės darbotvarkės socialinį aspektą, augimą ir užimtumą paskelbė svarbiausiu prioritetu, kurį lėmė dėl Europos Sąjungos plėtros į Rytų ir Vidurio Europą socialinei politikai iškilę nauji iššūkiai, pasaulio ekonomikos tendencijos, demografiniai aspektai (visuomenės senėjimas, imigracija ir pan.). Naujoje Socialinėje darbotvarkėje pristatytos kelios konkrečios priemonės, bendrais bruožais aptarti klausimai, kuriuos nacionalinėms vyriausybėms reikia toliau nagrinėti kartu su socialiniais partneriais ir pilietine visuomene. Šios konsultacijos turėtų lemti ir būsimą užimtumo bei socialinės politikos kryptį.

Antrojoje Socialinėje darbotvarkėje pristatytas Europos socialinės politikos įgyvendinimo planas iki 2010 m., kurio motto – „Socialinė Europa pasaulio ekonomikoje: darbo vietos ir galimybės visiems“. Europos Komisija

pažymėjo, kad šis naujas akstinas vienija Europos Sąjungos valstybes nares siekiant užtikrinti „darnų Europos vystymąsi, paremtą nuolatiniu ekonominiu augimu ir kainų stabilumu, o svarbiausia – konkurencingą socialinę rinkos ekonomiką, siekiančią visiško užimtumo ir socialinės pažangos, bei aukštą aplinkos apsaugos bei jos kokybės gerinimo lygį“ (Komisijos pranešimas apie Socialinės politikos darbotvarkę. Briuselis, 2005-02-09. (KOM(2005) 33 galutinis). Atsižvelgiant į Komisijos strateginį tikslą – skatinti klestėjimą ir saugumą Europoje, Socialinėje darbotvarkėje numatytos dvi prioritetinės veiklos sritys: 1) siekti visiško užimtumo; 2) skatinti didesnę visuomenių teisingumą kovojant su skurdu ir atskirtimi, modernizuojant socialinės apsaugos sistemas ir kiekvienam visuomenės nariui sudarant vienodas galimybes, t. y. stiprinti socialinę sanglaudą. Komisija pritarė siekui modernizuoti bei plėtoti Europos socialinį modelį ir skatinti socialinę sanglaudą kaip Lisabonos strategijos (KOM(2005) 24) ir darnaus vystymo strategijos dalį (KOM(2005)37). Darbotvarkėje, kurioje pabrėžta ekonominės raidos socialinė svarba, nustatyti prioritetai, lemiantys Europos Sąjungos veiksmus šioje srityje. Naujajame etape siekiama pagerinti Socialinės politikos darbotvarkėje numatytą veiksmų programą remiantis savo poveikumą įrodžiusiais principais, kurie turėtų padėti:

- plėtoti Europos integruotą modelį, užtikrinantį teigiamą ekonominės, socialinės ir užimtumo politikos sąveiką;
- skatinti užimtumo, socialinės politikos ir gamybos ryšių kokybę – tai padeda didinti žmogiškąjį ir socialinį kapitalą;
- modernizuoti socialinės apsaugos sistemas atsižvelgiant į šiandieninius mūsų visuomenės poreikius, remiantis solidarumu ir stiprinant gamybos veiksmų reikšmę;
- atsižvelgti į „socialinės politikos nebuvimo kainą“ (2005-02-09. (KOM(2005) 33 galutinis).

Socialinėje darbotvarkėje taikoma dvejiopa strategija:

- pirma, siekiama stiprinti piliečių pasitikėjimą, ypač svarbų valdant pasikeitimų procesą, ir, kaip psichologinis veiksnys, ji daro labai didelę įtaką ekonominei raidai. Darbotvarkėje nustatyta Bendrijos priemonių visuma jos įgyvendinimo kokybei gerinti ir trys jos sėkmingo įgyvendinimo sąlygos:

- a) ryšiais tarp kartų pagrįstas metodas;
- b) partnerystė pokyčių metu;
- c) būtinybė pasinaudoti globalizacijos teikiamomis galimybėmis;

- antra, joje siūlomi pagrindiniai veiksmai, paremti dviem svarbiausiomis 2005–2009 m. Komisijos strateginių tikslų (KOM(2005) 12) gairėmis:

- 1) užimtumas (siekiant gerovės),
- 2) lyčių lygybė ir įtraukimas (siekiant solidarumo).

Darbotvarkė jungia bendro Europos pagrindo stiprinimą ir įvairesnių veiksmų, pritaikytų ypatingiems poreikiams, įgyvendinimą. Naujoji socialinės politikos darbotvarkė ypač reikšminga tuo, kad padeda modernizuoti nacionalines sistemas svarbių ekonominių ir socialinių pokyčių metu, remia bendrosios rinkos darnią veiklą užtikrindama pagrindinių teisių ir bendrų vertybių apsaugą. Šio modelio svarbą pabrėžė ir Europos Parlamentas, pasitarisiais metais reikšdamas nuomonę apie Lisabonos strategijos socialinius aspektus. Darbotvarkę taip pat papildė trečioji Nyderlandų ministro pirminko Wimo Koko 2004 m. spalio ataskaita „Priimti iššūkį“ ir jo vadovaujamos aukšto lygio grupės dėl „Socialinės politikos ateities“ ataskaita 2004 m., kurioje pažymėtos pagrindinės socialinės politikos gairės:

- Europos užimtumo strategija turi remtis trimis pagrindiniais tikslais: pratęsti darbingą laikotarpį; įdiegti mokymosi visą gyvenimą strategiją; restruktūruoti ekonomiką;
- reformuoti socialinės apsaugos sistemas;
- stiprinti socialinę sanglaudą;
- sudaryti sąlygas Europos šeimoms auginti norimą skaičių vaikų;
- suformuoti imigracijos politiką.

Į Socialinėje darbotvarkėje 2005–2010 m. pateiktas iniciatyvas įeina veiksmų orientavimas į sritis, kurios turi įtakos žmonių gyvenimui, nes lėtas darbo vietų kūrimo procesas ir nuolatinis nedarbas Europoje kelia socialinių problemų ir stabdo ekonomikos augimą. Todėl Europos užimtumo strategijos perorientavimo uždavinys iškeltas kaip didžiausias naujosios Lisabonos strategijos prioritetas. Remiantis W. Koko vadovaujamos aukšto lygio grupės tyrimo išvadomis, naujoji Europos užimtumo strategija orientuota į keturis pagrindinius prioritetus:

- a) gerinti darbuotojų ir įmonių gebėjimą prisitaikyti;
- b) pritraukti į darbo rinką daugiau žmonių ir paskatinti juos ten pasilikti;
- c) daugiau ir veiksmingiau investuoti į darbuotojus;
- d) geresniu valdymu užtikrinti, kad reformos tikrai būtų įgyvendintos.

Užimtumo strategijos poreikiams numatyta labiau pritaikyti Europos socialinį fondą: siekiant užtikrinti užimtumą ir socialinę sanglaudą tose vietovėse, kuriose Europos socialinio fondo pridedamoji vertė didžiausia, jo parama naujų programavimo laikotarpį, apimančių 2007–2013 m., daugiausia skiriama menkiausiai išsivysčiusiems regionams ir kitoms ekonominių ir socialinių pokyčių paveiktoms vietovėms. Be to, Europos Sąjunga per Europos socialinį fondą teikia didelę finansinę paramą konkreitiems valstybėse

narėse vykdomiems projektams, remia Europos užimtumo ir socialinės integracijos strategijas investuodama į žmones. Mažesnės programos, skirtos konkrečioms politikos sritims, nuo 2007 m. sujungtos į PROGRESS programą.

Socialinė tikrovė – regionų išsivystymo skirtumai, senstantys gyventojai, labiausiai pažeidžiamos gyventojų grupės, neretai atsiduriančios socialinėje atskirtyje, – kelia didelius reikalavimus modernizuojant socialinę apsaugą, kuriant aktyvią socialinės gerovės valstybę, kurioje būtų įgyvendinti du pagrindiniai uždaviniai: užimtumas ir lygios galimybės visiems.

Įgyvendindamos Lisabonos strategiją, valstybės narės siekia reformuoti socialinę apsaugą, nes suderinti ekonominius ir socialinius tikslus yra ypač sunku, kai yra aukštas nedarbo lygis, o socialinė parama apribota bedarbių rėmimu. Pagrindinė Europos socialinės sanglaudos užtikrinimo priemonė yra socialinė apsauga. Daugumoje Europos šalių socialinė apsauga finansuojama iš darbdavių ir dirbančiųjų įmokų į socialinio draudimo fondą. Šie mokesčiai daugumoje šalių jau peržengė 30 procentų apskaičiuoto atlyginimo, o kai kuriose, pavyzdžiui, Vokietijoje, Prancūzijoje, net viršija 40 procentų. Tokios didelės socialinės kontribucijos neigiamai atsiliepia augimui ir užimtumo didinimui. Todėl pagrindinis uždavinys įgyvendinant Lisabonos strategiją yra socialinės apsaugos finansavimo reforma, kuri remiasi darbo vietų kūrimu, užimtumo išplėtojimu diegiant dirbti skatinančius veiksnius: individualizuojant bedarbio pašalpą, t. y. mokėti ne šeimai, o asmeniui, skatinant jo partnerį dirbti; vykdant pensijų schemų reformą skatinti vyresnius asmenis ilgiau likti darbo rinkoje, mažinant darbdavių ir darbuotojų mokesčius ir kt., o iš darbo gautą pelną investuojant į socialinę apsaugą. Kitas svarbus užimtumo skatinimo veiksnys – palankių sąlygų judumui įvairiuose gyvenimo etapuose (darbas, mokymasis, karjeros pertrūkiai arba savarankiškas darbas, pensija) sudarymas įdiegiant naujas darbinio gyvenimo draudimo formas (pvz., įsteigiant individualias mokymosi/mokymo sąskaitas), padedančias asmenims pereiti iš vieno socialinio statuso į kitą.

Reikšminga, kad naujojoje Socialinėje darbotvarkėje pateikti Komisijos pasiūlymai stiprinti globalizacijos socialinę dimensiją. Tuo tikslu Europos Sąjunga skatina pasidalyti su šalimis kandidatėmis, kaimyninėmis ir kitomis trečiosiomis šalimis – industrializuotomis (JAV, Japonija), sparčiai augančios ekonomikos (Kinija, Brazilija, Indija, Pietų Afrika) ir besivystančiomis – gerą patirtimi apie glaudžius ryšius tarp ekonominės pažangos ir socialinės pažangos, atsižvelgiant į išorės prekybos poveikį konkurencingumui. Be to, numatyta, kad antrajame Lisabonos strategijos įgyvendinimo etape Europos Sąjunga turi stiprinti ryšius su tarptautinėmis organi-

zacijomis, tokiomis kaip Tarptautinė darbo organizacija (TDO), Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija (EBPO), Jungtinių Tautų Organizacija (JTO), ir organizacijomis, dalyvaujančiomis ekonominiame valdyje (Tarptautinis valiutos fondas (TVF), Pasaulio bankas), siekdama labiau atsižvelgti į socialinę globalizacijos reikšmę ir darnaus vystymosi socialinį pagrindą. „Tinkamo darbo visiems skatinimas, – pažymėjo Europos Komisija Socialinėje darbotvarkėje 2005–2010 m., – turėtų būti pasaulinis tikslas visais lygmenimis, kaip rašė Pasaulinė komisija dėl globalizacijos socialinės reikšmės“ (Komisijos pranešimas apie Socialinės politikos darbotvarkę. Briuselis, 2005-02-09. KOM(2005) 33 galutinis, p. 21).

Naujos valstybės narės, įstojusios į Europos Sąjungą 2004 ir 2007 m., taip pat turi įgyvendinti Lisabonos strategiją, o tai lemia glaudesnės europinių ir nacionalinio lygmens institucijų sąveikos būtinumą. Tačiau svarbu pasakyti, kad ir naujojoje Socialinėje darbotvarkėje pažymėta, jog valstybės narės didele dalimi yra pačios atsakingos už Lisabonos strategijos įgyvendinimą.

1.5. EUROPOS SOCIALINIS MODELIS

Europos socialinis modelis, pasižymintis bendrais valstybėms narėms būdingais principais: socialiniu solidarumu, teisingumu, pagarba žmogui, formavosi Europos integracijos proceso metu kartu su Europos Sąjungos strategijomis. Bendrijos socialinė dimensija sustiprėjo ir patyrė naujus iššūkius pradėdant Romos sutartimi, bendros rinkos įdiegimu, ekonominės ir pinigų sąjungos sukūrimu bei bendra valiuta ir baigiant Europos Sąjungos plėtra. Vidurio, Rytų Europos ir Viduržemio jūros valstybių narių įstojimas į Europos Sąjungą patvirtino, kaip glaudžiai Europos socialinis modelis siejasi su Europos Sąjungos ekonominiu ir politiniu augimu, atskleidžia Sąjungos socialinės politikos būtinumo nuolat keistis atsiliepiant į naujus iššūkius priežastis.

1.5.1. Europos socialinio modelio bruožai

Kaip jau minėta, valstybės narės kuria nacionalinės gerovės modelius, o Europos Sąjungos socialinė politika susijusi su socialiniu reguliavimu. Nors Europos socialinio modelio sąvoka (ESM) vis plačiau vartojama politiniame ekonominiame kontekste, deja, vos kelis kartus ją bandyta apibrėžti

ir atskleisti jos esmę. Pastebėtina, kad net Europos Komisija, kuri dažnai vartoja Europos socialinio modelio sąvoką, nepateikė oficialaus jos apibrėžimo net savo 2000 m. žinyne (EC 2000). Nors nėra konkretaus apibrėžimo, Europos viršūnių susitikime Lisabonoje 2000 m. kovą valstybės narės susitarė, kad Europos socialinis modelis, pasižymintis išvystytomis socialinės apsaugos sistemomis, turi paremti žinių ekonomikos pokyčius.

Valstybių vadovų susitikime Nicoje 2000 m. gruodį pažymėta, kad Europos socialinis modelis, pasižymintis aukštą socialinės apsaugos lygį teikiančiomis sistemomis, dėmesiu socialinio dialogo svarbai ir bendrosioms paslaugoms, gyvybiškai būtinoms socialinei sanglaudai, nepaisant valstybių narių socialinės apsaugos sistemų skirtumo, remiasi bendromis vertybinėmis nuostatomis. Europos Sąjungos politikų, ekonomistų, sociologų nuomone, Europos socialinis modelis atspindi bendrąsias socialines vertybes, grindžiamas taikos, socialinio teisingumo, lygybės ir solidarumo išsaugojimu, laisvės ir demokratijos skatinimu ir pagarba žmogaus teisėms, ir principines nuostatas skirtingais socialiniais klausimais bei išryškina jų svarbą aiškinant ir skelbiant Europos Bendrijos tikslus.

Socialinėje darbotvarkėje, 2000 m. patvirtintoje Europos viršūnių susitikime Nicoje, atskiras skyrius skirtas Europos socialiniam modeliui modernizuoti ir tobulinti. Socialinėje darbotvarkėje nustatyti įvairūs perspektyviniai Europos socialinio modelio raidos būdai kartu su socialine plėtra ir ekonominiu augimu (European Social Agenda, in Presidency Conclusions: Nice European Council Meeting, 7, 8 and 9 December 2000, EN SN 400/00, ADDI (Annex 1, p. 4). Europos socialinis modelis taip pat buvo pabrėžtas ir Barselonos viršūnių susitikime 2002 m. Tuo metu Europos Taryba išsakė nuomonę, kad „Europos socialinio modelio pagrindas yra gerai veikianti ekonomika, aukšto lygio socialinė apsauga, švietimas ir socialinis dialogas“. Šis apibrėžimas remiasi dviem valstybių narių socialinio modelio elementais: socialinio dialogo tradicija ir aukšto lygio socialine apsauga nuo įvairių gyvenimo rizikų. Jis taip pat pabrėžia būtinumą suderinti socialinę sanglaudą su gera ekonomine veikla (Barcelona Summit, 2002).

Vienas iš pirmųjų Europos socialinių modelių apibrėžė Danielis C. Vaughan-Whiteheadas kaip EB/ES ir valstybių narių teisinių aktų rinkinį ir kaip visą sistemą priemonių, įgyvendintų skatinant nuosekliai ir visapusišką socialinę politiką Europos Sąjungoje (Vaughan-Whitehead, 2003, p. 4). Europinis socialinis modelis nebūdingas jokiai kitai pasaulio daliai. Jis iš esmės skiriasi nuo, pavyzdžiui, Jungtinių Valstijų politikos, kuri neabejotinai plėtoja daug socialinių priemonių – tokių kaip socialinė apsauga ir pensijos. Tačiau Jungtinių Valstijų socialinė politika iš esmės pagrįsta individualizmo ideologija, pasižymi labai maža valstybės parama ir didėjančia individo

priklausomybe nuo rinkos jėgų. Amerikietiškam socialiniam modeliui būdingas darbo rinkos garantijų nebuvimas, žemas atlyginimų žemesnės kvalifikacijos darbininkams lygis, menkesnė socialinė apsauga (kuri yra labiau grindžiama draudimu negu garantuojama gerovės valstybės), labai nežymų vaidmenį vaidina kolektyvinės derybos ir socialinis dialogas apskritai. Esminis europinis socialinės apsaugos požymis tas, kad Europos gerovės valstybė rūpinasi visų valstybės piliečių socialine gerove, o Jungtinės Valstijos kuria apsaugos tinklą mažiausias pragyvenimo pajamas gaunantiems ir tiems asmenims, kurie neužimti darbo rinkoje.

Pagrindinis Europos modelio bruožas, kitoks negu Jungtinių Valstijų, yra ilgalaikių tikslų turėjimas (ilgalaikė orientacija): finansinės komercinių bankų investicijos, kaip ir valdymo monetarinės iniciatyvos, lemia tam tikrą ekonominį stabilumą. Ilgalaikis užimtumas ir socialinės apsaugos sistema įgalina dirbančių ir galimų bedarbių dalį siekti ilgalaikės orientacijos, t. y. toleruoti trumpalaikius modernizacijos sukeltus sunkumus. Dauguma Europos nacionalinių socialinės apsaugos sistemų yra glaudžiai susijusios su darbo rinka. Joms būdinga „darbo užmokesčiu pagrįsta socialinė politika“ (Vobruba, 2001, p. 194). Reikia pasakyti, kad Europos integracijos metu vis stiprėja ryšys tarp socialinės ir užimtumo politikos, kuris svarbus dviem aspektais:

- pirma, darbo užmokesčiu pagrįsta socialinė politika daro didelę įtaką darbo rinkai, kurioje veikia daug aiškių (konkrečių) ir ne tokių aiškių taisyklių, ribojančių, varžančių galimų darbo rinkos sutarčių įvairovę. To pasekmė – nedidelė gerai teisiškai apsaugota darbo sutarčių sritis ir didėjanti nelegali sritis, lemianti šešėlinę ekonomiką, nedarbą ir socialinę atskirtį.
- antra, socialinės apsaugos sistemos stabilumas priklauso nuo darbo rinkos procesų. Su atlyginimu susijusios įmokos yra pagrindinis socialinės apsaugos sistemos finansavimo šaltinis, o tai savo ruožtu sąlygoja sistemos pažeidžiamumą darbo rinkos krizių metu.

Europos modelis rodo darbo rinkos pasidalinimą į oficialiąją aukšto produktyvumo ekonomikos sritį ir į nedarbo bei šešėlinės ekonomikos, t. y. žemo produktyvumo ekonomikos sritį. Apibendrinant galima pasakyti, kad Europos modelio pagrindiniai bruožai yra:

- bendra ilgalaikė ekonomikos ir visuomenės orientacija;
- aukšto lygio socialinė apsauga ir socialinio saugumo lūkesčiai;
- didelė darbo jėgos kaina (ne tik atlyginimai, bet ir darbdavių įmokos);
- aukštas darbo našumo per valandą vidurkis.

Taigi, apibendrinant dviejų žemynų socialinių modelių analizę, galima daryti išvadas, kad socialinės politikos išmokos ir lūkesčiai Jungtinėse Valstijose yra maži, o Europos Sąjungos valstybėse narėse – dideli. Europos Sąjungos išlaidos socialinei politikai yra didesnės negu Jungtinių Valstijų. Be to, Jungtinių Valstijų socialinis modelis yra pagrįstas trumpalaikė orientacija, o Europos modeliui būdingos institucinės prielaidos, taip pat kultūrinis požiūris, lemiantis tam tikrą ilgalaikę orientaciją. Kadangi Jungtinių Valstijų sistema nestabili, vykstant socialiniams pokyčiams žmonės *priversti* būti lankstūs ir geriau prisitaiko, o Europoje esant ilgalaikiam stabilumui žmonės *skatinami* būti lankstūs. Jungtinių Valstijų modelis skatina rinktis šios dienos, o ne rytojaus sėkmę (dažnai ją paaukojant šiandienai), Europos modelis suteikia daugiau galimybių pasiekti didesnės sėkmės ateityje, o nesėkmės atveju – patirti stagnaciją (Vobruba, 2001, p. 195).

Europos socialiniu modeliu siekiama mažinti socialinę nelygybę. Jo specifika pabrėžiama „World Competitiveness Yearbook“: „tai – tarpusavyje konkuruojančių šalių jėgų išskyrimas: sistema, skatinanti individualią riziką ir atsakomybę, ir kita – palaikanti socialinę sanglaudą. Vadinamasis anglosaksiškasis modelis apibūdinamas akcentuojant individo riziką, taisyklių nesilaikymą, privatizaciją ir atsakomybę esant minimalistiniam požiūriui į gerovę. Priešingai, kontinentinės Europos modelis remiasi socialiniu konsensusu, labiau egalitariniu požiūriu į atsakomybę ir intensyviomis gerovės sistemomis“ (IMD, 2000).

Nors nacionalinės sistemos skirtingos, Europos Sąjungos valstybėse narėse veikia vienas akivaizdus Europos socialinis modelis, kuriam būdinga ekonomikos veiksmingumo ir socialinės pažangos dermė. Neatskirama šio modelio sudėtinė dalis yra išplėta draudimo sistema, tvirtinanti, kad socialinis matmuo yra svarbus gamybos našumo veiksnys. Pavyzdžiui, gera sveikata ir geri darbo įstatymai didele dalimi lemia gerus ekonominius rezultatus.

Galima išskirti tris pagrindinius kompromisus, susijusius su Europos socialiniu modeliu:

- tarp valstybės ir rinkos;
- tarp darbo ir kapitalo (kuriam būdingi suderinti veiksmai ir nacionaliniai susitarimai);
- tarp gerovės valstybės ir individualios atsakomybės.

Susikūrus Europos Bendrijai, sąlygos plėtoti Europos socialinį modelį buvo labai palankios, nes ekonomika sparčiai augo, o infliacija buvo nedidelė, veikė gerai organizuota darbo jėgos mokymo sistema. Tokie palankūs procesai sąlygojo piliečių pasitikėjimą valstybe, individualiomis teisėmis, įstatymais ir kolektyvinėmis darbdavių ir darbuotojų derybomis. Taigi Eu-

ropos socialinio modelio pranašumas buvo konkurencingumo, solidarumo ir abipusio pasitikėjimo sąveika. Tačiau nuo aštuntojo dešimtmečio šis modelis tapo mažiau paveikus, nes nebebuvo atsižvelgiama į tai, kad ekonomikos veiksmingumo ir socialinės pažangos pusiausvyra turi būti išlaikoma siekiant būtinybės prisitaikyti prie besikeičiančios ekonominės ir socialinės aplinkos.

1.5.2. Europos Sąjungos socialinio modelio vertybinės nuostatos

Specifinės esminės Europos modelio vertybės Sąjungos plėtros kontekste apima demokratiją, individualias teises, laisvas kolektyvines derybas, lygias galimybes visiems, socialinę gerovę ir solidarumą. Turint mintyje tai, kad socialinis matmuo yra reikšmingas veiksnys stiprinant ekonominę ir socialinę sanglaudą, taip pat ir politinį stabilumą bei plėtojant ekonomikos raidą, reikšminga vertybė yra socialinė apsauga kaip visuma.

Ilgamečio Europos Komisijos pirmininko ir Socialinės chartijos rengėjo J. Delores'o nuomone, Europos socialinis modelis grindžiamas trimis pagrindinėmis vertybėmis:

1. Ekonominiu lenktyniavimu (konkurencingumu) pripažįstant laisvąją rinką.
2. Socialine sanglauda ir solidarumu siekiant mažinti nelygybę, t. y. teikiant pagalbą iš struktūrinių fondų labiausiai atsilikusiems regionams, užtikrinant tam tikrą persikirstymą įgyvendinant būtinas socialinės apsaugos programas arba garantuojant paslaugas, atitinkančias bendrus visuomeninius interesus (elektra, dujos, transportas ir pan.), ginant dirbančiųjų ir piliečių teises, kaip deklaruojama Europos chartijose.
3. Socialiniu dialogu visuose lygiuose sprendžiant aukščiau minėtas problemas ir subsidarumo principo taikymu.

Be minėtų, yra daug kitų svarbių vertybių, priskirtinų prie Europos socialinio modelio. Tai – visų pirma Europos Komisijos ir atskirų valstybių narių darbotvarkėse pabrėžti kokybiniai reikalavimai, taikytini užimtumui, darbo sąlygoms, gamybiniais santykiams ir socialinei politikai apskritai, skirti paremti sveikos konkurencijos pranašumus ir ES tikslus. Kai kurių tyrėjų nuomone, bendros Europos vertybės negali būti ribojamos anksčiau paminėtomis problemomis, bet turėtų apimti ir tokias sritis kaip kultūra, aplinka, švietimas, gyvenimo būdas (Chouraqui, O'Kelly, 2001). Tačiau reiktų pasakyti, kad valstybių narių savarankiškas rūpinimasis švietimu, svei-

katos apsauga, transportu ir kitomis visuomeninėmis sritimis vadovaujantis bendromis Europos Sąjungos nuostatomis ir yra Europos socialinio modelio bruožas. Iš visuotinių vertybių būtina pabrėžti nediskriminacinę visuomenę, suteikiančią tas pačias teises visiems piliečiams, nepriklausomai nuo lyties, rasės arba tautybės, nes Europos Bendrijos, kaip naujos struktūros, kūrimo tikslas po Antrojo pasaulinio karo buvo siekis užkirsti kelią panašioms konfliktams, ksenofobijai ir rasizmui. Dalyvavimas, savarankiška socialinė atsakomybė ir solidarumas yra kitos pamatinės Europos bendruomenės vertybės.

Būtina pasakyti, kad šios vertybės ir principai yra ne tik Bendrijos, bet ir valstybių narių vykdomos politikos priemonės. Europos Bendrijos sukūrimas nėra šių vertybinių nuostatų priežastis. Šias vertybes Europos šalys puoselėtų ir jomis dalintųsi bet kuriuo atveju. Tačiau, be abejonės, Europos Sąjungos sandara ir valstybių narių siekiai plėtoti bendradarbiavimą, koordinavimą ir tarpusavio priklausomybę, taip pat bendros socialinės politikos taisyklės padėjo apginti Europos Sąjungos valstybių narių išipareigojimus socialinės politikos srityje ir suvaržė socialinį dempingą socialinėje sferoje, kilusį dėl to, kad valstybės narės (Didžioji Britanija, Prancūzija) nesulė vienodų socialinių garantijų migruojantiems darbininkams, kurie buvo priversti savo darbo jėgą parduoti mažesne už rinkos kaina.

1.5.3. Europos socialinio modelio elementai

Europos Sąjungos socialinio modelio kritikai teigia, kad toks modelis neegzistuoja, nors saviti socialinės politikos bruožai yra būdingi tik ES, o ne kitoms pasaulio šalims. Kita vertus, Europos socialinio modelio šalininkai į šį modelį įtraukia beveik viską, įskaitant tuos elementus, kurie aiškiai nėra Bendrijos teisės dalis (Vaughan-Whitehead, 2003, p. 6).

Pagrindiniai Europos socialinio modelio elementai yra šie: darbininkų darbo teisė; užimtumas; lygios galimybės; nediskriminavimo politika; darbuotojų dalyvavimas; informavimas ir konsultavimas; socialinių partnerių pripažinimas ir įtraukimas į sprendimų priėmimo procesą; socialinis dialogas ir kolektyvinės derybos; pilietinės visuomenės dalyvavimas; viešosios ir bendrosios paslaugos; padorus uždarbis; socialinė apsauga; socialinė integracija; pagrindinis darbas ir socialinės teisės (darbuotojų ir apskritai piliečių); regioninė sanglauda; tarptautinės socialinės politikos ir priemonės.

Europos socialiniam modeliui būdingi bruožai:

- **Visapusiškas požiūris į socialinius klausimus.** Šio modelio tikslas – apimti visas svarbias socialines sritis ir kuo didesnę žmonių skaičių. Europos socialinis modelis palaipsniui imtas taikyti ne tik naujoms darbuotojų

grupėms, bet ir asmenims, nesusijusiems su darbo rinka. Tokia socialinės politikos pažanga akivaizdžiai susijusi su Sąjungos politika dėl socialinės atskirties.

- **Praplėstos minimalios teisės, atsižvelgiant į darbo sąlygas.** Svarbu paminėti progresyvią kai kurių Europos Sąjungos įstatymuose nagrinėjamų klausimų plėtrą. Tarp jų – darbuotojų mobilumas, kova su nesveika konkurencija, lygių vyrų ir moterų galimybių skatinimas, sveikatos ir saugos darbo vietoje užtikrinimas. Europos Sąjungos įstatymuose nagrinėjami ir tarptautiniai su užimtumu susiję klausimai. Be to, pasiekta nemažai laimėjimų gerinant darbo sąlygas darbuotojams, neturintiems pastovaus darbo: priimti reglamentai dėl darbo sutarčių sudarymo, numatyta galimybė dirbti ne visą darbo dieną arba dirbti pagal terminuotą sutartį.

- **Tvari ir visapusiška socialinės apsaugos sistema.** Europos Sąjungoje atsakomybė už socialinės apsaugos sistemų organizavimą ir finansavimą priklauso valstybėms narėms. Kiekviena valstybė narė turi savitą, valstybės istorijos ir kitų aplinkybių lemtą socialinės apsaugos sistemą, kuri saugo žmones nuo socialinių pavojų ir taip vykdo skurdo prevencinę ir (arba) mažinimo veiklą. Ji sąlygoja socialinių paslaugų prieinamumą, tam tikromis socialinės apsaugos priemonėmis investuodama į individus, užtikrina jų galėjimą prisidėti prie ekonomikos augimo.

Socialinė apsauga Europos Sąjungoje yra integrali užimtumo politikos dalis. Jos sąveikos su darbo teise, užimtumo politika ir kolektyvinėmis derybomis kokybė daro poveikį užimtumo sistemos veikimui. Socialinės rizikos, nuo kurių socialinė apsauga valstybėse narėse tradiciškai teikia draudimą, yra senatvė, pensija, maitintojo netekimas, negalia, liga, motinystė, vaikų išlaikymas, nedarbas, taip pat kartais teikiama parama silpniems, seniems, neįgaliems arba sergantiems giminaičiams išlaikyti (COM(2003) 261,27.5.2003). Vykstančios gerovės valstybių reformos reikalauja kreipti daugiau dėmesio į naujus pavojus, ypač susijusius su namų ūkio ir darbo rinkos struktūrų socialiniais pokyčiais. Visapusišką socialinę apsaugą, grindžiamą solidarumo principu, kaip vieną iš svarbiausių Europos socialinio modelio elementų, Europos Sąjunga siūlo taikyti ir kaimyninėse šalyse (pvz., Balkanuose).

- **Tvarus ir tinkamas socialinis dialogas.** Socialinis dialogas, pradėtas įsteigus Bendriją, metams bėgant buvo vis labiau stiprinamas: socialiniai partneriai tapo pagrindiniais partneriais, su kuriais konsultuojamasi dėl kiekvienos Europos Bendrijos įstatymo socialiniais klausimais iniciatyvos (pvz., buvo konsultuojamasi dėl darbo laiko lankstumo, darbuotojų informavimo ir konsultavimo ir t. t.). Pradinį derybų dėl kurių nors klausimų etapą socialiniai partneriai gali pradėti netgi neatlikę pirminių konsultacijų

su Europos Komisija. Didžiulė pažanga įtvirtinant socialinį dialogą pasiekta įtraukus Mastrichto sutarties socialinį protokolą į Amsterdamo sutartį (138 straipsnis). Tai socialiniams partneriams suteikė naujus ir svarbius išsipareigojimus Europos lygiu: su socialiniais partneriais ne tik konsultuojamasi siekiant išsiaiškinti, ar reikia rengti teisės aktus konkrečiai sričiai, taip pat po pirmo konsultavimosi etapo socialiniai partneriai gali parengti įstatymų pataisas tarpusavio derybų metu. Be to, socialiniai partneriai gali teikti Europos Sąjungos lygiu bendrą pasiūlymą, kad jų priimtas sprendimas būtų pateiktas kaip teisinis dokumentas, t. y. įtrauktas į direktyvą. Taip socialiniai partneriai patys tapo įstatymų leidėjais: jie pateikė nemažai susitarimų, tarp jų dėl tėvystės atostogų (1996), dėl darbo ne visą darbo dieną (1997), dėl terminuotų sutarčių (1999) ir kt. Visus šiuos susitarimus Taryba įtraukė į Europos Sąjungos įstatymų bazę, ir tai rodo, kad socialinis dialogas tapo viena iš varomųjų Europos Sąjungos socialinės politikos jėgų, o socialinių partnerių dalyvavimas tapo svarbiu Europos socialinio modelio bruožu. Tai atvejais, kai socialiniai partneriai per 9 mėnesius nesugeba susitarti, Europos Sąjunga pasilieka sau pradinę teisę leisti įstatymus. Taigi Amsterdamo sutartimi pradėtas socialinis dialogas tapo bendru valdymo procesu Sąjungos lygiu.

Europos Komisija 1998 m. pristatė pranešimą dėl socialinio dialogo, kuriuo paskatino socialinius partnerius pradėti panašų savarankišką socialinį dialogą konkrečiose srityse. Tokia iniciatyva buvo sėkminga: Europos Sąjungoje susikūrė 27 sektoriniai dialogo komitetai ir buvo priimti 5 sektoriaus susitarimai žemės ūkio srityje, o dėl darbo laiko – jūros, geležinkelio, oro ir kelių transporto srityse. Tokio lygio derybos teikia daug galimybių priimti sprendimus tose srityse, kurios yra ypač svarbios konkrečioms sektoriams, pavyzdžiui, sveikatos ir saugos, darbo laiko ir t. t. Sėkmingas tokių socialinių partnerių komitetų įsteigimas šalyse kandidatėse padėjo išspręsti nemažai Europos Sąjungos plėtros sąlygotų problemų.

Svarbu tai, kad socialinis dialogas, pradėtas Amsterdamo sutartimi ir tapęs bendru valdymo procesu Sąjungos lygiu, išplėtotas visose valstybėse narėse. Kitas Europos socialinio dialogo bruožas – derybų skirtingais lygiais suderinimas (Europos Sąjungos, nacionalinės, regioninės, įmonių derybos). Tai yra išskirtinė Europos socialinio modelio savybė lyginant su vyraujančia decentralizacija įmonių lygiu Jungtinių Valstijų ir Japonijos sistemose (Couraqui; O'Kelly, 2001).

- **Demokratiškumas ir aktyvus dalyvavimas darbe.** Bendrijos įstatymais buvo išplėtotas demokratiškumas darbe (bendras sprendimų priėmimas, informavimas, konsultavimas, finansinis dalyvavimas, kita), taip pat atskirose valstybėse narėse priimta daug nuostatų šiais klausimais. Darbuo-

tojų dalyvavimas priimant sprendimus išplėtotas ir Bendrijos priimtoje direktyvoje „Dėl Europos įmonių įstatymo“. Profesinės sąjungos ir darbdaviai įsitikinę darbuotojų dalyvavimo priimant sprendimus nauda.

- **Pilietinės visuomenės dalyvavimas.** Pilietinė visuomenė vis labiau įtraukiama į sprendimų priėmimo procesą. Europos Sąjungos forumų metu buvo pateikta nauja sąvokos „Europos pilietinė visuomenė“ samprata. Visuomenės dalyvavimas suvokiamas kaip neatsiejamas demokratiškumo elementas, apimantis ne tik darbuotojus bei jų atstovus, bet ir piliečius bei jiems atstovaujančias grupes (pvz., nevyriausybinės organizacijos).

- **Integruota visuomenė.** Vadovaujantis solidarumo principu, vienas iš Europos institucijų ir Europos Sąjungos valstybių narių tikslų – atsižvelgti į kiekvieną Europos piliečių grupę. Socialinės apsaugos ir socialinės integracijos programos labiausiai pažeidžiamoms visuomenės grupėms peraugo į kovos su socialine atskirtimi strategiją. Šiuo metu ši strategija praplėsta ir taip pat taikoma naujų valstybių narių (Vidurio ir Rytų Europoje ir Viduržemio jūros šalyse).

- **Teisingas uždarbis ir aukšti gyvenimo standartai.** Kova su skurdu ir socialine atskirtimi taip pat yra išskirtinis Europos socialinio modelio bruožas. Šie klausimai nagrinėjami Europos Sąjungos bei nacionaliniu valstybių narių lygiu ir suprantami kaip pagrindinė demokratijos sąlyga. Socialinio teisingumo principai įtraukti į Europos chartiją ir kitus Europos Bendrijos dokumentus ir papildyti svarbiomis socialinės integracijos programomis. Uždarbio klausimas vis dar nėra Europos Sąjungos kompetencijos sritis. Šį klausimą, vadovaudamasi minimalaus atlyginimo nuostatais, sprendžia atskiros valstybės narės, siekdamos užtikrinti tvarius pragyvenimo standartus.

- **Pirmumas užimtumo politikai.** Užimtumo politika yra pagrindinis Europos Sąjungos tikslas ir vienas iš esminių Europos socialinio modelio bruožų. Pirmąkart šio modelio istorijoje Europos Taryba Nioje 2000 m. nustatė kiekybinius aktyvios darbo rinkos politikos tikslus visoms valstybėms narėms. Narės gali laisvai pasirinkti strategijas, kurios padėtų įgyvendinti ir pasiekti numatytus tikslus, tačiau tai turi būti įgyvendinta per penkerius metus. Kasmet jų nacionalinės programos analizuojamos Europos Taryboje ir įvertinami rezultatai. Taryba neatlieka kontrolės, bet teikia viešas rekomendacijas valstybėms narėms, neįgyvendinusioms bendrųjų tikslų. Verta pasakyti, kad šis procesas turi tam tikrą teigiamą įtaką valstybių narių vykdomai užimtumo politikai.

- **Bendrosios paskirties paslaugų teikimas.** Amsterdamo sutarties 16 straipsnyje pabrėžtas bendrųjų ekonominių paslaugų vaidmuo užtikrinant Europos Sąjungos socialinę ir teritorinę sanglaudą ir šių paslaugų (pvz.,

elektros, dujų tiekimo, kitų komunalinių teikimo) reikšmę Europos socialiniam modeliui (European Union, p. 47). 2000 m. rugsėjį Komisija pataisė savo pranešimą dėl bendrųjų paslaugų, o Taryba priėmė deklaraciją dėl bendrosios paskirties paslaugų, kuri buvo patvirtinta Europos viršūnių susitikime Nicoje 2000 m. Šio susitikimo metu buvo numatyta ir toliau vadovautis sutarties 16 straipsnio gairėmis.

- **Lygios galimybės ir kova su diskriminacija.** Nors Europos Sąjunga visada siekė ir kovojo už vyrų ir moterų lygių galimybių užtikrinimą, tačiau nelygybė bei diskriminacija ir toliau egzistuoja tokiose srityse kaip užimtumas, socialinė apsauga ir kt. Visaverčio užimtumo samprata numato gerai apmokamų ir prastai apmokamų darbų esminį persiskirstymą, atsižvelgiant į darbo, šeimos ir dalyvavimo visuomeniniame gyvenime suderinamumą. Vyrų ir moterų lygiateisiškumas tapo pagrindine socialinių klausimų ašimi siekiant užtikrinti lygias teises visose Sąjungos vykdomose politikose, taip pat pašalinti lyčių nelygybę, kuri akivaizdi konkrečiose socialinio, ekonominio ir politinio gyvenimo srityse. Remdamasi Amsterdamo sutarties 13 straipsniu, Europos Sąjunga taip pat pateikė kovos su bet kokia diskriminacija būdus (European Union, p. 47). Tai turėtų tapti svarbiu orientyru visose Europos Sąjungos veiklos srityse: Europos Sąjungos socialinių veiksmų planas numato lygias teises negalią turintiems žmonėms, tautinėms mažumoms ir kitoms diskriminaciją patiriančioms žmonių grupėms.

Europos socialinis modelis, kaip dinamiškas reiškinys, kito kartu su Europos Sąjungos plėtros strategijomis stiprėjant integraciniam procesams. Europos Parlamento 2006 m. rugsėjo 5–6 d. ataskaitoje „Dėl į ateitį orientuoto Europos socialinio modelio“, kuriai didele balsų dauguma pritarė Europos Parlamentas (507 balsai „už“, 113 „prieš“, 42 „susilaikė“), pasakyta: „bet koks Europos socialinio modelio atnaujinimas neturi susilpninti esminių jo vertybių“. Nors užimtumas ir socialinė politika yra pačių valstybių narių kompetencija ir jų socialinės sistemos skiriasi, parlamentarai ragina sukurti svarų ekonominį ir socialinį pagrindą, kad šalys, atsižvelgdamos į vidaus ekonomines, socialines ir politines aplinkybes, galėtų įgyvendinti reikiamas reformas, nes tinkama socialinė politika yra svarbi užtikrinant visuomenės raidos darną ir politinį stabilumą, be kurių nebūtų įmanoma ilgalaikė ekonomikos pažanga. Europos parlamento nariai, kritikuodami dabartinį Europos Sąjungos ekonomikos augimo lygį, dėl kurio darosi labai sunku vykdyti struktūrines reformas, ragina Europos Sąjungos valstybes nares kuo skubiau reformuoti ekonomines ir socialines sistemas, jeigu jos neatitinka veiksmingumo ir socialiai tvarios raidos kriterijų ir nėra tinkamos atremti demografijos pokyčius, globalizacijos ir informacinių technologijų pažangos keliamus iššūkius. Deputatų nuomone, Europos Sąjunga galės ap-

saugoti savo interesus tarptautiniu lygiu tik tuomet, jeigu pajėgs išsaugoti ekonominę ir socialinę sanglaudą. Parlamentarai kviečia Europos Sąjungą ir jos valstybes imtis politinių veiksmų Brazilijos, Rusijos, Indijos ir Kinijos atžvilgiu siekiant, kad, stiprėjant šių šalių ekonomikai, būtų laikomasi žmogaus teisių, demokratijos, laisvės, darbuotojų bei aplinkos apsaugos ir socialinio teisingumo standartų. Parlamento nariai ragina padėti rasti pasaulinę ekonominio augimo ir aukštų socialinių ir aplinkosaugos standartų pusiausvyrą. Tolesnę Europos socialinio modelio raidą, be abejonės, lems naujų valstybių narių ekonominė socialinė pažanga, naujų šalių įsijungimas į Europos Sąjungą. Tai tik dar kartą patvirtina Europos socialinio modelio glaudžią sąsają su Europos Sąjungos ekonomine ir politine plėtra. Nuolatinį socialinės politikos tobulėjimą sąlygoja Europos Sąjungos valstybių narių ekonomikos augimas, žinių visuomenės raida, darbo organizavimo modernėjimas, reikalaujantis nuolat prisitaikyti. Be abejonės, globalizacija, kaip vienas esminių raidos veiksnių, kelia naujus iššūkius Europos socialiniam modeliui ir skatina jį prisitaikyti prie sparčiai kintančios ekonominės situacijos ir socialinės pažangos.

1.6. SKYRIAUS IŠVADOS

Europos Sąjungos socialinė politika – viena iš Europos Sąjungos politikos krypčių, kurios turinį, kitaip negu nacionalinių valstybių, sudaro ne tiek lėšų perskirstymas socialinėms reikmėms, kiek socialinis reguliavimas tų sričių, kurios yra susijusios su bendrosios rinkos veikimu, t. y. darbo teisė, darbo saugos reikalavimai, socialinės darbuotojų migrantų teisės, lyčių lygiateisiškumas.

Socialinė politika yra esminė gerovės valstybės kūrimo priemonė, pasižyminti išskirtine savybe – sugebėjimu sustiprinti lojalumą savo nacionalinei valstybei. Atskirose valstybėse narėse veikia skirtingi socialinės gerovės modeliai. Gerovės valstybės yra nacionalinės valstybės. Europos integracija paverčia nacionalines gerovės valstybes specifinės, įvairiapusės Europos Sąjungos socialinės politikos dalimi.

Europoje egzistuoja keletas identiteto sluoksnių: Europos, Rytų arba Vakarų Europos, Europos Sąjungos, regioninis, nacionalinis. Gilėjant integracijos tendencijoms postmodernioje Europoje, iškyla naujo kolektyvinio, europinio identiteto klausimas. Europos Sąjungos pilietybė ir savęs tapatinimas su Europos Sąjunga, kaip su platesne negu nacionalinė valstybė esybe, užtik-

rina ir stiprina pagrindines kiekvieno piliečio teises – judėjimo laisvę bei laisvę gyventi bet kurioje valstybėje narėje.

Europos socialinį modelį galima apibrėžti kaip Europos Bendrijos/Europos Sąjungos ir valstybių narių teisinių aktų rinkinį, taip pat kaip daugelį priemonių, įgyvendintų skatinant nuosekliai ir visapusiškai socialinę politiką Europos Sąjungoje. Specifinės esminės Europos modelio vertybės Sąjungos plėtros kontekste apima demokratiją, individualias teises, laisvas kolektyvines derybas, lygias galimybes visiems, socialinę gerovę ir solidarumą bei socialinę apsaugą kaip visumą.

Lisabonos strategijoje pateiktas naujas suderintas požiūris į Europos Sąjungos socialinę politiką, siejantis ekonominius, užimtumo ir socialinės sanglaudos aspektus. Pagrindinis uždavinys įgyvendinant Lisabonos strategiją yra socialinės apsaugos finansavimo reforma, kuri remiasi darbo vietų kūrimu, užimtumo plėtojimu diegiant dirbti skatinančius veiksmus (bedarbio pašalpos individualizavimą, pensinių schemų reformą skatinant vyresnius asmenis ilgiau išlikti darbo rinkoje, darbdavių ir darbuotojų mokesčių mažinimą ir kt.), palankių sąlygų judumui įvairiais gyvenimo etapais (darbo, mokymosi, karjeros pertrūkių arba savarankiško darbo, pensijos) sudarymu, naujų darbinio gyvenimo draudimo formų diegimu (pvz., įsteigiant individualias mokymosi/mokymo sąskaitas). Tai palengvina asmenų perėjimą iš vieno socialinio statuso į kitą.

Lisabonos strategijos įgyvendinimas lemia glaudesnės europinių ir nacionalinio lygmens institucijų sąveikos būtinumą. Atviro koordinavimo metodu numatyta, kad socialinė apsauga ir jos reforma priklausys nuo nacionalinių valstybių gebėjimo spręsti savo šalių socialines problemas.

II. SOCIALINĖS POLITIKOS KRYPTYS VIDURIO IR RYTŲ EUROPOJE: LIETUVOS PATIRTIS

2.1. SOCIALINĖS POLITIKOS PERTVARKA VIDURIO IR RYTŲ EUROPOJE

Politiniai ir ekonominiai pokyčiai Vidurio ir Rytų Europoje buvo pagrindiniai veiksniai, kurie lėmė socialinės politikos pertvarką postkomunistinėse šalyse. Norint suvokti pastangų kuriant naujos socialinės politikos sistemą mastus, būtina prisiminti buvusios sistemos veikimo logiką. Socialistinė visuomenė – iš esmės centralizuota visuomenė. Gamybos organizavimas reikalaujant iš kiekvieno dirbančiojo pagal sugebėjimus didinti darbo našumą deklaruojamas kaip esminis socialistinės visuomenės principas: iš kiekvieno pagal sugebėjimus, kiekvienam – pagal darbą. Gyventojų, įtrauktų į apmokamą darbą, procentas buvo gerokai didesnis už dalyvaujančiųjų darbo rinkoje skaičių Vakarų Europos šalyse, ypač tai taikytina moterims. Įmonė buvo tokia vieta, kurioje sutelkti svarbiausi oficialiai deklaruojami darbininko gyvenimo interesai: pradedant mokymu, vartojimu (maisto, energetinių išteklių) ir baigiant politine propaganda, netgi teismais. Kolektyvinis darbas dažnai pakeisdavo ir šeimą, kaip socialinės organizacijos formą. Ideologinis ir institucinis gamybos srities centralizavimas buvo grindžiamas principais, reguliuojančiais dirbančių piliečių gyvenimą socialistinėje santvarkoje. Lojalumas ir ištikimybė savo sistemai bei dalyvavimas gamyboje ir buvo pagrindiniai reikalavimai, kuriuos valstybė kėlė nariams. Už tai ji teikė dirbantiesiems piliečiams tris, nors ir nuolat mažėjančius, atlygius:

- darbo garantiją;
- santykinę darbo užmokesčio lygiavą;
- kada nors išaugusiančios gamybos (o kartu ir vartojimo) perspektyvos pažadą.

Socialistinės gamybos našumas buvo žemas ir lėtai kylantis, o sistemos imlumas darbui buvo beveik beribis, kvalifikuotos jėgos trūkumas – visuo-
tinis ir nuolatinis. Teikdamas santykinai vienodas pajamas ir darbo sąlygas,
gamybos procesas buvo ribotas dėl negalėjimo atleisti iš darbo ir dėl atlygi-
nimų įvairovės nebuvimo ir įmonės viduje, ir skirtingose įmonėse. Todėl įė-
jimas į gamybos sistemą ir veikimas joje buvo sąlygotas rinkos ir kontrakto
marginalinio mechanizmo, t. y. teisių ir pareigų statuso. Priedas prie dir-
bančiojo teisių buvo įvairios socialinės lengvatos, valstybės teikiamos glo-
bėjiškais principais, pasižyminčiais formaliu teisėtumu, neprievartiniu po-
būdžiu. Tokios socialinės lengvatos buvo įvairios: nuo kasdieninės globos,
butų, medicininių paslaugų iki poilsio namų, sanatorijų, vaikų darželių, so-
cialinių paslaugų arba net galimybių pasinaudoti įmonės įrankiais savo
reikmėms.

Įtvirtinta autoritarinė socialistinė darbo teisių ir pareigų sistema, įmo-
nės (taip pat ir visiškai valstybės kontroliuojamos profesinės sąjungos), be
jokios abejonės, buvo kuriamos kaip išimtinai gamybos organizacijos (arba
darbininkų interesų reprezentacijos organai), veikiančios ir kaip visapusiš-
kos socialinės politikos agentūros, atliekančios daugelį tokių funkcijų, ku-
rios kapitalistinėje visuomenėje atliekamos už verslo įmonių ribų ir nepri-
klausomai nuo jų. Tokio integruoto požiūrio pasekmė buvo ta, kad socialinė
politika nebuvo laikoma atskira politikos sfera su savo specialiomis institu-
cijomis ir veikėjais. „Ji aiškiai stokojo „politinės sferos“ savybės su jai at-
liepiančia institucine „politine arena“ (Adams, 1990, p. 133). Kai kuriose
šalyse išnyko net pats socialinės politikos terminas. Vokietijos Demokrati-
nėje Respublikoje (VDR) jis buvo prisimintas tik aštuntojo dešimtmečio
pradžioje, nors prieš tai buvo atmestas kaip netinkamas pabrėžiant stereoti-
pinę (institucinę, taip pat ir finansinę) „ekonomikos ir socialinės politikos
vienybę“. Esant valstybiniam socializmui nebuvo institucinio skirtumo tarp
gerovės valstybės ir gamybos įmonių, taip pat ir skirtumo tarp dirbančiųjų
interesų, kuriems atstovavo sąjungos, darbo tarybos ir panašiai, ir darbdavių
bei investorių interesų. Buvo manoma, kad tokios diferenciacijos nebuvi-
mas (bendrosios politikos bei gamybos ir socialinės politikos bei gamybos)
yra pagrindinis valstybinio socializmo laimėjimas.

Taigi filosofinė prielaida, vedanti prie politikos ir gamybos „vienybės“,
buvo tokia: į pirmą vietą keliama darbininko poreikiai, kurie turi būti paten-
kinti, o ekonomiškiausias būdas juos patenkinti – tai daryti priklausomai
nuo gamybos rodiklių, t. y. priklausomai nuo poreikio ir nuo darbuotojo
kaip lojalaus ir produktyvaus asmens vertės. Šia investicija siektinas rezul-
tatas – dar produktyvesnis darbuotojas. „Vienas iš socialinės politikos tikslų
buvo vadovauti darbo jėgos ištekliams ten, kur valdžiai atrodė labiausiai to

reikia“ (Tomes, 1991, p. 192). Taip socialistinė įmonė ne tik panaudojo, bet ir kūrė darbo jėgą tenkindama darbuotojų poreikius. Socializmo socialinė politika buvo pagrindinė priemonė generuoti (gaminti) produktyvią ir lojalią sistemai darbo jėgą. Socialistinė gerovės valstybė buvo apibūdinama kaip mechanizmas, kuriuo valstybės valdoma ekonomika gamybos poreikiams patenkinti organizavo gyventojus užtikrindama maksimalų darbo jėgos panaudojimą ir minimalias išlaidas (Adams, 1991, p. 140). Valstybinio socializmo socialinės politikos bruožai:

- Socializmo sistema teikė piliečiams nemokamą ir universalią sveikatos, švietimo, profesinio mokymo sistemą, sunkiai subsidijuojamus būstus, kurių dažniausiai trūkdavo.
- Formalus nedarbo nebuvimas. Atlyginimas, mokamas už neefektyvią gamybą, iš dalies ir buvo mokestis už nedarbo nebuvimą.
- Vaiko priežiūros paslaugos buvo dosniai teikiamos moterims, siekiant išlaisvinti moterų darbo jėgą ir maksimaliai kontroliuoti politinę vaikų socializaciją.
- Daugelis masinio vartojimo dalykų buvo dosniai finansuojama sukeliant didžiulį vartojimo neefektyvumą.
- Pajamų netolygumas buvo žymiai mažesnis negu rinkos visuomenėse, tačiau pajamos buvo daug mažesnės.
- Daugelio kokybiškų vartojimo reikmenų neprieinamumas rinkoje (arba prieinamumas labai aukštomis kainomis) arba paskirstymas kitais būdais, tokiais kaip specialioji klientūra, šefavimas ir pan.
- Pensijos buvo labai mažos, lyginant su Vakarų šalių.
- Dažnai prastos kokybės sveikatos apsaugos ir kitos paslaugos.

Pateiktos išvados leidžia teigti, kad socializmo socialinė politika buvo integruota į gamybos procesą ir nuosekliai nukreipta skatinti gamybą ir kurti bei ginti jos žmogiškojo kapitalo pamatus (Dromantienė, 2002b, p. 19). Taigi Rytų ir Vidurio Europos praktika veikė priešingai negu institucinė Vakarų gerovės šalių praktika. Valstybinio socializmo socialinė politika asocijavosi su nepatenkintais poreikiais, nepalenkiamomis biurokratinėmis taisyklėmis, atsitiktinėmis, vis labiau neprieinamomis paslaugomis (Szalai, 1990, p. 92).

Poreikių tenkinimas ir darbo našumas rinkos ekonomikoje yra tarpusavyje susiję atvirktinės negu planinėje ekonomikoje logikos dėsniais: dirbančiojo nepatenkinti poreikiai veikia kaip skatinamoji priemonė dirbti našiau. Iš anksto numatyta ir todėl motyvuota akivaizdi darbo našumo išdava yra ta, kad poreikiai turi būti patenkinti proporcingai pastangų našumui ir individualioms pajamoms darbo rinkoje, o tai pažangiau negu kolektyvinis aprūpinimas. Kolektyvinės socialinės saugos organizavimas vaidina antrinį

vaidmenį. Jis yra nukreiptas į tokius rizikos atvejus ir aplinkybes, kurios nepriklauso nuo darbuotojo, tai, pavyzdžiui, draudimas nedarbo atveju, senatvės draudimo pensijos – tai susiję su išdirbtu laiku ir gautomis pajamomis. Socialinė politika rinkos ekonomikos sąlygomis eina kylančia linija, t. y. teisių, ginančių užimtumą darbe, paketas. Socialinė politika rinkos sąlygomis produkuojant darbo jėgą kartu su jos kitais poreikiais teikia socialines garantijas, o valstybinio socializmo atveju – tai pajamų paskirstymas pagal darbuotojo teises.

XX a. pabaigoje komunistinis pasaulis, nebepajėgdamas kovoti su liberaliuoju kapitalizmu, išgyveno revoliuciją, kurią sukėlė gilus ekonomikos ir gyvenimo nuosmukis, didėjantis technologijos atsilikimas, skatinamas ekonominių, informacinių ir politinių globalizacijos procesų. Tai lėmė visuomenės pokyčius, anot Mariaus Povilo Šaulausko, vykusius dviem pagrindinėmis kryptimis:

- socialinių pokyčių artikuliacija – t. y. naujų vertybių ir normatyvinių principų paieška, formulavimas ir įsitvirtinimas;
- socialinių pokyčių institucionalizacija – tai formaliai sankcionuotų ir neformaliai palaikomų socialinių darinių, vienaip ar kitaip atitinkančių naujai artikuluotas vertybes ir principus, įdiegimas ir įsitvirtinimas (Šaulauskas, 2000, p. 17). Institucionalizacija yra ir naujų institucijų formavimas bei steigimas, ir jau veikiančių socialinių darinių modifikacija.

Pereinamoju iš totalitarinio valstybinio socializmo į demokratinę visuomenę laikotarpiu reorganizuojant socialinę politiką buvo sprendžiamos tokios problemos:

1. Į bendrąją valstybės politiką integruota socialinė politika keičiama atskira institucine sistema, kurią valstybinio socializmo sąlygomis sudarė rudimentinė universalinė valstybės mastu veikianči pensijų sistema, taip pat valstybės finansuojamos sveikatos apsaugos ir kitos institucijos.

2. Generuojami iki tol neegzistavę įstatymai, rengiami taisyklių, juriškai apibrėžiančių darbuotojų teises ir pareigas, rinkiniai, taip pat įstatymai, reguliuojantys biudžetą, administraciją ir griežtinantys teisių bei pareigų sistemą.

3. Ribotos įmonių tariamai teikiamos socialinės paslaugos išplėtos taip, kad į socialinės politikos erdvę būtų įtrauktos kitos sferos, kuriomis anksčiau gamybos įmonės nesirūpino, tokios kaip paslaugos šeimoms, vaikams, jaunimui, vyresnio amžiaus žmonėms, benamiams ir kt.

Šių trijų tarpusavyje susijusių didelių uždavinių įgyvendinimą komplikavo daug aplinkybių. Visų pirma postkomunistinio perėjimo prigimtis sąlygojo didžiulį laiko „spaudimą“. Senojo režimo institucijos ir taisyklės ne-

beveikė, o jų žlugimas ir prasidedantis privatizacijos procesas sukėlė rimtą ekonominio nuosmukio problemų: nedarbą, socialinį nesaugumą, infliaciją, – naujų institucijų kūrimo procesas instituciniu tarpuvaldžiu turėjo tęstis kuo trumpesnį laiką. Ribotas laikas trukdė reguliuoti procesus, neleido eksperimentuoti, atlikti gilius pokyčius, būdingus Vakarų šalių gerovės sistemai. Be to, nebuvo laiko politiškai mokytis, svarstyti, apgalvoti, kaip priimti palankų kompromisą. Perėjimas prie rinkos ekonomikos lėmė naujos socialinės politikos pobūdį:

1. Darbas laipsniškai marketizuojamas ir tapo labiau sąlygiškas negu valstybės garantuota pareiga ir teisė dirbti. Sutartinis įdarbinimo pobūdis rodė, kad gauto darbo garantija, įdarbinimo trukmės užtikrinimas (tuo atveju, jeigu darbas gautas), realių pajamų, priklausančių nuo įdarbinimo, saugumas sumažėjo.

2. Verslo įmonės buvo priverstos persitvarkyti į „funkcionalias specifikas“ organizacijas, jau nebegalinčias pasikliauti biudžeto malonėmis, o turinčias teikti prioritetus produktyvumo, pelningumo veiksniams ir atsisakyti visų arba daugumos socialinės politikos funkcijų, kurios buvo jų tradiciškai vykdomos esant valstybiniam socializmui. Socialinės politikos vykdymo įmonėse funkcijų atsisakymas buvo tas veiksnys, kurį sustiprino bankai, užsienio investitoriai, taip pat ir patys darbuotojai, kurie turėjo parodyti aukščiausią kompetenciją ir įmonių ekonominį pajėgumą, verslumą ir taip apginti savo darbo vietas.

3. Poreikis palengvinti valstybės biudžeto našta ir politiškai pagrįstas principas dėl kainų liberalizavimo reiškė kainų subsidijų nutraukimą masinio vartojimo prekėms ir realių pajamų ryškų nuosmukį.

4. Darbo marketizacija ir gamybos privatizacija kartu sukūrė poreikį specializuotos papildomos socialinės politikos ir institucijų, sugebančių atremti augančią riziką, susijusią su naujomis darbo sąlygomis, ir pakeisti buvusį susietą socialinės apsaugos ir paslaugų funkcionavimo būdą. Naujos socialinės institucijos pradėjo veikti tokiomis sąlygomis, kai sparčiai didėjo paslaugų poreikiai ir sparčiai mažėjo jų pasiūla, buvo stokojama finansinių išteklių, nepakako specifinių teisinių institucijų ir praktikų, išmanančių teisės aktus. Būtina pabrėžti skirtumus šalių, kurios turėjo išvystytą teisingą, kruopščiai parengtą, detalizuotą socialinės politikos sistemą dar savo ikinoministinėje praeityje ir todėl galėjo suaktyvinti institucijų, veikusių tarpukariu, steigimą. Pavyzdžiui, bismarkiškiosios Vengrijos bei Čekijos socialinio draudimo sistemos akivaizdžiai skyrėsi nuo tų šalių, kurios turėjo sukurti ir įdiegti visiškai naujas sistemas (Offe, 1993, p. 16).

Beveik vienodos socialinės politikos susiformavimą Vidurio ir Rytų Europos valstybėse narėse lėmė panašios politinės, ekonominės bei sociali-

nės aplinkybės, susiklosčiusios šiame regione praėjusio amžiaus pabaigoje. Jos, kaip socialinės gerovės valstybės, paprastai priskiriamos tarpiniam tipui, pasižyminčiam ir liberaliojo, ir konservatyviojo-korporatyvinio modelio bruožais, lėmusiais specifinio Vidurio Europos socialinės politikos modelio susidarymą, kuriam būdinga, kad daugumoje Vidurio Europos valstybių vyrauja privalomieji socialinio draudimo fondai, stiprėja nevyriausybių organizacijų vaidmuo, didinama privati ir bažnytinė labdara.

Ekonominiams, politiniams ir socialiniams pokyčiams Vidurio ir Rytų Europoje praėjusio amžiaus pabaigoje nemažą įtaką padarė valstybių Ekonominės savitarpio pagalbos tarybos (ESPT) narių nelengvai, bet vis dėlto devintajame dešimtmetyje prasidėjęs bendradarbiavimas su Europos Bendrija. Lūžis Bendrijos ir ESPT santykiuose įvyko 1988 m. priėmus bendrą deklaraciją dėl oficialių santykių užmezgimo, kuri rodė, kad Bendrija pripažįsta kai kurias ESPT šalis ir suteikė teisinį pagrindą bendradarbiauti dviem organizacijoms jų kompetencijai priklausančiose srityse, t. y. visų pirma prekybos srityje. Užmezgus oficialius santykius, atskiros ESPT šalys įgavo teisę derėtis su Bendrija ir taip atvėrė kelią „pirmosios kartos“ susitarimams, kurie pirmiausia buvo pasirašyti su Vengrija, Lenkija, Sovietų Sąjunga, Bulgarija, Rumunija. Šie susitarimai paskatino ir daug radikalesnės susitarimų formos – Europos (Asociacijos) sutarčių – atsiradimą. Pirmosios tokios sutartys 1991 m. gruodį buvo pasirašytos su Lenkija ir Vengrija (įsigaliojo 1994 m. vasarį), vėliau 1993 m. – su Čekija, Slovakija, Bulgarija, Rumunija (įsigaliojo 1994), 1995 m. – su Lietuva, Latvija, Estija, Slovėnija (įsigaliojo 1996 m.). Remdamosi šiomis sutartimis Vidurio ir Rytų Europos valstybės tapo oficialiomis stojimo į Europos Sąjungą kandidatėmis ir asocijuotų valstybių teisėmis dalyvavo vykdant Europos Sąjungos rengimo narystei strategiją. Sėkmingai priėmusios Europos Bendrijų teisinę sistemą (*acquis communautaire*) ir įvykdžiusios narystei keliamus reikalavimus Lietuva, Latvija, Estija, Čekija, Lenkija, Slovakija, Slovėnija, Vengrija (kaip ir Viduržemio jūros valstybės Malta ir Kipras) 2004 m. gegužės 1 d., o Bulgarija ir Rumunija 2007 m. sausio 1 d. tapo visateisėmis Europos Sąjungos narėmis ir dalyvauja įgyvendinant Lisabonos strategiją. Įstojimas į Europos Sąjungą paskatino Vidurio Europos šalis tobulinti ir keisti socialinės apsaugos sistemą sekant Europos socialiniu modeliu. Narystės Europos Sąjungoje sąlygomis, kai naujoms valstybėms narėms įsitraukus į ekonominius integracinius procesus platesniu mastu įgyvendinamas laisvas asmenų, paslaugų, prekių ir kapitalo judėjimas, derinant ir koordinuojant socialinės apsaugos sistemas kyli nauji iššūkiai siekiant mažinti skurdą ir likviduoti nedarbą.

2.2. LIETUVOS SOCIALINĖS POLITIKOS TENDENCIJOS

Kaip ir kitos Vidurio ir Rytų Europos valstybės, Lietuva, atkūrusi valstybingumą, XX a. pabaigoje išgyveno panašius politinius, ekonominius ir socialinius pokyčius. Lietuva, kaip socialinės gerovės valstybė, paprastai priskiriama prie tarpinio tipo, pasižyminčio ir liberaliojo, ir konservatyviojo-korporatyvinio modelio bruožais. Naujų Europos Sąjungos valstybių narių socialinės politikos analizė rodo, kad Lietuvos socialinės politikos modelis bendriausia prasme atitinka Vidurio Europos modelį, kuriam būdingas privalomasis socialinis draudimas.

2.2.1. Socialinės politikos rengimas ir įgyvendinimas

Socialinės politikos pertvarka Lietuvoje, kaip ir socialinių pokyčių orientacija, anot M. P. Šaulausko, rėmėsi keturių tipų: restitucinio (atkuriamojo), imitacinio (mėgdžiamojo), inovacinio (išrandamojo) ir kontinuacinio (tęstinio), vertybinių permainų dominavimu (Šaulauskas, 2000, p. 18). Restitucinis socialinis kismas – tai jau buvusių, bet šiuo metu nesamų bendrabūvio struktūrų atkūrimas (pvz., tarpukario Lietuvos Respublikoje veikusią), imitacinis – orientuojasi į kitose šalyse veikiančias institucijas ir struktūras (į liberalaus demokratinio kapitalizmo Vakarų visuomenių struktūras), kontinuacinis – į jau sudarytų ir veikiančių socialinių struktūrų išlaikymą ir pritaikymą (Lietuvoje – į sovietmečiu sudarytų socialinių struktūrų), inovacinis žymi autonomišką naujų, dar nebuvusių istorinių struktūrų genezę. Lietuvos socialinės raidos procesų nuo 1990 m. tyrimai rodo, kad Lietuvos socialinės politikos pertvarka, modernizacija ir, rengiantis narystei ES, jos derinimas su ES socialine politika vyko dviem kryptimis:

- naujos socialinės apsaugos įstatymų bazės sukūrimo;
- modernių socialinės apsaugos institucijų, tokių kaip: Socialinės apsaugos ir darbo ministerija, Valstybinio socialinio draudimo fondo valdyba, Lietuvos darbo birža, Lietuvos valstybinė darbo inspekcija, savivaldybių globos ir rūpybos skyriai, socialinės paramos centrai ir kt., sistemos sudarymo.

Be to, Lietuvos socialinės politikos analizė leidžia tvirtinti, kad šiuo laikotarpiu susiformavo ir buvo įteisinti esminiai šiuo metu galiojantys socialinio solidarumo ir socialinio teisingumo principai, o socialinė politika plėtojasi apimdama dvi pagrindines sritis: 1) darbo politiką; 2) socialinę apsaugą, kurioms būdingas nuolatinis tobulinimas, stengiantis atitikti gyveni-

mo diktuojamus reikalavimus ir iššūkius, teisės aktų pakeitimai ir naujų įstatymų socialinėje srityje priėmimas.

Socialinį saugumą Lietuvos gyventojams užtikrino dar 1990 m. spalio 10 d. Lietuvos Respublikos Aukščiausios Tarybos – Atkuriamojo Seimo – priimtas Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio aprūpinimo sistemos pagrindų įstatymas, kuriame nurodyta, kad „valstybinis socialinis aprūpinimas – valstybės nustatytų socialinių ekonominių priemonių sistema, teikianti gyvenimui reikalingų lėšų ir paslaugų Respublikos gyventojams, kurie negali dėl įstatymų numatytų priežasčių apsirūpinti iš darbo ir kitokių pajamų arba yra nepakankamai aprūpinti“. Įstatyme pažymėta, kad valstybinio socialinio aprūpinimo sistema apima visus Respublikos gyventojus, be to, Respublikos piliečiai, iš jų ir atliekantys Lietuvos Respublikos valstybinę tarnybą užsienyje, Lietuvoje nuolat gyvenantys užsienio piliečiai ir asmenys be pilietybės turi lygias teises į socialinį aprūpinimą“. Svarbu tai, kad vykdant socialinės apsaugos restruktūrizavimą buvo atskirtos valstybinio socialinio draudimo ir valstybinės socialinės apsaugos institucijos. Pagrindiniai įstatymai, kuriais buvo paremta nauja socialinės politikos kryptis, buvo priimti ir įdiegti iki dešimtojo dešimtmečio vidurio, vėliau jie buvo papildyti ir sukonkretinti. Tai – Lietuvos Respublikos gyventojų pajamų garantijų įstatymas (1990 m.), valstybinio socialinio draudimo įstatymas (1991 m.), įvairūs įstatymai, susiję su pensijų socialiniu draudimu (1994 m.), ir kt. Naujus mastus Lietuvos socialinės politikos pertvarka įgijo rengiantis narystei Europos Sąjungoje, nes ši sritis buvo vienas iš derybų prioritetų.

Lietuvos pasirengimas narystei Europos Sąjungoje vyko pagal ES nuostatas ir gaires. Pirmiausia paminėtina Europos (Asociacijos) sutartis, kurią Lietuva pasirašė 1995 m. birželio 12 d., tuo aiškiai išreiškdamą narystės ES siekį. Sutartimi Lietuva įsipareigojo suderinti savo teisę su ES reikalavimais. Po šios sutarties pasirašymo 1995 m. gruodį Lietuva pateikė oficialią paraišką dėl narystės ES. Europos sutartis su Lietuva įsigaliojo 1998 m. vasarį. Derybos dėl narystės ES tarp Lietuvos ir Sąjungos oficialiai buvo pradėtos 2000 m. vasario 15 d. Tuomet Lietuva pareiškė, kad nuo 2004 m. pradžios bus pasirengusi narystei ES, išskyrus tas sritis, kurioms buvo prašoma pereinamųjų laikotarpių (Maniokas, Vilpišauskas, Žeruolis, 2004, p. 42).

1995 m. liepos mėnesį Europos Komisija šalims kandidatėms pateikė ES reikalavimų įgyvendinimo nuorodas ir pagrindinių teisės aktų aiškinimą – Baltąją knygą, padedančią pasirengti integracijai. 1996 m., remdamasi Baltosios knygos nuorodomis ir rekomendacijomis, Lietuva parengė Nacionalinę teisės derinimo darbų programą. Atsižvelgiant į joje numatytas veik-

las ir Europos Komisijos rekomendacijas, 1998 m. buvo parengta Lietuvos nacionalinė *acquis communautaire* (Bendrijų teisės) perėmimo programa. 1999 m. nacionalinės teisės derinimo ir ES *acquis* įgyvendinimo darbų planavimas buvo patobulintas. Lietuvos pasirengimo narystei Europos Sąjungoje programa (Nacionalinė *acquis* priėmimo programa, LPNP-NAPP) buvo pagrindinė priemonė, leidžianti Vyriausybei tinkamai planuoti šalies integracijos į ES procesą. Programa numatyta laikotarpiui iki 2004 m. sausio 1 d. – Vyriausybės nustatytos pasirengimo narystei ES darbų pabaigos datos. Programoje buvo apibrėžtos Lietuvos pasirengimo narystei ES kryptys, sėkmingo pasirengimo narystei ES išankstinės sąlygos ir prioritetai. Be to, buvo numatyta tobulinti socialinių garantijų schemas (pavyzdžiui stiprinant draudiminiuosius socialinės apsaugos principus ir dar labiau decentralizuojant socialinę paramą) bei skatinti gyventojų užimtumą. Svarbu paminėti, kad, rengiantis narystei ES, svarbiausias Lietuvos Vyriausybės uždavinys buvo išlaikyti ir kelti gyventojų socialinės gerovės lygį. Integracija į ES buvo suprantama kaip svarbus veiksnys, modernizuojantis Lietuvos socialinę politiką. Lietuvos pasirengimo narystei Europos Sąjungoje programoje nurodyta, kad Lietuvos Vyriausybė siekia socialinės apsaugos ir užimtumo pokyčių tokiose pagrindinėse srityse: darbo teisės; socialinio dialogo; vyrų ir moterų lygių galimybių; kovos su rasizmu; užimtumo; socialinės apsaugos, pagyvenusių žmonių, neįgaliųjų; visuomenės sveikatos; profesinės sveikatos ir saugos darbe (Lietuvos pasirengimo narystei ES programa (NAPP)).

1997 m. Lietuva pasirašė ir vėliau ratifikavo Europos socialinę chartiją, 1998 m. pabaigoje priėmė Moterų ir vyrų lygių galimybių įstatymą, 1999 m. ratifikavo Europos laikinuosius susitarimus dėl senatvės, invalidumo, maitintojo netekimo ir kitų socialinės apsaugos sistemų. Taigi Lietuvos socialinė politika buvo reformuojama ir tobulinama nuo pat Nepriklausomybės atkūrimo, o ES reikalavimai socialinei politikai dar labiau paspartino jos raidą. Nors ES nesiekia suvienodinti nacionalinių socialinės politikos sistemų, tačiau Lietuva, prieš stodama į ES, privalėjo suderinti tam tikrų socialinių teisių reglamentavimą, pasirašyti daug sutarčių, kurti bei įgyvendinti naujas strategijas ir programas. Tarp jų paminėtinos tokios priemonės ir teisės aktai.

2000 m. Socialinės apsaugos ir darbo ministerija (SADM) patvirtino Grupės darbuotojų atleidimo ir jo prevencijos tvarką, leidžiančią grupės darbuotojų atleidimo reglamentavimą derinti su ES galiojančiais teisės aktais (Socialinis pranešimas 2000, p. 79).

2000 m. rugsėjo 12 d. LR Seimas priėmė Garantinio fondo įstatymą. Šio fondo paskirtis – suteikti lėšų išmokoms bankrutuojančių ir bankrutavusių įmonių darbuotojams. 2000 m. gruodžio 21 d. Lietuvos Respublikos

Seimas priėmė Ligos ir motinystės socialinio draudimo įstatymą, kuriuo nurodyti asmenys, draudžiami ligos ir motinystės socialiniu draudimu; nustatyta teisė į šio draudimo pašalpas, jų skyrimą ir mokėjimo sąlygas. Ligos ir motinystės socialinis draudimas įstatymų nustatytais atvejais kompensuoja šios rūšies draudimu apdraustiems asmenims dėl jų pačių arba šeimos narių ligos, taip pat dėl motinystės, motinystės (tėvystės) dalį prarastų arba dėl dalyvavimo profesinės reabilitacijos programoje negautų darbo pajamų. Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos 2001 m. gegužės 23 d. įsakymu patvirtinta Vietinių užimtumo iniciatyvų skatinimo tvarka (Socialinis pranešimas 2001, p. 54). 2001 m. spalio 11 d. priimtas LR Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto sandaros įstatymas, kurio tikslas yra siekiant ilgalaikės, visapusiškos socialinės Lietuvos Respublikos gyventojų gerovės užtikrinti, kad sudarant ir vykdant Fondo biudžetą būtų numatyti ištekliai Valstybinio socialinio draudimo įstatymo numatytiems socialinio draudimo rūšims vykdyti ir kad šie ištekliai būtų naudojami pagal paskirtį.

2001–2004 m. Socialinės apsaugos ir darbo ministerija vykdė „Nuteistų ir grįžusių iš kardomojo kalnimo vietų, pataisos darbų ir socialinės bei psichologinės reabilitacijos įstaigų asmenų adaptacijos programą“, kuri padėjo šiems asmenims geriau pasirengti ir įsitraukti į darbo rinką (Socialinis pranešimas, 2002, p. 85).

2002 m. birželio 4 d. priėmus Lietuvos Respublikos darbo kodeksą (įsigaliojo 2003 m. sausio 1 d.) liberalizuoti darbo santykiai bei suteikta daugiau teisių darbo santykių dalyviams. Lietuvos Respublikos darbo kodekso 2 straipsnyje numatyta, kad darbo santykiams reglamentuoti taikomi šie principai: laisvė pasirinkti darbą, valstybės pagalba asmenims įgyvendinant teisę į darbą, visų formų priverstinio ir privalomojo darbo draudimas, darbo santykių stabilumas, kolektyvinių derybų laisvė siekiant suderinti darbuotojų, darbdavių ir valstybės interesus, kolektyvinių sutarčių šalių atsakomybė už įsipareigojimus. Darbo kodekso įstatymą lydėjo nemažai užimtumą skatinančių ir bedarbių socialines garantijas saugančių įstatymų. Tarp jų – Bedarbių rėmimo įstatymas (2001 m. gruodžio 21 d.) – pagrindinis Lietuvos gyventojų užimtumą ir darbo rinką reglamentuojantis teisės aktas. Bedarbių rėmimo įstatymas nubrėžė užimtumo garantijas gyventojams, reglamentavo darbo rinkos priemonių taikymą bedarbiams, nustatė darbo biržos struktūrą ir funkcijas. Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos 2003 m. liepos 18 d. įsakymu buvo patvirtinti nauji Lietuvos darbo biržos nuostatai, kuriais remiantis buvo pertvarkyta darbo biržos struktūra ir reglamentuotas jos valdymas (Socialinis pranešimas, 2003, p. 39). 2003 m. liepos 1 d. siekiant įtvirtinti europinius darbo saugos reikalavimus patvirtintas Lietuvos Respublikos darbuotojų saugos ir sveikatos įstatymas, kuriuo nu-

statytos teisinės nuostatos ir reikalavimai siekiant apsaugoti darbuotojus nuo profesinės rizikos arba tokią riziką sumažinti; profesinės rizikos įvertinimo, nelaimingų atsitikimų darbe bei profesinių ligų tyrimo tvarkos bendrosios nuostatos; darbuotojų saugos ir sveikatos reikalavimai, taikomi dirbantiems jauniems asmenims, nėščioms, neseniai pagimdžiusioms, krūtimi maitinančioms moterims, invalidams ir kt.

2003 m. balandžio 29 d. patvirtintas Lietuvos Respublikos valstybės įmonės Ignalinos atominės elektrinės darbuotojų papildomų užimtumo ir socialinių garantijų įstatymas, kuriuo nustatytas valstybės įmonės Ignalinos atominės elektrinės darbuotojų, atleidžiamų arba atleistų iš darbo dėl jos pirmojo ir antrojo blokų eksploatavimo užbaigimo, bei jų šeimų narių papildomo užimtumo ir socialinės garantijos. Taip norėta sušvelninti neigiamas socialines pasekmes, siekiant užtikrinti saugų ir nenutrūkstamą Ignalinos AE darbą iki eksploatavimo pabaigos.

Nemažai svarbių dokumentų rengimosi narystei ES metu priimta socialinės atskirties mažinimo ir gyventojų socialinių garantijų stiprinimo klausimais. 2003 m. liepos 1 d. patvirtintas Lietuvos Respublikos piniginės socialinės paramos mažas pajamas gaunančioms šeimoms (vieniems gyvenantiems asmenims) įstatymas, skirtas, įvertinus mažas pajamas gaunančių šeimų (vienų gyvenančių asmenų) turta ir pajamas, nustatyti joms (jiems) valstybės teikiamos piniginės socialinės paramos dydį ir teikimo sąlygas, gavėjų teises ir pareigas, finansavimo šaltinius. Siekiant gerinti priešpensinio amžiaus bedarbių socialinę apsaugą, Socialinės apsaugos ir darbo ministerija patvirtino Priešpensinio amžiaus bedarbių užimtumo ir socialinės apsaugos gerinimo 2003–2004 m. priemonių planą (Socialinis pranešimas, 2003, p. 71). Pradėta įgyvendinti vyresnio amžiaus bedarbių užimtumo rėmimo programa. Be to, 2003 m. liepą Seimas priėmė įstatymus, būtinus pensijų sistemos reformai įgyvendinti. 2003 m. lapkričio 18 d. patvirtintas Lietuvos Respublikos valstybinių socialinio draudimo senatvės pensijų išankstinio mokėjimo įstatymas, kuriuo reglamentuojamas išankstinis valstybinių socialinio draudimo senatvės pensijų skyrimas, dydžio apskaičiavimas ir mokėjimas siekiant paremti priešpensinio amžiaus bedarbius. 2003 m. gruodžio 16 d. patvirtintas Lietuvos Respublikos nedarbo socialinio draudimo įstatymas, kurio tikslas – suformuoti finansiškai stabilią ir patikimą draudimo nuo nedarbo sistemą. Įstatyme nustatyti nedarbo socialinio draudimo teisiniai santykiai, asmenų, kurie draudžiami nedarbo draudimu, grupės, teisė į nedarbo socialinio draudimo išmoką, jos skyrimo, apskaičiavimo bei mokėjimo sąlygos, šios draudimo rūšies finansavimas, administravimas ir atsakomybė.

Nuo 2004 m. balandžio 1 d. įsigaliojo Šalpos (socialinių) pensijų įstatymo pakeitimai, kuriais padidintos pensijos neįgaliesiems (įstatymu buvo dvigubai padidintos šalpos pensijos vaikams, turintiems sunkią negalią; šalpos pensijos skiriamos visiems neįgaliesiems iki 24 metų sukakties (jeigu neturi teisės į kitas pensijas) ir kt. 2004 m. gegužę priimtas Lietuvos Respublikos neįgaliųjų socialinės integracijos įstatymas vykdant Lietuvos Respublikos Vyriausybės užimtumo didinimo 2001–2004 m. programą ir Nacionalinę žmonių su negalia socialinės integracijos 2003–2012 m. programą. Įstatymo tikslas – užtikrinti neįgaliųjų lygias teises ir galimybes visuomenėje nustatant neįgaliųjų socialinės integracijos pagrindus. Įstatyme keičiamas invalidumo nustatymo modelis. Jame numatyta, kad asmenims iki 18 metų (vaikams) būtų nustatytas neįgalumo lygis, pagal negalios sunkumą skirstomas į sunkų, vidutinį ir lengvą. Toks diferencijavimas užtikrins, kad sunkesnės negalios asmeniui būtų teikiama didesnė socialinė bei kitoji parama.

2004 m. gegužės 18 d. buvo priimtas Lietuvos Respublikos išmokų vaikams įstatymas. Juo pertvarkyta šeimos pašalpa už vaikus iki 3 metų amžiaus ir pašalpa šeimoms, auginančioms 3 ir daugiau vaikų, numatant remti vaiką iki pilnametystės.

2003 m. lapkričio 18 d. Lietuvos Respublikos Seimas priėmė Lygių galimybių įstatymą, kuriuo įtvirtino tiesioginės ir netiesioginės diskriminacijos dėl asmens amžiaus, lytinės orientacijos, negalios, rasės arba etninės priklausomybės, religijos arba įsitikinimų draudimą.

Įgyvendinant Vyriausybės programos nuostatą užtikrinti moterų ir vyrų lygias galimybes, 2003 m. buvo sudaryta Valstybinė moterų ir vyrų lygių galimybių 2003–2004 m. programa, kurios priemonėmis siekiama spręsti moterų ir vyrų lygių galimybių užtikrinimo problemas užimtumo, švietimo, politikos ir kitose srityse. Įgyvendinant 2002 m. patvirtintos Prekybos žmonėmis ir prostitucijos kontrolės bei prevencijos 2002–2004 m. programą, 2003 m. buvo patvirtinta Prekybos žmonėmis ir prostitucijos aukų psichologinės rehabilitacijos, profesinio orientavimo ir užimtumo 2003–2004 m. programa (Socialinis pranešimas, 2003, p. 64), skirta didinti prekybos moterimis ir prostitucijos aukų motyvaciją ištraukti į darbo rinką.

Apibendrinant Lietuvos įvykdytus įsipareigojimus siekiant narystės ES, reikėtų pasakyti, kad daug dėmesio buvo skiriama aktyviai darbo rinkos politikai: buvo organizuotas darbo profesinis mokymas; bedarbių užimtumo rėmimas ir jiems suteikta laikino užimtumo galimybių. 2001 m. pavasarį priimta Lietuvos Respublikos užimtumo didinimo 2001–2004 m. programa – labai svarbus dokumentas, apibrėžiantis valstybės užimtumo ir darbo rinkos politikos strategiją. Buvo priimta daug svarbių teisės aktų, įgyvendintos

užimtumo ir kitos darbo rinkos institucijų tobulinimo programos. Be to, daugelis socialinės politikos sprendimų buvo veikiami eurointegracinių reikalavimų. Galima teigti, kad narystės Europos Sąjungoje siekis buvo paskata Lietuvai įgyvendinti ES socialinį modelį, kelti ekonominės gerovės, gyvenimo kokybės lygį.

Lietuvos įstojimas į Europos Sąjungą 2004 m. gegužės 1 d. – didelis iššūkis valstybei, skatinantis ne tik siekti aukštesnių ekonomikos augimo rezultatų, bet ir vykdyti socialinę politiką, atitinkančią ES principus bei vertybes, paskelbtas ES pagrindinių teisių chartijoje (2000 m. Nica), įgyvendinti uždavinius, iškeltus Sutartyje dėl Konstitucijos Europai (2004 m. spalio 29 d.), kurią pasirašiusios 25 ES valstybės narės socialinės politikos srityje susitarė didinti užimtumą, kurti geresnes gyvenimo ir darbo sąlygas, siekti deramos socialinės apsaugos, socialinių partnerių dialogo, žmogiškųjų išteklių plėtotės ir kovoti su socialine atskirtimi (Europos Sąjunga: Steigimo dokumentai ir sutartis dėl Konstitucijos Europai, 2005, p. 296). Būtina pasakyti, kad šią sutartį, kuriai nepritarta kai kuriose valstybėse ES senbuovėse, Lietuva ratifikavo pirmoji 2004 m. lapkritį, tai rodo Lietuvos pritarimą iškeltiems uždaviniams bei įsipareigojimą juos vykdyti.

Narystės ES sąlygomis Lietuva, kaip ir kitos naujos valstybės narės, įsitraukė į ekonominius integracinius procesus: platesniu mastu įgyvendinamas laisvas asmenų, paslaugų, prekių ir kapitalo judėjimas, o derinant ir koordinuojant socialinės apsaugos sistemą kyla nauji uždaviniai. Valstybių narių ir ES socialinės apsaugos sistemų koordinavimas būtinas įgyvendinant laisvo darbuotojų judėjimo teisę ES ir užtikrinant darbuotojų migrantų socialinę apsaugą. Lietuvoje nuo 2004 m. gegužės 1 d. tiesiogiai taikomi pagrindiniai ES dokumentai – Tarybos reglamentas 1408/71/EEB dėl socialinės apsaugos sistemų taikymo pagal darbo sutartį dirbantiems asmenims ir jų šeimų nariams, persikeliantiems Bendrijoje, ir Tarybos reglamentas 574/72 EEB, nustatantis Tarybos reglamento 1408/71/EEB įgyvendinimo tvarką. Praktinis šių nuostatų koordinavimas kelia didelių iššūkių visai Lietuvos socialinės apsaugos sistemai, nes apima pensijų, ligos ir motinystės, nelaimingų atsitikimų darbe ir profesinių ligų socialinio draudimo, nedarbo draudimo, sveikatos draudimo išmokas, taip pat ir išmokas šeimai bei laidojimo pašalpas. Dėl žemo viešųjų pajamų perskirstymo lygio Lietuva socialinės apsaugos finansavimui tegali skirti mažą dalį bendro vidaus produkto (BVP) – 15,2 procento lyginant su ES-15, kuri skiria 27,5 procento BVP (LR 2004–2006 metų nacionalinis su skurdu ir socialine atskirtimi veiksmų planas, p. 17).

Apibendrinant įvairiuose literatūros šaltiniuose pateiktas mintis, galima teigti, kad valstybės teikiama socialinė apsauga – tai įstatymais nustatyta

socialinių, ekonominių priemonių sistema, užtikrinanti lėšų ir paslaugų teikimą socialinių rizikų atvejais, suteikianti papildomų pajamų būtiniausiems šeimoms (asmens) poreikiams tenkinti. Socialinės rizikos, arba socialiniai pavojai, apibūdinami kaip pajamų praradimas, žymus jų sumažėjimas arba papildomos išlaidos dėl senatvės, neįgalumo, ligos, nedarbo, motinystės (tėvystės), artimųjų globos, nepritekliaus, mirties ir kitų šeimos aplinkybių. Socialinei apsaugai taikomomis priemonėmis sukuriamas solidarumas tarp žmonių, netekusių darbo pajamų arba susidūrusių su ypatingomis išlaidomis (Lazutka, 2001, p. 134).

Socialinė apsauga būtina siekiant užtikrinti darnią žmogaus socialinę raidą – t. y. procesą, praplečiantį žmogaus pasirinkimo galimybes, nes bet kuriame visuomenės gyvenimo lygyje žmogus privalo turėti galimybę pasirinkti tris svarbiausius dalykus: 1) ilgai ir sveikai gyventi; 2) įgyti žinių; 3) apsirūpinti išteklių (daugiausia iš darbo pajamų), reikalingais normaliam gyvenimo lygiui pasiekti (United Nations Development Programme Human Development Report, 1990). Įvairių socialinių rizikų atvejais trečiasis žmogaus socialinės raidos aspektas tampa sunkiai pasiekiamas, nes darbo pajamos prarandamos arba jos yra nepakankamos. Šiuolaikinėje visuomenėje vis labiau išsivirtina nuomonė, kad artimiausia bendruomenė, turinti žmogui teikti socialinę pagalbą, yra jo šeima, artimieji (Höffner, 1996). Neturinčiam artimųjų žmogui būtina valstybės parama, tiksliau – socialinės apsaugos teikiamos priemonės arba socialinės garantijos. Ši nuostata yra įtvirtinta pagrindiniame Lietuvos teisiniame akte – Lietuvos Respublikos Konstitucijoje, kurioje teigiama, kad „kiekvienas žmogus gali laisvai pasirinkti darbą bei verslą ir [...] gauti teisingą apmokėjimą už darbą ir socialinę apsaugą nedarbo atveju“ (Lietuvos Respublikos Konstitucija, 48 straipsnis, 1996).

Lietuvos socialinės apsaugos sistemos analizė rodo, kad ją sudaro dvi dalys: 1) valstybinis (privalomasis) socialinis draudimas (toliau – SODRA); 2) socialinė parama. Socialinio draudimo sektorius yra finansuojamas iš ankstinėmis pinigėmis gyventojų įmokomis, apskaičiuojamomis nuo darbo užmokesčio, ir mokantis su tomis įmokomis susijusias socialines išmokas (socialinius transferus) (Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo įstatymas, 2004 m. lapkričio 4 d.). Socialinė parama – tai įstatymais nustatyta socialinių, ekonominių priemonių visuma, apimanti piniginę paramą ir socialines paslaugas jos reikalingiems asmenims, neapdraustiems SODRA (Neįgalųjų ir jų šeimos narių teisės, 2003, p. 21). Remiama tik tuo atveju, jeigu šeimos (asmens) pragyvenimo šaltiniai yra nepakankami, o paramos dydis nustatomas iki minimalių poreikių patenkinimo lygio. Socialinės paramos sistema neužtikrina žmogui ilgalaikio ekonominio bei sociali-

nio saugumo, o tik padeda išgyventi ekstremaliomis sąlygomis, integruotis visuomenėje.

Šiuo metu Lietuvoje veikiančios socialinės apsaugos struktūra parodyta 5 lentelėje.

5 lentelė. Lietuvos socialinės apsaugos sistema

<i>SOCIALINĖ APSAUGA</i>			<i>Specialiosios socialinės teisės</i>
<i>Socialinis draudimas</i>	<i>Socialinė parama</i>		
	<i>Piniginė socialinė parama</i>	<i>Socialinės paslaugos</i>	
Pensijų draudimas	Šalpos (socialinė) pensija	Socialinės globos įstaigos	Prezidento pensija
Ligos ir motinystės draudimas	Šeimos pašalpos	Senelių, neįgaliųjų, našlaičių globos namai	LR I ir II laipsnio pensijos
Sveikatos draudimas	Laidojimo pašalpa	Dienos centrai	Nukentėjusių asmenų pensijos
Nedarbo draudimas	Socialinė pašalpa	Nakvynės namai	Karių ir pareigūnų pensijos
Draudimas nuo nelaimingų atsitikimų darbe ir profesinių ligų	Šildymo išlaidų kompensacijos	Pagalba namuose	Mokslininkų pensijos
	Kitos kompensacijos (transporto, ryšių ir kt.)	Slauga namuose	Teisėjų pensijos
			Artistų renta

Šaltinis: Pranešimas apie žmogaus socialinę raidą Lietuvoje, 1998, p. 39.

Aukščiau pateiktoje lentelėje matyti, kad socialinę paramą sudaro:

- 1) piniginė parama – t. y. socialinės išmokos (kategorinės pašalpos), skiriamos: a) asmenims ir šeimoms, testuojant jų pajamas; b) atskiroms žmonių grupėms, kurių pajamos yra mažesnės už nustatytas valstybės remiamas pajamas;
- 2) socialinės paslaugos – tai pagalbos asmenims arba šeimoms suteikimas įvairiomis nepiniginėmis formomis bei globos pinigais (pinigais, skiriamais susimokėti už suteiktas socialines paslaugas), siekiant grąžinti asmenims gebėjimą pasirūpinti savimi ir integruotis į visuomenę.

Abi socialinės paramos sistemos dalys papildo viena kitą ir turi veikti sutartinai, nepaisant dažnai skirtingų finansavimo, administravimo metodų. Vis dėlto parama pinigėmis išmokomis ne visada tinkama, todėl Lietuvoje, kaip ir daugelyje kitų šalių, plėtojama socialinių paslaugų sistema.

Įgyvendindama Lisabonos strategiją, 2002 m. Lietuva įsitraukė į Bendrijos skurdo ir socialinės atskirties mažinimo procesą ir pasirašė su Euro-

pos Komisija Susitarimo memorandumą. Tuo Lietuva įsipareigojo perkelti ES bendruosius kovos su skurdu ir socialine atskirtimi tikslus į šalies politiką, parengti skurdo mažinimo strategiją, kurios pagrindinis siekis – žymiai sumažinti skurdą, nelygybę ir teikti paramą silpniausioms gyventojų grupėms (Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. lapkričio 7 d. nutarimas „Dėl skurdo mažinimo strategijos įgyvendinimo 2002–2004 m. programos“). Strategijoje išskirta dešimt svarbiausių viešosios politikos sričių, kuriose numatyti skurdo sumažinimo sprendimai; pabrėžiamas nevyriausybinių organizacijų ir socialinių partnerių vaidmuo. Išskirtos šios labiausiai skurstančios Lietuvos gyventojų grupės: beglobiai vaikai, gausių šeimų vaikai, vieno augintojo vaikai, bedarbiai ir jų šeimos, smulkūs ūkininkai, benamiai, neįgalieji, pensininkai, „paribio“ žmonės, grįžusieji iš įkalinimo įstaigų ir užaugę našlaičiai, nepakankamas pajamas gaunantieji. Kiekvienai grupei numatytos neatidėliotinos pagalbos priemonės ir ilgalaikės skurdo prevencijos programos, kurios grindžiamos šių asmenų integracija į visuomenę. Strategijoje buvo išskeltas toks pagrindinis tikslas – iki 2005 m. sumažinti skurdą, skaičiuojamą pagal santykinę skurdo ribą, ne mažiau kaip iki 13 procentų; o iki 2005 m. sumažinti labiausiai skurstančių socialinių grupių (vienių tėvų su vaikais, didelių šeimų, bedarbių, žemdirbių) skurdą pagal santykinę skurdo ribą ne mažiau kaip iki 20 procentų (Lazutka, 2001, p. 114).

Įveikti skurdą padeda ekonomikos augimas, kaip viena iš esminių sėkmingos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi prielaidų (6 lentelė). 2007 m. pirmąjį ketvirtį Lietuvos bendrasis vidaus produktas išaugo 8,1 procento lyginant su 2006 m. pirmuoju pusmečiu ir siekė 43 552 mln. litų to meto kainomis (Lietuvos statistikos departamentas).

6 lentelė. Bendrojo vidaus produkto pokyčiai (palyginti su praėjusiu metų atitinkamu laikotarpiu, procentais)

	2002	2003	2004	2005	2006
BVP pokyčiai (proc.)	6,9	10,3	7,3	7,6	7,5
BVP, tenkantis vienam gyventojui to meto kainomis	14981	16445	18217	20854	24157

Šaltinis: Statistikos departamento prie LRV duomenys: Lietuvos ekonominė ir socialinė raida 2007/5, p. 129.

Narystė ES reiškia naują kovos su skurdu ir socialine atskirtimi Lietuvoje etapą: 2004 m. patvirtintas Lietuvos Respublikos 2004–2006 m. na-

cionalinis kovos su skurdu ir socialine atskirtimi veiksų planas, kuris ypač svarbus tuo, kad skurdo mažinimo uždaviniai įtraukti į bendrąją valstybės politiką, kad valstybiniu mastu pripažinta, jog skurdas turi ir gali būti mažinamas tik pasitelkus kompleksines, suderintas ir įvairias sritis (švietimą, profesinį rengimą, darbo rinką, socialinę apsaugą, fiskalinę politiką ir kt.) apimančias priemones (Lietuvos Respublikos 2004–2006 metų nacionalinis kovos su skurdu ir socialine atskirtimi veiksų planas, p. 51). Svarbi skurdo mažinimo priemonė – pensijų reforma, nuo 2004 m. sausio 1 d. leidžianti savanoriškai pasirinkti kaupti pensijas privačiuose kaupiamuosiuose fonduose (Lietuvos Respublikos pensijų sistemos reformos įstatymas, 2002 m.; Lietuvos Respublikos pensijų kaupimo ir papildomo savanoriško pensijų kaupimo įstatymas, 2003 m.). Gerėjant ekonominei padėčiai šalyje, didėjo Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto pajamos (2005 m. įplaukos buvo 112,9 mln. litų didesnės negu priskaičiuota piniginių išlaidų), buvo nuolat didinami bazinės pensijos ir draudžiamųjų pajamų dydžiai, gerinama neįgalųjų ir pagyvenusių žmonių materialinė padėtis. Ilgą laiką buvusi 138 litų dydžio bazinė pensija nuo 2002 m. balandžio pradėta laipsniškai didinti ir 2005 m. liepą buvo 200 litų. Draudžiamosios pajamos padidintos nuo 990 iki 1084 litų. Pažymėtina, kad pervedamų į pensijų fondus lėšų priskaičiuota per 308 mln. litų. 2005 m. kaupiamųjų pensijų įmokų į pensijų fondus pervesta už 557,2 tūkst. asmenų arba 45,5 proc. visų apdraustųjų (Socialinis pranešimas, 2006, p. 64–65). Svarbi valstybės priemonė mažinant skurdą ir atskirtį – didėjančios šalpos išmokos, mokamos neįgaliesiems vaikams, neįgaliesiems, pripažintiems invalidais iki 24 metų sukakties, iš jų – invalidams nuo vaikystės, šių neįgalųjų slaugytojams bei daugiavaikėms motinoms. Šios išmokos taip pat siejamos su bazine pensija. Iš viso 2005 metais Lietuvoje buvo apie 80 tūkstančių išmokų gavėjų (Socialinis pranešimas, 2006, p. 76).

Lietuvos ir ES gyventojų ekonominės padėties palyginimas rodo, kad Lietuvos BVP vienam gyventojui sudaro 46 procentus ES-25 vidurkio ir apie 44 procentus ES-15 vidurkio (Lietuvos Respublikos 2004–2006 m. nacionalinis kovos su skurdu ir socialine atskirtimi veiksų planas).

Galima teigti, kad abi Lietuvos socialinės politikos sritys – socialinė apsauga ir užimtumo politika – glaudžiai susijusios, nes socialinės apsaugos sistema yra paremta gyventojų dalyvavimu darbo rinkoje (Dromantiėnė, 2005a, p. 72). Vykdam užimtumo politiką svarbų vaidmenį vaidina ES Lisabonos strategijos įgyvendinimas Lietuvoje ir tuo tikslu 2004 m. patvirtintas Lietuvos Respublikos nacionalinis užimtumo veiksų planas, kuriame numatyta didinti užimtumą, mažinti skirtumus regionuose, kurti lanksčią darbo rinką, užtikrinti lygias galimybes, didinti darbo jėgos konkurencin-

gumą ir gerinti darbo sąlygas. Valstybės iškeltų uždavinių analizė leidžia tvirtinti, kad Lietuvos ir ES užimtumo bei socialinė politika yra suderintos. Lietuva, įstojusi į ES, išipareigojo siekti įgyvendinti Lisabonos strategijoje keliamus tikslus. Vertindama šalies ekonomines galimybes, politines ir socialines sąlygas, Lietuva stengsis per ateinančius 12–15 metų pasiekti 70 procentų užimtumą, nedarbą sumažinti iki 6–7 procentų. Gyventojų užimtumo tyrimo duomenimis, 2007 m. pirmąjį ketvirtį Lietuvoje dirbo 1 mln. 507 tūkstančiai gyventojų, arba 23 tūkstančiais (1,6 proc.) daugiau negu prieš metus. Pirmąjį 2006 m. ketvirtį, palyginti su pirmuoju 2005 m. ketvirčiu, užimtųjų skaičius padidėjo beveik 39 tūkstančiais. Nors užimtų gyventojų skaičius ir toliau didėja, tačiau augimo tempas mažėja, todėl lėčiau auga užimtumo lygis. 15–64 metų amžiaus gyventojų užimtumo lygis per metus išaugo nuo 63 procentų pirmąjį 2006 m. ketvirtį iki 63,9 procento pirmąjį 2007 m. ketvirtį. Vyrų užimtumo lygis aukštesnis negu moterų – atitinkamai 66,5 ir 61,4 procento. Tyrimo duomenimis, nedarbas toliau mažėja. Pirmąjį 2007 m. ketvirtį bedarbių skaičius buvo mažiausias per pastaruosius 5 metus – 79,5 tūkstančio, ir jų skaičius per metus sumažėjo daugiau kaip penktadaliu – 22,2 tūkstančiais. Nedarbo lygis pirmąjį 2007 m. ketvirtį buvo 5 procentai ir sumažėjo 1,4 procento (pirmąjį 2006 metų ketvirtį – 6,4). Vyrų ir moterų nedarbo lygis pirmąjį 2007 m. ketvirtį buvo panašus: vyrų – 5 procentai, moterų – 5,1 procento. Jaunimo nedarbo lygis pirmąjį 2007 m. ketvirtį buvo 9,9 procento (pirmąjį 2006 metų ketvirtį – 10,8 procento). Per metus sumažėjo jaunų, 15–24 metų amžiaus, bedarbių nuo 14,6 tūkstančių iki 13,5 tūkstančio (Lietuvos ekonominė ir socialinė raida 2007/5, 2007, p. 57).

Užimtumas Lietuvoje didėja, nedarbas mažėja, o darbo kokybė gerėja, tačiau reikėtų pasakyti, kad šalies darbo rinka artimiausioje ateityje gali susidurti su tam tikrais sunkumais, kuriuos lemia išoriniai ir vidiniai veiksniai. Gali dar labiau išryškėti kai kurių Lietuvos regionų specifinės darbo rinkos problemos: dėl lėto darbo vietų kūrimo, nepakankamo darbo jėgos judumo gali formuotis didelės ilgalaikių bedarbių grupės, kurių užimtumui remti bus reikalingos papildomos priemonės, gali didėti neatitikimas tarp kvalifikuotos darbo jėgos poreikio ir jo tenkinimo galimybių. Spartėjant gyventojų ekonominei migracijai, ši problema gali tapti dideliu iššūkiu Lietuvai, nes jau dabar jaučiamas kvalifikuotos darbo jėgos trūkumas: per pastaruosius metus į užsienį gyventi bei dirbti išvyko apie 300 tūkstančių Lietuvos gyventojų, ir kvalifikuotos darbo jėgos trūkumas nesulaikomai didėja. Ypač darbuotojų trūksta statybos, transporto sektoriuose, geležinkelio sistemoje, žemės ūkyje. Tai valdžios institucijas ir darbdavius skatina tobulinti užimtumo politiką: atrinkti galimus darbuotojus iš esamų bedarbių tarpo ir su-

teikti jiems reikiamą kvalifikaciją, skatinti šalies gyventojus dirbti Lietuvoje, o ne užsienyje, sudaryti patrauklias darbo sąlygas (gerinant darbo aplinką, didinant užmokestį, suteikiant galimybę rinktis lankstų darbo grafiką), pritraukti darbuotojus iš kaimyninių šalių prieš tai supaprastinus įsidarbinimo procedūras užsieniečiams, sukurti ilgalaikę migracijos strategiją.

Išanalizavus užimtumo strategijos uždavinius Lietuvoje, galima padaryti išvadą, kad užimtumą gali padidinti kitoks požiūris į žmogiškuosius išteklius, t. y. įtraukiant į darbo rinką tokias socialines grupes, kurios buvo iš jos iškritusios arba išstumtos. Visų pirma tai pagyvenusių žmonių įtraukimas į darbo rinką vykdant aktyvaus senėjimo politiką: 2007 m. 55–74 metų amžiaus grupėje buvo 4,1 procento bedarbių, o 2006 m. – 6,3 procento. 2003 m. 44,5 procento 55–64 metų žmonių dirbo (Lietuvos ekonominė ir socialinė raida 2007/5, 2007, p. 57). Palankesnes sąlygas neįgaliesiems įsitraukti į darbo rinką atveria 2005 m. liepos 1 d. įsigaliojusi Lietuvos Respublikos neįgalųjų socialinės integracijos įstatymo pataisa ir suderinta su ES vykdoma neįgalųjų socialinės integracijos programa, kurioje svarbią vietą užima specialiųjų poreikių nustatymas bei tenkinimas kuriant darbo vietas ir profesinės reabilitacijos paslaugas. Reikšmingą darbuotojų „atsargą“ sudaro jaunimas, tautinės mažumos, buvę kaliniai, kuriems įtraukti į darbo rinką organizuojami įvairūs mokymai, vykdomos programos ir projektai (Lietuvos Respublikos nacionalinis užimtumo veiksmų planas, 2004, p. 66–68). Minėtų socialinių grupių užimtumo analizė leidžia daryti išvadą, kad jų įsitraukimas į darbo rinką galimas, kaip numatyta Lisabonos strategijoje, įgyvendinant mokymosi visą gyvenimą politiką ir tuo tikslu tobulinant mokymo ir švietimo kokybę, padedant asmenims įsigyti žinių, būtinų modernioje darbo rinkoje ir žiniomis grįstoje visuomenėje.

Apžvelgus pastarųjų metų socialinės infrastruktūros formavimo procesus, pastebima decentralizacijos tendencija. Jai būdingas centrinės valdžios įtakos mažinimas, savivaldos institucijų atsakomybės didinimas, bendruomenės ir individo aktyvumo skatinimas. Decentralizacija yra tampriai susijusi su demokratiniu socialinės partnerystės ir bendros atsakomybės principu, kuris reiškia socialinį dialogą, bendradarbiavimą tarp vyriausybės, savivaldybių, nevyriausybinių organizacijų (NVO), bendruomenių atstovų, verslo įmonių ir kitų institucijų. Socialinės apsaugos sistemos pokyčių apžvalga rodo, kad reikšminga papildoma socialinės apsaugos sistemos dalis yra įstatymais patvirtintos valstybinės socialinės programos, kuriomis siekiama užtikrinti lėšų bei paslaugų teikimą socialinės apsaugos tikslais ir gerinti socialines sąlygas. Decentralizacija, be jau veikiančių programų, atveria kelią kurti ir vykdyti naujas programas.

2.2.2. Socialinių paslaugų teisinio reglamentavimo problemos ir jų sprendimas

Narystė ES rodo Lietuvai socialinių paslaugų reformos būtinumą, skatina ieškoti naujų bendruomenės ugdymo, pagalbos ir savipagalbos asmeniui ir šeimai būdų, socialines paslaugas derinti su užimtumo priemonėmis, pinigine parama, sveikatos apsaugos sistema. Socialinių paslaugų teikimo kokybė ir poveikumas priklauso nuo socialinės politikos – valstybės vykdomo pajamų perskirstymo ir turtinių santykių reguliavimo tarp žmonių bei visuomenės grupių siekiant socialinio teisingumo ir lygybės. Remiantis socialinių paslaugų tyrimais, galima teigti, kad nūdienos socialinių paslaugų sistema pradėjo formuotis spontaniškai savivaldybių, nevyriausybių organizacijų, bažnyčios pastangomis, nesant reikiamos teisinės bazės. Ilgą laiką tai buvo socialinės paramos sritis, kuriai buvo skiriama mažiausiai dėmesio. Socialinių paslaugų įstatymas Lietuvoje buvo priimtas tik 1996 m. spalio 9 d., juo reglamentuota atskirų institucijų atsakomybė organizuojant socialinių paslaugų teikimą, įteisinta socialinių paslaugų samprata, jų rūšys, paslaugų teikėjų ir gavėjų santykiai bei atsakomybė, apibrėžti finansavimo principai. Priėmus socialinių paslaugų įstatymą ir svarbiausius įstatymo lydimojuosius aktus, socialinių paslaugų teisinė bazė įgavo nuoseklų sisteminių teisinių pobūdį.

Socialinės paslaugos teikiamos esant įvairioms kritinėms situacijoms: skurdo atveju, jeigu pagal kitus įstatymus neužtenka pajamų, netekusiems tėvų globos vaikams ir našlaičiams, benamystės, bedarbystės, invalidumo metu, daugiavaikėms šeimoms, kuriose yra problemų auginant vaikus, asmenims, priklausomiems nuo alkoholio ir narkotikų, grįžusiems iš įkalinimo, kardomojo kalinimo (suėmimo), socialinės bei psichologinės reabilitacijos įstaigų asmenims, įvykus nelaimėi, kitais įstatymų arba kitų teisės aktų numatytais atvejais, kai būtina valstybės parama. Socialinės paslaugos gali būti teikiamos prevencijos tikslais, kad nekiltų socialinių problemų, ir reabilitacijos tikslais siekiant atkurti asmenų sugebėjimą pasirūpinti savimi bei užtikrinti visavertį funkcionavimą visuomenėje. Nuo pat socialinių paslaugų sistemos susiformavimo iki šiol teikiamos paslaugos skirstomos į bendrąsias ir specialiąsias. Bendrosios – tai tiesiogiai teikiamos paslaugos, t. y. slauga namuose; globos pinigai – pinigai, skirti sumokėti už suteiktas socialines paslaugas. Kai bendrosios socialinės paslaugos yra neveiksmingos, teikiamos specialiosios socialinės paslaugos – t. y. tos paslaugos, kurios teikiamos asmenims globos tikslais stacionariose globos ir slaugos įstaigose; reabilitacijos įstaigose; dienos globos įstaigose; laikino gyvenimo įstai-

gose; kitose socialinės globos įstaigose. Bendrųjų ir specialiųjų socialinių paslaugų sąrašą nustato bei jų turinį apibrėžia Socialinių paslaugų katalogas, kurį rengia, tvirtina ir kasmet viešai skelbia Socialinės apsaugos ir darbo ministerija (Lietuvos Respublikos socialinių paslaugų įstatymas, 1996). Už socialinių paslaugų teikimo organizavimą atsako Socialinės apsaugos ir darbo, Sveikatos apsaugos bei Švietimo ir mokslo ministerijos; apskričių valdytojai; savivaldybės.

Socialinių paslaugų gavėjų skaičius Lietuvoje didėja: nuo 2003 iki 2005 m. asmenų, gaunančių socialines paslaugas institucijose ir namuose, skaičius padidėjo 1,6 karto. Stebimas socialinių paslaugų gavėjų skaičiaus mažėjimas stacionariose socialinių paslaugų įstaigose. Vis daugiau asmenų socialinės paslaugos teikiamos jų namuose arba laikino gyvenimo įstaigose. Ypač padaugėjo asmenų, gaunančių paslaugas dienos centruose: 2002 m. dienos centrus lankė apie 34 tūkstančius, o 2005 m. – daugiau kaip 70 tūkstančių žmonių.

Be pozityvių socialinių paslaugų infrastruktūros plėtros faktų: naujų įstaigų steigimo, klientų aptarnavimo gerinimo, reikėtų paminėti ir kai kuriuos socialinių įstaigų darbo trūkumus: nepakankamą aplinkos pritaikymą neįgaliesiems, laisvalaikio užimtumo nebuvimą, netinkamą gyvenamąją aplinką, kvalifikuotų specialistų stoką. Šias problemas padėtų spręsti spartesnis socialinių paslaugų plėtojimas decentralizavimo kryptimi ir atitinkamų teisinių aktų priėmimas. Rengiantis narystei ES, Lietuvoje nuo 1998 m. pradėta vykdyti valstybinė socialinių paslaugų infrastruktūros plėtros programa, kurios tikslas – plėtoti pažangias socialinių paslaugų teikimo formas bendruomenėse, užtikrinant socialinių paslaugų teikimą labiausiai pažeidžiamoms asmenų grupėms (Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas, 1998 m. vasario 19 d.). Per aštuonerius metus programai vystyti skirta daugiau nei 34,5 mln. litų, kurie buvo skirti socialinių paslaugų įstaigų rekonstrukcijos, remonto darbams, pagrindinių priemonių įsigijimo ir kitų prekių įsigijimo išlaidoms padengti. Įgyvendinant šią programą, siekiama plėtoti pažangias socialinių paslaugų teikimo formas bendruomenėje, kuriant socialinių paslaugų tinklą savivaldybėse bei regionuose ir užtikrinant socialinių paslaugų teikimą labiausiai pažeidžiamoms gyventojų grupėms: socialinės rizikos šeimoms ir vaikams, neįgaliesiems, seniems žmonėms, socialinės rizikos suaugusiems asmenims. Per 1998–2005 m. laikotarpį iš viso finansuotas 161 paslaugų plėtros projektas, kuriuos įgyvendinus, socialinės paslaugos pradėtos teikti vidutiniškai 6126 asmenims per mėnesį, įkurta naujų 750 darbo vietų (Socialinis pranešimas 2005–2006 m., p. 97).

Šioje veikloje kartu su savivaldybėmis aktyviai dalyvauja nevyriausybinių organizacijų. Tačiau socialinės paslaugos tokioms svarbioms sociali-

nės atskirties grupėms, kaip iš įkalinimo įstaigų grįžę asmenys, prekybos žmonėmis aukos, prostitutės, smurtą, seksualinę prievartą patyrę asmenys, asmenys, priklausomi nuo narkotikų ir alkoholio, tautinės mažumos (romai), yra nepakankamos, todėl reikalingos kompleksinio Vyriausybės dėmesio plėtojant socialinės apsaugos, darbo rinkos, švietimo ir kitas socialinės integracijos priemones labiausiai pažeidžiamoms gyventojų grupėms.

Reikšmingas žingsnis tobulinant teikiamų paslaugų kokybę ir apimant tas socialines grupes, kurios aiškiai šių paslaugų stokoja, yra 2002 m. Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos (SADM) patvirtinta socialinių paslaugų teikimo reforma (Lietuvos Respublikos Vyriausybės patvirtinta Socialinių paslaugų teikimo reformos koncepcija, 2002 m. vasario 6 d., Nr. 171). 2006 m. liepos 1 d. įsigaliojo naujas Lietuvos Respublikos socialinių paslaugų įstatymas, o nuostatos, susijusios su socialinių paslaugų planavimo metodikos taikymu, socialinių paslaugų finansavimu bei socialinės globos normų taikymu – 2007 m. sausio 1 d. 2005 m. buvo parengti socialinių paslaugų plėtrai labai svarbūs įstatymų lydimųjų teisės aktų projektai. Pakeitimų esmė yra ta, kad remiama ne kuri nors įstaiga arba institucija, teikianti paslaugas, perkamos jos teikiamos paslaugos. Tai padeda teikti kokybiškai naujas paslaugas tiems žmonėms, kuriems jų reikia, taip pat atveria ir naują erdvę nevyriausybinų organizacijų veiklai.

Naujuoju Socialinių paslaugų įstatymu siekiama skatinti socialinių paslaugų įvairovę ir didinti jų prieinamumą visiems. Pasaulyje, be ilgalaikės socialinės globos stacionarioje globos įstaigoje, egzistuoja daug kitų, daug patrauklesnių žmonėms bei jų šeimų nariams socialinių paslaugų formų, kurias naujasis įstatymas sudaro sąlygas plėtoti ir populiarinti: tai – savarankiško gyvenimo namai, socialinė globa namuose, dienos socialinės globos centrai ir kt.

Džiugu tai, kad šiame įstatyme kitaip vertinami ne tik socialinės paslaugos reikalingi žmonės, bet ir jų šeimos nariai. Iki šiol šeimos nariai nesulaukdavo tinkamos valstybės paramos ir dėl socialinių paslaugų įvairovės stygiaus būdavo priversti namuose prižiūrėti neįgalius artimuosius. Valstybei daug naudingiau, kad šie žmonės dirbtų, mokėtų mokesčius, už kuriuos valstybė organizuotų tinkamą socialinę priežiūrą. Įsigaliojus įstatymui, turintys vaikų ir su jais gyvenantys senyvi arba neįgalūs žmonės turi tokias pat galimybes gauti jiems būtiną valstybės pagalbą kaip ir vieniši. Be to, socialinės paslaugos tampa mokamos, tai skatina gerinti jų kokybę. Už socialinę priežiūrą – t. y. pagalbą į namus neįgaliesiems arba senyvo amžiaus asmenims, neįgaliųjų, socialinės rizikos šeimų socialinių įgūdžių ugdymą dienos centruose, pagalbą šeimai tarnybose, žmonės mokės iki 20 procentų savo gaunamą pajamų. Mokestis už dienos socialinę globą namuose arba

dienos socialinės globos centre neįgaliesiems, senyvo amžiaus asmenims negali viršyti 20 procentų žmogaus pajamų. Žmogui, gaunančiam socialinę pašalpą arba pajamas, mažesnes už valstybės remiamų pajamų trigubą dydį, bendrosios socialinės paslaugos ir socialinė priežiūra teikiama nemokamai. Savivaldybės turi teisę atleisti žmogų nuo mokėjimo už socialines paslaugas ir kitais atvejais. Iki 50 procentų asmens mėnesio pajamų tektų mokėti tuomet, jeigu šeimos vidutinės pajamos, tenkančios vienam šeimos nariui, yra didesnės už trigubą valstybės remiamų pajamų dydį (2007 m. – 495 Lt). Už trumpalaikę socialinę globą, kuri savo turiniu yra panaši į ilgalaikę globą, tačiau skiriasi nuo jos teikimo trukme (pvz., 30 dienų per mėnesį teikiama trumpalaikė socialinė globa senelių globos namuose, socialinės globos įstaigoje arba namuose), visi suaugę asmenys moka ne daugiau kaip 80 procentų savo pajamų. Turtas šiuo atveju nėra apskaitomas. Už ilgalaikę socialinę globą stacionarioje socialinės globos įstaigoje suaugęs asmuo per mėnesį moka iki 80 procentų savo pajamų, o jo turtas neapskaitomas, jeigu to turto vertė mažesnė už jo gyvenamosios vietos savivaldybėje nustatytą turto vertės normatyvą. Tik tais atvejais, kai asmens pajamų nepakanka sumokėti už šią globą arba asmens turimas turtas (arba 12 mėn. iki kreipimosi turėtas turtas) viršija nustatytą normatyvą, mokesčio dydis per mėnesį padidėja vienu procentu, skaičiuojant nuo turto vertės, viršijančios normatyvą. Turto vertės normatyvas skaičiuojamas dauginant asmens gyvenamosios vietos vidutinės nekilnojamo turto rinkos vertę iš 12 kvadratinų metrų būsto naudingojo ploto.

Nemažai dėmesio įstatyme skiriama ir socialinių paslaugų kokybei užtikrinti: ir apskrities, ir savivaldybės pavaldumo arba nevyriausybinės bei privačios socialinės globos įstaigos, personalinės įmonės, norėdamos teikti socialinę globą, nuo 2010 m. turės įsigyti licencijas. Kiekvienas Lietuvos gyventojas, gaunantis socialinę globą, arba jo šeimos nariai, artimieji, rūpintojai, globėjai turės galimybę apie netinkamai teikiamą socialinę globą pranešti Socialinių paslaugų priežiūros departamentui prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos, kuris kontroliuos šių paslaugų kokybę. Tokios įstatymu garantuojamos socialinių paslaugų teikimo naujovės, išlaisvinančios darbingus žmones, turėtų padėti gerinti socialinio gyvenimo kokybę, kad būtų artėjama prie Europos Sąjungos valstybių senbuvių standartų.

2.2.3. Socialinės aprėpties didinimas – esminis nevyriausybinių organizacijų veiklos prioritetas

Valstybinės institucijos Lietuvoje, kaip ir kitose šalyse, nepajėgia patenkinti nuolat augančių bei atsirandančių naujų socialinių paslaugų poreikių. Objektyvūs socialiniai poreikiai lemia naujų nevalstybinių institucijų formų, paslaugų teikimo veiklos rūšių ir infrastruktūros kūrimąsi: steigiamos pelno nesiekiančios ir nepavaldžios valstybės administracinėms struktūroms privačios įregistruotos grupės: nevyriausybines organizacijos (NVO), greta kitų keliančios ir socialinius uždavinius, tarp jų teikti socialinę paramą arba vykdyti labdarinę veiklą. Šiuo metu Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijoje užregistruota apie 7000 nevyriausybinių organizacijų, iš kurių per 6000 – veikiančios. Pažymėtina, kad per 30 procentų socialinių paslaugų srityje dirbančių organizacijų yra nevyriausybines.

Pagrindinė nevyriausybinių organizacijų veiklos Lietuvoje kryptis – žmonių, dėl nepakankamų pajamų, nedarbo ir kitų veiksnių atsiradusių žemiau skurdo ribos ir socialiai atskirtų, socializacija. Socialinė atskirtis – tai pilietinių teisių, įskaitant politines, ekonomines, socialines ir kultūrinės, netolygaus pasiskirstymo ir paskirstymo išraiška (Dahrendorf, 1996). Socialinę atskirtį apibūdina jos apimtis ir intensyvumas, t. y. esamų pilietinių teisių mastas ir realių galimybių jomis pasinaudoti laipsnis. Todėl ypač reikšmingas įvairių atskirtyje esančių marginalinių grupių supilietinimas, t. y. ekonominių, politinių ir kultūrinių pilietinių teisių suteikimas bei mechanizmo, laiduojančio veiksmingą pasinaudojimą jomis, užtikrinimas tiems visuomenės nariams ir jų dariniams, kuriems tokios pilietinės teisės skirtos ir kurie jų iš dalies stokoja (Šaulauskas, 2000, p. 48). Literatūros analizė (Otero ir Rhyne, 1994; Wood, 1997) rodo, kad socialinė pagalba ir socialinės paslaugos mažinant skurdą ir socialinį nesaugumą yra pagrindinės nevyriausybinių organizacijų veiklos kryptys. Ištyrus Lietuvoje veikiančių nevyriausybinių organizacijų veiklą, galima tvirtinti, kad apie 63 procentai nevyriausybinių organizacijų padeda mažinti skurdą (Lietuvos Respublikos 2004–2006 metų Nacionalinis kovos su skurdu ir socialine atskirtimi veiksmų planas, p. 17).

Teikdamos socialines paslaugas, nevyriausybines organizacijos bendradarbiauja su Lietuvos Respublikos Seimu, Vyriausybe, miestų rajonų ir apskričių savivaldybėmis, kitomis nevyriausybėmis organizacijomis, verslo struktūromis, įvairiais fondais: Atviros Lietuvos fondu, Charleso Stewarto Motto fondu, Jungtinių Tautų vystymo programa, Baltijos-Amerikos

partnerystės programa, ES PHARE partnerystės programa, Europos žmogaus teisių fondu, Pasaulio banko atstovybe Lietuvoje ir kt.

Nevyriausybinių organizacijų veiklos analizė leidžia tvirtinti, kad jos užpildo valstybės socialinės apsaugos sistemos socialinio darbo spragas, paversdamos socialinę paramą konkretesne veikla, kuri adresuota konkrečiam klientui. Tai įgyvendinant siekiama, kad šių organizacijų socialinės veiklos formos būtų nuosekliai suderintos su socialinio darbo praktika (NVO „Moterų krizių centras“ Vilniuje, NVO „Jaunimo su negalia užimtumo centras „Viktorija“ Šiauliuose, NVO „Vaikų socialinės pagalbos centras“ Klaipėdoje ir kt.). Tada jos nėra varžomos oficialių veiklos nuostatų, kurių privalo laikytis valstybinės socialinės struktūros. Jos gali ieškoti finansinės įvairių šaltinių paramos, o tai leidžia daug greičiau reaguoti į opias socialines problemas. Nevyriausybines organizacijas vienija žmonės, kuriems reikia vienaarūšės socialinės pagalbos ir paramos, kaip antai: Lietuvos sutrikusio intelekto žmonių globos bendrija „Viltis“, Lietuvos kalinių globos draugija, NVO koalicija moterų teisėms ginti ir kt. (Dromantiene, 2003b, p. 20). Teikdamos socialines paslaugas žmonėms, jos nekuria priešpriešos situacijų valstybei, bet glaudžiai bendradarbiauja su valstybinėmis institucijomis gerindamos socialinių paslaugų kokybę ir pagalbos teikimo aplinką. Jos siekia daryti veiksmingą įtaką priimant įstatymus, susijusius su klientais, siūlo valstybei savo patirtį sprendžiant socialines problemas.

Didžiulis laimėjimas ir nevyriausybinių organizacijų veiklos palengvinimas yra 2002 m. Seime priimtas Lietuvos Respublikos gyventojų pajamų mokesčio įstatymas, kurio svarba ta, kad piliečiai gali pervesti 2 procentus savo pajamų mokesčio norimai organizacijai arba veiklai paremti (Lietuvos Respublikos gyventojų pajamų mokesčio įstatymas, 2002). Šio įstatymo iniciatoriai buvo savanorišką labdarinę veiklą inicijuojantys ir skatinantys asmenys ir organizacijos, nes liberaliosios demokratijos sąlygomis būtent piliečių atstovai kuria įstatymus ir politiką, nurodo valstybės tarnautojams bei biurokratams, kaip ji turi būti įgyvendinta (Dunleavy, 2000).

Nevyriausybines organizacijas puoselėja moralines vertybes ir vykdo kiekvieno žmogaus orumo kėlimo misiją. Nevyriausybines organizacijas, teikdamos socialinę pagalbą žmonėms, skleidžia kilnius gėrio, doros, humanizmo idealus. Jos dalyvauja socialinėje politikoje vadovaudamosi socialinio teisingumo siekiu ir tai yra reikšmingas pilietinės visuomenės kūrimo, socialinės sanglaudos stiprinimo veiksnys. Nevyriausybinių organizacijų veiklos tyrimai atskleidžia ir pagrindinius jos darbo trikdžius: nepakankamą finansavimą, įstatymų trūkumą, jų neadekvatumą, informacijos stoką, tarpžinybinio bendradarbiavimo ir ryšių tarp pačių nevyriausybinių organizacijų stygių.

Reikšmingas nūdienos Lietuvos socialinės politikos pokytis, leidžiantis tikėtis geresnių rezultatų, yra tas, kad nuo 2004 m. rengiant valstybinės reikšmės dokumentus ir programas sudaromos darbo grupės iš įvairių sričių specialistų, mokslininkų, nevyriausybinių organizacijų atstovų, socialinių partnerių. Daugelyje bet kurios srities (aplinkosauga, sveikatos apsauga ir kt.) valstybės dokumentų arba programų yra atskiras skyrius, skirtas socialinėms problemoms. Kaip ryškų pavyzdį galima paminėti Lietuvos Respublikos bendrojo programavimo dokumente 2004–2006 m. išskirtas prioritetingas sritis, kuriomis nukreiptos Lietuvos ir ES lėšos: Lietuvos prioriteto „Socialinės ir ekonominės infrastruktūros plėtra“ 5 priemonė „Darbo rinkos, švietimo, profesinio rengimo, mokslo ir studijų bei socialinių paslaugų infrastruktūros plėtra“ (Lietuvos Respublikos bendrojo programavimo dokumentas 2004–2006 m.). Apibendrinant galima teigti, kad Lietuvos įsijungimas į Europos Sąjungą, keldamas naujus reikalavimus socialinės apsaugos sistemai, jai koordinuoti ir derinti su ES valstybėse narėse veikiančiomis socialinės apsaugos sistemomis, atvėrė ir plačias pokyčių galimybes didinti užimtumą, veiksmingiau panaudoti žmogiškuosius išteklius, mažinti socialinę atskirtį, geriau įsisavinti ES struktūrinių fondų paramą ir siekti tvarios visuomenės raidos.

2.3. SKYRIAUS IŠVADOS

Labai panašios socialinės politikos susiformavimą Vidurio ir Rytų Europos valstybėse narėse lėmė panašios politinės, ekonominės bei socialinės sąlygos, susiklosčiusios šiame regione praėjusio amžiaus pabaigoje. Jos, kaip socialinės gerovės valstybės, priskiriamos prie tarpinio tipo, pasižyminčio ir liberaliojo, ir konservatyviojo-korporatyvinio modelio bruožais, lėmusiais specifinio Vidurio Europos socialinės politikos modelio susidarymą, kuriam būdinga, kad daugumoje Vidurio Europos valstybių dominuoja privalomieji socialinio draudimo fondai, stiprėja nevyriausybinių organizacijų vaidmuo, didinamas privačios ir bažnytinės labdaros kiekis.

Įstojimas į Europos Sąjungą Vidurio Europos šalims suteikė naują paskatą tobulinti ir keisti socialinės apsaugos sistemą pagal Europos socialinį modelį. Narystės ES sąlygomis, naujoms valstybėms narėms ištraukus į ekonominius integracinius procesus, platesniu mastu įgyvendinamas laisvas asmenų, paslaugų, prekių ir kapitalo judėjimas, derinant ir koordinuojant socialinės apsaugos sistemą kyla nauji uždaviniai siekiant mažinti skurdą ir likviduoti nedarbą.

Lietuvos socialinės politikos raida nuo Nepriklausomybės atkūrimo 1990 m. ir rengiantis narystei ES, jos derinimas su ES socialine politika vyko dviem kryptimis: 1) naujos įstatymų bazės socialinei apsaugai sukūrimo; 2) modernių socialinės apsaugos institucijų sistemos sudarymo. Socialinė politika Lietuvoje plėtojasi apimdama dvi pagrindines sritis: darbo rinkos politiką ir socialinę apsaugą, kurios tarpusavyje yra susijusios.

Valstybės socialinės apsaugos tobulinimo prioritetas – užimtumo strategija, kurią įgyvendinant svarbus naujas požiūris į žmogiškuosius išteklius (tokias socialines grupes kaip pagyvenę žmonės, neįgalieji, rizikos grupių asmenys, tautinės mažumos ir kt.).

Lietuva, priėmusi Bendrijos skurdo ir socialinės atskirties mažinimo strategiją, išpareigoja perkelti ES bendruosius kovos su skurdu ir socialine atskirtimi tikslus į šalies politiką: valstybiniu mastu pripažinta, kad skurdas turi ir gali būti mažinamas tik kompleksinių, suderintų ir įvairias sritis (švietimą, profesinį rengimą, darbo rinką, socialinę apsaugą, fiskalinę politiką ir kt.) apimančių priemonių pagalba.

Socialines paslaugas, ypač teikiamas socialinės atskirties grupėms (iš įkalinimo įstaigų grįžusiems asmenims, prekybos žmonėmis aukoms, prostitutėms, smurta, seksualinę prievartą patyrusiems asmenims, asmenims, priklausomiems nuo narkotikų ir alkoholio, tautinėms mažumoms (romams) ir kt.), galima žymiai plėsti ir tobulinti, todėl reikia kompleksinio Vyriausybės dėmesio plėtojant socialinės apsaugos, darbo rinkos, švietimo ir kitas socialinės integracijos priemones.

Socialinės apsaugos tobulinimas, socialinių paslaugų teikimas yra esminė nevyriausybinių organizacijų veikla, tačiau ją riboja nepakankamas finansavimas, įstatymų trūkumas, jų netinkamumas, informacijos stoka, nepakankamas tarpžinybinis bendradarbiavimas ir silpni ryšiai tarp nevyriausybinių organizacijų. Šių trikdžių įveikimas atveria naujas galimybes gerinant nevyriausybinių organizacijų veiklą ir taip užtikrinant kokybiškesnes socialines paslaugas.

III. LYGIŲ GALIMYBIŲ EUROPA

3.1. EUROPOS SAJUNGOS PILIETYBĖ – SOCIALINIO SAUGUMO GARANTAS

Teisiškai ir politiškai pilietybė, kaip būtinas suverenios valstybės atributas, reiškia santykį tarp valstybės ir asmens, kuris apibrėžiamas valstybių konstitucijose, teisių ir pareigų atitikimą. Šis ryšys būtinas ir valstybei, ir asmeniui: valstybė nepajėgi vykdyti savo funkcijas remdamasi vien tik valstybės institucijų sistema. Jai būtina remtis patikima gyventojų grupe. Pilietybės institutas valstybės piliečius, kaip patikimus asmenis, atriboja nuo kitų jos teritorijoje gyvenančių individų ir suteikia jiems ypatingą teisinį statusą. Taip išryškėja dvi pilietybės statuso savybės: pirma, piliečiai turi žymiai platesnes socialines, ekonomines ir politines teises negu valstybės teritorijoje gyvenantys užsieniečiai arba kitos pilietybės asmenys; antra, asmens-piliečio ištikimybė valstybei. Valstybės ir asmens ryšio stabilumas pasireiškia tuo, kad pilietis privalo vykdyti pareigas valstybei, o valstybė piliečiui nepriklausomai nuo jo gyvenamosios vietos. Suprantama, kad šie santykiai sklandžiau klostosi piliečiui gyvenant savo valstybės teritorijoje. Piliečiui gyvenant užsienyje, jo teisės saugomos diplomatinė institucijų. Pilietybės statusas, kaip pilietinių, politinių ir socialinių teisių garantas, tampa ypač svarbus spartėjant Europos integracijos procesams ir dirbančiųjų mobilumui.

Kova dėl teisių, laisvių ir privilegijų, kurias suteikia pilietybės statusas, žymi Europos valstybių istorinėje raidoje. Taigi pilietybė istoriškai atsirado atskiroje nacionalinėje valstybėje: priklausymas tam tikrai nacionalinei valstybei buvo esminė pilietybės sampratos dalis, todėl ir tradicinės pilietybės koncepcijos yra susijusios su nacionalinės valstybės kūrimu Europoje. Tačiau modernioje visuomenėje nacionalinis principas nėra perspektyvus apibrėžiant valstybę ir vieną iš jos prioritetų – pilietybę. Suvienytoji Europa nebegali būti apibūdinama nacionalinių valstybių terminais. Pilietybės modeliai, susiformavę teritorinėje, nacionalinėje valstybėje, perėję į kompleksinę, daugianacionalinę naujosios Europos pasaulį, nebeatitinka naujų mastų. XX a. pabaigoje atsirado išvestinio ES pilietybės modelio koncepcijos, pa-

grindžiančios supranacionalinių ES institucijų suteiktas teises valstybių narių piliečiams.

Europos pilietybės modelio turinį ir esmę geriausiai išreiškia tradicinės pilietybės transformacija, kurią tiesiogiai veikia ES siekis sukurti europinį identitetą, t. y. priklausomybės jausmą naujai demokratinei politikai, paisančiai žmogaus teisių. Kaip pažymėjo žymi ES pilietybės tyrėja Christiane Lemke, „postnacionaliniame laikotarpyje tai nebėra narystė etniškai pagrįstoje valstybėje, suteikiančioje politinį identitetą, bet greičiau įsipareigojimas pliuralistinės demokratijos, liberalizmo ir civilizuotų bendruomenių vertybėms“ (Lemke, 1998, p. 217). Europos pilietybei būdingi prieštaravimai: vykstantys integraciniai procesai reikalauja bendros pilietybės siekiant sustiprinti transnacionalines politines teises, taip pat ekonominius integracinius procesus ir pilietines teises Europos lygiu, tačiau, kita vertus, pilietybė yra giliai išišaknijusi individualių nacionalinių valstybių istorijoje. „Priklausymas tam tikrai nacionalinei valstybei buvo istoriškai esminis pilietybės koncepcijos elementas“ (Lemke, 1998, p. 212).

3.1.1. Pilietybės sampratos raida

Pilietybės tyrėjas britų sociologas Thomas Humphrey Marshallas savo knygoje „Pilietybė ir socialinė klasė“ 1950 m. apibūdino tris nuoseklias kompleksines pilietybės raidos istorines pakopas: pilietinių teisių (individo laisvė, kalbos minties, tikėjimo laisvė, teisė į nuosavybę ir teisė į teisingumą) iškovojoimas XVIII amžiuje, jų papildymas politinėmis teisėmis (rinkimų teisė) XIX amžiuje ir socialinių teisių (teisė naudotis ekonomine gerove ir jos teikiamu socialiniu saugumu, švietimo ir socialinėmis paslaugomis) suteikimas XX amžiuje (T. H. Marshall, 1964, p. 73). Kuo visuomenė modernesnė, tuo didesni jos poreikiai, sudėtingesnės teisės, pareigos ir laisvės. T. H. Marshallo ir kitų liberalių teoretikų pateikta ideali evoliucinė pilietybės, kaip lygybės ir universalių teisių principo moderniose socialinėse valstybėse, samprata turėjo įtakos suvokiant šiuolaikinę pilietybę.

Be to, pilietybės sąvoka apima ne tik teises, bet ir pareigas, kurios dar antikos laikais buvo suprantamos kaip piliečių aktyvus dalyvavimas kuriant respublikos gerovę. Pilietinio respublikonizmo idėją pagrindė Niccolo Machiavelli, Georgas Vilhelmas Friedrichas Hegelis, Jean-Jacques'as Rousseau, Alexis de Tocqueville'is.

Modernioje visuomenėje daugelis autorių nepabrėžia pareigų arba, atstovaudami kairiąsias pažiūras, tvirtina, kad tie, kurie naudojasi socialinės apsaugos teikiamomis privilegijomis, turi pareigą dirbti, t. y. grąžinti visuomenei skolą. Kitas panašus teiginys yra tas, kad aktyvus pilietiškumas

reikalauja teikti labdarą arba remti nusikaltimų aukas ir panašiai, t. y. dirbti stiprinant socialinę sanglaudą.

Kiekviena šiuolaikinė valstybė tam tikrą ypatingą asmenų grupę nustato kaip savo piliečius, o kitus apibrėžia kaip ne piliečius arba svetimus, kurie, negalėdami įgyvendinti savo teisių, laisvių ir pareigų, patenka į socialinę atskirtį. Šia prasme pilietybei būdingas „socialinis uždarumas“. Remdamasis Makso Weberio pateiktais atvirų ir uždarų visuomeninių santykių skirtumais, Rogersas Brubakeris tvirtina, kad pilietybė nėra paprasta teisinė formulė. Tai – iškilesnis socialinis ir kultūrinis faktas ir galingas socialinio uždarumo instrumentas (Brubaker, 1998). Moderni valstybė, be teritorinių ir institucinių ribų, yra apibrėžiama kaip narystės „asmeninė sąjunga“, todėl piliečiai tampa ir uždarumo objektu, ir įrankiu. Uždarumas gali atsirasti dėl sąveikos kliūčių (pvz., įvažiuoti į šalį) arba dėl selektyvaus pripažinimo atskiroje politinėje bendruomenėje arba valstybėje. „Todėl modernios valstybės yra ne tik uždarumo prieš ne piliečius priežastis, bet, ir tai svarbiausia, prieš pačią pilietybės instituciją“ (Brubaker, 1998). Taigi, žvelgiant iš istorinės perspektyvos, pilietybė neapribota tik pilietinių teisių išplėtimo procesu, o dalyvavimo valstybėje sąvoka apima ir šalutinius procesus.

Nuo tada, kai pilietybės statusas modernioje valstybėje buvo glaudžiai susietas su gyventojų teritorine kilme, visos modernios valstybės skiriasi teikiamomis teisėmis ir pareigomis jų piliečiams ir tiems asmenims, kurie joje gyvena laikinai arba nuolat kaip užsienio piliečiai. Paprastai užsieniečių, laikinai arba nuolat gyvenančių šalyje, statusas pasižymi ribotomis pilietinėmis, politinėmis ir socialinėmis teisėmis. ES atsirado „antros rūšies piliečių“. Be to, Europos integracijos procese šios teisės ypač svarbios migrantams, pabėgėliams, prieglobsčio ieškotojams ir etninių grupių atstovams, jaučiantiems, kad jų teisei gyventi kurioje nors valstybėje narėje gresia nuolatinis pavojus. Kai kurios valstybės varžo, pavyzdžiui, nuomonės laisvę neleisdamos užsieniečiams dalyvauti politinėse demonstracijose. Daugelis šalių nesuteikia svetimšaliams politinių teisių, tokių kaip balsavimo teisė, o socialinės teisės, tokios kaip laisvas dalyvavimas darbo rinkoje, dažnai būna apribotos (pvz., Vokietijoje tautybė tapo pagrindiniu veiksniu išskiriant universalias ir specialias teises). Analizuodamas nacionalinės pilietybės sampratą, R. Brubakeris pažymi, kad ji yra „išimtinai modernus institutas, kurio padedama kiekviena valstybė susikuria ir nepaliaujamai atsinaujina kaip piliečių asociacija, viešai pripažįsta grupę asmenų savo nariais, o bet kurį kitą žmogų kvalifikuoja kaip ne pilietį, svetimšalį“ (Brubaker, 1998, p. 13).

Mokslinės literatūros pilietybės klausimais analizė rodo, kad nuo XX a. pabaigos daugiausia nagrinėjami du aspektai:

- pirma, keliamas klausimas, ar T. H. Marshallo pilietybės samprata, kaip tapusi kertine ir išplėtotą pokario metais, gali atsakyti į XX amžiaus pabaigoje keliamus iššūkius (Mullard, 1997);
- antra, diskusijų objektu tapo pilietybės ir atskirties aspektas: pabrėžiamos politinės, socialinės ir ekonominės atskirties problemos. Šios diskusijos telkiasi ties moterų atskirties priežastimis, rasizmo apraiškomis ir atskirtimi, socialine atskirtimi ir socialine politika, ekonomine atskirtimi ir nedarbo bei skurdo klausimais.

Mokslinėms diskusijoms pilietybės klausimais būdingas bendras bruožas: pilietybė siejama su individu, nacionaline valstybe, institucijomis ir nelygybės aspektais. Joms būdingas ir statiškumas, nes nėra matavimo vienetų, leidžiančio palyginti, ar asmuo, gyvenantis vienoje kurioje nors valstybėje, yra labiau pilietis negu asmuo, gyvenantis kitoje; nėra susitarta, ko siekia gerovės valstybės, kurdamos pilietybę. Tik susitarta, kad universalių paslaugų kūrimas prisideda prie pilietybės kūrimo, nors, pavyzdžiui, Švedijoje ir Prancūzijoje gerovės valstybė turi skirtingą prasmę: gerovės valstybės sąvoka Prancūzijoje vykstančioje diskusijoje dėl pilietybės nėra svarbi, o Švedijoje pilietybės problema yra susijusi su migrantų ir mažumų klausimais.

Nūdienos gerovės valstybės ir pilietybės santykis rodo būtinumą toliau plėtoti T. H. Marshallo pilietybės sampratą, nes ji kinta priklausomai nuo žmogaus gyvenimo patirties ir turi atspindėti jo lūkesčius, siekius tam tikru gyvenimo laikotarpiu. T. H. Marshallo teorija buvo kritikuojama įvairiais aspektais kaip pernelyg siaura, atstovaujanti vienpusiškam evoliucionistiniam požiūriui, kaip etnocentriška, tendencinga lyties požiūriu (Giddens, 1985; Roche, 1992; Walby, 1994). Maurice'as Mullardas teigia, kad T. H. Marshallo pilietybės sampratai būdingas emancipacijos diskursas, kuris buvo aktualus ir paveikus pokario metais, kai gerovės valstybė dar tik formavosi (Mullard, 1999, p. 12). Nūdienos iššūkis yra pateikti tokią pilietybės sampratą, kuri būtų ne mažiau išlaisvinanti individą, bet ir atitiktų modernios valstybės lūkesčius.

Be abejonės, tam tikra prasme T. H. Marshallo pateiktas požiūris lieka svarbus. Pirma, jis reiškia ryšį tarp įvairių teisių: pilietinės teisės yra pagrindas įgyvendinti politines teises, kurios savo ruožtu sudaro sąlygas augti socialinėms teisėms. Antra, net jeigu T. H. Marshallas pervertino socialinės politikos poveikį nelygybei, tačiau, kaip teigia ir dauguma kritikų, gerovės valstybė neabejotinai įgalina asmenis tapti piliečiais.

Liberaliame kontekste individualios teisės apibūdinamos kaip neliečiamos, konstitucijos garantuojamos teisės. Tačiau pilietybė taip pat išreiškia bendruomeninio priklausomumo jausmą, kartu ir socialinių paslaugų

prieinamumą. Todėl pilietis negali būti atskirtas nuo tokių sričių kaip sveikatos apsauga arba švietimas dėl pajamų, etninių arba lyties skirtumų. Marshallas, apibrėždamas socialinę pilietybę, pabrėžė pajamų aspektą: pajamų stygius yra kliūtis naudotis paslaugų prieinamumu. Tačiau modernioje gerovės valstybėje iškilo naujų problemų, kurių T. H. Marshallas nenumatė: kova su vaikų išnaudojimu, prievarta prieš moteris, rasine neapykanta ir senų žmonių išnaudojimu iškėlė naujus iššūkius pilietybės sampratai. M. Mullardas teikia penkis pilietybės diskursus, susiformavusius gerovės valstybės raidoje: tai – valstybinis, nepriklausomas, turintis teises, bendruomeninis ir vartotojiškas pilietis (Mullard, 1999, p. 12). Šie diskursai pabrėžia skirtingus pilietybės sampratos aspektus ir išryškina nevienodą poveikį tolesnei gerovės valstybės raidai. Kiekvienas iš jų yra platesnis negu T. H. Marshallo apibrėžimas, nes parodo, kad gerovės valstybės nėra malonės institucijos, kad jos sukūrė savas diskriminavimo formas ir paslėptą išnaudojimą.

Valstybės piliečiui valstybės erdvė yra esminė apibrėžiant asmeninę laisvę. Įsipareigojimas valstybei yra įsipareigojimas klausyti kito, pritarti pluralizmui ir skirtingumams, dialogo, kompromiso, sąžiningumo, nuoširdumo ir skaidrumo nuostatoms. Valstybės pilietis koreliuoja su augančia valstybės įtaka darbo politikai, kuriančiai demokratinę kultūrą (Mullard, 1997).

Tačiau *valstybės piliečiui* svarbu, anot Hannah Arendt (1951), tai, kad valstybinės pilietybės samprata gali nederėti su socialiniu klausimu, nes gerovės politika, kova su skurdu, aprūpinimas būstu ir kita gali reikšti ir nesąžiningus projektus. Be to, kyla klausimas, ar valstybės įsipareigojimas demokratijai jau yra jos galutinis pasiekimas, ar demokratija tampa priemone galiausiai patenkinti savo ypatingus poreikius ir susikurti padidintus lūkesčius, kurie pasireiškia per dideliu, paslėptu valdymu, neleidžiančiu įgyvendinti socialinės gerovės pažadus.

Nepriklausomo piliečio samprata yra susijusi su klasikinio rinkos liberalizmo diskursu ir konkurencijos bei rinkos ekonomikos įsipareigojimu. Asmuo, priimdamas sprendimus, siekia padidinti savo gerovę. Jo sprendimai remiasi prigimtinais sugebėjimais, žiniomis ir (arba) galimybėmis įgyti ir apdoroti informaciją. Nepriklausomas pilietis labiau linkęs susitaikyti su rinkos neteisybe negu su politinio proceso neteisybe, nes politinius sprendimus priimančios politikai dažnai tenkina specifinių interesų grupių poreikius, o tai neigiamai atsiliepia atskiriems asmenims, nepriklausantiems interesų grupėms. *Nepriklausomo piliečio* diskurso požiūriu rinkos neteisybė yra kainos mechanizmas: rinkoje žmonės nėra diskriminuojami dėl odos spalvos arba lyties skirtumų – kliūtis rinkoje yra kaina. Taigi nepriklausomo-

mas pilietis yra valstybės politikos rezultatas, o ne priemonė jam pasiekti. Kol politikai naudoja žmones tikslui pasiekti, t. y. įgyvendinti savo geros visuomenės viziją, rinkos liberalai neturi geros visuomenės vizijos – žmonės patys kuria savo gyvenimą, skirtingą požiūrį ir geros visuomenės sampratą. Nepriklausomas pilietis yra gerbiamas už tai, kad priima sprendimus kaip racionalus pilietis, nes individualūs gyvenimo projektai turi būti gerbiami ir žmonėms suteikiama laisvė rinktis bei įgyvendinti savo gyvenimo pasirinkimą (Mullard, 1999, p. 15–16).

Turintis teises pilietis. Teisių piliečiams suteikimas reiškia įsipareigojimą socialiniam pilietybės matmeniui ir pabrėžia gerovės valstybės svarbą kuriant pilietybę. Pilietybės statusas reikalauja iš politikų užtikrinimo, kad, nepriklausomai nuo pajamų, piliečiai gali naudotis sveikatos apsaugos, švietimo, socialinės apsaugos, teismų ir teisingumo sistema, būti visuomenės nariais arba jais jaustis.

Politikos įsipareigojimai teikti vienodą užmokestį, sudaryti vienodas galimybes, nediskriminuoti poreikių ir prieinamumo juos tenkinti užtikrina, kad individai, kurie jaučiasi pažeisti, gali savo problemas spręsti teismuose, patirdami mažiausiai nuostolių ir vilkinimo. Be to, narystė visuomenėje apima ir socialinę narystę, reiškiančią prieinamumą prie visų priemonių, darančių įtaką kasdieniniam gyvenimui. Narystė visuomenėje teikia sveikatos ir švietimo paslaugų prieinamumą. Tai numano gerovės paslaugų išplėtimą įsipareigojant teikti universalias, bet ne selektyvias visuomenines paslaugas. Universalus (visuotinis) galėjimas naudotis visuomenės sveikatos sistema ir švietimu rodo, kad pajamos nėra prieinamumo kliūtis (pvz., universalusis arba skandinaviškasis gerovės modelis). Netgi visuomeninės paslaugos, skirtos užtikrinti individualius poreikius, leidžia asmenims pajauti savo vertę ir įgyvendinti savo gyvenimo projektus.

Nūdienos valstybėje dėl *teises turinčios pilietybės* iškilo abejonių, ypač kalbant apie įvairias socialinės pilietybės krizes. Tai susiję su kalbos ir finansinėmis krizėmis, reiškiančiomis, kad teises turintis pilietis per daug tikisi iš valstybės. Įsipareigojimas teises turinčiam piliečiui sukėlė daug nesąmoningų pasekmių, tokių kaip moralinė rizika ir priklausomybė. Bandytas pakeisti šeimos, draugų, bendruomenės, kaimynystės tinklą teikiant valstybės finansuojamas paslaugas sukūrė kitą problemą: universalioje gerovės sistemoje žmonės ima galvoti, kad jų pareigos prasideda ir baigiasi mokant mokesčius ir nėra jokių pareigų rūpintis kitais, nes tai – politikų ir valdininkų pareiga. Tačiau realybė yra ta, kad, nepaisant didėjančių valstybės išlaidų paslaugoms, vyriausybė negali pakeisti tinklo, teikiančio paslaugas.

Bendruomeninis pilietis susijęs su kolektyvine atmintimi: sutapatina save su bendruomenės istorija, tradicijomis, laisves ir teises jaučia tik bendruomenės kontekste, remiasi tradicijomis, institucijomis, autoritetu ir yra priešiškas tam, kas nepriklauso bendruomenei. Bendruomeninio piliečio diskurse prierašumas suteikia individualią tapatybę. Bendruomeninį diskursą kritikuoja nepriklausomo, savarankiško piliečio sampratos gynėjai, nes pastarasis siekia pilietybės rinkoje ir nejaučia prierašumo bei atsakomybės. Rinka kuria konkurencingo individualizmo etiką, kurioje nėra solidarumo (Mullard, 1999, p. 17).

Pilietis vartotojas būdingas postmoderniai valstybei, kurios bruožai – fragmentacija, dezintegracija, neotribalizmas ir konkurencija. Vartotojiškas pilietis gyvena nuolat besikeičiančiame norų ir poreikių pasaulyje, susvetimėjusioje žinių ir informacijos visuomenėje, kurioje nejaučia saugumo, vylia netikrumas. Tai kelia baimę, netikrumą, didėjantys vartojimo poreikiai toli pralenkia valstybės vykdomas socialines priemones.

Šie pilietybės diskursai kelia skirtingus iššūkius T. H. Marshallo pilietybės sampratai. Gerovės valstybės raida nuo Antrojo pasaulinio karo pabaigos rodo, kad homogeniškumas lemia prieššūkimą, nes atskiria savuosius ir svetimuosius, pašalinius, sukelia nesutaikomą įtampą išsipareigojusiems pilietybei ir pliuralizmui. T. H. Marshallo gerovės valstybės koncepcijoje buvo numatyta, kad nebus nedarbo, ypač ilgalaikio, skurdo, bet nepajėgė išspręsti šių problemų. T. H. Marshallo programos socialiniai aspektai vis dar susiję su vartotojiškais kapitalizmo iššūkiais: negalėjimas naudotis sveikatos apsaugos, švietimo ir socialinės apsaugos sistemomis vis dar yra pilietybės kliūtis. Beveridžo-Keinso (makroekonominės) paradigmos atsakymas darė didelį poveikį socialinei T. H. Marshallo pilietybei, nes monetarinė politika labiausiai veikė pajamų skirtumą ir nelygybę. Gerovės valstybė daugiau nebekuria pilietybės, bet sukelia priklausomybę tarp specifinių pajamų grupių. Modernios valstybės uždavinys – suderinti pilietines laisves ir žmogaus teises su socialinėmis teisėmis.

Nors, kaip pastebi M. Mullardas, nė vienas iš pilietybės diskursų nėra pakankamas rekonceptualizuoti pilietybės sampratą, jie tiesiog nurodo pasipriešinimo formas, atsirandančias dėl demokratijos spragų (Mullard, 1999, p. 12). Pasipriešinimo sąvoka yra svarbiausia iš naujo apibrėžiant emancipuotą (išlaisvintą) pilietybę. Pilietybės, kaip pasipriešinimo, samprata siekia atsakyti į klausimą, kas yra pilietis ir kas yra svetimas, priešinasi biurokratijai ir suvienodinimui, reikalauja atsakomybės, skaidrumo ir pripažinti skirtumus. Tokia revizuota pilietybės samprata remiasi keturiais komponentais, ypač svarbiais Europos integracijai: universaliomis žmogaus teisėmis, teise būti skirtingiems, valstybiniu ir socialiniu matmeniu.

3.1.2. Europos Sąjungos pilietybė kaip išvestinis pilietybės modelis

Kaip jau pažymėta, Mastrichto sutartis įvedė vienodą Europos Sąjungos pilietybės statusą visų valstybių narių piliečiams. Tačiau, dar prieš įtvirtinant šį faktą teisiškai, buvo teigiama, kad egzistuoja ES piliečių teisės, nors jos taip ir neįvardijamos (t. y. ES pilietybė), kurios bus tik didinamos kartu su ES plėtra. Toks teiginys pabrėžtas garsioje Elizabeth Meehan knygoje „Pilietybė ir Europos Bendrija“, patvirtinančioje išvadą, kad EB sukūrimas ir raida sujungė pilietines, politines ir socialines teises (1993).

Europos integracijos procesai sujungė teisinį reguliavimą tokių sričių kaip: socialinė apsauga, socialinė parama ir lyčių lygybė. Šios socialinės teisės užtikrinamos ES lygiu, vadinasi, ir poveikio priemonės skirtos ES pilietybės mastu. Be to, šioms teisėms stiprinti ES vykdomos ištisos kampanijos, kuriamos struktūros, steigiamos institucijos.

Europos Sąjungos pilietybės, kaip išvestinio modelio, atsiradimo svarbą lėmė trys politiniai pokyčiai:

- Vidurio ir Rytų Europos išsilaisvinimas ir Vokietijos susivienijimas;
- Europos integracijos aspektai Mastrichto, Amsterdamo sutartyse;
- ES plėtra ir padidėjęs imigrantų iš įvairių pasaulio dalių į Europą skaičius.

Šie trys Europos integracijos reiškiniai, lydimi nacionalinių pokyčių, tam tikra prasme keičia tradicinę pilietybės sampratą. Milijonų žmonių, emigravusių į kitą šalį, nedarbas išstumia juos iš visavertės padėties pilietinėje visuomenėje. Europos Sąjungos raida rodo, kad ji, skatindama integraciją, remiasi Europos nacionalinių valstybių bendrų ir savitų interesų suvokimu, bendrų vertybių ir tradicijų pripažinimu ir siekia išlaikyti bei išplėsti modernios nacionalinės valstybės laimėjimus. Šiame kontekste iškyla daug sudėtingesnis ES valstybės narės pilietybės ir ES pilietybės santykio klausimas: išreiškiant solidarumą ir prierašumą daugiaetninei, daugiakultūrinei Europai supranacionaliame ES lygyje, būtina peržengti nacionalines pilietybės suvokimo ribas, papildyti rinkos kūrimo siekius valstybės kūrimo siekiais.

Europos pilietybė yra kintanti institucija, pasižyminti evoliucionuojančia dimensija. 1992 m. pasirašius Mastrichto sutartį, Europos integracija pasiekė naują lygį. Europos Sąjungos pilietybės įvedimas buvo vienas iš žymiausių įvykių restruktūrizuojant santykius tarp valstybės narės ir Europos Sąjungos *supervalstybės*. Remiantis Mastrichto sutartimi, „kiekvienas asmuo, turintis valstybės narės pilietybę, yra Sąjungos pilietis“ (Europos Są-

junga, Steigimo dokumentų rinktinė, 1998, p. 75). Taigi ES pilietybė papildo nacionalinę pilietybę ir tampa realios ir paveikios postnacionalinės politinės bendruomenės atributu. Įdiegta Mastrichto sutartimi, ES pilietybė buvo vertinama kaip neišvengiama vidaus rinkos sukūrimo pasekmė. Padidėjusi ir sustiprėjusi ekonominė integracija rodė glaudesnės politinės integracijos būtinumą. Supranacionalinės Europos politinės sistemos, kurioje ES piliečiai turėjo vaidinti svarbų vaidmenį, sukūrimas tapo neišvengiamas. Dėl šios priežasties „rinkos piliečiai“ (Marias, 1994, p. 1–24), atsiradę Europos Bendrijoje, įgijo pagrindines Sąjungos teises ir atsidūrė Sąjungos politinės struktūros viduryje. Nuo tada ES raida remiasi dviem pagrindiniais veiksniais: valstybėmis narėmis ir Sąjungos piliečiais.

ES pilietybės atsiradimą sąlygojo nauja ES tarptautinė ir vidaus padėtis: stiprėjantys integracijos ir globalizacijos procesai, transnacionalinių jėgų įtaka ir nacionalinės autonomijos erozija, keičianti valstybės ir jos piliečių santykius. Europos pilietybės kelias iš tautinės-valstybinės į supranacionalinę sukėlė pilietybės santykio su nacionaliniu suverenitetu ir identitete problemą.

Europos pilietybė, kaip išvestinė, remiasi trimis pagrindinėmis prielaidomis:

- globalizacijos pasekmėmis, kurios susilpnino saitus tarp valstybės ir jos piliečių;
- stiprėjančia regionine integracija, sąlygojusia sienų ir skirtumų tarp kaimyninių valstybių nykimą;
- Europos žmonių teisių paradigma, kaip viena iš globalizacijos pasekmių siekiant įgyvendinti veiksmingą globalinę mobilizaciją ir politines, ekonomines bei socialines teises.

Europos pilietybė iš esmės yra svarbi tuo, kad ji formuoja politinę Sąjungos bazę ir jos demokratinio teisėtumo pagrindus, išreiškia politinius santykius tarp Sąjungos ir jos piliečių. Šia prasme Sąjungos teisė orientuota į piliečius.

Nūdienos teisinėje struktūroje valstybės narės pilietybė yra prielaida įgyvendinti politines ES pilietybės teises. Politinės pilietybės rekonceptualizavimo svarbai šiuolaikiniame Europos integracijos kontekste būdingi keli požymiai:

- pirma, svarbu pažymėti, kad Europos Sąjungos pilietybė, kaip išvestinis pilietybės modelis, nesiremia europiniu identitetu taip, kaip nacionalinė pilietybė remiasi nacionaliniu identitetu.
- antra, politinių teisių, kildinamų iš pilietybės sąvokos, apimtis ir turinys nėra tiksliai apibrėžti. Pavyzdžiui, ES pilietybė šiuo metu apima balsavimo garantijas ES, bet tik vietiniu lygiu. Netgi toks ribotų

politinių teisių suteikimas rodo, kad valstybės suverenitetas yra restruktūrizuotas, t. y. sumažėjęs, nes svarbios teisės perkeltos į europinį lygį.

- trečia, politinio dalyvavimo srityje ES siūlo naujas piliečių įsitraukimo į politiką sritis. Tačiau politinis dalyvavimas ES lygiu yra gana žemas lyginant su nacionalinėmis politikomis. Kuriant Europos pilietybę, įdiegtas visas demokratinių teisių rinkinys. Politinis dalyvavimas ES gali būti sustiprintas įdiegiant tas pačias priemones kaip ir nacionalinėje valstybėje: rinkimų teisių suteikimo nacionalinėje valstybėje procesas sustiprino valstybės piliečių politinį aktyvumą (Lemke, 1998, p. 212).

XX a. paskutinį dešimtmetį parodyta dėmesio Europos piliečiams. Įvairūs pilietybės modeliai, išsaugodami kultūrinį valstybių identitetą ir regionines tradicijas, turėjo prisitaikyti prie daugiakultūrės naujosios Europos situacijos. Nediskriminavimo politika, plėtojama atskirose Europos Sąjungos valstybėse narėse, pavyzdžiui, Švedijoje, atvėrė galimybes nediskriminavimo praktikai visoje Europoje. Kitos šalys, tokios kaip Nyderlandai, išplėtojo balsavimo teises imigrantams, akivaizdžiai ugdydamos pilietinę kultūrą. Sėkmingi nacionaliniai pilietybės modeliai tapo Europos Sąjungos pilietybės modelio pagrindu. Europos Parlamentas, pavyzdžiui, conceptualizavo ES pilietybės modelį, pagrįstą liberalia politika, atsižvelgdamas į daugiakultūrę daugumos Europos šalių tikrovę.

ES pilietybės tyrėja Ch. Lemke teigia, kad Europos pilietybės koncepcija yra kompleksiška ir daugiasluoksnė. Tai – nei anksčiau egzistavusių ir individualios valstybės narės teiktų teisių, pareigų ir privilegijų kompiliacija, nei europinės bendruomenės politinis pareiškimas teisių, kildinamų iš bendros Europos „valstybės“ ir bendro identiteto (Lemke, 1998, p. 213). Kaip pastebėjo E. Meehan, „atsiranda naujos rūšies pilietybė, kuri yra nei nacionalinė, nei kosmopolitinė, bet kuri yra įvairialypė ta prasme, kad identitetas, teisės ir įsipareigojimai, siejami su pilietybe, išreiškiami vis stipresnėmis kompleksinė bendrų ES institucijų, valstybinių, nacionalinių ir tarptautinių savanoriškų asociacijų, regionų ir regionų sąjungų konfigūracija“ (Meehan, 1993).

3.1.3. Europos Sąjungos pilietybės susiformavimo prielaidos ir teisių išaugimas

Nagrinėjant europinės pilietybės išvestinį modelį, svarbu atskleisti, kaip Vakarų Europos nacionalinėse valstybėse dominavusios skirtingos pilietybės tradicijos ir koncepcijos buvo perkeltos ir pritaikytos visapusiškai supranacionaliniam ES raidos etapui. Kitas europinės pilietybės identifikacijos skerspjūvių analizės uždavinys – nustatyti Europos integracijos poreikių ir prioritetų sąlygotą nacionalinės pilietybės modifikaciją; nacionalinio suvereniteto ir etninių elementų santykį su valstybe; ES pilietybės modelio santykio su pilietinėmis, politinėmis ir socialinėmis teisėmis formavimosi aplinkybes.

Formuojantis ES pilietybei, kaip išvestiniam pilietybės modeliui, didelę įtaką turėjo tarptautinės konvencijos pilietybės klausimais: Konvencija dėl ištėkėjusių moterų pilietybės (1957 m.); Konvencija dėl bepilietybės mažinimo (1961 m.); Konvencija dėl pilietybės neturinčių asmenų statuso (1954 m.); Konvencija dėl pabėgėlių statuso (1951 m.); Deklaracija dėl teritorinio prieglobsčio (1967 m.); Protokolas dėl pabėgėlių statuso (1966 m.); Asmenų, nesančių piliečiais šalies, kurioje jie gyvena, teisių deklaracija (1985 m.) ir kt., puoselėjančios žmogaus teises ir pagrindines laisves ir šioje srityje įtvirtinančios naujus, suderintus standartus³.

Nors nuo Europos integracijos pradžios politinis proceso tikslas buvo apibrėžti, kokios teisės turėtų būti suteiktos asmenims, tačiau jų pilietinės,

³ Konvencija dėl ištėkėjusių moterų pilietybės, priimta pasirašyti ir ratifikuoti SNO Generalinės asamblėjos 1957 m. sausio 29 d., 1040 (XI) rezoliucija, įsigaliojusi 1958 m. rugpjūčio 11 d. pagal 6 straipsnį; Konvencija dėl bepilietybės mažinimo, priimta 1961 m. rugpjūčio 30 d. įgaliotų atstovų konferencijos, įvykusios 1959 m. ir pakartotinais sušauktos 1961 m. vadovaujantis Generalinės asamblėjos 1954 m. gruodžio 4 d. 896 (IX) rezoliucija, įsigaliojusi 1975 m. 13 d. pagal 18 straipsnį; Konvencija dėl pilietybės neturinčių asmenų statuso, priimta 1954 m. rugsėjo 28 d. įgaliotųjų atstovų konferencijos, sušauktos pagal Ekonominės ir socialinės tarybos 1954 m. balandžio 26 d. 526 A (XVII) rezoliuciją, įsigaliojo 1960 m. birželio 6 d. pagal 39 straipsnį; Konvencija dėl pabėgėlių statuso, priimta 1951 m. liepos 28 d. SNO įgaliotųjų atstovų konferencijos dėl pabėgėlių ir pilietybės neturinčių asmenų statuso, sušauktos pagal 1950 m. gruodžio 14 d. Generalinės asamblėjos 429 (V) rezoliuciją, įsigaliojo 1954 m. balandžio 22 d. pagal 43 straipsnį; Protokolas dėl pabėgėlių statuso, priimtas Ekonominėi ir socialinei tarybai pritariant 1966 m. lapkričio 18 d., 1186 (XLI) rezoliucija ir Generalinės asamblėjos 1966 m. gruodžio 16 d. 2198 (XXI) rezoliucija. Toje rezoliucijoje Generalinė asamblėja įpareigojo generalinį sekretorių išsiųsti protokolo tekstą V straipsnyje nurodytoms valstybėms siekdama suteikti joms galimybę prisijungti prie protokolo, įsigaliojo 1967 m. spalio 4 d. pagal VIII straipsnį; Deklaracija dėl teritorinio prieglobsčio, priimta Generalinės asamblėjos 1967 m. gruodžio 14 d., 2312 (XXII) rezoliucija; Asmenų, nesančių piliečiais šalies, kurioje jie gyvena, teisių deklaracija, priimta Generalinės asamblėjos 1985 m. gruodžio 13 d., 40/144 rezoliucija (Žmogaus teisės. Tarptautinių dokumentų rinkinys, 1991).

socialinės ir politinės teisės Europos lygiu išplėtos tik fragmentiškai. Maastrichto sutarties rengimo ir pasirašymo laikotarpiu daugiausia buvo diskutuota dėl socialinių teisių. Sukūrus vidaus rinką, iškilo politinių teisių prieštaravimo klausimas. Daugelį metų Europos Bendrija buvo susijusi su rinkos aspektais ir neturėjo omenyje politinių ir pilietinių valstybių narių piliečių teisių. Asmenys buvo vertinami kaip ekonomikos proceso dalyviai, o Europos įstatymuose vartotas terminas darbuotojai, o ne piliečiai.

Siekis užtikrinti teises ES darbuotojams, kurie, naudodamiesi laisvo asmenų judėjimo galimybe, keliai gyventi ir dirbti iš vienos valstybės narės į kitą, buvo lemiamą sąlyga ES pilietybei atsirasti. Analizuodamas pilietinių teisių evoliuciją, Antje Wieneris ir kiti įtikinamai pabrėžė, kad Europos pilietybės istorija Europos Bendrijoje prasideda nuo ankstyvosios integracijos periodo pradžios (Wiener, 1996). Europos pilietybės sąvoka Bendrijos darbotvarkėje atsirado aštuntajame dešimtmetyje, tačiau buvo suvokti ne visi teisiniai aspektai, pavyzdžiui, tokie kaip bendro paso įvedimas. Ankstyvosios diskusijos apėmė ir Europos identiteto aspektą, taip pat ir pasiūlymus dėl dėstytojų ir studentų mainų tarp ES valstybių narių. Europos pilietybės institucionalizavimo lūžis prasidėjo devintajame dešimtmetyje: bendrosios rinkos kūrimo procesas, atvedęs į Maastrichto sutartį, buvo lydimas tolesnės politinės integracijos.

Nuo devintojo dešimtmečio vidurio judėjimo laisvė buvo svarbus, bet nepakankamai išspręstas klausimas. Kadangi Suvestinis Europos aktas kėlė reikalavimą dėl laisvo kapitalo, prekių ir darbo jėgos judėjimo Europos Bendrijoje, EB narės pasiekė tarpvyriausybinių susitarimų dėl laisvo judėjimo Bendrijoje, taip pat dėl ne ES šalių sienų kontrolės. Svarbus buvo sprendimas imtis priemonių dėl sienų kontrolės panaikinimo tarp valstybių narių, vadinamoji Šengeno sutartis, tapusi ES sutarties integralia teisinių institucinių susitarimų dalimi. Šengeno sutartis, patvirtinta 1985 m. Šengeno mieste, Liuksemburge, formaliai pradėjo koordinuotą migracijos politiką. Prancūzija, Vokietijos Federacinė Respublika ir Beniliukso šalys buvo pirmosios šalys, sutikusios panaikinti sienų kontrolę; po 1990 m. prisijungė kitos EB šalys. Sutartyje numatyti specifiniai minimalaus vizualinio patikrinimo prie sienos reikalavimai ir leistas laisvas EB piliečių judėjimas. Dublino sutartis (1990 m.) papildė ankstesniąją detalesniais susitarimais, numatė visišką sienų kontrolės panaikinimą Šengeno teritorijoje. Nusikaltamumo kontrolė ir narkotikų gabenimo prevencija buvo svarbūs uždaviniai, kuriems spręsti pasienyje numatytos priemonės skatino policiją bendradarbiauti ir diegti naujas informacines sistemas.

Šengeno ir Dublino sutartys užtikrino nevaržomą judėjimą Bendrijoje, bet griežtą kontrolę prie EB sienų. Tikėdamosi didelio imigrantų iš Rytų ir

Pietryčių Europos antplūdžio, valstybės narės Dublino susitikime įvardino imigracijos ir prieglobsčio politiką kaip bendro intereso dalyką ir susitarė pritarti viena kitos prieglobsčio politikos sprendimams. Tačiau šis susitarimas buvo pasiektas neapibrėžus pabėgėlių teisinio statuso arba visiškai integruojant prieglobsčio teises ir procedūras EB viduje. Ir Dublino, ir Šengeno reglamentai buvo paremti daugiašaliais, tarpvyriausybiniams susitarimais, o ne bendrais, integruotais. Kadangi kai kurios valstybės, tokios kaip Prancūzija, bijojo didelio antplūdžio „nepageidaujamų“ imigrantų, visiškas sienų kontrolės panaikinimas niekada nebuvo įgyvendintas. Nepaisant šių problemų, Šengeno sutarties įtraukimas į ES Sutartį buvo pirmasis žingsnis plėtojant integruotą politiką dėl pilietybės teisių ES valstybių narių piliečiams. 2006 m. spalio 23 d. Europos Parlamento plenarinės sesijos metu įvyko diskusija dėl antrosios kartos Šengeno informacinės sistemos (SIS II) sukūrimo, veikimo ir naudojimo, įgalinsiančios visavertį naujųjų ES narių įsijungimą į Šengeno erdvę 2007 m. rudenį. Dėl dokumentų šiuo klausimu (SIS II) Europos Parlamentas balsavo spalio 25 d. Tačiau dėl techninių priežasčių, nespėjus užbaigti antrosios kartos Šengeno informacinės sistemos (SIS II) parengiamųjų darbų, Šengeno plėtra buvo atidėta. 2006 m. gruodį ES Teisingumo ir vidaus reikalų ministrų taryba pritarė Portugalijos pasiūlytam Šengeno plėtros variantui „SISone4all“, kurį įgyvendinus vidinių sausumos ir jūrų sienų kontrolė bus panaikinta 2007 m. pabaigoje, oro sienų kontrolė – 2008 m. kovą.

Plėtojant pilietybės teises Europos lygiu, ES piliečiai susiduria su dviem senomis politinėmis problemomis:

- pirma, nors abiem šiomis sutartimis, atveriančiomis sienas, siekta suteikti daugiau laisvės ES piliečiams, tačiau padidinta kontrolė pasieptyje dėl narkotikų, terorizmo, nelegalios imigracijos grėsmės ir policijos bendradarbiavimo šią laisvę riboja. Galima priverstinai padidinti policijos kontrolę ir prievarta yra vienas iš Šengeno proceso padarinių.
- antra politinė problema kyla iš imigracijos ir prieglobsčio reglamentavimo. Remdamosi Šengeno ir Dublino sutartimis, kai kurios Europos šalys, tarp jų Vokietijos Federacinė Respublika, Prancūzija, Nyderlandai ir Austrija, savo įstatymais sustiprino prieglobsčio apribojimus. Dėl ES daugiašalio, tarpvyriausybinių pobūdžio prieglobsčio ir imigracijos klausimai apeinami kuriant atvirą, demokratinę politiką. Europos Parlamentas neturi formalios įtakos arba galimybės kontroliuoti šią politiką. Palyginus su kitomis dviem sprendimų priėmimo institucijomis – Ministrų Taryba ir Europos Komisija, Europos Parlamentas turi mažiausias galias, nepaisant institucinių refor-

mų, numatytų Amsterdamo konferencijoje. Nevyriausybinės organizacijos taip pat neturi įtakos priimant politinius sprendimus dėl imigracijos ir politinio prieglobsčio.

Bendrosios rinkos kūrimo procesas sukėlė didžiulius pokyčius nacionalinėse valstybėse ne tik įgyvendinant priemones, leidžiančias piliečiams dalyvauti priimant sprendimus. Pavyzdžiui, daugiau kaip du trečdaliai visų nacionaliniame VFR parlamente priimtų įstatymų buvo susiję su Europos normomis ir reglamentais. Politinė veikla Europos lygiu tapo esminiu uždaviniu, nes tokie dalykai kaip: bendros valiutos įvedimas, socialinė politika, kova su nedarbu, peržengia nacionalinės valstybės politikos ribas. Europos politinio proceso įstatymų priėmimas tapo esminiu piliečiams, kurie iš esmės nebejučia šio poveikio iš nacionalinių politikų. Europinės pilietybės vaidmens didinimas reiškia ES piliečių teises dalyvauti priimant supranacionalinius įstatymus.

3.1.4. Europos Sąjungos pilietybės samprata Europos Sąjungos dokumentuose

Europos pilietybės įsteigimas numatė Europos Sąjungos piliečiams dar vieną pareigų ir teisių sritį, kurios papildomos jau egzistuojančiomis:

- 1) arba nacionaliniu lygiu ir kyla iš valstybinės pilietybės;
- 2) arba Bendrijos lygiu ir kyla iš Europos Bendrijų sutarčių.

Sąjungos pilietybė sudaro atskirą Sąjungos piliečių teisių rinkinį, išdėstytą Maastrichto sutarties antroje dalyje „Sąjungos pilietybė“. Joje išplėtos sampratos vertybių, kurios Europos Bendrijos steigimo sutarties preambulėje grindžiamos laisvės, demokratijos, žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių pripažinimo principais, atskleidžiančiais ES pilietybės idėją ir tikslus.

- pirma, Sąjungos pilietybė turėjo pagerinti valstybių narių piliečių, gyvenančių kitoje negu jų pačių valstybėje narėje, statusą; sudaryti jiems geresnes sąlygas už tas, kurias turi privilegijuotieji svetimieji. Laisvas asmenų judėjimas ir ekonomiškai aktyvūs asmenys buvo paveiki vidaus rinkos sukūrimo prielaida. Tuo tikslu buvo būtina panaikinti visas kliūtis ir įdiegti naujas politines teises, kurios laisvą asmenų judėjimą padarytų patrauklesnį. Kaip pažymėta Maastrichto sutarties B straipsnyje, ES tikslai yra „stiprinti valstybių narių piliečių teisių ir interesų apsaugą įvedant Sąjungos pilietybę“ (Europos Sąjunga. Steigimo dokumentų rinktinė, 1998, p. 21).
- antra, Europos pilietybės statusas turėjo panaikinti demokratijos trūkumą, atsiradusį dėl suvereniteto perkėlimo į Bendrijos lygmenį: Ta-

ryba slaptai priima sprendimus, Europos Parlamento, vienintelės Bendrijos institucijos, renkamos demokratiškai ir tiesiogiai, vaidmuo yra nepakankamas – jis gana ribotai dalyvauja priimant įstatymus ES, nes vykdomoji valdžia Bendrijoje išimtinai priklauso Komisijai ir Tarybai.

- trečias tikslas – sukurti Europos identitetą, kuris sustiprintų Europos integracijos socialinį teisėtumą. Europos pilietybė buvo suvokiama kaip priemonė pasiekti visuomenės sutikimą ir palankumą, būtiną sukurti vidaus rinkai ir ekonominei monetarinei sąjungai.
- ketvirta, Europos pilietybė kaip svarbus veiksnys įtvirtinant asmens padėtį Europos Sąjungoje yra svarbi nustatant, koku mastu laisvės, teisės ir pareigos suteikiamos jos piliečiams.

Siekiant įgyvendinti šiuos tikslus, Maastrichto sutartyje įtvirtintos ES pilietybės nuostatos:

F straipsnis

1. Sąjunga gerbia savo valstybių narių, kurių valdymo sistema yra pagrįsta demokratijos principais, tautinį identitetą.

2. Sąjunga gerbia pagrindines teises, kurias garantuoja Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija, pasirašyta 1950 m. lapkričio 4 d. Romoje, ir teises, kylančias iš visoms valstybėms narėms bendrų konstitucinių tradicijų, kaip bendrus Bendrijos teisės principus (Europos Sąjunga, Steigimo dokumentų rinktinė, 1998, p. 25)

6 straipsnis (1)

3. Šios sutarties taikymo srityse ir nepažeidžiant jokių joje numatytų specialių nuostatų bet kokia diskriminacija dėl pilietybės yra draudžiama. (Europos Sąjunga, Steigimo dokumentų rinktinė, 1998, p. 71)

Tikslinga apžvelgti ir apibendrinti ES sutarties straipsnius, pateikiančius ES piliečių teises:

8 straipsnis

1. Šia sutartimi įvedama Sąjungos pilietybė. Kiekvienas asmuo, turintis valstybės narės pilietybę, yra Sąjungos pilietis.

2. Sąjungos piliečiai naudojami šios Sutarties teikiamomis teisėmis ir atlieka joje numatytas pareigas.

8 a straipsnis

1. Kiekvienas Sąjungos pilietis turi teisę laisvai judėti ir apsigyventi valstybių narių teritorijoje atsižvelgdamas į šioje Sutartyje nustatytus apribojimus bei sąlygas ir į priemones, kurių imamasi siekiant jas įgyvendinti.

2. Taryba gali priimti nuostatas, kad būtų lengviau naudotis 1 paragrafe minimomis teisėmis; jei šioje Sutartyje nenumatyta kitaip, Komisijos

siūlymu ir gavusi Europos Parlamento pritarimą Taryba sprendimus priima vienbalsiai.

8 b straipsnis

1. Kiekvienas Sąjungos pilietis, reziduojantis valstybėje narėje, kurios pilietis jis nėra, turi teisę balsuoti ir teisę kelti savo kandidatūrą per vietos rinkimus valstybėje narėje, kurioje jis reziduoja, tomis pačiomis sąlygomis kaip ir tos valstybės piliečiai. Šios teisės įgyvendinimas priklauso nuo detalių susitarimų, kuriuos Komisijos siūlymu ir pasikonsultavusi su Europos Parlamentu Taryba vienbalsiai priims iki 1994 m. gruodžio 31 d.; šiuose susitarimuose gali būti nustatytos išlygos atsižvelgiant į specifines valstybės narės problemas.

2. Nepažeidžiant 138 straipsnio 3 paragrafo ir priemonių, kurių imasi jam įgyvendinti, kiekvienas Sąjungos pilietis, reziduojantis valstybėje narėje, kurios pilietis jis nėra, turi teisę balsuoti ir teisę kelti savo kandidatūrą per Europos Parlamento rinkimus valstybėje narėje, kurioje jis reziduoja, tomis pačiomis sąlygomis kaip ir tos valstybės piliečiai. Šios teisės įgyvendinimas priklauso nuo detalių susitarimų, kuriuos Komisijos siūlymu ir pasikonsultavusi su Europos Parlamentu Taryba vienbalsiai priims iki 1993 m. gruodžio 31 d.; šiuose susitarimuose galimos išlygos, priklausančios nuo specifinių valstybės narės problemų.

8 c straipsnis

Kiekvienas Sąjungos pilietis trečiosios šalies teritorijoje, kurioje nėra atstovaujama valstybei, kurios pilietis jis yra, turi teisę į bet kurios valstybės narės diplomatinės ar konsulinės atstovybės apsaugą tomis pačiomis sąlygomis kaip ir tos valstybės piliečiai. Valstybės narės iki 1993 m. gruodžio 31 d. priims tarpusavyje būtinas teisės normas ir pradės tarptautines derybas dėl šios apsaugos laidavimo.

8 d straipsnis

Kiekvienas Sąjungos pilietis turi teisę pagal 138 d straipsnį kreiptis į Europos Parlamentą su peticija.

Kiekvienas Sąjungos pilietis gali kreiptis į ombudsmeną, paskirtą pagal 138 e straipsnį.

8 e straipsnis

Komisija iki 1993 metų 31 dienos, o vėliau – kas treji metai Europos Parlamentui, Tarybai bei Ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui atsiškai dėl šios dalies nuostatų taikymo. Šioje ataskaitoje atsižvelgiama į Sąjungos plėtojimąsi.

Tuo remdamasi ir nepažeisdama kitų šios Sutarties nuostatų, Komisijos siūlymu ir pasikonsultavusi su Europos Parlamentu, Taryba vienbalsiai

priima nuostatas dėl šioje dalyje nustatytų teisių didinimo ar papildymo; jas ji rekomenduoja valstybėms narėms priimti pagal atitinkamas savo konstitucines normas. (Europos Sąjunga, Steigimo dokumentų rinktinė, 1998, p. 75–79).

Europos Sąjungos pilietybės įvedimas buvo ekonominės integracijos šalutinis rezultatas, išjudinęs institucines bei politines jėgas ir pralenkęs ankstesnius lūkesčius. Maastrichto sutartis, praplėsdama europinės pilietybės sritį, be laisvo judėjimo teisės ir teisės valstybės narės piliečiams gyventi bet kurioje iš ES valstybių narių, suteikė teisę balsuoti ir būti išrinktiems į Europos Parlamentą, teisę balsuoti ir būti išrinktiems per vietinius rinkimus gyvenamojoje ES teritorijoje, teisę kreiptis į Bendriją kaip į arbitrą dėl kilusio konflikto išsprendimo. ES Maastrichto sutarties 8b straipsnis suteikia kiekvienam ES piliečiui, gyvenančiam valstybėje narėje, kurios jis arba ji nėra pilietis, teisę balsuoti renkant ir kandidatuoti vietiniuose rinkimuose. Nors šios teisės taikomos tik vietiniu lygiu, jos praplečia piliečių teises ES, plėtodamos vieną iš svarbiausių nacionalinės valdžios požymių (tyliųjų požymių) – balsavimo teisę. Dėl sutarties juridinio statuso balsavimo teisių suteikimas yra kertinis akmuo Europos pilietybės raidoje.

Be to, dauguma aukščiau išvardintų sutarties straipsnių reiškia požiūrį į piliečių teises, o ne suteikia papildomų teisių. Sutartimi įsteigti ir kai kurie nauji elementai, išplečiantys teises, nepriklausomai nuo pilietybės, t. y. Europos Bendrijos sutartis sudaro fundamentinių Europos piliečių teisių katalogą, kuris numato, *inter alia*, specialių ne teismo struktūrų buvimą šioms teisėms užtikrinti. Pagal EB sutartį ne teismo struktūros, atsakingos už šių teisių užtikrinimą, yra Europos Parlamento Peticijų komitetas ir Europos ombudsmenas. Jos kartu su Bendrijos teismų sistema formuoja piliečių dalyvavimo kasdiniame Sąjungos gyvenime platų garantijų spektrą. Šie straipsniai, įtvirtinantys Europos pilietybę, nukreipti į atstumo tarp piliečių ir Bendrijos institucijų mažinimą.

Kebliausias klausimas – balsavimo ir kandidatavimo teisių išplėtimas (str. 8b), kai gyvenančių ir dirbančių kitoje valstybėje narėje žmonių nuolat daugėja: teisė balsuoti ir kandidatuoti vietinių ir Europos Parlamento rinkimų metu netaikoma nacionaliniams rinkimams.

Būtina pažymėti, kad deklaracijoje, pridėtoje prie Maastrichto sutarties baigiamojo akto (1992 m.), paaiškintas pagrindinis ES pilietybės įgijimo principas: Europos pilietybė yra įgyjama valstybių narių pilietybės pagrindu ir remiasi valstybių narių taisyklėmis. Pilietybė tradiciškai remiasi arba žemės teise (*jus soli*) – pilietybė pripažįstama gimusiems toje teritorijoje arba „kraujo teise“ (*jus sanguinis*) – vaikams paveldint tėvų pilietybę (Prancūzijos ir Vokietijos modeliai). Prancūzijoje dėl valstybinio požiūrio į migrantus pi-

lietybė apibrėžiama kaip teritorinė bendruomenė. Vokietijoje pilietybė, išskyrus specifinius etninių vokiečių migrantų atvejus, apibrėžiama kaip bendros kilmės individų bendruomenė. Ekspansyvus Prancūzijos pilietybės įstatymas, antros kartos imigrantus automatiškai paverčiantis piliečiais, atspindi į valstybę orientuotą asimiliacinę Prancūzijos savivoką. Vokietijos pilietybė apibūdinama kaip bendros kilmės individų visuomenė. Ji sunkiai prieinama imigrantams ne vokiečiams, bet nepaprastai atvira etniniams vokiečiams iš Rytų Europos ir buvusios Sovietų Sąjungos, atspindi ryškia etnokultūrinę vokiečių savivoką. *Jus soli* Prancūzijoje ir *jus sanguinis* Vokietijoje gyvuoja ir yra ginamos kaip tradicijos ne tik dėl jų tiesioginio tęstinumo, bet ir dėl to, kad jos įkūnija ir išreiškia giliai išsąknyjusius tautinės savivokos įpročius.

Nūdienos Europos integraciniuose procesuose istorinis pilietybės tradicijų tęstinumas išlieka: vienos iš valstybių narių pilietybės turėjimas yra būtina sąlyga įgyti pilietinėms, politinėms ir socialinėms teisėms Europos Sąjungoje. Valstybė narė, o ne ES sprendžia, kas gali būti ES pilietis. Europos pilietybė yra paremta valstybės narės pilietybės įgijimo įstatymais. Siofra O'Leary teigia: „tokiu būdu valstybė narė įgyja galimybę kontroliuoti Sąjungos pilietybės teisių įgijimą, naudojimąsi jomis ir netgi praradimą“ (O'Leary, 1996: III). Tokios kontrolės rezultatas – tarp Sąjungos piliečių ir Sąjungos sukuriamas netiesioginis politinis arba kitoks ryšys, kuris gali būti suvokiamas ir kaip nacionalinio lygmens pilietybės pamatinis veiksnys. Nacionalinės pilietybės, kaip pagrindo Sąjungos pilietybei, taikymas taip pat rodo, kad valstybės narės suverenitetas labiau negu individualių teisių propagavimas lieka pagrindinis Sąjungos sutarties kūrėjų dėmesio objektas. Taigi Sąjungos pilietybė visiškai priklauso nuo nacionalinės pilietybės. Šios situacijos priežastis – siekis išsaugoti tiesioginį ryšį tarp valstybių narių bei jų piliečių ir panaikinti bet kokią galimybę išplėtoti Sąjungos teises už šio ryšio ribų. Tokia praktika nedera su Europos Teisingumo Teismo (ETT) sprendimuose skelbiamomis išvadomis ir reikalavimais, nes ETT paaiškina valstybėms narėms jų kompetencijas nustatant pilietybę atitinkamai su Europos teisės siekais (visų pirma užtikrinant laisvo asmenų judėjimo teises ir Bendrijos standartus pagrindinių teisių srityje).

Kai kurios ES institucijos, tokios kaip Europos Parlamentas, siekė apibrėžti Europos pilietybę remdamosi pagrindiniais principais, skelbiamais Europos žmogaus teisių konvencijoje, ir pateikti juos kaip konstitucinį dokumentą. Tačiau Maastrichto sutartis šių teiginių neįtvirtino, nes kai kurios valstybės (Jungtinė Karalystė) nepritarė konvencijai ir nenorėjo įdiegti jos į ES teisinę bazę. Kitaip tariant, valstybės narės nebuvo pasirengusios „denacionalizuoti“ Sąjungos pilietybės sampratą. Tokio požiūrio pasekmė buvo

ta, kad „nacionalinio identiteto“, kaip pagrindinės taisyklės, taikymas nustatant pilietybę leido atsirasti grupei antros klasės piliečių ir ne ES piliečių, atskirtų nuo tam tikrų pagrindinių teisių.

Iki dešimtojo dešimtmečio vidurio tapo akivaizdu, kad dauguma valstybių narių tikėjosi, kad migrantai, patenkinę savo poreikius darbo rinkoje, išvyks namo. Akivaizdus Vokietijos atvejis: turkų migrantams ypač sunku gauti pilietybės statusą, nors Vokietijoje gyveno dvi ir daugiau kartų. Paskaičiuota, kad ES apie 10 mln. žmonių yra legalūs gyventojai be pilietybės statuso. Nuo aštuntojo dešimtmečio Europoje stiprėjo rasizmas, kurį skatino ekonominis nuosmukis. Kai kuriose Europos šalyse suaktyvino veiklą neofašistinės kraštinės dešinišios partijos (pvz., Austrijos laisvės partija). Reikėtų pasakyti, kad masinės informacijos priemonės prisideda skleidžiant negatyvius stereotipus apie imigrantus ir sieja jų buvimą su augančiu nusiikalstamumu, terorizmu, narkotikų prekyba. Be to, imigracijos ir šeimos susijungimo politika Europoje, kaip ir priėmimo, įdarbinimo politika, sugriežtinta nuo aštuntojo dešimtmečio.

Be to, 8(b) straipsnio reikalavimai, susiję su Sąjungos piliečių, gyvenančių kitoje valstybėje narėje, rinkimų teisėmis, nestiprina ryšių tarp Sąjungos ir piliečių. Svarbių sprendimų, susijusių su Europos pilietybe, nepriima vietinės valdžios ir labai retai priima Europos Parlamentas – tokie klausimai sprendžiami Taryboje arba nacionaliniuose parlamentuose. Galimybė tiesiogiai paveikti piliečius jų kasdieniniame gyvenime matoma jiems dalyvaujant vietiniuose rinkimuose ir priklauso nuo šio lygio valdžios kompetencijų. Tai savo ruožtu lemia valdžios decentralizacija, kuri kiekvienoje šalyje skirtinga.

Atsižvelgiant į tai, kad ES pilietybė buvo skirta stiprinti valstybių narių piliečių priklausymo Sąjungai sampratą, reikia pasakyti, kad specifinis tapatumo aspektas įvedus ES pilietybę buvo paskatintas. Jis būdingas ilgą laiką legaliai valstybėje narėje gyvenantiems trečiųjų šalių imigrantams arba piliečiams, kurie nesusiduria su tam tikromis ekonominėmis sąlygomis. Taigi „Mastrichto sutartis nesukuria tikros Sąjungos pilietybės. Ji paprasčiausiai suteikia valstybių narių piliečiams *vis-a-vis* teises tose šalyse, kur jie nėra piliečiai. Sąjunga beveik visiškai neturi jiems įsipareigojimų“ (European Parliament Working Document, 1993, p. 2).

Nacionalinės pilietybės kaip pagrindo Sąjungos pilietybei įgyti taikymas reiškia, kad esminis veiksnys apibrėžiant jos turinį – nacionalinio suverenumo išsaugojimas – buvo svarbesnis negu individualių teisių ir demokratinių vertybių sustiprinimas. Nors Amsterdamo sutartis turėjo papildyti Mastrichto sutartį, tačiau ji nebuvo skirta pilietybės, apimančios judėjimo laisvės, laisvės gauti informaciją, socialines teises ir Parlamento vaidmens

šiais klausimais aspektus, suteikimo praktikai pakeisti. Amsterdamo konferencijoje 1997 m. ES patvirtino politinius ir institucinius pokyčius, tokius kaip balsavimo teisė ir laisvas judėjimas ES, įgyvendindama teisę gyventi ir kurti verslą bet kurioje valstybėje narėje.

Amsterdamo susitikime nepavyko suvienodinti politikos dėl imigracijos ir prieglobsčio teisių ES, nes Vokietija atmetė Europos reglamentą dėl imigracijos. Kadangi politinių sprendimų priėmimo procesas valstybėje narėje nėra kolektyvinės ES valstybių narių kontrolės dalykas, todėl prieglobsčio ir imigracijos politika lieka nacionalinės jurisdikcijos sritis.

1997 m. pasirašyta sutartis iš esmės nepakeitė nuostatų dėl Europos pilietybės. Ji tik papildė 8 straipsnį, kad „Sajungos pilietybė papildo, bet nepakeičia nacionalinės pilietybės“. Tai vertinama kaip nuolaida, padaryta Danijai po pirmojo referendumo dėl Maastrichto sutarties rezultatų. Ji sustiprino valstybės narės suverenitetą Sajungos pilietybės atžvilgiu ir pabrėžė Europos Bendrijos kaip valstybių sąjungos modelį.

Kai kurie pakeitimai, padaryti sutartyje, nesukėlė svarbių pasekmių. Naujoje sutartyje laisvo judėjimo, vizų, imigracijos politika ir prieglobsčio klausimai iš tarpvyriausybinių trečiojo ramsčio buvo perkelti į pirmąjį ES ramstį. Taip buvo manoma išplėsti Europos institucijų šios srities įstatymų priėmimo demokratines procedūras, taip pat pagerinti žmonių judėjimo Europos Bendrijoje galimybes. Tačiau šie tarpvyriausybiniai susitarimai galėjo būti priimti vienbalsiai.

Kitas Amsterdamo sutarties bruožas – nediskriminavimo reikalavimas, įrašytas į sutartį, ir pagarba žmogaus teisėms – tapo akivaizdžiu stojimo į ES kriterijumi. Šia sutartimi į savo teisinę sistemą buvo įdiegta Šengeno sutartis (1985 m.), leidžianti pagrindinėms valstybėms panaikinti ES vidaus sienas. Tačiau papildomi protokolai, pridėti prie Amsterdamo sutarties, atleidžiantys Jungtinę Karalystę, Airiją ir Daniją nuo laisvo judėjimo nuostatų, susilpnino Europos Bendrijos vieningumą šiais klausimais ir apribojo kai kurias piliečių teises.

Būtina pasakyti, kad Sąjungos pilietybei būdingas ir psichologinis aspektas: ji padeda jausti Sąjungos piliečių bendruomeniškumą ir ugdyti solidarumą, suvokti bendrą likimą, bendrus siekius, vertybes, būtinas siekiant konsensuso tarp Sąjungos ir jos piliečių.

3.1.5. Europos Sąjungos piliečių socialinės apsaugos koordinavimas

Tvirtos socialinių teisių tradicijos yra neatsiejama Europos socialinio modelio dalis. ES piliečių socialinės teisės užtikrinamos nacionaliniu ir tarptautiniu lygiu. Nacionaliniu lygiu socialinių teisių apsauga dažniausiai grindžiama trimis skirtingais ramsčiais:

1. Socialinės teisės įtraukiamos į socialinės apsaugos ir mokesčių programas, skirtas pajamų saugumui ir pajamų perskirstymui užtikrinti bei skurdui mažinti (pagrindinės priemonės yra minimalių pajamų apsauga, pensijos, nedarbo išmokos, motinystės ir šeimos pašalpos, kurias įvairiai finansuoja darbdaviai, darbuotojai ir valdžios institucijos).
2. Socialinių paslaugų tinklas. Svarbiausios yra švietimo, sveikatos apsaugos ir būsto paslaugos, nors dauguma Europos šalių teikia ir socialines paslaugas, skirtas gyvenimo kokybei gerinti.
3. Darbo rinkos reguliavimas, suteikiantis tam tikras su darbu susijusias teises ir jas ginantis. Taip užtikrinama darbo sąlygų kontrolė ir skatinamas aktyvesnis žmonių dalyvavimas darbo rinkoje.

Tarptautiniu lygiu normos ir teisės aktai, numatyti Europos Tarybos, Jungtinių Tautų ir pastarojo meto Europos Sąjungos rezoliucijose ir rekomendacijose, padeda nustatyti socialinių teisių ir socialinės sanglaudos tarptautinius standartus ir procedūras. Europos Tarybos veikla ypač svarbi skatinant valstybių socialinę raidą ir kuriant Europos socialinei sanglaudai palankią politinę, ekonominę ir socialinę aplinką.

Socialinės apsaugos sistema Europos Sąjungoje – tai veiklos sritis, sparčiai besikeičianti iš esmės dėl vis spartesnio darbuotojų judumo, sensitančios visuomenės, skirtingų finansavimo sistemų ir naujos Europos Teisingumo Teismo precedentų teisės. Socialinė ES piliečių apsauga yra vienas iš esminių uždavinių, iškeltų dar Europos Bendrijos steigimo (1957 m.) sutartyje (2 str.), kuria valstybės steigėjos įsipareigojo, be ekonominės veiklos plėtros, siekti „aukšto aprūpinimo darbu bei socialinės apsaugos lygio, gyvenimo lygio kilimo bei gyvenimo kokybės gerėjimo ir valstybių narių ekonominės bei socialinės sanglaudos ir solidarumo“ (Europos Sąjunga: Steigimo dokumentų rinktinė, 1998, p. 63). Jos preambulėje skelbiamas didžiausias Europos Bendrijos uždavinys „nuolat gerinti Europos piliečių gyvenimo ir darbo sąlygas“ (ten pat, p. 59), 117 straipsnyje pažymėtas poreikis derinti socialinės apsaugos sistemas, o 118 straipsnyje keliami uždaviniai Europos Komisijai „skatinti valstybes nares artimai bendradarbiauti so-

cialinėje srityje, ypač reikalais, susijusiais su socialine apsauga“ (ten pat, p. 241). Maastrichto sutartyje, kuria įsteigta Europos Sąjunga ir ES pilietybė, pažymėta, kad ES ne tik sugeba užtikrinti aukštą socialinės apsaugos lygį, bet ir gyvenimo bei darbo sąlygų gerinimą, ekonominę ir socialinę sanglaudą tarp valstybių narių (2 str.), pirmą kartą pabrėžtas tikslas užtikrinti aukšto lygio socialinę apsaugą, kuri, kaip pažymėta sutartyje, yra ir kitų Bendrijos politikų komponentas (3 str.). Socialinė apsauga, kurios nuostatos išplėtotos sutartyje, akivaizdžiai yra Bendrijos *acquis* dalis. Sutartimi suteikta nauja atsakomybė ES valstybėms narėms dėl socialinės apsaugos tobulinimo. Socialinė apsauga smarkiai pakito nuo dešimtojo dešimtmečio pradžios, kai valstybėse narėse kilo sumaištis priėmus dvi Tarybos rekomendacijas: vieną (92/442/EEC), skirtą suderinti socialinės apsaugos tikslus ir politiką, kitą (92/441/EEC) – nustatyti bendrus kriterijus, užtikrinančius pakankamai lėšų visų ES valstybių narių sistemose. Tolesni EK komunikatai dėl socialinės apsaugos pastūmėjo socialinę apsaugą į Europos darbotvarkės priekį ir paskatino valstybių narių dialogą socialinės apsaugos srityje: išliko veiksmingos lyginamosios analizės, pagrįstos bendradarbiavimu ir koordinavimu, kurį iš esmės sudaro keitimasis nuomonėmis ir rekomendacijomis, grindžiamomis geriausia praktika, būtinybė.

Judrioje tarptautinėje visuomenėje skirtingos nacionalinės apsaugos sistemos gali tapti kliūtimi asmenims judėti (kilnotis) į kitas valstybes. Kliūtis pašalinti padeda tarptautinis bendradarbiavimas, kurio pagrindinė priemonė – tarptautiniai susitarimai, numatantys nacionalinių socialinės apsaugos teisės aktų tarptautinį koordinavimą. Tarptautiniai susitarimai dėl koordinavimo iš esmės atlieka dvi funkcijas:

- pirma, jie turi taip koordinuoti nacionalinių socialinės apsaugos teisės aktų nuostatas tarptautiniu mastu, kad pagal keletą nacionalinių socialinės apsaugos teisės aktų nesusidarytų nei tokia situacija, kai neužtikrinama pakankama apsauga, nei tokia, kai socialinės apsaugos išmokos sutampa;
- antra, tie susitarimai kiekvienam asmeniui garantuoja teisėtai įgytas teises, sukauptas pagal vieną nacionalinę socialinės apsaugos sistemą, jam nuolat arba laikinai gyvenant už tos valstybės teritorijos ribų.

Tarptautiniai socialinės apsaugos susitarimai, kuriais siekiama šių tikslų, numato, kad:

- 1) neleidžiama diskriminuoti apdrausto asmens dėl pilietybės;
- 2) turi būti nustatyta kompetentinga socialinės apsaugos sistema;
- 3) turi būti garantuotos įgytos socialinės apsaugos teisės (socialinės apsaugos išmokų išvežimas);

- 4) socialinės apsaugos teisės turi būti užtikrintos jų įgijimo metu;
- 5) turi būti užtikrintas bendradarbiavimas tarp socialinės apsaugos administracijų.

Šios nuostatos įtraukiamos į dvišales ir daugiašales sutartis, kurias numato nacionalinės valstybės.

Kiekvienos valstybės socialinės apsaugos schemos skiriasi savo turiniu ir struktūra. Kiekviena ES valstybė narė gali laisvai pasirinkti sau tinkamiausią socialinės apsaugos schemą, nustatyti amžiaus cenzą, laukimo periodą, įvertinti spragas socialinio draudimo sistemoje, parengti rizikos įvertinimo sistemas ir kita, skirti lėšų socialinio draudimo sistemoms išlaikyti pagal skirtingus metodus (taikant „einamojo finansavimo“ principą, finansuojant kapitalinius įdėjimus, renkant mokesčius), taip pat valdyti socialinės apsaugos tinklą ir organizuoti jo darbą (gali būti centralizuotas ir decentralizuotas valdymas, taip pat socialiniai *supermarketai*, apimantys skirtingus gyventojų sluoksnius: darbuotojus pagal profesijas, atskiras gyventojų grupes pagal gyvenamąją vietą arba išskiriant specialias visuomenės grupes, tokias kaip valstybės tarnautojai arba kariškiai. Visi šie aspektai gali sukelti įvairių sunkumų migrantui – ir samdomam darbuotojui, ir darbdaviui.

Europos Sąjunga nesiekia pašalinti esminių skirtumų tarp valstybių narių socialinės gerovės sistemų, o nuo pat EB įsteigimo pradžios koordinavimo metodu siekia suderinti skirtingas sistemas nacionalines ribas peržengiančiais atvejais. Koordinavimas vertintinas kaip tiltas, jungiantis valstybių narių socialinės apsaugos sistemas, kurios savo ruožtu išlieka visiškai nepriklausomos (autonomiškos) ir reiškia veiklos koordinavimą – sutvarkymą derinimo principu, o ne jos suvienodinimą (harmonizavimą). Visų pirma čia turimos mintyje elektroninės formos, kuriose kaupiami duomenys apie apdrauosius asmenis, ryšio ir keitimosi informacija priemonės.

Kitas valstybių narių socialinės apsaugos reguliavimo metodas – vienodinimas – apima priemones, įvairiu laipsniu faktiškai pakeičiančias nacionalinės teisės aktus, kad juos priartintų vieną prie kito arba sulietų (teisės aktų konvergencija). Toks vienodinimas gali būti įvairių formų. Kraštiniu atveju tai galėtų reikšti nacionalinės teisės niveliavimą. Ne tokia aštri forma yra, pavyzdžiui, minimalių socialinės apsaugos standartų nustatymas arba bendrųjų teisės principų įtvirtinimas nacionalinėje teisėje, pavyzdžiui, nediskriminavimo. Valstybėje narėje draudžiama bet kokia darbuotojų diskriminacija dėl pilietybės, susijusi su jų įsidarbinimu, atlyginimu, darbo sąlygomis, laisvu judėjimu, darbo paieška. Vieno iš pastarųjų principų įtvirtinimo pavyzdys – diskriminavimą dėl lyties draudžiančių nuostatų įteisinimas tarptautiniu ir Europos mastu.

Be pamatinių ekonominių Europos Bendrijos steigimo sutarties priemonių dėl laisvo asmenų judėjimo, darbuotojų, savarankiškai dirbančiųjų, paslaugų teikėjų, gavėjų statusas suteikia įvairias socialines teises. EB steigimo sutarties 39, 43 ir 49 straipsniai garantuoja laisvą darbuotojų ir savarankiškai dirbančių asmenų judėjimą. Šios laisvės leidžia Europos Sąjungos piliečiams ieškoti darbo bet kurioje valstybėje narėje ir pasilikti bet kurioje valstybėje narėje pasibaigus darbo jėgoje laikui. Šia prasme socialinė integracija buvo galima tolesnės ekonominės ir politinės integracijos priemonė. Nors socialinės apsaugos sąvoka, pateikta Europos Bendrijos steigimo sutarties 51 straipsnyje (naujajame 42 straipsnyje), buvo plačiai interpretuojama, Bendrijos teisė apsiribojo priemonėmis sudaryti sąlygas laisvam dirbančiųjų ir jų išlaikytinių judėjimui ir tik vėlesniais metais išplėta ir taikoma savarankiškai dirbantiems asmenims (Europos Sąjunga. Steigimo dokumentų rinktinė, 1998, p. 127–128):

51 straipsnis

Taryba Komisijos siūlymu vienbalsiai nustato socialinės apsaugos priemones, reikalingas darbuotojų judėjimo laisvei palaikyti; tuo tikslu ji sukuria garantijų sistemą darbuotojams migrantams ir jų išlaikytiniams, užtikrinančią:

- a) sumavimą pagal įvairių valstybių įstatymus numatytų visų laikotarpių, kad būtų įgyta ir išlaikyta teisė į išmokas ir apskaičiuotų išmokų dydžius;*
- b) išmokų mokėjimą asmenims, reziduojantiems valstybių narių teritorijoje.*

Taigi šiuo straipsniu Taryba buvo įpareigota sukurti teisinę sistemą valstybių narių socialinės apsaugos sistemoms koordinuoti, kuri, be kitų galimybių, užtikrintų ir galimybę perkelti socialinės apsaugos išmokas, kad darbuotojas, persikėlęs iš vienos valstybės narės į kitą, neprarastų turimų arba būsimų teisių, jam priklausančių pagal valstybės narės socialinės apsaugos sistemą, į kurią jis buvo anksčiau įtrauktas. Europos Taryba jai iškeltus socialinės apsaugos sistemos koordinavimo sukūrimo uždavinius sprendė priimdama atitinkamas reguliavimo taisykles, būtinas, kad darbuotojų judėjimo laisvė taptų įmanoma. Darbuotojui persikėlus iš vienos šalies į kitą, keičiasi ne tik jam taikoma darbo teisė, bet ir socialinės apsaugos teisė. Tokie pokyčiai jam gali būti nepalankūs, pavyzdžiui, kai kurie nacionaliniai socialinės apsaugos teisės aktai nenumato mokėti pensijų, jeigu asmuo nuolat gyvena ne tos šalies teritorijoje. Daugelis nacionalinių socialinės apsaugos teisės aktų reikalauja ilgų laukimo laikotarpių ir ilgų įmokų mokėjimo laikotarpių prieš pradėdant mokėti socialinio draudimo išmokas. Remiantis EB steigimo sutarties 51 straipsniu (naujuoju 42 straipsniu), ko-

ordinavimo sistema leidžia sumuoti pagal įvairias valstybių narių sistemas įgytus draudimo laikotarpius ir padaro socialinės apsaugos išmokų mokėjimą privalomą, net jeigu išmokų gavėjai laikinai arba nuolat negyvena toje valstybėje. Ši sistema siekia apsaugoti socialiai apdraustų asmenų teisėtai įgytas teises jiems naudojantis judėjimo laisve.

Į Bendrijos teisės sritį (*acquis*) patenkantys laisvo asmenų judėjimo klausimai paprastai apibrėžiami kartu su valstybės narės pilietybės suteikimo klausimais ir valstybės narės piliečių ekonominio aktyvumo klausimais. Socialinės apsaugos koordinavimo prievolė pirmą kartą buvo įteisinta reglamentuose Nr. 3/58 ir Nr. 4/58, kuriuos vėliau pakeitė reglamentai Nr. 1408/71 ir Nr. 574/72. Socialinės apsaugos sistemų koordinavimas buvo suvokiamas kaip pagrindinis būdas išvengti galimų konkurencingumo iškraipymų vertinant ir pripažįstant bendrosios rinkos laimėjimus. Esminės koordinavimo priemonės pateikiamos reglamente Nr. 1408/71, o reglamento Nr. 574/72 nuostatos numato EB taisyklių taikymo tvarką. Reglamentas Nr. 1408/71 nesiekia suvienodinti nacionalinių socialinės apsaugos sistemų, o tiesiog koordinuoja valstybių narių vykdomą socialinę apsaugą, kad būtų pašalintos arba sumažintos kliūtys užtikrinant laisvą asmenų judėjimą.

Pagrindinis reglamento Nr. 1408/71 tikslas – įtvirtinti profesine prasme aktyvių asmenų laisvo judėjimo principą, kaip nustatyta EB steigimo sutarties 39, 43 ir 49 straipsniuose. Jame nustatytas koordinavimo mechanizmas leidžia išvengti socialinės apsaugos spragų arba net dvigubos apsaugos pavojaus, kylancio dėl valstybių narių tarptautinės socialinės teisės skirtingo turinio: reglamente Nr. 1408/71 įtvirtintas bendras koordinavimas, reguliuojantis atitinkamų socialinės apsaugos sistemų nacionalinius aktus tarpusavyje užtikrindamas laisvo darbuotojų judėjimo Europos Sąjungoje principo įgyvendinimą. Be to, Europos Teisingumo Teismas ne kartą pabrėžė, kad laisvas judėjimas yra pagrindinis koordinavimo reglamentų tikslas ir todėl sąlygoja šių reglamentų interpretavimą (reglamentai Nr. 1408/71 ir Nr. 574/72).

Reglamento Nr. 1408/71 pirmojoje dalyje pateikiamos bendrosios socialinės apsaugos EB nuostatos (1–12 straipsniai): paaiškintos sąvokos ir apibrėžimai (1 straipsnis), išvardytos asmenų grupės, kurioms taikomas šis reglamentas (2 straipsnis), nustatytos reglamento reguliavimo sritys (4 straipsnis), nustatyta, kad išmokos pinigais gali būti išvežamos (10 straipsnis), nustatytos taisyklės, kaip išvengti skirtingose valstybėse skiriamų išmokų sutapimo (12 straipsnis). Pagal 2 straipsnį šis reglamentas taikomas pagal darbo sutartį arba savarankiškai dirbantiems asmenims, kuriems yra arba buvo taikyti vienos arba daugiau valstybių narių teisės aktai ir kurie yra vienos iš valstybių narių piliečiai arba asmenys be pilietybės, arba pa-

bėgėliai, gyvenantiems vienos iš valstybių narių teritorijoje bei jų šeimų nariams ir maitintojo netekusiems asmenims. Reglamente pateiktuose apibrėžimuose nurodyta, kad darbuotojas arba savarankiškai dirbantis asmuo reiškia bet kurį asmenį, kuris yra apdraustas arba buvo apdraustas pagal valstybės narės socialinės apsaugos sistemą, skirtą darbuotojams arba savarankiškai dirbantiems asmenims drausti arba susijusią su darbuotojų arba savarankiškai dirbančių asmenų draudimu. Apibrėžiant šeimos narį taip pat remiamasi atitinkamais nacionaliniais teisės aktais. 1998 m. reglamentą Nr. 1408/71 imta taikyti dar dviem asmenų kategorijoms. Studentai, kurie nėra išlaikomi darbuotojo arba savarankiškai dirbančio asmens, įgijo teisę, nors ir ribotai, tiesiogiai naudotis koordinavimo reglamento teikiamomis galimybėmis: jiems taikomos tik sveikatos priežiūros ir išmokų šeimai koordinavimo nuostatos.

Koordinavimo tvarka taikoma visoms tradicinėms socialinės apsaugos rizikos sritims. Pagal 4 straipsnį išmokos, susijusios su senatve, invalidumu, maitintojo netekimu, nelaimingais atsitikimais darbe, liga, nedarbu, ir išmokos šeimai laikomos socialinės apsaugos išmokomis. Socialinės apsaugos išmokoms, kurių negalima susieti nė su viena iš išvardintų rizikos sričių, taip pat socialinei paramai reglamentas Nr. 1408/71 netaikomas. Vis sunkiau atskirti socialinę paramą nuo „grynujų“ socialinio draudimo išmokų, todėl Europos Teisingumo Teismui teko pateikti papildomų kriterijų taikymo sritims apibrėžti: tais atvejais, kai socialinės paramos išmoką galima susieti su viena iš išvardintų tradicinių rizikos sričių, jai reglamentas Nr. 1408/71 taikomas tiek, kiek teisę į šią išmoką užtikrina nacionaliniai teisės aktai, nes socialinės išmokos nepriklauso koordinavimo taikymo sričiai. Būtina paminėti, kad dabartinė koordinavimo tvarka galioja tik įstatymu nustatytoms sistemoms, taigi ji negalioja nei kolektyvinėmis darbo sutartimis paremtoms sistemoms, nei savanoriškoms arba privalomoms, papildomosioms kolektyvinėms, profesinėms arba individualioms nevalstybinėms sistemoms.

Vienas iš EB steigimo sutarties ramsčių – esminis principas, kad bet kokia diskriminacija dėl pilietybės yra draudžiama. Kalbant apie socialinę apsaugą, šis principas yra aiškiai išdėstytas reglamento Nr. 1408/71 3 straipsnyje, kuriuo nustatyta, kad vienos iš valstybių narių teritorijoje gyvenantiems asmenims, kuriems taikomas šis reglamentas, pagal tos valstybės narės teisės aktus priklauso tos pačios prievolės ir jie naudojasi tomis pačiomis išmokomis kaip ir tos valstybės piliečiai. Labai svarbus Bendrijos antrinės teisės reikalavimas yra tas, kad EB reglamento Nr. 1612/68 7 straipsniu draudžiamas bet koks Europos Sąjungos piliečių diskriminavimas dėl pilietybės jiems taikant socialinės apsaugos ir mokesčių lengvatų nuo-

statas. Teisingumo Teismo precedentų teisėje vienodų sąlygų taikymo principas aiškinamas gana plačiai, draudžiant ne tik akivaizdžią diskriminaciją dėl pilietybės, bet ir užslėptas diskriminacijos formas, kurios, taikant kitus kriterijus, faktiškai pasiekia tą patį rezultatą. EB reglamento Nr. 1612/68 įvadinėje dalyje teigiama, kad darbuotojų judėjimas Europos Sąjungoje turi būti viena iš priemonių, garantuojančių darbuotojui galimybę gerinti savo gyvenimo bei darbo sąlygas ir skatinti jo socialinę pažangą. Darbuotojų judumo (mobilumo) skatinimo esmė – vienodų sąlygų visiems sudarymo principas, pagal kurį kiekvienas valstybės narės pilietis turi teisę įsidarbinti ir gauti atlyginimą kitoje valstybėje narėje tomis pačiomis sąlygomis kaip ir pastarosios piliečiai.

Reglamente Nr. 1612/68 taip pat numatytos išmokos, prieinamos Bendrijos dirbantiesiems ir jų išlaikytiniams: pavyzdžiui, 7(2) straipsniu užtikrinama, kad jie gali naudotis tomis pačiomis socialinėmis ir mokesčių privilegijomis. Sutinkamai su šia nuostata Europos Teisingumo Teismas išplėtė lygaus traktavimo principą *inter alia*, t. y. teisę išvykti kartu su partneriu (ne santuokos), išvežti stipendijas mokytis kitoje valstybėje narėje, išvežti vaiko gimimo išmokas ir vartoti savo gimtąją kalbą teismo procese. Takoskyra tarp Bendrijos ir nacionalinės teisės socialinės apsaugos ir socialinės paramos srityje nuo pat pradžių buvo labai ryški: pirmoji sąlygota darbo arba draudimo, o pastaroji – priklausoma nuo išlaidų didinimo augant pajamoms ir nepriklausoma nuo ekonominio aktyvumo. Socialinė parama nenumatyta Bendrijos sutarties 51 straipsnyje ir 1408/71 reglamente, tačiau siekiant socialinio saugumo daug socialinės pagalbos priemonių nacionaliniu lygiu buvo įgyvendinta Europos Teisingumo Teismo sprendimu skatinant darbuotojų judumą (mobilumą) ir palaikant geresnę socialinę padėtį.

Tokia ribota „rinkos pilietybė“ pagrįsta vienodo vertinimo principu situacijose, kuriose įgyvendinamos Bendrijos socialinės teisės priemonės. Vienos valstybės narės pilietis, nuvykęs dirbti į kitą šalį, nesiekia pilietybės statuso, tačiau darbo ieškotojams netaikomas reglamento Nr. 1612/68 7(2) straipsnis, t. y. nuolaida įgyti socialines teises laisvo judėjimo kontekste yra ribota. Tokie apribojimai padaryti dėl socialinio dempingo baimės, kad išplėtos socialinės paslaugos ir mokesčių lengvatos neskatintų darbo ieškotojų ir jų išlaikytinių vadovautis laisvo judėjimo teise ir persikelti į turtingesnes šalis.

Reglamento Nr. 1408/71 13–17 straipsniuose nustatyta, kad darbuotojui taikomi valstybės narės, kurioje jis dirba, teisės aktai, arba, kitaip tariant, jam taikomi teisės aktai yra *lex loci laboris*. Specialios taisyklės taikomos diplomatinėse atstovybėse pagal darbo sutartį dirbantiems asmenims, valstybės tarnautojams, tarptautinio transporto srityje dirbantiems darbuotojams

bei Europos Bendrijų darbuotojams. 17 straipsnyje numatyta, kad valstybės narės gali susitarti dėl reglamente nustatytų taikytinų teisės aktų parinkimo taisyklių išimčių. Taikytinų teisės aktų nustatymo tikslas – užtikrinti, kad nesusidarytų dviguba socialinė apsauga ir kad nebūtų apsaugos spragų. Taikytinų teisės aktų nustatymo taisyklės turi kartu ir išimtinį, ir viršenybės poveikį: darbuotojams, kuriems taikomas reglamentas Nr. 1408/71, taikomi tik vienos valstybės narės teisės aktai (išimtinis poveikis). Taip neįmanoma tuo pat metu (remiantis nacionaline teise) taikyti ir kitų valstybių socialinės apsaugos sistemų. Be to, taikytina sistema turi būti taikoma nepaisant tos sistemos prieštaraujančių nuostatų (viršenybės arba stiprusis poveikis), t. y. valstybė, kurios teisės aktai taikytini darbuotojui pagal šias taisykles, turi jį apdrausti, net jeigu tas asmuo nepatektų į jos teisės teritorinio taikymo sritį. Sumuojant visus ankstesnius draudimo ir darbo laikotarpius valstybėje narėje, kaip reikalauja socialinio draudimo teisės, ir išvežant išmokas į kitą valstybę narę, garantuojama, kad darbuotojas persikeldamas nepatirs jokių nuostolių, nes dirbantieji vertinami vienodai ir gauna išmokas ir pašalpas pagal nacionalinius socialinio saugumo įstatymus. Bendrijos sutarties 51 straipsnis ir reglamentas Nr. 1408/71 tarnauja, kad būtų panaikinti teritoriniai apribojimai taikant skirtingas socialinės apsaugos schemas.

Remiantis EB steigimo sutarties 235 straipsniu (naujuoju 308 straipsniu) veikiančios koordinavimo priemonės buvo pritaikytos savarankiškai dirbantiems asmenims (EB reglamentas Nr. 1390/81). Toks reglamento Nr. 1408/71 taikymo išplėtimas buvo būtinas siekiant užtikrinti laisvą savarankiškai dirbančių asmenų judėjimą, kaip nustatyta EB steigimo sutarties 43 ir 49 straipsniuose. Iš tiesų, ES antrinė teisė, nors ir ribotai, išreiškia idėją, kad laisvo asmenų judėjimo garantija buvo Bendrijos steigimo tikslas pasiekti piliečius aktyviai įgyvendinti savo pasirinkimą Bendrijoje.

Būtina atkreipti dėmesį į tai, kad Europos Sąjungos pilietybės statusas Mastrichto sutarties 8 straipsnyje paremtas valstybės narės pilietybės gavimu, tačiau šiame straipsnyje nenumatyta jokių socialinių teisių Sąjungos piliečiams ir apskritai nepažymėta, kad Sąjungos pilietybė turėtų kokį nors socialinį matmenį. Nors Sąjunga sutarties B straipsnyje kelia sau tikslą „skatinti tolygią ir nuolatinę ekonominę bei socialinę pažangą, ypač kuriant erdvę be vidaus sienų, stiprinant ekonominę ir socialinę sanglaudą“, siekia „stiprinti valstybių narių piliečių teisių ir interesų apsaugą įvedant Sąjungos pilietybę (straipsnis B), tačiau ji apsiriboja vienodo traktavimo principo taikymu naudojantis sveikatos apsauga, profesiniu švietimu (Europos Sąjunga, Steigimo dokumentų rinktinė, 1998, p. 21). Akivaizdu, kad šis principas buvo įdiegtas nenuosekliai gerbiant Bendrijos piliečių teises. Be to, valsty-

bių narių piliečiams teisė apsigyventi valstybių narių teritorijoje ir teisė laisvai judėti, numatyta pagal 8(a) straipsnį, ribojama dviem aspektais:

- teisės įsigyti turta;
- teisės gauti atitinkamą medicininį draudimą.

Šios sąlygos nėra aiškiai apibrėžtos Sutartyje, tačiau įtvirtintos antrinėje teisėje, stiprinančioje Sutartį, t. y. įstatymuose, priimtuose prieš Mastroichto sutartį. Juos sudaro trys direktyvos (90/366; 90/365; 90/364), kuriose apribojimų vaidmuo yra akivaizdus: užtikrinti situaciją, kad valstybės narės piliečiai ir jų šeimų nariai netaptų našta socialinės apsaugos politikai svečioje šalyje. Nors Teisingumo Teismas atsisakė pripažinti pragyvenimo minimumą kaip lemiamą laisvo judėjimo ir gyvenimo veiksnį, valstybės narės gali pačios laisvai nustatyti, kas gali naudotis pagrindinėmis teisėmis, kaip nurodyta 8(a) straipsnyje, kuris nėra judėjimo ir apsigyvenimo garantija, nes šios teisės įgyvendinimas išdėstytas 1990 direktyvose, kurios yra pakankamai griežtos. Šis straipsnis svarbus dviejų piliečių grupių apsaugai: pirmajai – tiems, kurie naudojami judėjimo ir apsigyvenimo laisve, antrajai – atskirtiems nuo šios teisės arba laisvės. Tai ypač svarbu tuo požiūriu, kad judėjimo ir apsigyvenimo teisė yra esminė Sąjungos pilietybės teisė. Daugelio kitų pilietinių ir politinių teisių įgyvendinimas siejamas su Sąjungos pilietybe ir priklauso nuo galėjimo legaliai judėti ir apsigyventi bet kurioje kitoje valstybėje narėje.

3.2. LYČIŲ LYGIŲ GALIMYBIŲ POLITIKA EUROPOS SAJUNGOJE

Lyčių lygybės užtikrinimas – vienas iš svarbiausių principų, kuriais vadovaujasi kiekviena moderni demokratinė valstybė, nes moterų teisės pirmiausia yra žmogaus teisės. ES politikos sritys, glaudžiai susijusios su moterų statusu ir lyčių lygių galimybių užtikrinimu valstybėse narėse, nėra tik politikos, konkrečiai vadinamos lyčių lygybės politika, objektas, nes darbo rinkos, šeimos, gerovės politika ir kita turi reikšmingą įtaką moters padėčiai visuomenėje lyginant su vyrų padėtimi. Šiandien sunku nubrėžti akivaizdžią ribą tarp lyčių lygybės politikos ir kitų politikų, vykdančių persikirstymą šeimai arba asmeniui, tačiau valstybės skiriasi lyčių lygybės problemos pripažinimo, sprendimo ir lygių galimybių politikos įgyvendinimo mastais.

3.2.1. Lyčių aspekto samprata ir tikslai

Europos Sąjunga iki šiol yra nustačiusi tik minimalius užtikrintinus lyčių lygių galimybių standartus ir teises, todėl valstybės narės gali savarankiškai nustatyti taisykles ir priimti norminius teisės aktus, kurių socialinę sritį reglamentuojančios nuostatos būtų pažangesnės negu galiojančios ES nustatytos normos (Dromantiene, 2003a, p. 105). Esminis Europos Sąjungos lyčių lygių galimybių politikos tikslas – siekis užtikrinti vyrams ir moterims vienodas teises, pareigas, galimybes, kurioms įgyvendinti būtini tam tikri pokyčiai visuomenės gyvenime:

- valdžia ir įtaka turi būti vienodai paskirstyta lytims;
- vienoda lyčių atsakomybė už namus ir šeimą;
- moterys ir vyrai turi turėti tas pačias finansinės nepriklausomybės galimybes;
- moterys ir vyrai darbe turi turėti tas pačias sąlygas ir tą pačią darbo laiko trukmę;
- dirbančios moterys ir vyrai turi turėti vienodas sąlygas išsilavinimui įgyti ir tas pačias profesinio tobulėjimo galimybes;
- turi būti panaikinta seksualinė bei kita prievarta.

Lygiaverčio požiūrio į vyrus ir moteris nuostata išreikšta ES teisinėje bazėje. Ji išaugo iš ribotos doktrinos, siekiančios tik ekonominių tikslų ir tapo sudėtinga teisinių priemonių struktūra.

Stebima didelė ES įtaka valstybių narių lyčių lygių galimybių teisi-
nėms sistemoms. ES teisinė bazė labiau išplėtotą moterų teisių konceptuali-
zavimo klausimu negu daugelio valstybių narių, ypač tų, kurios praeityje su
lygybės klausimu nesusidūrė (Rossilli, 2000, t. 1). Lyčių aspektas (*gender
mainstreaming*) buvo neabejotinai reikšmingas kuriant naują valstybių na-
rių ne tik lygių galimybių srities, bet visų vykdomų veiklų teisinę bazę. Tai
išskėlė reikalavimą visoms institucijoms įdiegti lyčių galimybių strategiją.
Lyčių aspektas ir yra visos lyčių lygių galimybių politikos esmė. Jo integra-
vimo į kitas politikas principas reiškia moterims ir vyrams sudaromų sąlygų
pastovų tikrinimą, skirtingų nuostatų lyties klausimais įvertinimą, moterų
situacijų ir poreikių derinimą su Bendrijos įstatymais ir veiksmais (Pollack,
Hafner-Burton, 2000, p. 432–56). Europos Tarybos dokumentuose teigiam-
a, kad lyčių aspektas Europos Sąjungoje – tai politika, skatinanti moterų
ir vyrų lygybę visose veiklose ir visuose politikos lygmenyse (Com/96/
0067 final).

Pagrindinė lyčių aspekto idėja – pripažinimas, kad ne visos socialinės
grupės arba ne visi žmonės turi vienodas galimybes. Siekiant užtikrinti vi-
soms socialinėms grupėms ir atskiriems asmenims (vyrams ir moterims)

vienodą paslaugų prieinamumą ir galimybes, lyčių aspekto politikoje atsižvelgiama į skirtingų grupių nevienodą gebėjimą paslaugas ir galimybes planuoti ir jomis pasinaudoti. Statistiniai tyrimai rodo, kad vyrai ir moterys nevienodai gali pasinaudoti paslaugomis ir galimybėmis.

Oficialiame Europos Sąjungos tinklalapyje pateiktos pagrindinės sritys, susijusios su lyčių lygybės aspektu: užimtumas ir darbo rinka; lyčių darbo užmokesčio skirtumai; lyčių pusiausvyra priimant politinius sprendimus; darbo ir šeimos suderinimas; socialinis priklausymas ir socialinė apsauga; struktūriniai fondai; migruojančios moterys; vyrų vaidmuo skatinant lyčių lygybę; švietimas ir profesinis lavinimas; moterys ir mokslas; lėšų paskirstymas lytims; lyčių bendradarbiavimas; lyčių lygybė tarptautiniu lygiu; smurtas prieš lytį ir prekyba moterimis (Communication from the Commission of 7 July 2000).

Svarbu pabrėžti tai, kad lyčių lygybės klausimas keltinas kalbant ne vien apie moteris. Lyčių aspektas nagrinėtas pradedant kasdienėmis vyrų ir moterų gyvenimo situacijomis, analizė rodo skirtingus jų poreikius ir problemas, atskleidžia jų įtaką specifinėms politikos sritims ir visuomenei. Taip užtikrinamos veiklos kryptys ir elgsena, kurios nėra pagrįstos neteisingais stereotipais arba prielaidomis. Pripažintina, kad lytis yra vienas iš pagrindinių veiksnių, darančių įtaką žmogaus gyvenimui visuomenėje nuo pat gimimo. Lyčių lygybės aspektu stebimos ir tos socialinės struktūros, institucijos, vertybės ir įsitikinimai, kurios sukuria ir palaiko disbalansą tarp vyrų ir moterų. Lyčių lygių galimybių srityje siekiama ne padidinti moterų, dalyvaujančių įvairiuose procesuose, skaičių, bet performuoti tuos procesus ir sukurti palankesnes sąlygas juose dalyvauti ir moterims, ir vyrams. Lyčių aspekto tikslas yra ir moterų, ir vyrų, kaip vienodai vertingų visuomenei žmonių, lygybė ir jų skirtumų palaikymas. Lyčių lygių galimybių politika padeda siekti bendro tikslo ir patenkinti kiekvieno asmens – ir kaip grupės atstovo, ir kaip individo – poreikius, kelia iššūkį parodyti lygiateisiškos bendruomenės, pripažįstančios skirtumus, vertinančios ir individą, ir socialines grupes, pranašumus (Booth, Bennett, 2002, p. 430–446).

Lyčių lygių galimybių aspektui (*gender mainstreaming*) susiformuoti Europos Sąjungoje lemiamą įtaką padarė daugelis įstatymų, iniciatyvų, lygybės užtikrinimo priemonių, kurios, deja, ilgą laiką nesugebėjo pakeisti moterų gyvenimo. Be to, lyčių lygių galimybių politika nukrypo nuo modelio, pagal kurį moterys tradiciškai laikomos homogenine grupe, ir pripažino moterų skirtumus, susijusius su tokiais veiksniais kaip gyvenimo raida, socialinė padėtis, amžius, etninė priklausomybė, religija, neįgalumas. Lyčių politika formavosi ir kito kartu su Sąjungos plėtra. Gilesnė politinė ir ekonominė ES valstybių narių integracija pabrėžė naujus dalykus – poreikį at-

sižvelgti į labai skirtingas augančio Europos elektorato reikmes ir užtikrinti ekonominę gerovę naudojant visų Europos piliečių indėlių bei talentus.

Lyčių aspekto raida apima tris istorinius etapus, atitinkamai vadinamus pirmąja, antrąja ir trečiąja feminizmo bangomis. Pirmoji feminizmo banga – moterų kova už teisę balsuoti XIX a. pabaigoje – XX a. pradžioje. Šis laikotarpis grįstas liberaliais lygių teisių principais ir vienoda atsakomybe prieš įstatymą.

Antrosios feminizmo bangos reikalavimai XX a. šeštajame dešimtmetyje pasireiškė pozityviais veiksmais ir išskirtiniu dėmesiu moterims. 1975 m. Gayle Rubin pateikė *fizinę* ir *socialinę lyties* dichotomiją, akivaizdžiai parodžiusią, kad socialiniai ir biologiniai veiksniai nėra tarpusavyje susiję, o lytis yra ir socialinis konstruktas, atskleidžiantis socialinį vyriškumo ir moteriškumo pobūdį. Moterų klausimo perspektyva įkvėpė iniciatyvas, pripažįstančias visuomenėje susidariusią nepalankią moterų padėtį, kuri nusielpė ir reikalauja ypatingo požiūrio ir priemonių, kad būtų ištaisyta praeityje patirta diskriminacija, kuri vis dar tebėra paplitusi (Reingardienė, 2004).

XX a. devintajame dešimtmetyje prasidėjusi trečioji feminizmo banga atkreipė dėmesį į lyčių aspektą, t. y. į skirtingus moterų ir vyrų poreikius ir būtinybę skatinti paslaugų teikėjų atsakomybę siekiant lygybės ir įtraukiant vyrus į socialinių pokyčių procesą. Taikant politikose lyčių aspektą, pripažįstantį vyrų ir moterų skirtumus, skatinami valstybės veiksmai, kurių tikslas yra siekti teisingesnio atsakomybių tarp žmonių paskirstymo. Lyčių aspektas, kaip nauja pažangi koncepcija, nėra vien paprasta priemonė lyčių lygybei skatinti – tai valdymo strategija, kurios metodai ir principai apima visą ES socialinės politikos spektrą ir turi transformacijos galią, kokios neturėjo prieš tai Bendrijoje taikyti metodai (Radaelli, 2003). Todėl tai yra svarbus žingsnis link naujesnių, alternatyvių valdymo formų.

Reikėtų pasakyti, kad ir 1995 m. Jungtinių Tautų organizuota pasaulinė moterų konferencija Pekine, Kinijoje, daug dėmesio skyrė lyčių lygybės programoms vertinti. 1995 m. Pekino veikslių platforma numatė 12 ypatingos svarbos sričių, tarp jų: moterys ir ekonomika, moterys valdžios ir sprendimus priimančiuose postuose, instituciniai moterų sąlygų gerinimo mechanizmai ir kt. Konferencijoje atkreiptas dėmesys į tai, kad šiose srityse esančioms moterų lygių galimybių problemoms spręsti reikalingi strategiškai kryptingi vyriausybės, tarptautinės bendruomenės ir pilietinės visuomenės veiksmai.

3.2.2. Požiūrio į lyčių lygybę tipologija

Pagrindinės sąvokos, būdingos lyčių politikai, tokios kaip: lyčių lygybė, vienodas statusas, vienodas vertinimas, lygios galimybės, moterų emancipacija ir feminizmas, skirtingai vartojamos ne tik atskirų valstybių narių, bet ir valstybių viduje esančių atskirų socialinių grupių, o pasikeitusi lyčių vaidmens samprata visuomenėje žymiai pakeitė lyčių politiką per pastaruosius dešimtmečius. Šiame kontekste reikšminga Prue Chamberlayne 1993 m. pateikta požiūrio į lyčių politiką tipologija, kuria, jos nuomone, galima taikyti ne tik jos analizuotai Prancūzijos, Vakarų Vokietijos, Italijos ir Britanijos lyčių politikai, bet ir Šiaurės šalių grupės, o išaugus ES – ir kalbant apie kitas valstybes nares (Chamberlayne, 1993).

Pirmasis iš keturių P. Chamberlayne požiūrių į lyčių lygybę – *neutralus požiūris į lytį* – pasižymi tuo, kad neskiriamas specialus dėmesys moters padėties ypatumams. Tokia politika gali būti identifikuojama kaip liberali reformistinė lyčių lygių teisių politika, kuria siekiama, kad moterys kaip individai turėtų tokias pat teises kaip ir vyrai. Pradiniai bandymai įgyvendinti lyčių lygiateisiškumą dažniausiai vadinami pirmąja feminizmo banga, kai daugelyje šalių vyko judėjimai ir buvo keliami klausimai dėl lygių teisių ir lygių galimybių įgyvendinimo vyrams ir moterims. Svarbiausia veiklos sritis buvo kova už pagrindines politines teises, tokias kaip teisė balsuoti ir būti išrinktoms nacionaliniuose (vietiniuose) rinkimuose į valdžios struktūras bei teisė į mokamą darbą bei vienodą su vyrais darbo užmokestį.

Pagrindinis lygių teisių politikos tikslas šioje srityje yra lygių galimybių visiems piliečiams – moterims ir vyrams – siekimas: t. y. sąlygų dalyvauti valstybės gyvenime ir lemti savo pragyvenimo šaltinius ir ateitį sudarymas. Dėl neutralaus požiūrio į lytį tokios politikos pasekmės yra vienodos moterims ir vyrams. Vis dėlto vyrai ir moterys, turėdami tas pačias galimybes, dažnai užima skirtingą socialinę padėtį ir priklauso skirtingiems socialiniams sluoksniams, todėl moterys gali kitaip negu vyrai suvokti ir įgyvendinti savo pilietines teises. Taip neutralaus požiūrio į lytį įtakos pilietiškumui problema tapo svarbi šiuo metu, kai dauguma autorių feminisčių tvirtina, kad pilietiškumas yra ir visada buvo sąlygotas lyties (Waylen, 1998; Randall, 1998).

Antrasis požiūris į lyčių lygybę P. Chamberlayne tipologijoje yra *socialinis feministinis lyties pripažinimo požiūris*, pripažįstantis ypatingas kliūtis, su kuriomis susiduria moterys visuomenėje įgyvendinant lyčių lygybę. Siekiant kompensuoti neutralaus požiūrio trūkumus, šio požiūrio tikslas yra daugiau lyčių lygybės rezultatas negu lygių galimybių užtikrinimas. Besivadovaujanti šiuo požiūriu politikos dažnai taiko pozityvios diskri-

minacijos priemonės, tarp jų kvotos sistemos, mokymo programas, paremtas lyčių lygybės idėja, visuomeninę vaikų ir senų žmonių priežiūrą, lengvinančią moters našatą namų ūkyje.

Trečiasis požiūris, *lyties vaidmens rekonstrukcijos*, pabrėžia moterų ir vyrų vaidmenų sąveiką visuomenėje. Politikos, siekiančios pakeisti vyro vaidmenį, ypač tėvo vaidmenį šeimoje, laikomos esmine prielaida tikrai moterų ir vyrų lygybei užtikrinti visose visuomenės sferose. Lyties pripažinimo ir lyties vaidmens rekonstrukcijos požiūriai yra glaudžiai susiję. P. Chamberlayne tvirtina, kad pastarasis sudaro prielaidą ankstesniam (o ne jo yra pakeičiamas), tačiau „tuo metu, kai lyties pripažinimo požiūris akcentuoja tariamai savaiminius pasikeitimus tarpasmeniniame lygyje, lyties vaidmens rekonstrukcijos požiūris reiškia struktūrinius pasikeitimus kaip prielaidą pokyčiams asmeniniame lygyje“ (Chamberlayne, 1993, p. 173). Lyties pripažinimo ir lyties rekonstrukcijos požiūriai siekia tam tikrų vienetų vyrų ir moterų lygybės politikos išdavų, o neutralaus požiūrio į lyčių politikos tikslas – užtikrinti tas pačias formalias pilietines teises vyrams ir moterims, lyties pripažinimo ir lyties rekonstrukcijos politikų tikslas – panaikinti kliūtis moterims naudotis šiomis teisėmis.

Ketvirtas požiūris – *lyties vaidmens sustiprinimo* – skiriasi nuo pirmųjų trijų tuo, kad išryškina lyčių skirtumus. Palyginus su lyties vaidmens rekonstrukcijos požiūriu, kuris vyrų ir moterų vaidmenų visuomenėje pasikeitimą vertina kaip prielaidą lyčių lygybei, lyties vaidmens sustiprinimo požiūrio šalininkai gina tradicinį, papildantį lyčių vaidmenų tęstinumą. Pagrindinis tikslas – sustiprinti ir apginti tradicines moteriškas vertybes, susijusias su namų ūkiu ir šeimos rūpesčiais. Nors lyties vaidmens sustiprinimo požiūris pabrėžia lyčių vaidmenų skirtingumo išsaugojimą, tačiau jo šalininkų netenkina vykdant šią politiką gauti skirtingi rezultatai.

P. Chamberlayne tipologija – tai vertinga schema analizuoti lyčių lygybės įgyvendinimo procesą tam tikrose šalyse tam tikru laiku. Tačiau su lytimi susijusi atskirų šalių politika negali būti apibūdinama tik vienu kuriuo nors požiūriu. Dažnai jai būdingi ne vieno, o net visų keturių P. Chamberlayne pateiktų požiūrių elementai. Kiekvienoje šalyje vyrauja skirtingas požiūris į lyčių lygybę, tai rodo skirtingus lyčių lygybės lygius.

3.2.3. Europos Tarybos ir Europos Sąjungos chartijų lyčių lygių galimybių nuostatos

Europos Tarybos ir ES institucijų dokumentų analizė rodo, kad kovojant už lygias moterų ir vyrų teises veiksmingos buvo Europos Tarybos ir Europos Sąjungos chartijos, kurios, nors ir neturėjo įstatymo galios, bet išreiškė jas ratifikavusių valstybių požiūrį į būtinybę užtikrinti vyrų ir moterų lygias galimybes. Paminėtina Europos žmogaus teisių konvencija, dar vadinama Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija, priimta 1950 m. Europos Tarybos iniciatyva, kad užtikrintų žmogaus pagrindines laisves ir apsaugotų žmogaus teises. Kadangi moterų ir vyrų teisės – tai visų pirma žmogaus teisės, ši konvencija gina ir lyčių lygiateisiškumą, draudžia diskriminavimą dėl lyties (14 straipsnis). Prie konvencijos pridėtas protokololas Nr. 7, pabrėžiantis lygias sutuoktinių teises ir pareigas santuokoje. Ši konvencija skelbia žmogaus orumo principus, pilietines ir politines žmogaus teises. Europos žmogaus teisių konvencijoje pažymimos tokios svarbios teisės kaip pagarba žmogui, teisė į laisvę ir apsaugą, diskriminacijos draudimas. Europos socialinė chartija, priimta 1961 ir papildyta 1996 m., – tai Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos papildymas, užtikrinantis socialines ir ekonomines žmogaus teises. Ji skelbia keletą konkrečių moterų teisių: vienodą atlyginimą, moterų ir dirbančių motinų apsaugą, socialinę ir ekonominę moterų ir vaikų apsaugą. Į papildomą 1988 m. protokolą įtraukta teisė į lygias galimybes ir su užimtumu bei karjera susijusį elgesį be lytinės diskriminacijos (Žmogaus teisės, 2000).

Vyrų ir moterų lygybė deklaruojama Bendrijos darbuotojų pagrindinių socialinių teisių chartijoje (1989 m.): „turi būti užtikrintas vienodas požiūris į vyrus ir moteris. Turi būti išplėtos vienodos galimybės vyrams ir moterims“ (16 str.). Tolesni Bendrijos veiksmai susiję su lygybės principo įgyvendinimu - ypač įsidarbinimo galimybių, darbo sąlygų, socialinės apsaugos, švietimo, profesinio mokymo ir karjeros vystymo srityse. Tame pačiame 16 straipsnyje pabrėžiamos priemonės, įgalinančios vyrų ir moterų pareigų darbe ir šeimoje suderinamumą išsamiau įgyvendinant lygias galimybes. Chartijos 23 straipsnyje numatoma, kad „visose srityse turi būti užtikrinta moterų ir vyrų lygybė, įskaitant priėmimą į darbą, darbą ir atlyginimą. Lygybės principas nekliudo laikytis ar imtis priemonių, numatančių konkrečias lengvatas, padedančias nepakankamai atstovaujamai lyčiai“ (Žmogaus teisės, 2000). Chartijoje taip pat pabrėžiama, kad turėtų būti imtasi priemonių, jog vyrai ir moterys galėtų suderinti savo profesines pareigas ir

pareigas šeimai. Tokia nuostata stiprina lyčių lygybės svarbą, tad tai galima vadinti dar vienu laimėjimu. Reikėtų paminėti, kad Didžioji Britanija nepriarė Bendrijos darbuotojų pagrindinių socialinių teisių chartijos skelbiamiems reikalavimams ir jos nepasirašė. Reikalavimą užtikrinti moterų ir vyrų lygias galimybes įtvirtino Europos pagrindinių socialinių teisių chartija, priimta Europos viršūnių susitikime Nicoje (2000 m. gruodžio mėn.).

3.2.4. Lygių teisių užtikrinimas Europos Bendrijos ir Europos Sąjungos dokumentuose

Vyrų ir moterų lygybė ES neginčijamai pripažįstama kaip svarbus demokratijos principas ir pagarba žmonijai. Nors moterų teisės visą laiką buvo Europos Bendrijos politikos akiratyje, tačiau reikėtų pripažinti, kad tai buvo ne savarankiškas tikslas užtikrinti lyčių lygybę, bet daugiau siekis garantuoti skaidrią konkurencingumo tarp valstybių narių politiką. Todėl pagrindinis Bendrijos rūpesčio lyčių lygybės klausimu motyvas buvo siekis užkirsti kelią nesažiningai ekonominei konkurencijai už darbą moterims mokant mažiau negu vyrams. Didelę įtaką leidžiant šios srities įstatymus šioje srityje padarė Prancūzija, kuri pokariu, 1946 m., savo Konstitucijoje įtvirtino lygaus apmokėjimo principą ir siekė, kad jos pavyzdžiu pasektų ir kitos šalys ir taip būtų išvengta konkurencinių nuostolių dėl didesnių darbo kainų.

Vyrų ir moterų lygiateisiškumo klausimas yra išdėstytas Europos Bendrijos ir Europos Sąjungos sutartyse, daugelyje juridinių dokumentų, norminių teisės aktų, direktyvų. Visos šios priemonės sudaro bendrą teisinę struktūrą, padedančią užtikrinti nediskriminavimo dėl lyties principą, leidžiantį ES piliečiams pradėti teisminį procesą tuo atveju, jeigu jie jaučiasi diskriminuojami dėl lyties. ES teisinė bazė – tai neginčijama priemonė užtikrinti ir įgyvendinti lyčių lygybę ES valstybėse narėse. Pirminės ir antrinės teisės šaltiniai įtvirtina lygias lyčių galimybes ir išreiškia ES *griežtą požiūrį (hard approach)* į lyčių lygybę susijusioje su darbo santykiais srityje.

Europos Bendrijos steigimo sutartyje moterų klausimams skiriamas dėmesys yra pirmiausia ir išimtinai susijęs su moterų kaip darbuotojų padėtimi. Tai lėmė visą tolesnę ES lyčių lygybės politiką. Todėl sutartyje kalbama apie tas priemones, kurios EB lygiu buvo įgyvendinamos skatinant moterų teises darbo rinkoje ir lygias galimybes darbe.

Nors lyčių lygybės klausimas buvo įtrauktas į Romos sutartį, tačiau joje apsiribota vienodo užmokesčio vyrams ir moterims už vienodą darbą garantija 119 straipsnyje (Europos Bendrijos steigimo sutartis, 1998, p. 243).

Vienodo apmokėjimo principas įrašytas į sutartį pritaikius 1951 m. Tarptautinės darbo organizacijos (TDO) 100-ąją konvenciją. Iki Europos Bendrijos sutarties pasirašymo konvenciją ratifikavo Belgija, Prancūzija, Italija, Vokietija. Konvencijoje teigiama, kad „vyrai ir moterys už vienodos vertės darbą turi gauti vienodą atlygį“, tačiau Bendrijos sutarties 119 straipsnyje frazės „už vienodos vertės darbą“ neliko.

Iš pradžių šis straipsnis buvo įtrauktas į tą sutarties dalį, kurioje kalbama apie kelio konkurencijos iškreipymams užkirtimą, tačiau baigiamuoju derybų laiku buvo perkeltas į socialinės politikos skyrių, siekiant sustiprinti socialinę dimensiją. Valstybėms narėms nepavykus susitarti, paskutiniame EB sutarties 119 straipsnio variante vietoj svarstyto reikalavimo, kad „vyrai ir moterys už vienodos vertės darbą turi gauti vienodą atlyginimą“, įtvirtintas siauresnis, kad „vyrai ir moterys už vienodą darbą gauna vienodą atlyginimą“ (Europos Bendrijos steigimo sutartis, 1998, p. 243). Įgyvendinant šio straipsnio nuostatas „atlyginimas“ suprantamas kaip paprasta bazinė arba minimali alga arba darbo užmokestis, arba kitokia kompensacija, išmokama pinigais arba kitaip, kuriuos darbuotojas už darbą iš savo darbdavio gauna tiesiogiai arba netiesiogiai. Vienodas atlyginimas be lyčių diskriminacijos reiškia:

- a) kad atlyginimas už vienodą darbą esant vienetiniam atlygiui turi būti apskaičiuotas pagal vienodą matavimo vienetą;
- b) kad atlyginimas už vienodą darbą esant valandiniam atlygiui turi būti vienodas“ (Europos Bendrijos steigimo sutartis, 1998, p. 243).

Nors moterys buvo vertinamos vienpusiškai – kaip apmokamos darbuotojos, 119 straipsniu padėtas pagrindas leisti lygių galimybių įstatymus Europos lygiu (Crawley, 1990, p. 7).

Reikėtų pasakyti, kad sutarties 118 straipsnyje nurodyta, kad Europos Komisijos uždavinys yra skatinti valstybes nares artimai bendradarbiauti socialinėje srityje, ypač dėl reikalų, susijusių su įdarbinimu, darbo teise ir darbo sąlygomis, darbo aplinka, kuri turi įtakos darbuotojų sveikatai bei saugai, ir kelti sau tikslą suderinti sąlygas profesiniam rengimuisi ir tobulinimuisi, socialine apsauga, apsaugojimu nuo profesinių ligų ir nelaimingų atsitikimų, darbo higiena, teise į asociacijas ir kolektyvines derybas tarp darbdavių ir darbuotojų (Europos Bendrijos steigimo sutartis, 1998, p. 241). Šiuos socialinės politikos uždavinius įgyvendinti ypač svarbu moterims, kaip vienai iš labiausiai pažeidžiamų socialinių Europos Sąjungos grupių.

Sutarties 100 ir 235 straipsniais Komisija įgalinta parengti direktyvas ne tik dėl vienodo darbo užmokesčio, būtino kuriant vidaus rinką, bet ir dėl vienodo požiūrio į esamą problemą. Taip EB sutartis nubrėžė gaires derinti nacionalinę valstybių narių ir ES teisę teikiant socialinę ir ekonominę pir-

menybę apmokamam moterų darbui (Europos Bendrijos steigimo sutartis, 1998, p. 179–185, 379). Nors Komisija teikė pasiūlymų dėl lyčių lygiateisiškumo ne darbo srityje, pagrindinis politikos, kurią vykdė Europos Taryba, objektas išliko akivaizdus – moterų, kaip apmokamų darbuotojų, teisės ir galimybės.

Taigi nuo įsikūrimo pradžios Bendrija pripažino vienodo apmokėjimo principą ir tuo remdamasi išplėtojo teisinių nuostatų, skirtų užimtumui, profesiniam rengimui, mokymui, darbo sąlygoms ir, didele dalimi, socialinei apsaugai, nuoseklų rinkinį. Tačiau nuostatos dėl vienodo darbo užmokesčio, gyvenimo standartų pagerinimo, socialinės harmonizacijos buvo priimtos tik tokiu lygiu, kiek jos prisidėjo prie Bendrijos ekonominės integracijos. Todėl ir vėlesnė EB lygių galimybių politika glaudžiausiai susijusi su užimtumo politika, nes ES sutartyse kalbama ne apie moteris pilietes ir jų lygias galimybes apskritai, o tik apie dirbančias moteris (Dromantiėnė, 2003a, p. 106).

Susitarime dėl socialinės politikos (Socialinis protokolas), pridėtame prie Maastrichto sutarties (1992 m.), patvirtinta orientacija į dirbančių vyrų ir moterų teises, pažodžiui kartojant EB sutarties 119 straipsnį. Socialiniame protokole numatyta, kad Bendrija palaikys ir papildys nacionalinius veiksmus, tarp jų ir lygių galimybių darbo srityje skatinimo. Valstybėms narėms nurodyta, kad jos turi įgyvendinti priemones, padedančias moterims siekti profesinės veiklos, užkirsti kelią arba kompensuoti moterims trukdžius siekti profesinės karjeros. Šis teiginys, dėl kurio buvo diskutuojama nuo aštuntojo dešimtmečio pradžios, įpareigojo nacionalines vyriausybes užimti aktyvią poziciją kovojant su diskriminacija (Cox, 1993, p. 43). Didžiąjai Britanijai nepasirašius nei chartijos, nei susitarimo dėl socialinės politikos, kai kurie prie socialinės politikos srities priskiriami ES teisės aktai buvo taikomi 14 iš 15 valstybių narių.

Amsterdamo sutartis buvo svarbus lygių galimybių politikos lūžis Bendrijos lygiu, nes iki tol lyčių klausimas buvo apribotas vien tik užimtumo klausimu ir laikomas socialinės politikos dalimi. Tokia ribota lyčių lygybės principo samprata pasikeitė išgaliojus Amsterdamo sutarčiai. 1997 m. Amsterdamo sutartyje socialinis protokolas tapo sudėtine Sąjungos sutarties dalimi – t. y. privalomas ir Didžiąjai Britanijai, ir patvirtino, kad Sąjungos nuostata dėl lyčių lygybės įgavo juridinį pagrindą.

Lyčių lygybės principas buvo įtrauktas į sutartį kaip vienas iš pagrindinių tikslų (2 straipsnis) ir vienas iš svarbiausių veiksmų (3 straipsnis). Amsterdamo sutarties 2 straipsnyje pabrėžtas Bendrijos pasiryžimas visoje Bendrijoje skatinti „aukšto lygio užimtumą ir socialinę apsaugą, moterų ir vyrų lygybę“ (European Union, 1997, p. 43), o 3 straipsnyje išreikštas Bendrijos

siekis mažinti nelygybę, skatinti vyrų ir moterų lygybę įvairiose veiklos srityse (ekonomikos, švietimo, ir kt), kuriose, kaip rašoma 3 straipsnio antroje dalyje, „Bendrija siekia pašalinti moterų ir vyrų nelygybės apraiškas ir diegti jų lygybę“ (European Union, 1997, p. 44). 2 ir 3 Amsterdamo sutarties straipsniai ypač svarbūs tuo, kad pirmą kartą Bendrijos istorijoje buvo pabrėžta lyčių klausimo įdiegimo visais lygiais į visas Bendrijos politikos sritis svarba. Amsterdamo sutartyje Romos sutarties 119 straipsnis buvo papildytas ir, tapęs 141 EB sutarties straipsniu, taip pat dalinai apėmė ir socialinio protokolo nuostatas, ir antrinės teisės potvarkius bei Europos Teisingumo Teismo (ETT) nuosprendžius (141 straipsnio 3 ir 4 paragrafuose).

Amsterdamo sutarties 141 straipsnyje (*ex* 119 straipsnis) išdėstytas pagrindinis lygių galimybių principas, nuo kurio lygių galimybių klausimas išaugo į šiandien turimą teisinę bazę. 141 straipsnyje buvo įvesti 2 nauji paragrafai dėl lyčių lygių galimybių ir teisių į vienodą užmokestį už vienodos vertės darbą. 141 (*ex* 119) straipsnio 2 paragrafe kalbama apie moteris, kaip mažiau atstovaujama lytį, ir būtiną kompensaciją už įvairius trikdžius jų profesinėje karjeroje (European Union, 1997, p. 104). Taigi vienodo atlyginimo principas už vienodos vertės darbą vyrams bei moterims yra svarbi esminė ir neatsiejama *acquis communautaire* dalis. Amsterdamo sutarties 141 straipsnio nuostata užtikrina, „kad už vienodos vertės darbą abiejų lyčių darbuotojams būtų mokamas vienodas darbo užmokestis. Šiame straipsnyje „užmokestis“ yra įprastinis bazinis arba minimalus darbo užmokestis, arba alga ir bet koks kitas atlygis grynaisiais arba natūra, kurį darbuotojas tiesiogiai arba netiesiogiai gauna iš darbdavio už savo darbą. Vienodas užmokestis nediskriminuojant dėl lyties reiškia, kad užmokestis už tą patį akordinį darbą apskaičiuojamas taikant tą patį mato vienetą ir valandinis užmokestis už tą patį darbą yra vienodas. Taryba Europos Bendrijos steigimo 251 straipsnyje nustatyta tvarka, pasikonsultavusi su Ekonomikos ir socialinių reikalų komitetu, imasi priemonių užtikrinti, kad būtų taikomas moterų ir vyrų lygių galimybių ir vienodo požiūrio užimtumo bei profesinės veiklos principas, taip pat vienodo užmokesčio už vienodą arba vienodos vertės darbą principas“ (European Union, 1997, p. 104). Lyčių lygybės samprata ekonomikos sektoriuje buvo praplėsta: nuo tada moterys gali tikėtis ne tik vienodo užmokesčio už vienodos vertės darbą, bet ir vienodų galimybių darbo santykiuose apskritai.

Kitas svarbus Amsterdamo sutarties indėlis yra 13 straipsnis, kuriame pasisakoma prieš bet kokią diskriminaciją dėl lyties: „nepažeisdama kitų šios sutarties nuostatų ir neviršydama Bendrijai jos suteiktų įgaliojimų, Taryba [...] gali vieningai imtis atitinkamų veiksmų, siekdama kovoti su diskriminacija dėl lyties, rasinės arba etninės kilmės, religijos ar tikėjimo, nega-

lios, amžiaus arba seksualinės orientacijos“. Taip pat Amsterdamo sutarties 136 ir 137 straipsniuose pabrėžta, kad Bendrija turi palaikyti moterų ir vyrų lygybę užimtumo bei darbo sąlygų srityse (European Union, 1997, p. 47).

Svarbus teisinis dokumentas, įtvirtinantis lyčių lygybę Europos Sąjungoje, buvo ES-25 valstybių narių sutartis dėl Konstitucijos Europai (2004 m. spalio 29 d.). Jos pirmos dalies I-2 straipsnyje kalbama apie lyčių lygybę kaip vieną iš svarbiausių Bendrijos vertybių. Šios dalies I-3 straipsnio 3 punkte įtvirtintas vienas Europos Sąjungos tikslų – moterų ir vyrų lygybė. Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos, kuri yra sudedamoji Konstitucijos dalis, 83 straipsnis užtikrina moterų ir vyrų lygybę visose srityse, „įskaitant priėmimą į darbą, darbą ir atlyginimą“ (Europos Sąjunga: Steigimo dokumentai ir sutartis dėl Konstitucijos Europai, 2005). Trečios dalies III-210 straipsnyje siekiama įgyvendinti III-209 straipsnyje nurodytus socialinius tikslus, todėl Sąjunga remia ir papildo valstybių narių veiklą dėl moterų ir vyrų lygių galimybių darbo rinkoje ir dėl vienodo požiūrio darbe (ten pat).

Konstitucijos principai vienu iš svarbiausių ES socialinės politikos tikslų laiko moterų ir vyrų lygybės skatinimą. Pabrėžtina, kad visos Konstitucijos vertybės yra bendros visoms ES valstybėms narėms. Be to, lyčių lygybė grindžiama EB sutarties 141 straipsnio 3 dalimi, kuri pakeista Konstitucijos III-214 straipsnio 3 punktu dėl vienodo užmokesčio, bei Tarybos direktyvoje 76/207/EEB įtvirtintu principu siekti lyčių lygybės įsidarbinimo, profesinio mokymo, pareigų paaukštinimo ir darbo sąlygų klausimais (Europos Sąjunga: Steigimo dokumentai ir sutartis dėl Konstitucijos Europai, 2005). Sutartis dėl Konstitucijos Europai, pasirašyta valstybių vyriausybių vadovų 2004 m. spalio 29 d. Romoje, būtų pakeitusi EB sutartį, tačiau jau nepritarė pagrindinės valstybės – EB steigėjos.

3.2.5. Europos Bendrijos ir Europos Sąjungos antrinė teisė lyčių politikos klausimais

Europos Bendrijos sutarties įsigalėjimo laikotarpiu susidomėjimas lyčių aspektu buvo susijęs su antrąja feminizmo banga, taip pat su socialinių ekonominių sąlygų raida, kurios buvo palankios moterų emancipacijai. Ekonomikos pažanga pagerino ir praplėtė moters išsilavinimo galimybes, padarė įtaką šeimos struktūros pokyčiams ir parengė sąlygas nacionalinių vyriausybių palankesniai požiūriui į Bendrijos siūlymus skatinti lyčių lygybę. Bendrijos institucijos išplėtė savo veiklos sritis įtraukdamos daugelį klausimų apie moterų ekonominį aktyvumą. Suprasdama, kad lygybė įsta-

tymuose nebūtinai užtikrina praktinę lygybę, Europos Komisija nuolat tobulina savo teises nuostatas ir įgyvendina įvairias priemones bei specialias Bendrijos programas, skirtas aktyvinti moters vaidmenį visuomeniniame gyvenime, stiprinti lyčių lygias galimybes. Aštuntajame praėjusio amžiaus dešimtmetyje Europos Komisija organizavo daug seminarų bei konferencijų ir parengė rekomendacijų 119 straipsniui, kuriame kalbama apie vienodą darbo užmokestį.

Šiandien *acquis communautaire* lyčių lygybės klausimais sudaro per dešimt direktyvų, kurios buvo priimtos per pastaruosius 30 metų. Pažymėtina viena iš pirmųjų direktyvų „Dėl valstybių narių įstatymų suderinimo įgyvendinant vyrų ir moterų vienodo apmokėjimo principą“ (75/117/EEC), priimta 1975 m. vasario 10 d., reikalavo įvesti vienodo atlyginimo moterims ir vyrams principo taikymą valstybių narių įstatymuose. Vienodo užmokesčio principas panaikina bet kokią diskriminaciją dėl lyties mokant už tokį patį arba vienodos vertės darbą; įveda pareigybių kvalifikacijos sistemą, taikančią vienodus kriterijus vyrams ir moterims, tuo siekiant panaikinti galimą diskriminaciją dėl lyties. Šis principas įteisino galimybę spręsti teisme kitais būdais neišspręstus ginčus dėl nevienodo užmokesčio; panaikino visus diskriminuojančius įstatymus, taisykles arba administracines nuostatas, prieštaraujančias vienodo užmokesčio principui; užtikrino galimybę naudotis informacija apie vienodo užmokesčio principo nuostatas; numatė būtinąsias priemones, apsaugančias darbuotoją nuo atleidimo iš darbo jam reikalaujant įtvirtinti vienodo užmokesčio principą. Vienodo užmokesčio principas yra Europos Sąjungos standarto, moterims ir vyrams taikančio vienodas sąlygas, branduolys (75/117/EEC). Reikėtų pasakyti, kad gana svarbų vaidmenį šiai pirmajai EB direktyvai lyčių lygybės klausimais atsirasti suvaidino ponios Refrene bylos dėl diskriminacijos, kai Belgijos stiuardėsoms moterims buvo mokamas mažesnis atlyginimas negu vyrams už tą patį darbą, pergale Europos Teisingumo Teisme.

1976 m. vasario 9 d. Europos Taryba priėmė direktyvą dėl vienodo požiūrio į vyrus ir moteris principo taikymo įsidarbinimo, profesinio mokymo, pareigų paaukštinimo ir darbo sąlygų atžvilgiu (76/207/EEB). Šios direktyvos taikymas reiškia tiesioginės arba netiesioginės diskriminacijos dėl lyties, ypač atsižvelgiant į santuokinę ir (arba) šeimines padėtį, pašalinimą; neribotą nuostatų, susijusių su moterų apsauga, ypač atsižvelgiant į nėštumą ir motinystę, taikymą. Direktyva užtikrina atrankos pareigoms užimti kriterijus, nepažeidžiančius moterų ir vyrų lygybės ir neleidžiančius diskriminacijos dėl lyties, taip pat seksualinio priekabiavimo kaip lyties diskriminacijos formos. Direktyva taip pat numato darbuotojų informavimą apie vienodų sąlygų taikymo principą profesiniame mokyme ir darbe; užtikrina darbuoto-

jų apsauga, kai vienodų sąlygų taikymo principo pažeidimas nagrinėjamas teisme.

1979 m. Europos Taryba priėmė direktyvą 79/7/EEB dėl vienodo požiūrio į vyrus ir moteris principo laipsniško įgyvendinimo socialinės apsaugos srityse. Šios direktyvos laikymasis garantuoja pažangą socialinės apsaugos srityje, nediskriminavimą, galimybę kreiptis į teismą dėl vienodų sąlygų taikymo, draudimą atleisti iš darbo skundo atveju.

Reikėtų pasakyti, kad šios trys direktyvos nepanaikino kliūčių, trukdančių sukurti bendrą rinką, tačiau padėjo moterims prisitaikyti prie besikeičiančios situacijos rinkoje, kurioje jos ėmė aktyviau dalyvauti. Vis dėlto šios direktyvos nenumatė konkrečių priemonių pagerinti nepalankią moterų padėtį, detalios motinystės politikos (Hoskyns, 1996). Tai tapo vėlesniu Europos Bendrijos institucijų uždaviniu.

Aštuntajame dešimtmetyje lygybės politika buvo išplėsta keliant namų ūkio ir darbo suderinamumo klausimus. Ši sritis tapo labai svarbiu tikslu Europos Sąjungos lygmens užimtumo politikoje, kurios vienas iš reikalavimų buvo įgyvendinti lygias lyčių galimybes. 1986 m. liepos 24 d. priimta Tarybos direktyva 86/378/EEB dėl vienodo požiūrio į vyrus ir moteris principo įgyvendinimo profesinės socialinės apsaugos sistemoje, dalinai keičianti 79/7/EEB direktyvą. Šios direktyvos 2 straipsnyje nurodyta, kad „profesinės socialinės apsaugos sistemos – tai sistemos, kurioms netaikoma direktyva 79/7/EEB, ir kurios apsaugo nuo šių rizikos veiksnių: ligos, darbingumo netekimo, senatvės, įskaitant ankstyvą išėjimą į pensiją, nelaimingų atsitikimų darbe ir profesinių ligų, bedarbystės“. Ši direktyva vėliau buvo papildyta direktyva 96/97/EB.

1986 m. gruodžio 11 d. priimta Tarybos direktyva 86/613/EEB dėl vienodo požiūrio į vyrus ir moteris, dirbančius savarankiškai (taip pat ir žemės ūkyje), principo taikymo ir dėl savarankiškai dirbančių moterų socialinės apsaugos nėštumo ir motinystės metu.

1996 m. gruodžio 20 d. buvo priimta dar viena labai svarbi Tarybos direktyva 96/97/EB dėl vienodų sąlygų taikymo vyrams ir moterims principo įgyvendinimo profesinėse socialinėse apsaugos schemose, papildžiusi direktyvą 86/378/EEB. 1997 m. gruodžio 15 d. išleista Tarybos direktyva 97/80/EEB, įpareigojanti įrodyti faktus bylose dėl lyties diskriminacijos. Šios direktyvos laikymasis garantuoja vienodų sąlygų taikymą tiek netiesioginės, tiek tiesioginės diskriminacijos atvejais civilinėse ir administracinėse procedūrose, susijusiose su valstybiniu arba privačiuoju sektoriumi ir papildė 75/117/EEB, 76/207/EEB, 92/85/EEB, 96/34/EB direktyvas.

1997 m. gruodžio 15 d. priimta Tarybos direktyva 97/81/EB dėl ne visą darbo dieną dirbančių asmenų nediskriminavimo. Tokiems asmenims ga-

rantuojamas apsaugos numatymas darbo sutartyje arba darbo santykiuose, apsauga nuo darbo sutarties nutraukimo darbuotojui atsisakius būti perkeltam dirbti visą darbo dieną, prašymo svarstymas ne visos darbo dienos režimą pakeisti į visos darbo dienos režimą ir atvirkščiai, informacija apie atsiradusias darbo vietas dirbti visą ir ne visą darbo dieną. Šios direktyvos nuostatos didina darbo lankstumą ir mobilumą. 2002 m. rugsėjo 23 d. priimta Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2002/73/EB, gerokai keičianti Tarybos direktyvą 76/207/EEB dėl vienodo požiūrio į vyrus ir moteris principo taikymo įsidarbinimo, profesinio mokymo, karjeros ir darbo sąlygų atžvilgiu. Siekdama sustiprinti teisinį tikrumą ir aiškumą, taip pat sukurti vientisą teisinį dokumentą ir atnaujinti antrinę teisinę bazę vienodo požiūrio į vyrus ir moteris užimtumo bei profesinės veiklos srityje principui įgyvendinti, 2004 m. balandžio 21 d. Komisija priėmė Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos pasiūlymą dėl vienodo požiūrio į vyrus ir moteris užimtumo bei profesinės veiklos srityje principo įgyvendinimo (COD 2004/0084). Šiuo pasiūlymu siekiama sujungti į vientisą dokumentą šešias galiojančias direktyvas dėl vienodo požiūrio į vyrus ir moteris užimtumo srityje principo, pagrindines šios srities nuostatas bei tam tikrus Europos Teisingumo Teismo nustatytus precedentinės teisės atvejus. Šis pasiūlymas nėra vien tik suvestinė redakcija – buvo padaryta reikšmingų pakeitimų, kuriais siekiama atnaujinti ir modernizuoti Bendrijos teisę, taip pat išaiškinti teisinę situaciją. Direktyva lengviau suprantama, prieinama ir lengviau skaitoma. Iki 2008 m. birželio 30 d. Komisija turi įvertinti direktyvos funkcionalumą ir, prireikus, pasiūlyti reikiamus papildymus bei pakeitimus.

Lyčių lygybės teisinės bazės kūrimą lydėjo neprivalomos Europos Bendrijos ir Europos Sąjungos politinės priemonės: rekomendacijos, rezoliucijos, patarimai ir Komisijos vykdytos Bendrijos veiksmų programos vyrų ir moterų lygių galimybių srityje. Ypač svarbi lygioms galimybėms užtikrinti buvo pirmoji Bendrijos socialinių veiksmų programa (1974 m.), kurios vienas iš svarbiausių uždavinių buvo įdiegti vienodo darbo užmokesčio nuostatas. Tuo metu požiūris į lygias galimybes jau įgavo platesnį pobūdį ir apėmė vienodas sąlygas įsidarbinant, siekiant profesinio švietimo, teises į vienodas darbo sąlygas ir socialinę apsaugą. Nuo 1977 m. Europos socialinis fondas pradėjo remti vyresnių kaip 25 metų moterų mokymą. Devintajame dešimtmetyje pasikeitimas informacija ir patirtimi buvo vykdomas padedant įvairioms tarptautinėms programoms, kurias taip pat finansavo Europos socialinis fondas. Europos Komisija reguliariai rengė pranešimus apie vienodo užmokesčio vyrams ir moterims įgyvendinimo sunkumus, inicijavo sociologinius šios srities tyrimus, pasisakė prieš negatyvią atskirų vyriausybių politiką lyčių lygiateisiškumo atžvilgiu, bendradarbiaudama su

Europos Teisingumo Teismu, remdamasi atskiromis bylomis sukūrė brandžią teisminę bazę. Nors Sąjungos teisė vis dar buvo stipriai veikiama nacionalinės teisės, Europos Tarybos ir Europos Teisingumo Teismo pasirinkta kryptis padėjo keisti atskirų valstybių narių įstatymus.

Lyčių lygioms galimybėms įtvirtinti buvo svarbios Europos Tarybos ir Komisijos rekomendacijos: 1984 m. gruodžio 13 d. dėl pozityvių veiksmų moterų atžvilgiu skatinimo (84/635/EEC); 1987 m. lapkričio 24 d. – dėl moterų kvalifikacijos kėlimo ir profesinio mokymo (387H056787/567/EEC); 1996 m. liepos 17 d. Europos Komisijos rekomendacija dėl vienodo atlyginimo už vienodos vertės darbą moterims ir vyrams (KOM(96)336) ir kt.

Taigi pastaruosius keletą dešimtmečių ES nuolatos papildydavo taisykles, kad užtikrintų lyčių lygybę užimtumo srityje. Svarbu pažymėti, kad 2004 m. pirmą kartą buvo priimti teisės aktai, draudžiantys lyčių diskriminaciją ne darbo vietoje. Šie ES teisės aktai draudžia tiek moterų, tiek vyrų diskriminaciją prekių ir paslaugų prieinamumo srityje, pavyzdžiui, atidarant banko sąskaitą arba siekiant gauti būstą, skirtą socialiai remtiniams žmonėms.

3.2.6. Europos Sąjungos ir lyčių lygių galimybių nacionalinių politikų derinimas

Šalims, kurių stipri centrinė valdžia, būdingi instituciniai planai ir nuostatos lyčių lygybės klausimais. Tuo tikslu dažnai vartojama sąvoka „valstybinis feminizmas“, skirta apibūdinti lyčių lygybės politiką vykdančias valstybines institucijas, turinčias specifinį tikslą paremti moterų interesus ir pagerinti jų padėtį viešajame sektoriuje.

Nors kai kurios valstybės, stodamos į Europos Bendriją (Sąjungą), buvo labiau pažengusios įgyvendindamos principą dėl vienodo užmokesčio ir vienodo lyčių vertinimo, tačiau ES įstatymai buvo sunkiai įgyvendinami. Pavyzdžiui, nors Prancūzijos įstatymuose 1946 m. buvo įtvirtinta nuostata dėl vienodo apmokėjimo įrašius tokį reikalavimą į Konstituciją, tačiau iki 1983 m. Prancūzijoje nebuvo įstatymiškai apibrėžta *vienodos vertės darbo* samprata. Italijos Konstitucijoje 1947 m. taip pat numatytas vienodas užmokestis už tokį pat darbą, nors tuo teigta ginant moteris darbininkes, kad jos galėtų atlikti ir šeimos funkcijas. Tačiau vienodo apmokėjimo už darbą principo įgyvendinimas netgi septintajame dešimtmetyje buvo nevisavertis. Nors Vokietijoje 1949 m. išleistas įstatymas dėl lygių teisių, jį pažeidinėti

nustota tik 1980 m. įgyvendinus įstatymą dėl vienodo užmokesčio (Hantrais, 2000, p. 126).

Kitos ES valstybės steigėjos vienodo darbo užmokesčio principą įgyvendino tik aštuntajame dešimtmetyje, kai ES buvo priimtos šios srities direktyvos. Belgijoje vienodo užmokesčio už vienodos vertės darbą principas priimtas 1975 m. kolektyvinėje darbo sutartyje ir taikomas privačiam sektoriui, Liuksemburge 1974 m. į įstatymus įtrauktas ir straipsnis apie vienodos vertės darbą, Olandijoje – 1975 m. (Commission of the European Communities, 1987, p. 16).

Valstybės narės, įstojusios į ES aštuntajame dešimtmetyje, taip pat priėmė atitinkamus įstatymus. Airijos lyčių nediskriminavimo aktu 1974 m. įvestas paragrafas dėl vienodo užmokesčio, Didžioji Britanija 1970 m. priėmė Vienodo užmokesčio aktą su 5 metų savanoriško sutikimo periodu, Danijos vienodo užmokesčio įstatymas priimtas 1976 m. Priekaištauta, kad į jį neįrašytas „vienodos vertės terminas“. Kai kurios valstybės narės nusprendė dėl neteisėto atleidimo, kurio priežastis yra lytis, pateikti kaltinimus darbdaviams. Šioms problemoms spręsti buvo įsteigtos tokios organizacijos kaip Lygių galimybių komisija Jungtinėje Karalystėje 1975 m., Statuso lygybės taryba – Danijoje 1978 m. ir pan.

Šalims, įstojušioms į Bendriją devintajame dešimtmetyje, buvo keliamas reikalavimas nacionalinę teisę suderinti su Europos Bendrijos. Lygių teisių ir lygių galimybių srityje, atrodo, bent teoriškai neturėjo kilti daugiau problemų, nes ir nacionalinė, ir Europos teisė vystėsi ta pačia kryptimi. Gana svarbūs pokyčiai padaryti Ispanijos įstatymuose taikant europines direktyvas. 1975 m. priimtame Civiliniame kodekse pripažinta moters teisinė padėtis, Ispanijos Konstitucijoje 1978 m. pabrėžta, kad lygybė yra teisinės, socialinės ir demokratinės valstybės esminė sudėtinė dalis. Taip pat buvo akcentuotas nediskriminavimo darbo santykiuose principas, kuris buvo pabrėžtas ir Darbininkų Statute bei Pagrindiniame darbo įstatyme. Portugalijos Konstitucijoje 1976 ir 1982 m. padaryti esminiai pakeitimai pripažįstant naują teisinį moters statusą – pabrėžtas lyčių lygybės ir nediskriminavimo principas ne tik darbe ir moksle, bet ir tarp sutuoktinių. Graikija jau 1975 m. Konstitucijoje buvo priėmusi straipsnį dėl lygių teisių tarp lyčių nustatymo, šis principas vėliau buvo išplėtotas nacionalinėje teisėje (Hantrais, 2000, p. 126).

Daug sunkiau negu reikalavimą dėl vienodo darbo užmokesčio už vienodos vertės darbą nacionalinėje teisėje sekėsi įgyvendinti direktyvą 76/207/EEC dėl vienodo vertinimo įsidarbinant, siekiant karjeros, dėl vienodo profesinio mokymo, darbo sąlygų. Ne visos šalys iki nustatyto termino 1984 m. pritaikė direktyvą 79/7 EEC dėl vienodų teisių į socialinę ap-

saugą: Vokietija – 1985 m., Belgija ir Liuksemburgas – 1986 m. Iki 1997 m. Belgija, Danija, Liuksemburgas nebuvo nacionalinėje teisėje priėmę įstatymo dėl vienodų teisių į socialinį saugumą darbe (European Commission, 1998, p. 36–38).

Austrija bei dvi Šiaurės šalys (Suomija ir Švedija), įstojusios į ES 1995 m., jau turėjo priėmusios įstatymus dėl vienodo darbo užmokesčio ir vienodo vertinimo. Švedijos įstatymai, taikomi visuomeniniam sektoriui, buvo seniausi, priimti dar penktajame dešimtmetyje. Austrija vienodą darbo užmokestį įvedė 1978 m., Suomija priėmė įstatymą dėl vyrų ir moterų lygybės 1986 m. Suomija ir Švedija įsteigė lyčių lygybės ombudsmeną (*Nordic Council of Ministers*) 1994 m.

Europos teisės aktų lyčių lygybės požiūriu analizė rodo, kad į moteris buvo išimtinai žiūrima kaip į mokamas darbuotojas. ES direktyvose laipsniškai pripažinta, kad būtinas specialus požiūris į moteris kaip į dirbančias motinas. Aštuntojo dešimtmečio pabaigoje ir devintajame dešimtmetyje su lytimi susiję politiniai darbo užmokesčio klausimai kai kuriose šalyse pamažu pasisuko link didesnių problemų šeimoje ir visuomeninėje sferoje sprendimo.

1990 m. Europos Komisija pasiūlė papildyti įstatymą dėl nėščių ir pagimdžiusių moterų apsaugos reikalavimu suteikti ne trumpesnes kaip 14 savaičių trukmės visiškai apmokamas motinystės atostogas (Commission of the European Communities, 1990). Tikėtasi, kad Komisijos pasiūlymas žymiai padidins tą sumą, kurią moteris gautų motinystės atostogų metu, ir turės didesnę poveikį darbdavių darbo išlaidoms. Įstatymo pataisai priešinosi Jungtinė Karalystė, kurioje dirbančiai moteriai nebuvo garantuojamos apmokamos motinystės atostogos. Tačiau šalys, įdiegusios daug „dosnesnes“ motinystės atostogų sistemas, pasisakė už jų taikymą visoje ES, siekiamos išvengti konkurencijos nuostolių. Valstybės narės privalėjo ne tik savo įstatymais numatyti motinystės atostogas, bet taip užtikrinti, kad būtų mokamos piniginės išmokos iš socialinių arba kitų visuomeninių fondų. Pašalpa skirta turėtoms pajamoms išlaikyti motinystės atostogų metu, kad moteris nepatirtų neigiamo poveikio motinystei žymiai sumažėjusių pajamų forma.

Motinystės socialinei apsaugai buvo svarbi Europos Tarybos 1992 m. liepos 27 d. rekomendacija, skirta nustatyti bendrus socialinės apsaugos ir atskirų jos sričių principus (92/442/EEC). Joje nurodyta, kad motinystės atveju visoms teisėtai gyvenančioms valstybės narės teritorijoje moterims, dalyvaujančioms atitinkamoje socialinio draudimo ir socialinės paramos sistemoje, turi būti padengtos išlaidos, susijusios su medicinine priežiūra bei gydymu dėl nėštumo, gimdymo ir jų pasekmių, turi būti užtikrinta, kad dir-

bančios moterys, kurios nutraukia darbą dėl motinystės, būtų įtrauktos į socialinės apsaugos sistemą.

1992 m. spalio 19 d. Taryba priėmė direktyvą 92/85/EEB, kurioje garantuojamos minimalios teisės nėščioms moterims užimtumo srityje. Šios direktyvos tikslas – įgyvendinti priemones, skirtas pagerinti nėščių, neseniai pagimdžiusių ir (arba) maitinančių krūtimi darbuotojų darbo ir sveikatos saugą. Ši direktyva apėmė įstatymu grįstą teisę į ne trumpesnes kaip 14 savaičių trukmės motinystės atostogas prieš gimdymą ir po jo, iš kurių 2 savaitės privalomos, taip pat galimybes išeiti iš darbo nėštumo ir gimdymo medicininėms apžiūroms atlikti, apsaugą nuo atleidimo iš darbo, draudimą dirbti naktį, užtikrino pašalpą motinystės atostogų metu ir galimybę savo teises ginti teisme (Council Directive 92/85/EEC of October 1992).

Kol ši direktyva įsigalėjo, valstybėms narėms jau nebereikėjo daryti didelių pakeitimų savo įstatymuose, nes jų praktika neprieštaravo ES įstatymams: visos įsivedė ne trumpesnes kaip 14 savaičių motinystės atostogas. Italija pasiūlė 5 atostogų mėnesius, Portugalija motinystės atostogų trukmę pratęsė nuo 90 dienų iki 14 savaičių 1995 m., tai atitiko direktyvą. 2007 m. motinystės atostogos ilgiausios buvo Airijoje – 26, Italijoje – 21, Lietuvoje – 18 savaičių (126 dienos), o Belgijoje motinos gauna tik 15, Vokietijoje – 14, Austrijoje – 16 savaičių trukmės atostogas. Prancūzijoje už pirmą ir antrą vaiką suteikiamos 16 savaičių motinystės atostogos, sulaukus trečio vaiko suteikiamos 24 savaičių atostogos.

Atskirose valstybėse narėse skyrėsi motinystės atostogų apmokėjimas: atostogos su visu atlyginimu buvo suteiktos Austrijoje, Vokietijoje, Graikijoje, Liuksemburge, Olandijoje (iki maksimalaus lygio) ir Portugalijoje; Švedijoje mokama 90 procentų nuo gauto darbo užmokesčio vidurkio, Belgijoje – 82 procentai nuo maksimalaus užmokesčio, tačiau direktyvos įgyvendinimo metu išmokos buvo sumažintos, Prancūzijoje – 84 procentai, Italijoje – 80 procentų, Ispanijoje – 75 procentai, Airijoje – 70 procentų buvusio uždarbio, Suomijoje – 66 procentai nuo uždarbio vidurkio, Danija moka vienodo tarifo išmoką (Hantrais, 2000, p. 130–131). Visose ES valstybėse narėse motinos apsaugotos nuo neteisėto atleidimo iš darbo, joms suteikta garantija dėl grįžimo į darbą po motinystės atostogų.

Dėl direktyvos 92/85/EEC įtakos 1995 m. gruodžio 14 d. įvairių Europos pramonės šalių organizacijos priėmė bendrą susitarimą dėl tėvystės atostogų, kuris 1996 m. birželio 3 d. buvo patvirtintas direktyva 96/34/EEC, suteikiančia dirbantiems vyrams ir moterims motinystės (tėvystės) atostogas pagimdžius arba įsivaikinus vaiką. Ši direktyva padėjo sukurti minimalias sąlygas derinti šeimą bei darbą ir skatino lygias galimybes bei vienodą požiūrį į moteris ir vyrus: suteikė galimybę vyrams ir moterims rūpintis

vaiku mažiausiai 3 mėnesius iki vaikai sukaks 8 metai, gauti nepertraukiamas atostogas, užtikrino apsaugą nuo atleidimo iš darbo, teisę grįžti į tą patį darbą tomis pačiomis sąlygomis, įteisino galimybę neatvykti į darbą nenumatytais atvejais dėl šeimos reikalų. Rengimosi narystei ES laikotarpiu Vidurio ir Rytų Europos šalys privalėjo suderinti savo įstatymus su ES įstatymais ir lyčių lygybės srityje.

Nors daugelis Europos valstybių deklaruoja kai kuriuos valstybinio feminizmo bruožus, tačiau labiausiai su šia sąvoka susijusios Šiaurės valstybių – Švedijos, Danijos, Suomijos ir Norvegijos (ne ES narės) – lyčių lygybės politikos. Kitose ES narėse valstybinis feminizmas yra silpnas ir fragmentiškas. Šio fakto priežastis ta, kad Šiaurės šalys turi gilesnes negu kitos šalys lyčių lygybės politikos tradicijas ir yra išipareigojusios nuolat siekti šių tikslų visais politiniais lygiais.

Lyčių aspekto pripažinimas daugelyje šalių sąlygojo politines priemones, kurių įgyvendinimas palengvino kai kurias moters pareigas namuose, nes buvo sukurtas valstybės finansuojamų vaikų ir senų žmonių priežiūros institucijų tinklas. Antai jau aštuntojo dešimtmečio pabaigoje apie 60 procentų Švedijos vaikų nuo 3 iki 6 metų amžiaus lankė valstybės finansuojamus dienos centrus (darželius). Švedija buvo pirmoji šalis, įdiegusi ikimokyklinio amžiaus vaikų visuomeninės priežiūros sistemą. Švedijoje toks įstatymas priimtas 1985 m., panašios garantijos po kelerių metų priimtos Suomijoje ir Danijoje. Tokia valstybės parama dirbančioms moterims sudarė geresnes galimybes ištraukti į darbo rinką. Iš visų Šiaurės šalių darbo jėgos rinkoje seniausiai dalyvauja Suomijos moterys, o Danijos ir Švedijos moterų užimtumas padidėjo tik septintajame dešimtmetyje (Nordic Council of Ministers, 1994).

Europos Komisijos siūlymai suvienodinti mokamas vaiko priežiūros atostogas (vadinamas tėvystės atostogomis) valstybėse narėse sukėlė tam tikrų diskusijų ir įstatymų pasikeitimų Jungtinėje Karalystėje, kurioje šių atostogų nebuvo. Įmonės buvo įpareigtos pritaikyti nutrauktos karjeros atkūrimo projektus. Airijoje tokios atostogos buvo suteiktos tik kolektyvinės sutarties pagrindu. Belgijoje – tai karjeros nutraukimas dėl vaiko priežiūros. Atostogų trukmė vaiko priežiūrai skiriasi: Danijoje – 10 savaičių, Suomijoje, Prancūzijoje, Vokietijoje, Italijoje, Ispanijoje, Lietuvoje – iki vaikai sukaks 3 metai, Olandijoje, Švedijoje – iki vaikai sukaks 8 metai. Vaiko priežiūros atostogos be atlyginimo buvo Graikijoje, Liuksemburge, Olandijoje, Portugalijoje, Ispanijoje, tačiau kai kuriais atvejais pagal kolektyvines sutartis atlyginimas buvo mokamas. Jungtinėje Karalystėje vaiko priežiūros atostogos neapmokamos kaip ir Airijoje, kurioje nėra nei nacionalinių įstatymų, nei kolektyvinių susitarimų dėl mokamų tėvystės atostogų (Hantrais,

2000, p. 131). Reikėtų pasakyti, kad vaiko priežiūros atostogos suteikiamos visose narėse (ES-27), tačiau skiriasi jų trukmė ir pašalpos dydis.

Viena iš šios direktyvos intencijų – skatinimas tėvus pasidalinti vaiko priežiūros atostogas, taigi direktyva taikoma vienodai vyrams ir moterims. Praėjusio dešimtmečio pabaigoje tik Italija netaikė vaiko priežiūros atostogų vyrams. Austrija ir Švedija taikė specialias skatinamąsias priemones, drašinančias vyrus išeiti vaiko priežiūros atostogų. Austrijoje 6 mėnesių atostogos negalėjo būti perduodamos vieno iš tėvų kitam ir buvo prarandamos, jeigu vienas iš tėvų jomis nesinaudojo. Švedijoje mažiausiai mėnesį vaiko priežiūros atostogų turėjo išeiti tėvas – vadinamasis „tėvo mėnuo“. Graikijoje kiekvienas iš tėvų turėjo individualią teisę į trijų mėnesių atostogas. Lankstus požiūris buvo maksimaliai taikomas daugelyje šalių, kaip ir reikalaujama direktyvoje: vaiko priežiūros atostogų buvo galima išeiti, bet dalį laiko dirbti. Tik Danija, Graikija, Italija, Portugalija ir Ispanija suteikė atostogas viso darbo laiko sąskaita. Austrija, Belgija, Liuksemburgas, Olandija ir Švedija išipareigojo suteikti ilgesnes tėvystės atostogas, jeigu bus dirbama dalį darbo dienos. Svarbu tai, kad daugumoje ES šalių naujagimio priežiūra buvo vertinama kaip abiejų tėvų pareiga, ir todėl tėvai, pasirinkdami atostogų trukmę, galėjo ją pakaitomis prižiūrėti. Tačiau vyrų išitraukimas į kūdikio priežiūrą turi labiau lyties vaidmens atkūrimo negu pripažinimo reikšmę, kalbant lyčių lygybės terminais.

Pagrindinė priežastis, kuri lėmė teisių individualizavimą praėjusio dešimtmečio pabaigoje, buvo siekis paskatinti moterų dalyvavimą darbo rinkoje netgi tuo atveju, kai įvairios papildomos teisės turėjo neigiamų pasekmių darbo pasiūlai. Pažangūs pokyčiai derinant darbą ir šeimą buvo susiję su darbo rinkos lankstumu.

Vienodo vyrų ir moterų vertinimo ES įstatymuose bei nacionalinėje teisėje rezultatas buvo tas, kad jų teisės buvo individualizuotos darbo draudimo įstatymuose, t. y. atskiri asmenys įdarbinami nepriklausomai nuo šeiminių padėties, teikiant dėmesį jų socialiniam saugumui ir pajamų draudimo mokesčiui. Todėl ir vyrai, ir moterys turi mokėti tokius pat su uždarbiu susijusius įnašus ir mokesčius, kurie jiems sugrįžta užtikrinant vienodą teisę į išmokas ligos atveju, į pensijas, bedarbystės pašalpas ir kitas išmokas, susijusias su nedarbu. Individualizacija buvo pagrįsta socialinės politikos Baltajame dokumente ir Komisijos pranešime dėl socialinės apsaugos modernizavimo ir gerinimo. Jis vertinamas kaip priemonė šalinti diskriminaciją socialinėje bei finansinėje politikoje ir naikinti moters priklausomybę nuo vyro kaip pagrindinio duonos pelnytojo (Communication from the Commission, 1997). Be to, pranešime pripažinta, kad tokios tiesioginės socialinės apsaugos teisės gali būti nepalankios moterims dėl jų žemesnio darbo

užmokesčio kai kuriose veiklos srityse ir dėl to, kad išvestinės teisės, tokios kaip *pragyvenimo subsidijos*, suteiktų moteriai, kurios buvęs sutuoktinis gaudavo dideles pajamas, daug didesnes garantijas.

Vis dėlto iki pat praėjusio amžiaus pabaigos nė vienoje ES valstybėje narėje nebuvo visiškai įsigaliojusi individualizuota socialinės apsaugos sistema. Kaip kalbėta anksčiau, priemokos už vaiką priklausė nuo šeimos pajamų Pietų Europos šalyse, pajamų mokesčių sistemos kai kuriais atvejais priklausė nuo šeimos materialinės padėties. Labiausiai teisiškai pagrįsta lygių teisių politikoje buvo pensijų sritis, kurioje individualizacija buvo pagrindinis dalykas, grindžiantis kompensacinių priemonių svarbą, atsižvelgiant į trumpus mokesčių, kuriuos mokėjo moteris, laikotarpius. Daugumoje šalių apskaičiuojant pensijas atsižvelgiama į laikotarpį, kurį moteris buvo priversta praleisti ne darbo rinkoje. Pavyzdžiui, Lietuvoje kiekvieno vaiko priežiūrai skirti 3 metai prilyginami 3 darbo metams apskaičiuojant pensiją, Austrijoje – 4 metai kiekvienam vaikui. Daugeliu atvejų priedai prie pensijų skiriami, jeigu tėvai turi išlaikomų vaikų. Danija, Italija, Portugalija, Ispanija netaikė jokių specialių priemonių pensijoms vaikų auginimo atveju, bet visos šalys prisiėmė atsakomybę skirti šeimos išlaikytiniams pragyvenimo pensiją, t. y. sritis, kuri buvo pašalinta iš vienodų teisių į socialinę apsaugą direktyvų.

3.2.7. Parama Europos Sąjungos lygių galimybių politikai

Įgyvendindama pirmąją Bendrijos socialinių veiksmų programą, skirtą socialinei sanglaudai stiprinti, Europos Komisija pirmą kartą Europos Bendrijos istorijoje išdėstė nuostatas, kad pareigos šeimoje turi būti derinamos su profesine karjera. Tuo tikslu Komisija 1976 m. įsteigė Moterų Tarybą, 1994 m. pavadintą Lygių galimybių taryba, kuri inicijuoja daug programų, užtikrinančių lygias galimybes moterims (Hantrais, 2000, p. 122). Svarbus programų bruožas – jų nuostatos kelti moterų sąmoningumą, platinti informaciją, skatinti partnerių lygybę ir į šią veiklą įtraukti nevyriausybinės organizacijas.

Devintajame dešimtmetyje moterys Europoje sudarė aktyvias rinkimines apygardas, jų iniciatyvinės grupės suvaidino veiksmingą vaidmenį formuojant lyčių politiką Europos lygiu. 1981 m. buvo įsteigtas Moterų ir vyrų lygių galimybių patariamasis komitetas su dviem atstovais iš kiekvienos valstybės narės. 1983 m. buvo įsteigtas Europos moterų organizacijų tinklas (European Network of Women (Enow), organizuojantis nevyriausybinį moterų organizacijų forumus. Europos Parlamente 1981 m. įsteigtas Moterų teisių gynimo komitetas, kurio tikslas – rengti pranešimus apie moterų pa-

dėtį Bendrijoje (Hantrais, 2000, p. 114). Po 1984 m. rinkimų tai buvo nuolat veikiantis Europos Parlamento komitetas, keliantis sau uždavinius įgyvendinti priimtas direktyvas ir ieškantis Bendrijos lygių galimybių įstatymų gerinimo galimybių, analizuojantis moterų politikos atžvilgiu daromus sprendimus kitose ES politikos srityse. Komitetas siekė daryti reikšmingą įtaką Europos Komisijai, Ministrų Tarybai, turėjo daug informacijos apie moterų padėtį ES ir darė svarų poveikį priimant įstatymus. Šios veiklos rezultatas buvo tas, kad moterys ES institucijose buvo atstovaujamos gausiau negu nacionaliniuose parlamentuose: 1989 m. – 20 procentų moterų, 1994 m. – 27 procentai, 1999 m. – 30 procentų. Kita moterų organizacija, daug nusipelniusi, kad į ES darbotvarkę būtų įtraukti moterų klausimai – Europos moterų lobistinė sąjunga (European Women's Lobby), pradėjusi veikti 1990 m. ir finansuojama Komisijos. Paskutiniajame praėjusio amžiaus dešimtmetyje ji atstovavo per 2700 organizacijų (taip pat ir *Enow*) ir kėlė uždavinį koordinuoti moterų veiksmus kovojant už jų interesus ir ES, ir nacionaliniu lygiu (Vale, 1991, p. 107–109).

Be to, lygių galimybių užtikrinimą remia Europos socialinio fondo finansuojamos programos, tarp jų paminėtina Europos Bendrijų iniciatyvos EQUAL remiami projektai, skirti šeimos ir darbo išsipareigojimams derinti bei reintegruoti vyrus ir moteris į darbo rinką, įgyvendinant lankstesnes ir paveikesnes darbo organizavimo formas bei paramos priemones.

2004 m. birželio mėn. Europos Taryba pasiūlė, o 2006 m. gruodžio 14 d. Europos Parlamentas pritarė siūlymui įkurti Europos lyčių lygybės institutą, kuris taptų informacijos rinkimo ir dalijimosi patirtimi šaltiniu, padėtų Komisijai ir valstybėms įgyvendinant Bendrijos tikslus skatinti vyrų ir moterų lygybę ir tų tikslų įdiegimą į Bendrijos politikas. Instituto tarybą sudarytų 18 narių, kuriuos deleguos rotacijos būdu išrinktos ES šalys ir vienas Europos Komisijos paskirtas narys. Taip pat būtų sukurtas ekspertų forumas, sudarytas iš visų ES šalių atstovų, dviejų Europos Parlamento paskirtų asmenų bei trijų socialinių partnerių (nevyriausybinė organizacijų, darbdavių ir darbuotojų) atstovų. Nors Europos Parlamentas pageidavo skirti instituto direktorių, sutarta, kad jį skirs instituto taryba kartu su Europos Komisija, tačiau kandidatas bus pristatytas atitinkamam Europos Parlamento komitetui, turės atsakyti į jo narių klausimus. Europos Taryba nutarė, kad Europos lyčių lygybės institutas būtų įsteigtas 2007 m. Lietuvoje, Vilniuje. 2007–2013 m. ES numato jam skirti 52,5 mln. eurų analizuoti moterų ir vyrų lygių galimybių klausimus ir teikti pasiūlymus lyčių politikos klausimais.

3.2.8. Lygių galimybių politikos nuostatos Lietuvoje

Lietuvos Respublikos Konstitucijos 29 straipsnyje teigiama, kad žmogui negali būti teikiamos privilegijos dėl jo lyties, rasės, tautybės, kalbos ir t. t. Taigi Lietuva lyčių lygybę vertina kaip vieną iš demokratijos prioritetų ir skatina lygias galimybes visose gyvenimo srityse. 1999 m. atlikta Lietuvos Respublikos įstatymų analizė lyčių lygių galimybių principo požiūriu rodo, kad pagrindiniai Lietuvos Respublikos įstatymai iš esmės neprieštaruoja lyčių lygybės principams, Europos Sąjungos ir kitų tarptautinių organizacijų dokumentams (Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerijos ataskaita dėl Pekino veiksmų platformos įgyvendinimo, 2000, p. 2).

Atsižvelgdamas į Jungtinių Tautų Organizacijos rekomendacijas bei Europos Sąjungos gaires lyčių lygių galimybių klausimu, Lietuvos Respublikos Seimas 1998 m. gruodžio 1 d. priėmė Moterų ir vyrų lygių galimybių įstatymą, kurio vykdymui prižiūrėti Seimas 1999 m. balandžio 20 d. nutarimu paskyrė moterų ir vyrų lygių galimybių kontrolierę, o 1999 m. gegužės 25 d. įsteigė Moterų ir vyrų lygių galimybių kontrolieriaus tarnybą. Tokia tarnyba buvo pirmoji visoje Vidurio ir Rytų Europoje. Ši tarnyba – savarankiška valstybės institucija, atskaitinga tik Seimui, jos veikla grindžiama demokratijos, teisėtumo, bešališkumo ir teisingumo principais (Pranešimas apie žmogaus teisių padėtį Lietuvoje, 2002, p. 253).

2004 m. Lietuvoje ratifikuotas Jungtinių Tautų konvencijos dėl visų formų diskriminacijos prieš moteris panaikinimo fakultatyvinis protokolas, patvirtintas Jungtinių Tautų Generalinės asamblėjos 54-joje sesijoje 1999 m. spalio 6 d. Šis protokolas suteikia asmenims ir asmenų grupėms teisę į peticiją bei suteikia Moterų diskriminavimo panaikinimo komitetui (CEDAW) teisę nagrinėti šias peticijas arba pradėti savarankišką tyrimą dėl diskriminacijos.

Be to, Lietuvoje vykdoma nemažai įvairių programų, padedančių pagerinti moters padėtį visuomenėje ir kovoti su įvairių formų diskriminacija. Paminėtinos svarbiausios, tokios kaip LR Vyriausybės 2005 m. kovo 24 nutarimu Nr. 315 patvirtinta Prekybos žmonėmis prevencijos bei kontrolės 2005–2008 metų programa; LR Vyriausybės 2005 m. rugsėjo 26 d. nutarimu Nr. 1042 patvirtinta Valstybinė moterų ir vyrų lygių galimybių 2005–2009 metų programa; LR Vyriausybės 2006 m. rugsėjo 19 d. nutarimu Nr. 907 patvirtinta Nacionalinė antidiskriminacinė 2006–2008 metų programa; LR Vyriausybės 2006 m. spalio 17 d. nutarimu Nr. 1020 patvirtinta Valstybinė smurto prieš moteris mažinimo strategija ir jos įgyvendinimo priemonių 2007–2009 metų planas.

Lygias galimybes reguliuojančios įstatymais pagrįstos priemonės Lietuvoje nuolat kinta ir tobulėja siekiant moterims suteikti ekonominę nepriklausomybę, galimybę pasirinkti norimą darbą ir gauti už jį vienodą su vyrais atlyginimą. 2005 m. sausio 1 d. įsigaliojo naujas įstatymas dėl lyčių lygių galimybių ir pakeitė 1998 m. įstatymą. Tėvams suteiktos galimybės suderinti profesinį ir šeimos gyvenimą naudojantis vaiko priežiūros paslaugomis.

Mokamos atostogos dirbančioms motinoms iki gimdymo ir po jo, palankios darbo sąlygos ir kios lengvatos garantuojamos LR Konstitucijos 39 straipsniu. Pagal darbo įstatymą motinystės pašalpa mokama moterims už 70 kalendorinių dienų iki gimdymo (suėjus 28 nėštumo savaitėms ir daugiau) ir už 56 kalendorines dienas po gimdymo (komplikuoto gimdymo atveju ir kai gimė daugiau nei vienas vaikas – už 70 kalendorinių dienų po gimdymo). Motinystės pašalpa nėštumo ir gimdymo atostogų laikotarpiu mokama 100 procentų pašalpos gavėjo kompensuojamojo uždarbio dydžio. Motinystės pašalpos dydis visiškai atitinka tarptautinių teisės aktų reikalavimus dėl pašalpos dydžio (Lietuvos Respublikos darbo kodekso patvirtinimo, įsigalėjimo ir įgyvendinimo įstatymas, 2002 m. birželio 4 d., Nr. IX-926, 176 str., p. 28). Vėliau pradedama mokėti motinystės (tėvystės) pašalpa tam iš apdraustų tėvų (tėvių) ar globėjų, kuris prižiūri vaiką. Ji mokama iki vaikui sukaks dveji metai ir yra 85 procentai (nuo 2006 m. liepos 1 d. vienu metu gimus dviem ir daugiau vaikų – 100 proc.) kompensuojamojo uždarbio dydžio, bet ne mažesnė už trečdalį einamųjų metų draudžiamųjų pajamų (Lietuvos Respublikos ligos ir motinystės socialinio draudimo įstatymo 3, 5, 6, 8, 10, 15, 16, 17, 18, 18-1, 18-3, 19, 20, 21 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas Nr. X-1338, 2007 m. gruodžio 4 d.

Nuo 2006 m. liepos 1 d. įsigaliojo tėvystės atostogos, kurios suteikiamos apdraustiems vyrams nuo vaiko gimimo dienos iki vaikui sueis vienas mėnuo ir yra 100 procentų kompensuojamojo uždarbio dydžio.

Lietuva taip pat siekia įveikti ir vertikalią, ir horizontalią lyčių segregaciją, pakeisti stereotipus dėl vyrų ir moterų užimamos padėties valstybės ekonomikoje, neigiamai veikiančius moterų užimtumo lygį. Gyventojų užimtumo tyrimo 2006 m. duomenimis, 40 procentų visų vadovų (teisės aktų, įstatymų leidėjų, vyresniųjų valstybės pareigūnų, įmonių, įstaigų, organizacijų ir kitų vadovų) buvo moterys. Valstybės tarnybos departamento prie Vidaus reikalų ministerijos duomenimis, 2006 m. 70 procentų valstybės tarnautojų (be statutinių) buvo moterys, politinio (asmeninio) pasitikėjimo – 60 procentų, tačiau apie 70 procentų įstaigų vadovų – vyrai (Moterys ir vyrai, 2007, p. 11). Tradiciškai švietimas, sveikatos apsauga ir socialinis darbas yra dominuojančios moterų darbo sritys, vis daugiau moterų įgyja vieš-

bučių, restoranų aptarnavimo, statybų, finansinio tarpininkavimo profesijas. Moterų skaičius mažesnis viešojo administravimo, transporto, nekilnojamo turto ir kitose verslo srityse. Išlieka didelis atotrūkis tarp vyrų ir moterų atlyginimo – moterys uždirba mažiau. 2006 m. moterų vidutinis mėnesinis apskaičiuotasis darbo užmokestis šalies ūkyje (neįtraukiant individualių įmonių) buvo 17,9 procento mažesnis negu vyrų. Nors sumažėjo moterų ir vyrų atlyginimo skirtumai privačiame sektoriuje, tačiau šis atotrūkis padidėjo viešajame sektoriuje (Moterys ir vyrai, 2007, p. 52) (Plačiau apie moterų užimtumą žr. § 3.2.9).

Siekiant pagerinti moterų dalyvavimo versle galimybes, Ekonomikos ministerija drauge su Lietuvos smulkaus ir vidutinio verslo plėtros agentūra (LSVVPA) organizuoja specialius seminarus moterims verslininkėms, kuriuose mokoma ir konsultuojama verslo klausimais. LSVVPA savo tinklalapyje skelbia informaciją moterims verslininkėms ir kitų verslininkių sėkmės istorijas. Moterims, grįžtančioms dirbti po ilgos pertraukos, Lietuvoje teikiamos konsultacijos, organizuojami kursai, kuriuose mokoma verslo pagrindų bei verstis privačia praktika. Ūkio ministerija organizavo kursus kaimo moterims, norinčioms pradėti arba išsitraukti į ūkio verslą. Esama ir kursų, kuriuose moterys ir vyrai kaimo vietovėse bei neišvystytuose regionuose mokomi naudotis informacinėmis technologijomis, taip įgalinant juos įsilieti į aktyvų ekonominį, politinį ir socialinį gyvenimą.

Lietuva siekia aukštesnės visuomeninės vaiko priežiūros kokybės. Lietuvos statistika rodo, kad 2006 m. pabaigoje šalyje buvo 652 ikimokyklinio ugdymo įstaigos, kurias lankė apie 90 tūkstančių vaikų. Palyginti su 2000 m. vaikų skaičius jose beveik nepakito, tačiau buvo uždarytos 62 ikimokyklinio ugdymo įstaigos. Mieste šias įstaigas lanko apie 90 procentų vaikų, kaime – 10 procentų (Moterys ir vyrai, 2007, p. 30). Šeimos, gaunančios mažas pajamas, turi galimybę už mažesnę kainą naudotis šiomis ikimokyklinio ugdymo paslaugomis. Taip siekiama gerinti lygias lyčių galimybes užimtumo sferoje, skatinti didesnę ekonominę aktyvumą, derinti šeimos ir profesinį gyvenimą.

3.2.9. Lyčių lygios galimybės Europos Sąjungos užimtumo politikoje

Europos Sąjunga įgyvendina įvairias lyčių lygias galimybes skatinančias priemones – pirmiausia tai jau minėti sutarčių pakeitimai, taip pat Tarybos direktyvos, Tarybos ir Komisijos rekomendacijos, rezoliucijos, išvados, pranešimai – t. y. antrinė ES teisė. Nemažai įstatymų priimta dėl gali-

mybių moterims dirbti dalį dienos, darbo sąlygų nėštumo ir vaiko priežiūros metu ir pan., mažų verslo įmonių, kooperatyvų sukūrimo, informacijos teikimo ir kitais klausimais. Tačiau reikėtų pasakyti, kad, nepaisant ES pažangaus įstatymų stiprinimo užtikrinant lygias lyčių galimybes, visos bendros *griežtos* įstatyminės priemonės suteikia tik minimalius standartus keliamiems tikslams įgyvendinti. Nors direktyvos teisiškai suvienydavo valstybes nares siekti bendro tikslo, tačiau jos neleisdavo individualizuoti formų ir metodų įgyvendinant tikslus nacionaliniu lygiu. Vis dėlto EB steigimo sutarties 119 straipsnis, direktyvos dėl lyčių lygybės bei Europos Teisingumo Teismo veikla paskatino valstybes nares pritaikyti savo įstatymus prie tam tikrų pagrindinių užimtumo sričiai keliamų uždavinių.

Lyčių užimtumo segregacija⁴ ir darbo užmokesčio skirtumai rodo, kad teisinė bazė neužtikrina vyrų ir moterų lygybės ir kad ES lygiu būtinas alternatyvus požiūris. Didėjanti naujų socialinių rizikos veiksnių (daugiausia dėl šeimos ir užimtumo rinkos) įtaka kelia būtinumą sutelkti papildomą dėmesį į ES užimtumo ir darbo rinkos sritis, kurias iki tol reguliavo valstybės narės. Iš kilo poreikis sukurti naujas valdymo ir bendradarbiavimo ES lygiu priemones, dėl kurių išaugo švelniosios teisės⁵, taikomos politiškai jautrioms sritims, vaidmuo socialinėje ir užimtumo politikoje. Taip naujas požiūris buvo palankus visoms valstybėms narėms, padėjo derinti sprendimus, sudarė sąlygas tarpvyriausybiniam bendradarbiavimui, taip pat lėmė daugelio veikėjų (nacionalinių, regioninių, vietinių, taip pat socialinių partnerių, nevyriausybinių organizacijų, pilietinės visuomenės), prisidedančių prie įstatymų leidimo ir įgyvendinimo, įsitraukimą. Tačiau už Europos lygiu keliamų tikslų įgyvendinimą lieka atsakinga kiekviena valstybė narė: ES tiesiogiai nesikiša į valstybių narių nacionalinės politikos turinį – ji skatina vyriausybes bendradarbiauti, kad šios pasiektų numatytus bendrus tikslus. Taigi vadinamasis *švelnus požiūris*, taikomas socialinei sričiai, didžiausią įtaką turi lyčių lygybei užimtumo politikoje, kurią prieš tai ilgą laiką reguliavo *griežtas įstatymas*.

⁴ Vertikali segregacija – moterims ir vyrams sudaromos nevienodos sąlygos siekti karjeros. Horizontali segregacija – tam tikros lyties atstovai dominuoja tam tikroje profesinėje srityje arba sektoriuje.

⁵ „Švelni teisė“ yra atsvara sąvokai „griežta teisė“. Apibrėžti sąvoką *švelni teisė* būtų galima kaip tam tikrą tarptautinės teisės instrumentą, elgesio taisyklę, kurios teoriškai neturi teisinės viršenybės arba privalomumo galios, tačiau praktiškai neabejotinai palengvina tam tikrų klausimų sprendimą, padeda siekti konsensuso bei užpildyti teisės spragas. *Švelni teisė* atsirado ir dėl to, jog sudarydamos susitarimus valstybės paprastai nenori prisiimti teisiškai privalomų įsipareigojimų, o tam tikras taisykles bei principus siekia patvirtinti ir išbandyti prieš jiems tampant teise. Lyčių aspektas, EUS ir AKM yra *švelniosios teisės* instrumentai ir sudaro *švelniųjų požiūrį*.

Lyčių lygių galimybių įtvirtinimas Amsterdamo sutartyje ir socialinių normų statuso joms suteikimas turėjo įtakos atsirasti pažangiai teisinei sistemai ES lyčių lygybės užimtumo lygiu. Be to, ES užimtumo strategija reikalauja, kad valstybės narės nacionaliniuose veiksnių planuose numatytų, kaip bus sprendžiamas lyčių klausimas. Atviro koordinavimo metodas, kaip Liuksemburgo Europos užimtumo strategijos padarinys, yra *švelnaus požiūrio* į lyčių lygių galimybių įgyvendinimą realizacija. Lyčių lygybės aspekto strategiją galima laikyti atviro koordinavimo metodo ištaka. Švelnų požiūrį į lyčių lygybės klausimą ES užimtumo politikoje lėmė lyčių aspekto pagrindimas ir plėtra. Lyčių integracijos aspektas buvo sudėtinė Europos užimtumo strategijos, išplėtos Liuksemburge 1997 m., dalis. Lygių galimybių politika buvo vienas iš keturių užimtumo ramsčių. ES valstybės narės kartu išsipareigojo:

- imtis priemonių, padedančių užtikrinti, kad moterys galėtų įsidarbinti ir būtų išleidžiamos į tas sritis ir profesijas, kuriose nuo seno daugumą užima vyrai;
- pasirūpinti didesnėmis vaikų ir pagyvenusių žmonių priežiūros galimybėmis ir taip sudaryti moterims palankesnes sąlygas pradėti dirbti arba neatsisakyti turimo darbo;
- palaiapsniui šalinti kliūtis, trukdančias vyrams ir moterims po pertraukos (pvz., po motinystės atostogų) vėl grįžti į darbą;
- ypač daug dėmesio skirti sunkumams, su kuriais susiduria darbo ieškantys neįgalieji.

Lyčių lygybės klausimas tampa vis svarbesnis užimtumo strategijoje: Lisabonos tikslų (plačiau žr. I skyrių, 1.4.6. poskyrį) įgyvendinimas – pasiekti 60 procentų moterų užimtumą iki 2010 m. – tiesiogiai priklauso nuo valstybių narių užimtumo politikos gairių įgyvendinimo. Moterų dalyvavimas darbo rinkoje tampa vis svarbesniu ekonominio augimo sėkmės veiksniu, be to, užimtumas yra socialinio įtraukimo ir sanglaudos pagrindinė priemonė.

Barselonos užimtumo strategijoje (2002 m.) lyčių lygybės reikalavimas darbo santykiuose buvo vienas iš 10 Europos užimtumo strategijos (EUS) gairių. Keliami tikslai suteikti tinkamą, kokybišką, prieinamą vaiko priežiūrą, akcentuojamas būtinumas užtikrinti moterims ir vyrams vienodą atlyginimą skatinant moteris dirbti arba likti darbo vietoje. Šių tikslų pasiekimas tiesiogiai padėtų mažinti atotrūkį tarp lyčių. 2002 m. užimtumo gairėse valstybėms narėms priminta, kad Stokholmo viršūnių susitikime 2001 m. reikalauta valstybėse narėse pradėti diegti lygybės indikatorius. Valstybės narės, padedamos socialinių partnerių, įpareigtos priimti įvairiakryptes strategijas lyčių lygybei užtikrinti, numatyti priemonės mažinti atlyginimų

skirtumus, skatinti tolygesnį dalyvavimą ir privačiame sektoriuje. Tuo tikslu buvo skatinama pradėti vykdyti sąmoningumo didinimo programas, platininti informaciją apie atlyginimų skirtumus ir kt. (Council Decision 2002/177/EC of 18 February 2002).

Nors ES daug ir ryžtingai darbuojasi moterų ir vyrų lygių galimybių labui ir pasiekė pažangos, tačiau, kaip pažymėta Komisijos pranešime apie socialinės politikos darbotvarkę 2005 m., „vis dar lieka daug svarbių problemų, pavyzdžiui, skirtumas tarp moterų ir vyrų atlyginimų, moterų galimybės dalyvauti darbo rinkoje, mokymas, profesinis skatinimas, šeimyninio ir profesinio gyvenimo derinimas ir dalyvavimas priimant sprendimus“ (KOM(2005) 33 galutinis).

2004 m. Tarybos patvirtintose užimtumo rekomendacijose akcentuotas Lisabonos strategijos vaidmuo ir tikslai: iki 2010 m. bendras užimtumo lygis turi siekti 70 procentų, moterų užimtumas turi siekti 60 procentų, o vyresnių moterų ir vyrų – 50 procentų; taip pat labai svarbus socialinis dialogas, galintis pagerinti darbo našumą ir kokybę (2004/741/EC). 2005 m. pristatytos naujos integruotos užimtumo gairės – kai kurios iš jų susijusios su lyčių lygybe: pavyzdžiui, gairė Nr. 17 skatina visišką užimtumą, darbo kokybę, taip pat socialinės bei teritorinės sanglaudos stiprinimą, akcentuotas moterų užimtumo lygis, kurį reikėtų pasiekti, kad sumažėtų nedarbas, pabrėžta, kad valstybės savo nacionalinėje politikoje turi nustatyti siektinus užimtumo lygius. Gairėje Nr. 18 kalbama apie šeimos ir darbo suderinimą, vaikų ir kitų išlaikytinių priežiūros teikimą (Council decision of 12 July 2005 (2005/600/EC)).

Europos Sąjungoje buvo įgyvendinta daug priemonių, kurios pagerino moterų padėtį darbo rinkoje, tačiau dar 2007 m. sausį ES-27 moterų nedarbo rodikliai buvo 8,5 procento, o vyrų 6,7 procento (Eurostat news release 32/2007 – 5 March 2007). Vien valstybėse ES senbuvėse (ES-15) 6,4 milijono darbingo amžiaus moterų nedalyvauja apmokamo darbo rinkoje, nors jos norėtų dirbti. Be to, ES-15 yra 6,6 milijono bedarbių moterų. Taigi iš viso valstybėse ES senbuvėse yra 13 milijonų nepanaudotos moterų darbo jėgos (Report of high level group, 2004, p. 33). Bedarbių moterų rodikliai didesni visose valstybėse narėse, išskyrus Airiją, Latviją, Lietuvą, Rumuniją ir Jungtinę Karalystę. Didžiausi skirtumai tarp moterų ir vyrų užimtumo buvo Graikijoje (13,3 proc. moterų ir 5,4 proc. vyrų), Ispanijoje (11,9 proc. ir 6,2 proc.) ir Čekijos Respublikoje (8,6 ir 5,1 proc.). Asmenų nuo 15 iki 64 metų užimtumo rodikliai ES-27 – 57,1 procento moterų ir 71,5 procento vyrų 2006 m. Moterų užimtumo rodikliai buvo žemesni negu vyrų visose valstybėse narėse. Žemiausias moterų užimtumas – Maltoje – 34,6 procento, aukščiausias – Danijoje – 73,2 procento. ES-27 2006 m. beveik trečdalis

moterų (31, 4 proc.) dirbo dalį darbo dienos lyginant su 7,7 procento vyrų, dirbusių dalį dienos. Moterų, dirbusių dalį darbo dienos, mažiausiai buvo Bulgarijoje – 2,7 procento, daugiausiai – Nyderlanduose – 74,7 procento. Be to, 14,9 procento dirbančių moterų ES-27 buvo įdarbintos laikinai, lyginant su 13,8 procento vyrų. Mažiausiai moterų laikinus darbus dirbo Rumunijoje – 1,8 procento, Estijoje – 2,2 procento, Lietuvoje – 2,8 procento, daugiausia – Ispanijoje – 37,3 procento, Lenkijoje – 21,8 procento, Suomijoje – 21,8 procento (Eurostat news release 32/2007 – 5 March 2007).

2005 m. Komisijos ataskaitos dėl moterų ir vyrų lygybės duomenimis, moterų, auginančių mažamečius vaikus, užimtumo lygis yra 13,6 procento žemesnis negu moterų, neturinčių vaikų, o mažų vaikų turinčių vyrų užimtumas 10 procentų didesnis negu vyrų, kurie vaikų neturi. Moterims taip pat tenka namų ūkio priežiūros našta, todėl jos turi mažiau laiko dirbti. Eurostato duomenys rodo, kad vyrai atlieka mažiau negu 40 procentų namų ruošos darbų ir 25–35 procentus darbų prižiūrėdami vaikus iki 6 metų (Report on equality between women and men, 2005, p. 4–5). Todėl sprendžiant moterų užimtumo klausimą vaiko priežiūros problema išlieka itin svarbi. Jos sprendimas padeda mažinti lyčių atotrūkį darbo rinkoje: svarbiausias uždavinys lieka sudaryti sąlygas vyrams ir moterims pradėti dirbti, sugrįžti į darbą ir išlikti darbo rinkoje. Be to, ES-25 lieka didelis lyčių atlyginimų skirtumas – 15 procentų 2005 m., bet 2 procentais sumažėjo palyginti su 1998 m., tada buvo 17 procentų (Europe in figures – Eurostat yearbook 2006-07, p. 187).

Svarbu atkreipti dėmesį į tai, kad Europos Sąjungoje moterys tradiciškai renkasi mažiau apmokamas profesijas: jos dominuoja paslaugų srityje – moterų dirba 82,8 procento, o vyrų tik 59,2 procento. Tačiau vyrai dominuoja pramonėje: jų ten dirba 34,9 procento ir tik 13,2 procento moterų. Žemės ūkyje dirba 5,9 procento vyrų ir 4,0 procentai moterų. Šie skaičiai bendri ES-25, tačiau ši horizontali segregacija pastebima visur (Employment in Europe, 2005).

Be abejonės, teigiamiems užimtumo rodikliams pasiekti svarbus išsilavinimas. 2006 m. ES-27 moterų ir vyrų pasiskirstymas pagal turimą aukštąjį išsilavinimą 25–59 metų grupėje buvo panašus – 24 procentai moterų ir 23 procentai vyrų. Didžiausias skaičius moterų, įgijusių aukštąjį išsilavinimą, buvo Suomijoje (42 proc.), Estijoje ir Danijoje (39 proc. abeiose), mažiausias – Rumunijoje (12 proc.), Čekijos Respublikoje ir Maltoje (13 proc. abeiose). Beveik visose valstybėse narėse daugiau moterų negu vyrų studijavo humanitarinius mokslus ir menas, o vyrai – gamtos mokslus, matematiką, informacines technologijas. ES-27 2004 m. 66 procentai humanitarinių mokslų ir menų studentų buvo moterys, o tarp studijuojančių gamtos mokslus, matematiką, informacines technologijas buvo 38 procentai moterų. Be

to, 15 procentų moterų nuo 16 iki 74 metų amžiaus ES-25 2006 m. pažymėjo turinčios labai gerus darbo kompiuteriu įgūdžius, lyginant su 29 procentais šio amžiaus vyrų. Šis skirtumas panašus visose šalyse, nors Danijoje (25 proc.), Liuksemburge ir Vengrijoje (21 proc.) didžiausias skaičius moterų, pasižyminčių kompiuteriniu raštingumu (Eurostat news release 32/2007 – 5 March 2007).

Rekomendacijose dėl Lisabonos strategijos uždavinių įgyvendinimo teigiama, kad toliau didinant moterų užimtumą lieka svarbus įvairių užimtumo skatinimo priemonių prieinamumas – tokių kaip lankstus darbo grafikas, darbas dalį dienos, galimybė pertraukti karjerą. Šios priemonės gali būti esminės moterims, nusprendusioms įsijungti arba pasilikti darbo rinkoje. Be to, svarbus politinis žingsnis, padedantis moterims neiškristi iš darbo rinkos ir suderinti darbą bei šeimą – vyrų skatinimas dalintis tėvystės atostogomis. Svarbi kliūtis, trukdanti moterims įsijungti į darbo rinką ir išlikti joje, yra vyrų ir moterų atlyginimų skirtumas. Šiai problemai spręsti jau nebeužtenka įstatymų dėl nediskriminavimo priėmimo, bet kartu su socialiniais partneriais būtina įgyvendinti priemones, padedančias likviduoti tokios nelygybės priežastis. Viena iš jų – pajamų testavimas ir išmokos, skatinančios moteris dirbti.

Vaikų arba kitų išlaikytinių priežiūros sąlygų nebuvimas arba jų nepakankamumas trukdo moteriai įsijungti į darbo rinką, be to, nesudaromos sąlygos jai dirbti dalį dienos. Valstybių narių duomenų analizė rodo, kad šalyse, kuriose menkai išplėtota vaikų priežiūra, tokios kaip Italija, Ispanija, pasižymi žemu moterų užimtumu, o aukštas moterų užimtumo lygis būdingas Švedijai, Danijai, Suomijai, t. y. valstybėms, suteikiančioms plačias vaikų priežiūros galimybes. Prieinamos priežiūros paslaugos kuria naujas užimtumo galimybes – dažniausiai moterų naudai. Todėl Barselonoje 2002 m. valstybės narės susitarė, kad iki 2010 m. vaikų priežiūros paslaugos turi būti suteiktos 90 procentų vaikų nuo trejų metų ir iki mokyklos ir 33 procentams vaikų iki trejų metų. Deja, nedaug valstybių baigia spręsti šiuos Barselonoje išskeltus uždavinius.

Todėl, skatinant moterų užimtumą ir likviduojant jų nedarbo priežastis, svarbiausi uždaviniai ES ir toliau lieka: panaikinti finansinius (tarp jų svarbiausia atlyginimo, išmokų, mokesčių, taip pat lyčių atlyginimo skirtumus) stabdžius moterims dalyvauti darbo rinkoje; padidinti vaikų ir senų žmonių priežiūros paslaugų prieinamumą ir kokybę, sukurti patrauklias darbo sąlygas sudarant galimybę moterims dirbti dalį dienos, dirbti pagal lankstų grafiką arba pertraukti karjerą.

3.3. DEMOGRAFINIS SENĖJIMAS IR EUROPOS SAJUNGOS SOCIALINĖ POLITIKA PAGYVENUSIEMS ŽMONĖMS

Kartu su technologijos laimėjimais, struktūriniais ir politiniais pokyčiais, bendrosios rinkos įvedimu ir Sąjungos plėtra į Vidurio ir Rytų Europą visuomenės raidos demografiniai veiksniai padarė didelę įtaką gerovės sistemoms, sukėlė minčių apie bendros socialinės politikos pagyvenusiems žmonėms sukūrimo galimybę ir apie būsimą Europos socialinio modelio struktūrą. Spartus ES valstybių demografinis senėjimas XX–XXI a. sandūroje bei šio proceso prognozės kelia didelį rūpestį socialinės politikos kūrėjams, kaip užtikrinti lygias galimybes visoms kartoms ir integruoti pagyvenusius žmones į visuomenę. Nūdienos Europoje kiekvienam vyresniam kaip 65 metų žmogui tenka 4 darbingo amžiaus žmonės (Socialinė darbotvarkė 2005–2010 m., p. 8). Siekiant spręsti šias problemas, nauji uždaviniai keliami socialinių paslaugų, pensijų, darbo rinkos ir kitų sričių politikai. ES politikos kūrėjai dar praėjusio šimtmečio pabaigoje rūpinosi, kaip geriau pasirengti spręsti problemas, susijusias su sparčiu visuomenės demografiniu senėjimu. Pensijų fondų paieška ir veiksmingų bei tinkamų socialinių paslaugų suteikimas esant finansiniam deficitui lemia būtinumą keisti požiūrį į pagyvenusių žmonių galimybes ir vaidmenį darbo rinkoje bei skatinti „aktyvų senėjimą“. Didėjanti gyventojų įvairovė ir demografinis senėjimas skatina socialinės politikos kūrėjus atsižvelgti į įvairius skirtingų kartų poreikius.

3.3.1. Demografinis senėjimas Europos Sąjungos šalyse

Vienas iš ryškiausių daugumos pasaulio šalių, tarp jų ir Europos valstybių, gyventojų raidos XX–XXI a. sandūroje ypatumų yra spartus pagyvenusio amžiaus žmonių skaičiaus ir jų dalies bendrame gyventojų skaičiuje didėjimas. Šis reiškinys apibūdinamas „demografinio senėjimo“ terminu, o senyvo amžiaus žemutine riba demografinėje analizėje paprastai yra laikoma 60 metų. Toks senyvo amžiaus kriterijus priimtas 1982 m. Pasaulinėje senėjimo asamblėjoje, juo vadovaujasi dauguma tarptautinių organizacijų ir institucijų, taip pat ir Eurostato statistikai (nors pastaraisiais metais literatūroje galima sutikti ir nemažai aukštesnio – 65 metų – kriterijaus taikymo atvejų). Kadangi socialiniu-ekonominiu požiūriu senyvo amžiaus gyventojai nėra homogeniška grupė – ji jungia ir „jaunus“ pagyvenusiuosius, kurių dauguma yra aktyvūs, sveiki ir nepriklausomi, ir „senukus“, kurie dažnai

jau negali būti savarankiški – demografinėje analizėje yra skiriami 60–75/80 metų ir vyresni kaip 75/80 metų gyventojai (Dromantienė, Kanopienė, 2004, p. 13).

Demografinio senėjimo eiga priklauso nuo susiklosčiusios gyventojų amžiaus struktūros, praities ir dabarties gimstamumo intensyvumo ir mirtingumo dinamikos⁶. Kitaip tariant, demografinis senėjimas yra arba gyventojų skaičiaus jauno amžiaus grupėse santykinio mažėjimo (vadinamasis senėjimas „iš apačios“, kuomet siaurėja gyventojų piramidės pagrindas), arba spartėjančio senyvo amžiaus žmonių skaičiaus didėjimo (vadinamasis senėjimas „iš viršaus“, kuomet plėtėja gyventojų piramidės viršūnė) rezultatas. Šiam procesui didelį poveikį turi praityje vykę amžiaus struktūros demografinių veiksnių svyravimai, pavyzdžiui, gimstamumo protrūkis („kūdikų bumas“ penktojo dešimtmečio pabaigoje – šeštojo dešimtmečio pradžioje) ir mirtingumo padidėjimas (Antrojo pasaulinio karo netektys) pakeitė senėjimo procesų eigą daugelyje Europos valstybių.

Europos demografinio senėjimo tendencijos pirmą kartą išryškėjo Prancūzijoje, kuri dar 1870 m. peržengė demografinės senatvės slenkstį – 12 procentų senesnių kaip 60 metų gyventojų proporciją. Praeito šimtmečio pirmojoje pusėje šis procesas pastebėtas ir kitose valstybėse – Švedijoje, Didžiojoje Britanijoje, Vokietijoje, o amžiaus viduryje jau visos dabartinės ES narės (išskyrus Malta ir Lenkija) pasiekė 10–14.9 procento senyvo amžiaus žmonių dalies rodiklį (Austrijoje, Jungtinėje Karalystėje, Belgijoje, Prancūzijoje ir tuometinėje Vokietijos Demokratinėje Respublikoje jis buvo dar aukštesnis – 15–19.9 procento) (Dromantienė, Kanopienė, 2004, p. 13).

Demografinį senėjimą Europoje antrojoje XX a. pusėje atskirais laikotarpiais lėmė skirtingo pobūdžio veiksniai, todėl išskiriami keli šio proceso etapai. 1950–1960 m. senyvo amžiaus žmonių dalis didėjo lėtai ir tolydžiai, dėl pokario metų „kūdikų bumo“ Vakarų Europos šalyse ir dėl staigaus kūdikių mirtingumo sumažėjimo Rytų Europos regione šiek tiek padidėjo ir vaikų dalis. Taigi amžiaus struktūros pokyčiai tuo metu vyko darbingo amžiaus dalies sąskaita. Tai rodo 7 lentelės duomenys.

Vėlesniais metais (1960–1980), pradėjus gana sparčiai mažėti gimimų skaičiui, prasidėjo gyventojų senėjimas „iš apačios“, vėliau (1975–1980 m.) šis senėjimas „iš apačios“ tęsėsi, nors pirmojoje aštuntojo dešimtmečio pusėje jį tam tikru mastu kompensavo ne toks didelis peržengusių 60-ties metų slenkstį asmenų skaičius. Nuo 1980 m. senėjimas „iš apačios“ yra svarbus, tačiau vis didesnę reikšmę, pastoviai mažėjant mirtingumo vyresniame

⁶ Šį procesą taip pat gali veikti ir migracija tose šalyse, kuriose tarptautinių persikėlimų mastai yra pakankamai dideli.

amžiuje rodikliams, turi pagyvenusių ir senyvų asmenų skaičiaus santykinis didėjimas.

7 lentelė. Gyventojų amžiaus struktūros pokyčiai Europos regionuose 1950–1960 m. (proc.)

<i>Amžiaus grupės</i>	<i>Vakarų Europa*</i>	<i>Pietų Europa**</i>	<i>Rytų Europa***</i>
1950 m.			
0–14	24.0	31.3	29.0
15–59	61.7	59.6	61.4
60 metų ir vyresni	14.3	9.1	9.6
1960 metai			
0–14	24.2	32.4	29.8
15–59	59.9	57.6	59.3
60 metų ir vyresni	15.8	10.0	10.9

Šaltinis: Demographic, 1992, p. 35.

*Austrija, Belgija, Danija, Suomija, Prancūzija, Vokietijos Federacinė Respublika, Islandija, Airija, Italija, Liuksemburgas, Nyderlandai, Norvegija, Švedija, Šveicarija, Jungtinė Karalystė

**Albanija, Kipras, Graikija, Malta, Portugalija, Ispanija, Turkija, Jugoslavija

***Bulgarija, Čekoslovakija, Vokietijos Demokratinė Respublika, Vengrija, Lenkija, Rumunija, TSRS

1960–2003 m. suminis gimstamumo rodiklis ES valstybėse šalyse nukrito iki lygio, kuris nebeužtikrina kartų kaitos. Valstybėse senbuvėse (ES-15) vidutinis šio rodiklio dydis pasikeitė nuo 2,59 iki 1,5, žemiausias šiuo metu jis yra šalyse, išsiskiriančiose aukščiausiu demografinės senatvės lygiu: Graikijoje (1,25), Italijoje (1,26), Vokietijoje (1,31). Dar labiau gimstamumas sumažėjo Rytų ir Vidurio Europos šalyse, kurios tapo ES narėmis nuo 2004 m.: Čekijoje suminis gimstamumo rodiklis 2003 m. siekė tik 1,17, Slovakijoje – 1,19, Slovėnijoje – 1,21, Lietuvoje ir Latvijoje – 1,24. Mažėjant gimimų skaičiui, proporcijos kinta: 1960 m. ES-15 valstybėse 0–19 metų amžiaus grupė siekė beveik trečdalį bendro gyventojų skaičiaus (31,8 proc.), o iki 2003 m. – tik 22,4 procento (t. y. beveik prilygo vyresnių kaip 60 metų asmenų daliai). Šie pokyčiai ryškiausi Viduržemio jūros regiono valstybėse (Ispanijoje, Italijoje, Portugalijoje) ir kai kuriose naujose ES narėse – Slovakijoje, Lenkijoje, kur jaunimo dalis sumažėjo net 13–16 procentų (Dromantiene, Kanopienė, 2004, p. 14).

Senėjimas „iš apačios“ spartėjo ir daugumoje ES-15 šalių, ir valstybėse, kurios tapo ES narėmis nuo 2004 m. (ES-10). Senėjimo „iš viršaus“ procesai ryškesni valstybėse senbuvėse, kuriose gyventojų vidutinė būsimo gyvenimo trukmė pastoviai ilgėja⁷. Antai nuo 1960 iki 2002 m. ES-15 valstybėse vidutinė vyrų būsimo gyvenimo trukmė ilgesnė 8,4 metų, moterų – 8,7 metų⁸. Rytų ir Vidurio Europos šalyse (išskyrus Slovėniją) bei Baltijos valstybėse mirtingumo mažėjimo procesas vyko netolygiai, su protrūkais, todėl ir pokyčiai mažiau ryškūs, pavyzdžiui, vyrų būsimo gyvenimo trukmė išaugo nuo 1 metų (Estijoje) iki 5,5 metų (Lenkijoje), moterų – nuo 3,6 metų (Latvijoje) iki 7,7 metų (Lenkijoje). Septintojo dešimtmečio pradžioje šio regiono valstybių būsimo gyvenimo trukmės rodikliai labai nežymiai (1–3 metais) skyrėsi nuo Vakarų Europos valstybių rodiklių (2002 m. duomenys). Šiuo metu šie skirtumai gerokai didesni, ypač vyrų tarpe. Moterų gyvenimo trukmė visose valstybėse narėse buvo ilgesnė 2005 m., ir ši tendencija numatoma 2050 m. ES-27 lyčių gyvenimo trukmės skirtumas buvo 6 metai (2005 m.): 81,5 metų moterų gyvenimo trukmė lyginant su 75,4 vyrų metų. Šis skirtumas didžiausias Lietuvoje ir Latvijoje (12 metų), mažiausias Maltoje, Jungtinėje Karalystėje, Nyderlanduose ir Švedijoje (4 metai). Tikima, kad iki 2050 m. pailgės moterų ir vyrų būsimo gyvenimo trukmė, taip pat sumažės atotrūkis tarp moterų ir vyrų amžiaus. Šie skirtumai turėtų svyruoti nuo 3 metų Danijoje, Kipre, Maltoje iki 8 metų Estijoje, Latvijoje, Lietuvoje (Eurostat news realise 32/2007 – 5 March 2007). Santykinai ilgiausiai gyvenančių Čekijos vyrų vidutinė būsimo gyvenimo trukmė siekia 72,1 metų, t. y. mažiau netgi lyginant su pačiu žemiausiu ES-15 šalių rodikliu (Portugalija – 73,8 metai).

Intensyvesnis senėjimas „iš viršaus“ paspartino demografinio senėjimo eigą valstybėse senbuvėse⁹. Kaip matyti iš 8 lentelės, joms būdinga vyresnio gyventojų amžiaus struktūra. 2003 m. septyniolikoje ES valstybių senovo amžius žmonių dalis viršijo penktadalį, o trijose šalyse (Vokietijoje, Graikijoje ir Italijoje) vyresnių kaip 60 metų gyventojų jau buvo daugiau negu vaikų ir jaunimo (0–19 metų). Naujų valstybių įsiliejimas „atjaunino“ ES gyventojus: jaunų žmonių (0–19 metų) dalis šiek tiek padidėjo, o pagyvenusio amžiaus (60 metų ir vyresnių) gyventojų sumažėjo. Naujųjų ES narių tarpe jauniausio amžiaus žmonių šalimi laikytinas Kipras (šioje šalyje

⁷ Lietuvos demografinėje literatūroje vartojamas ir vidutinės tikėtinos gyvenimo trukmės terminas (Jasilionis, 2003).

⁸ Pastovus vidutinės būsimo gyvenimo trukmės ilgėjimas būdingas taip pat ir dviem šalims iš naujųjų narių – Kiprui ir Maltai.

⁹ 2003 m. sausio 1 d. vyrų vidutinis amžius tuometinėse šalyse kandidatėse buvo 36,2 metai, moterų – 39,7 metai, o ES-15 valstybėse šie rodikliai buvo atitinkamai 38,8 ir 41,7 metų

vidutinis gyventojų amžius yra 36,3 metų), o seniausio – Vengrija (vidutinis gyventojų amžius – 39,6 metų). Šalių senbuvių grupėje šis rodiklis irgi gerokai svyruoja: Airijos gyventojai yra vidutiniškai septyneriais metais jaunesni lyginant su Italijos gyventojais.

8 lentelė. Demografinės senatvės rodiklio pokyčiai ES valstybėse narėse (proc.)

	1960	1970	1980	1990	2000	2004–2005
ES-25	14.8	17.0	17.3	19.2	21.0	21.0
ES-15	15.5	17.5	17.8	19.8	21.7	22.2
Valstybės, ES senbuvis, kuriose yra didžiausias demografinės senatvės lygis						
Italija	13.5	15.9	16.8	20.4	23.9	26.0
Vokietija	17.1	19.7	19.2	20.3	23.0	25.0
Graikija	13.4	16.2	17.5	19.7	23.2	23.0
Švedija	16.8	19.5	21.8	22.8	22.2	24.0
Valstybės narės nuo 2004 metų						
Čekija	14.6	18.0	16.9	17.6	18.2	23.0
Estija	..	16.8	16.1	17.0	21.0	22.0
Kipras	..	..	..	..	15.4	17.0
Latvija	..	17.3	16.5	17.6	21.2	23.0
Lietuva	..	15.0	14.3	16.0	18.5	20.0
Vengrija	13.8	17.0	17.1	18.9	20.1	21.0
Malta	..	..	..	..	16.8	19.0
Lenkija	9.3	12.6	13.2	14.7	15.5	17.0
Slovėnija	..	14.7	..	15.6	19.0	21.0
Slovakija	10.7	13.8	13.3	14.8	15.4	16.0

Šaltiniai: Population, 2004; Demographic Yearbook 2006.

Kai kuriose valstybėse, ypač Viduržemio jūros regione, demografinis senėjimas vyksta gerokai sparčiau negu prieš dešimt metų prognozavo Jungtinių Tautų demografai: net šešiose šalyse (Airijoje, Vokietijoje, Italijoje, Ispanijoje, Portugalijoje ir Kipre) 2003 m. demografinės senatvės lygis viršijo rodiklį, kurį buvo manyta pasiekiant 2010 m. (Demographic, 1992, p. 37). Pažymėtina, kad Lietuva šiuo atžvilgiu irgi patenka į sparčiausiai senėjančių valstybių grupę: 2007 m. sausio 1 d. pagyvenusio amžiaus (60 ir vyresnių) žmonių dalis (20.4 proc.) viršijo rodiklį, kurį prieš kelerius metus parengtose Lietuvos gyventojų prognozėse buvo tikimasi pasiekti 2010 m. – 19.7 procento (Demografijos metraštis, 2006, Lietuvos, 1998, p. 32). Vie-

nas iš ilgesnės gyvenimo trukmės rezultatų yra tas, kad 59 procentai moterų ES-27 buvo vyresnės kaip 65 metų amžiaus. Gyventojų struktūros pokyčių prognozės byloja, kad šis skaičius linkęs mažėti iki 55 procentų 2050 m. (Eurostat news realise 32/2007 – 5 March 2007).

Viena iš svarbiausių spartaus visuomenės demografinio senėjimo pasekmių – vyriausių amžiaus grupių gyventojų skaičiaus didėjimas. 1990 m. pabaigoje vyresnių negu 80 metų asmenų proporcija pagyvenusių žmonių (60 metų ir vyresnių) tarpe svyravo nuo 12 procentų (Čekija, Lenkija, Slovėnija) iki 20–22 procentų (Jungtinė Karalystė, Švedija, Danija). Tikėtina, kad ateityje šis procesas dar spartės:

- Italijos demografų duomenimis, 2020 m. „senyvo amžiaus slenkstis“ (t. y. amžius, kuomet likusi vidutinė laukiamo amžiaus trukmė yra 10 metų) kai kuriose Europos valstybėse turėtų peržengti 80 metų ribą ne tik moterims (Danijoje, Nyderlanduose, Ispanijoje), bet ir vyrams (Ispanijoje) (Caselli, Egidi, 1992);
- remiantis Eurostato gyventojų prognozėmis, 2050 m. daugumoje ES valstybių senbuvų beveik kas trečias pagyvenęs žmogus bus vyresnis nei 80 metų.

Paties vyriausio amžiaus asmenų skaičiaus augimas rodo, kad vis aštrėja gyvenimo kokybės šiame žmogaus gyvenimo tarpsnyje užtikrinimo problemos. Iš tiesų demografų tyrimai rodo, kad vidutinės būsimo gyvenimo trukmės ilgėjimas vyksta beveik nesikeičiant vadinamųjų „laisvų nuo nedarbingumo“ metų skaičiui, kitaip tariant, žmonės vis ilgiau gyvena, būdami iš dalies arba visiškai nedarbingi. Akivaizdu, kad šiomis aplinkybėmis didžiuliai uždaviniai iškyla socialinių paslaugų ir sveikatos apsaugos sistemoms, kurių tolesnė plėtra pareikalaus didžiulių žmogiškųjų ir finansinių išteklių. Atsižvelgiant į tai, kad dėl visuomenės demografinio senėjimo ir toliau didės pensinio amžiaus gyventojų dalis (ši procesą rodo ir didėjantis pagyvenusių žmonių priklausomybės rodiklis¹⁰ – 1960–2003 m. laikotarpiu ES-15 valstybėse jis rodiklis išaugo nuo 29 iki 40 proc., ES-10 šalyse – nuo 22 iki 32 proc.), būtina iš esmės keisti visuomenės požiūrį į senatvę ir socialinę ekonominę politiką senyvų žmonių atžvilgiu. Šiuo klausimu sunku nesutikti su mokslininkų nuomone, kad „esminis žmogaus gyvenimo momentas – atėjimas į senyvą amžių jau šiuo metu ir ypač ateityje turi būti nukeltas į vėlesnius jo gyvenimo metus. Tam būtina radikaliai pakeisti pagyvenusio amžiaus sampratą bei požiūrį į visuomenės demografinį senėjimą“ (Caselli, Egidi, 1992, p. 120), nes demografinio senėjimo pasekmės gali bū-

¹⁰ Eurostato statistikai šį rodiklį skaičiuoja kaip 60 ir vyresnių gyventojų dalį nuo 20–59 metų gyventojų skaičiaus (Population, 2004).

ti tokios, kad mažiau žmonių dalyvaus darbo rinkoje ir daugiau pagyvenusių žmonių priklausys nuo socialinės apsaugos sistemų, pavyzdžiui, pensijų ir sveikatos priežiūros.

3.3.2. Europos Sąjungos socialinės politikos pagyvenusiems žmonėms raida

Nerimas, kad procesai, susiję su visuomenės demografiniu senėjimu, gali pakeisti išmokų ir pensijų schemas, jų finansavimą ir aprūpinimą, taip pat dirbančiųjų judumas, visuomeninės išlaidos ir tarptautinis bendradarbiavimas sudaro prielaidas paaiškinti, kodėl ES institucijos vertina senėjimą kaip valstybes nares dominančią sritį.

Pagyvenę žmonės, kaip socialinė grupė, neturėjo reikšmingos įtakos ES socialinės politikos atsiradimo ir raidos istorijoje. Jie nebuvo išskirtinai paminėti nei Paryžiaus (1951 m.), nei Romos (1957 m.) sutartyje. Europos Ekonominės Bendrijos sutartyje tvirtinama, kad skirtingas vyresnio amžiaus žmonių traktavimas valstybėse narėse gali sutrukdyti veiksmingai įdiegti bendrąją rinką. Nors Anglies ir plieno bendrijos sutartyje senyvi žmonės buvo paminėti kaip potencialūs išmokų gavėjai, bet Europos Ekonominės Bendrijos sutartis apie juos kalbėjo tik netiesiogiai. Siekiant užtikrinti, kad socialinės apsaugos sistemų skirtumai nesutrukdytų judėjimo laisvės, 51 ir 121 straipsniuose numatytos migrantų darbininkų teisės į aprūpinimą sukuriant gautas išmokas laikotarpiais, praleistais dirbant kitoje valstybėje narėje, bei bendrų priemonių įgyvendinimą, taip užtikrinant jų teises į socialinę apsaugą, pavyzdžiui, atitinkamą senatvės pensiją. Nors Romos sutartimi valstybės narės raginamos glaudžiai bendradarbiauti skatinant darbuotojų judumą ir, siekiant šio tikslo, derinti socialinės apsaugos sistemas (117 ir 118 straipsniai), tačiau jokios specialios nuorodos į amžių nebuvo (Dromantiene, Kanopienė, 2004, p. 16).

Kita priežastis, kodėl pagyvenę žmonės buvo tik netiesioginio EEB steigėjų narių objektas, buvo ta, kad pensijų finansavimo metodų skirtumai ir sveikatos apsauga galėjo paveikti prekių, paslaugų ir darbo jėgos konkurencingumą valstybėse, kuriose socialinio draudimo schemos paremtos darbdavio ir darbuotojo įmokomis. Todėl kai kurios valstybės narės baiminosi patirti konkurencinių nuostolių dėl palyginti aukštos darbo kainos ir gana dosnių išmokų. Gerovės turizmo baimė, kad vietiniai gyventojai iš vienos valstybės narės galėjo persikelti į bet kurią kitą Bendrijos valstybę dėl dosnesnių socialinių išmokų, taip pat buvo susijusi ir su pagyvenusiais žmonėmis. Pagal socialinio dempingo koncepciją vyriausybėms galėjo at-

rodyti finansiškai patrauklus įmonių perkėlimas į kitas valstybes nares (kartu ir jų perįgaliojimas rūpintis pensininkais), kurioms būdingas aukštas gamybos efektyvumas ir žemos darbo kainos (Knapp, 1990, p. 67–68). Tačiau pagyvenę žmonės, kaip specifinė socialinė grupė, turinti išskirtinių poreikių, liko nematomi Europos Sąjungos politikos lygiu. Tai buvo kontrastas stiprėjančiam pagyvenusių žmonių socialiniam balsui ir augančioms pensininkų teisėms, gerinamai sveikatos apsaugai ir socialinei rūpybai, kurią jie pasiekė atskirose Vakarų Europos valstybėse (Geyer, 2000, p. 181).

Pirmosios nuorodos į pagyvenusius žmones ES politikoje teiktos dažniausiai greta kitų klausimų, susijusių su vyresnio amžiaus žmonių padėtimi darbo rinkoje. Septintojo dešimtmečio vidurio studijos, inicijuotos Europos anglies ir plieno bendrijos sutarties, rodė, kad vyresni kalnakasiai patiria daugiausiai sunkumų gaudami naują darbą kalnakasybos arba kitoje srityje, o dėl šios priežasties jie ilgiau lieka bedarbiai ir todėl turėtų gauti papildomų išmokų (Collins, 1975, p. 50). Ši studija, taip pat didėjanti vyresnių žmonių politinė įtaka vis labiau pasireiškė Europos socialinio fondo (ESF) veikloje aštuntojo dešimtmečio pradžioje. Vykdamas ESF reformą 1970 m. buvo teikiami du prioritetai: paremti bendrąją Europos Bendrijos politiką ir padėti ypatingoms socialinėms grupėms bei sritims, patiriančioms ekonominių sunkumų. Kartu su vėlesniu prioritetiniu fondo veiklos siekiu padėti atsiliekantiems regionams ir pramonės šakoms buvo iškelti pasiūlymai dėl neįgalųjų, pagyvenusių, moterų ir jaunų darbininkų reabilitacijos ir specializuoto mokymo (Collins, 1975 a, p. 74), taip išskiriant pagyvenusius asmenis kaip ypatingą darbuotojų grupę, turinčią specifinių poreikių.

Daug platesnė politikos pagyvensiems žmonėms interpretacija buvo pateikta Socialinių veiksmų programoje 1974 m., nors ir joje kalbama tik apie dirbančiuosius. Buvo išplėtos socialinės apsaugos schemų ir migrantų Europos Sąjungos viduje nediskriminavimo strategijos. Kartu su kovos prieš skurdą planais programa siūlė papildomą socialinę apsaugą tiems asmenims, kurių neapėmė arba buvo nepakankamos veikiančios socialinės schemos (Commision, 1974, p. 27). Šis pasiūlymas – kvietimo „Veiksmų prieš skurdą“ priedėlis – buvo programų prieš skurdą, apimančių pagyvenusius žmones kaip svarbią socialinę kategoriją, esmė. Komisija rūpinosi vyresniais darbininkais, susiduriančiais su priešlaikinės pensijos problema arba priverstais užsiimti mažiau apmokama veikla (Commision, 1974, p. 29). Buvo nuspręsta įtraukti pagyvenusiųjų poreikius į Europos socialinio fondo veiklą, nukreipiant jo iniciatyvas remti pagyvenusius žmones ir kitas pažeidžiamas grupes.

1974 m. socialinių veiksmų programa svarbi tuo, kad joje pagyvensieji išskirti į atskirą grupę. Jie galėjo gauti paramą iš Europos socialinio

fondo, kaip didžiulio ir nuolat didėjančio ES pinigų šaltinio. Skurdas ir socialinė atskirtis buvo pavadinti socialiniu reiškiniu, buvo pripažinti specifiniai užimtumo bei darbo rinkos poreikiai. Tačiau, kita vertus, senyvi žmonės nebuvo išskirti kaip savarankiškas politikos objektas.

Kaip ir dauguma ES socialinės politikos krypčių, politika pagyvenusiųjų atžvilgiu buvo atnaujinta 1989 m. Socialinėje chartijoje, kurios 10 paragrafas socialinės apsaugos klausimais rodo, kad kiekvienas Europos Bendrijos darbuotojas turi turėti teisę į atitinkamą socialinį draudimą ir galimybę naudotis atitinkamo lygio socialinės apsaugos pensijomis; asmenys, negalintys įsijungti arba sugrįžti į darbo rinką ir neturintys pragyvenimo šaltinio, turi gauti reikiamą socialinę paramą atsižvelgiant į jų ypatingą padėtį (Commision, 1990, p. 15).

Bendrijos darbuotojų pagrindinių socialinių teisių chartijoje (1989 m.) formaliai pripažinti pagyvenusių žmonių siekiai gyventi nepriklausomą gyvenimą. Patvirtinant intencijas gerbti nacionalines sistemas ir leisti valstybėms narėms priimti savo sprendimus, chartija priimtas akivaizdus išpareigojimas užtikrinti minimalias pagyvenusių žmonių teises padedant jiems įveikti finansinius ir kitus sunkumus. Šių minimalių teisių į socialinę apsaugą ir paramą iškėlimas buvo labai reikšmingas faktas. Ypač svarbu tai, kad chartijoje numatyti būdai, kad pagyvenę žmonės kuo ilgiau galėtų būti naudingi visuomenės nariai, pabrėžiama jų teisė į pensiją, socialinės apsaugos ir socialinės paramos teises, rodančios, kad kiekvienas EB darbuotojas, išėjęs į pensiją, turi turėti galimybę naudotis ištekliais, užtikrinančiais tinkamą pragyvenimo lygį (24 str.); bet kuris asmuo, sulaukęs pensinio amžiaus, negaunantis pensijos arba neturintis kitų pragyvenimo šaltinių, turi gauti reikiamą gyventi išteklių bei medicininę ir socialinę paramą, atitinkančią jo poreikius (25 paragrafas) (Commision, 1990, p. 19).

Socialinės pagyvenusių žmonių teisės deklaruotos ir 2000 m. gruodį priimtoje ES pagrindinių teisių chartijoje. Tiksliai interpretuotos ir išsamiai įgyvendintos teisės galėjo turėti reikšmingą poveikį milijonams Europos pensininkų ir pagyvenusių žmonių, nors už tai reikėtų mokėti didžiulę ir politiškai neprimtiną kainą. Tačiau jos liko daugiau deklaracija negu tikrove.

Antroji socialinių veiksmų programa 1989 m. atsitraukė nuo didžiulių siekių užtikrinti socialines teises ir sugrįžo prie tradicinių mokymo ir profesinio orientavimo programų mažinant skurdą. Komisija, atsižvelgdama į skirtingas valstybių narių socialinės apsaugos schemas, pateikė naujas rekomendacijas, labiau remiančias socialinės apsaugos siekių konvergenciją negu harmonizavimą. Tačiau Komisija nenumatė, kaip ši konvergencija turėtų būti įvykdyta ir kokios būtų jos pasekmės senyviems žmonėms. Objektivumo dėlei būtina pasakyti, kad Komisija šiame siūlyme pripažino, jog

Bendrija turėtų padėti labiausiai pažeidžiamiems Bendrijos piliečiams, ypač pagyvenusiems (Commision, 1989, p. 28).

Tai buvo gana ribotos politikos pagyvenusiems žmonėms ištakos, kuri dešimtajame dešimtmetyje buvo plėtojama keliomis kryptimis. 1990 ir 1991 m. Komisija pateikė, o Taryba patvirtino pasiūlymą dėl veiksmų programos pagyvenusiems žmonėms 1990–1993 m. (COM (90) 80 final), siekiančios trijų tikslų:

- parengti prevencines strategijas, susijusias su visuomenės senėjimo problemomis;
- stiprinti solidarumą tarp kartų;
- skatinti pagyvenusius piliečius dalyvauti darbo rinkoje.

Veiksmų pagyvenusiems programa buvo pagrįsta trimis pagrindinėmis strategijomis:

- keitimosi informacija;
- studijos ir duomenų bazės sukūrimo;
- europinių tinklų sukūrimo.

Tačiau, turėdama gana nedidelį 13 mln. ECU biudžetą ir neturėdama įstatymo galios, ši programa tik minimaliai paveikė pagyvenusiujų europiečių gerovę.

1995–1997 m. socialinių veiksmų programoje nepateikta jokių naujų pasiūlymų politikai, susijusiai su senyvais žmonėmis, plėtoti, vietoj to susitelkta ties įprastais socialinės apsaugos aspektais bei tęsiama esanti veiksmų programa. Akcentuojantis tarptautinį bendradarbiavimą ir partnerystę skatinant keitimąsi informacija ir dalinimąsi gerąja patirtimi, šis veiksmų planas buvo paremtas 1993 m. Europos pagyvenusiujų žmonių ir solidarumo tarp kartų metų veikla ir rėmė organizacijų, skirtų senyviems žmonėms, steigimą ES lygiu. Reikšmingas įvykis buvo Europos pagyvenusių ir senų žmonių observatorijos įkūrimas 1993 m., kurios uždavinys buvo stebėti demografinę raidą ES išryškinant visuomenės senėjimo problemas.

Mastrichto sutartis (1992 m.) nedaug sustiprino ES politiką senyvų žmonių atžvilgiu. Pagyvenusieji nebuvo išskirti sutartyje kaip specifinė grupė, o Socialinis protokolai, pridėtas prie sutarties ir neprivalomas Jungtinei Karalystei, buvo vienintelė sutarties dalis, kelianti tam tikrų klausimų, susijusių su politika. Protokolo 2 straipsnyje ES raginama vykdyti politiką, skatinančią asmenų, iškritusių iš darbo rinkos, integraciją, o tai buvo ypač svarbu ir pagyvenusiems žmonėms.

Nors ES politika amžių sandūroje išskeldavo vis daugiau klausimų, susijusių su senyvais žmonėmis, tačiau politika netapo savarankiška ES politikos sritimi. Socialinės politikos Žaliajame dokumente aptarti Europos visuomenės senėjimo klausimai ir problemos, susijusios su vis sunkesne pen-

sijų našta, tačiau nepateikta jokių reikšmingų pasiūlymų politikai, išskyrus neapibrėžtą užuominą į solidarumą tarp kartų ir lanksčių pensijų poreikį (Commission, 1993). Taigi net tos valstybės narės, kurios yra nuolatinės ES socialinės politikos rėmėjos, pavyzdžiui, Prancūzija, nesiekė savarankiškos politikos pagyvenusių žmonių atžvilgiu plėtros ES lygiu.

Kadangi Susitarime dėl socialinės politikos, kuris pridėtas prie Europos Sąjungos sutarties, nebuvo specialios nuorodos į amžių, Amsterdamo sutartyje (1997 m.) pateiktas naujas straipsnis, kuriame draudžiama diskriminacija dėl amžiaus. Pažangu buvo tai, kad šios sutarties 13 straipsnyje ES suteikta galia imtis atitinkamų veiksmų kovoti su diskriminacija dėl lyties, rasės, etninės kilmės, religijos arba tikėjimo, negalios, *amžiaus* arba seksualinės orientacijos (Consolidated versions, p. 47). Tačiau šis straipsnis dar neturėjo tiesioginio poveikio arba nesukūrė nediskriminavimo politikos bei patvirtino, kad veiksmų planas kovoti su diskriminacija gali būti priimtas Europos Taryboje vienbalsiai, tai sunkino jo patvirtinimą. 129 straipsniu Taryba įpareigota skatinti keistis informacija ir gerąja užimtumo srities patirtimi, o 137 straipsniu įgaliota veikti plėtojant iškritusių iš darbo rinkos asmenų integraciją. Taip XX a. pabaigoje valstybės narės prisiėmė atsakomybę už veiksmų planą remiant pagyvenusius žmones.

Europos Sąjungos pagyvenusiųjų politikos, apibrėžtos Amsterdamo sutartyje, silpnumas atsispindėjo ir 1998–2000 m. socialinių veiksmų programoje, kurioje pagyvenusieji tik paminėti kaip specifinė grupė. Skyriuje „Glaudi visuomenė“ pabrėžta tolesnių ES pastangų būtinybė skatinant Europos socialinės apsaugos sistemos suartėjimą (konvergenciją) (COM (98) 259 final).

Šiame dokumente kalbant apie laimėjimus, pasiektus diegiant kovos su socialine atskirtimi ir diskriminacija reikalavimus į Amsterdamo sutartį, pagyvenę žmonės minimi socialinės atskirties mažinimo ir nediskriminavimo politikos sričių plėtros kontekste.

Požiūrio į pagyvenusiuosius pokyčiai ryškesni Europos viršūnių tarybos 2000 m. priimtoje Lisabonos strategijoje (plačiau žr. I skyriaus 1.4.6 paragrafą), kurioje, siekiant sukurti konkurencingiausią pasaulyje ekonomiką, senyvi žmonės vertinami kaip svarbus užimtumo išteklius. Svarbu pasakyti, kad naujuosiuose teisės aktuose, priimtuose po 2000 m. ES piliečiams užtikrintas bendras minimalus apsaugos nuo diskriminacijos lygis: direktyvose daugumoje kasdienio gyvenimo sričių draudžiama diskriminacija dėl rasės ir etninės kilmės, įteisinama lygybė užimtumo srityje dėl religijos arba įsitikinimų, negalios, amžiaus ir seksualinės orientacijos (2000/48/EC). Pagyvenusiųjų padėčiai visuomeniniame gyvenime ir išlikimui darbo rinkoje – aktyviam senėjimui – ypač svarbu tai, kad nuo 2002 m. ES taiko atviro

koordinavimo metodą valstybių narių pensijų sistemoms. Ji remia vykstančias nacionalines pensijų sistemų reformas, kurių bendrieji tikslai orientuoti į šiuos pagrindinius uždavinius:

- išlaikyti tokią pensijų dydį, kuris užtikrintų gyvenimo kokybę senyvame amžiuje;
- atsižvelgiant į pokyčius visuomenėje, pavyzdžiui, netipinę karjerą, užtikrinti ilgalaikį sistemų finansinį stabilumą ir modernizavimą.

Vienas iš svarbiausių Lisabonos strategijos įgyvendinimo antrojo etapo uždavinių – remtis visas kartas įtraukiančiu metodu (KOM (2005) 33 galutinis). Vykstant demografiniam senėjimui, ES dokumentuose pabrėžiama būtinybė pratęsti darbingą amžių ir vyresnius darbuotojus įtraukti į mokymosi visą gyvenimą procesą, siekiant užtikrinti, kad jų kvalifikacijos atitiktų darbo rinkos pokyčius. Be to, taip pat pabrėžiama būtinybė skatinti socialinės apsaugos sistemas įdiegti vėlesnio išėjimo į pensiją laiką.

Tačiau politika pagyvenusųjų atžvilgiu ir toliau lieka viena iš silpniausių ES politikos sričių. Atsiradusi kaip tradicinių politikos sričių priedėlis, tokių kaip judėjimo laisvė ir užimtumo politika, ji pasiekė didžiausią laimėjimą ir išplėtė savo įtaką tapdama socialinės iverpties ir nediskriminavimo politikos dalimi. Be abejonės, šiuo metu socialinė politika pagyvenusųjų atžvilgiu yra daug aktyvesnė, labiau matoma negu pirmaisiais ES integracijos dešimtmečiais, o ES lygio pagyvenusųjų organizacijos tapo daug veiklesnės ir įtakingesnės. Vis dėlto politikos kūrėjai mano, kad ES pagyvenusųjų politika ir ateityje bus tik kitų politikos sričių priedėlis, o ne savarankiška politikos sritis.

3.3.3. Darbinio gyvenimo ilginimas

Įgyvendinant Lisabonos strategiją, Europos Tarybos Stokholmo susitikime (2001 m. kovo mėn.) buvo iškeltas uždavinys pasiekti, kad 2010 m. vyresnio amžiaus (55–64 metų) asmenų užimtumo lygio rodiklis būtų 50 procentų (2002 m. šis rodiklis buvo 40.1 proc., o 60–64 metų amžiaus asmenų užimtumas tesiekė 25 proc.). 2002 m. Barselonos susitikime šis tikslas buvo papildytas kitu, ne mažiau ryžtingu siekiu – prailginti vidutinį išėjimo į pensiją amžių ES šalyse penkeriais metais (Eurostato duomenimis, šiuo metu jis yra 62 metai).

Taip skatinant pagyvenusio amžiaus asmenų ekonominį aktyvumą siekiama, kad visų valstybių narių socialinė ir užimtumo politika turėtų būti grindžiama pagyvenusių žmonių vienuodų galimybių užtikrinimo (*mainstreaming ageing*) principu. Šio principo svarba įvairiose socialinės politikos srityse ypač pabrėžta Regioninėje įgyvendinimo strategijoje, kuri buvo pri-

imta 2002 m. rugsėjį Berlyne vykusioje ES valstybių narių senėjimo konferencijoje. Strategijoje išdėstyta dešimt svarbiausių išipareigojimų, kuriais siekiama užtikrinti pagyvenusių žmonių integraciją į visuomenės gyvenimą ir skatinti jų aktyvumą: pritaikyti socialinės apsaugos sistemas, keisti padėtį darbo rinkoje, plėtoti mokymąsi visą gyvenimą ir reformuoti švietimo sistemas, gerinti gyvenimo kokybę visais žmogaus gyvenimo tarpsniais, atsižvelgti į moterų ir vyrų poreikius bei užtikrinti lygias lyčių galimybes, remti šeimas, skatinti kartų solidarumą ir kt. (Regional, 2002).

Tačiau, kaip jau buvo minėta, socialinė politika pagyvenusių žmonių atžvilgiu iki šiol didžiąja dalimi lieka deklaratyvi – daugelyje ES valstybių narių ne tik įstatymai, bet ir susiklosčiusios kultūrinės normos bei tradicijos palaiko arba net skatina ankstyvą išėjimą į pensiją bei pasyvų senėjimą. Tai daroma įvairiais būdais:

- dirbantiems sunkų fizinį darbą, kai kurių kūrybinių profesijų (pvz., balerinoms) atstovams sudaromos galimybės palikti darbo rinką jaunesnio amžiaus;
- įstatymai dažnai finansiškai baudžia tuos, kurie norėtų dirbti ilgiau, pavyzdžiui, sumažinama pensijos išmoka gaunantiems atlyginimą, ribojamas darbinių pajamų dydis arba iš viso nutraukiamas pensijos mokėjimas;
- vyresniems bedarbiams mokamos didesnės bedarbio pašalpos bei ilginamas mokėjimo laikas tuo atveju, jeigu jie nebeieško darbo;
- kai kurios valstybės narės suteikia galimybę anksčiau išeiti į pensiją tiems asmenims, kurie yra praradę darbingumą ir gali gauti invalidumo pašalpas.

Dabartinė socialinės apsaugos sistema ES valstybėse senbuvėse susiformavo XX a. aštuntojo dešimtmečio viduryje, ieškant būdų, kaip pristabdyti augantį nedarbą, kurio lygis daugelyje šalių (Italijoje, Belgijoje, Prancūzijoje ir kitur) tuomet pasiekė ir viršijo 10 procentų. Pagyvenusių žmonių ankstesnio išėjimo į pensiją skatinimas atrodė patraukli ir socialiai priimtina išeitis siekiant užtikrinti darbo vietų pasiūlą jaunimui.

Per kelis dešimtmečius situacija darbo rinkoje pasikeitė – kartu su ekonomikos „atsigavimu“ XX a. devintojo dešimtmečio antroje pusėje pradėjo mažėti bedarbių skaičius (vidutinis nedarbo lygio rodiklis ES-15 valstybėse šiuo metu yra 8 proc., kai kuriose šalyse: Austrijoje, Airijoje, Liuksemburge, Nyderlanduose, Jungtinėje Karalystėje, jis neviršija 5 proc.). Mažėjanti jaunimo darbo jėgos pasiūla ir spartus visuomenės demografinis senėjimas skatina keisti nuostatas pagyvenusių žmonių atžvilgiu: dešimtojo dešimtmečio pradžioje mokslininkai priėjo prie išvados, jog „pagyvenę darbuotojai buvo pirma laiko išstumti iš darbo rinkos [...] Ilgalaikėje pe-

rspektyvoje pagyvenusio amžiaus patirtis taps vis didesniu pranašumu“ (Buttler, 1992, p. 341). Šiandien jau ir ES valstybių narių politikai pripažįsta, jog būtina siekti, kad darbas taptų patrauklesne alternatyva už išėjimą į pensiją ir reikia pašalinti visas kliūtis, trukdančias pagyvenusiems žmonėms likti darbo rinkoje (Prodi, 2002).

Akivaizdu, kad siekiant Stokholme ir Barselonoje iškeltų kiekybinių pagyvenusių žmonių užimtumo rodiklių, būtina keisti daugumos valstybių narių įstatymus ir reformuoti bei pritaikyti socialinės apsaugos sistemas. Šios reformos jau pradamos, tačiau įvairios šalys jas vykdo skirtingomis kryptimis: vienos valstybės vis labiau pabrėžia būtinumą palaikyti pagyvenusių žmonių darbingumą ir sugebėjimą konkuruoti darbo rinkoje (Suomija), kitos didžiausią dėmesį skiria pensijų sistemos reformoms (Dromantienė, Kanopienė, 2004, p. 19). Šios reformos yra siejamos, visų pirma, su ankstesnio išėjimo į pensiją galimybių mažinimu. Antai Belgijoje yra padidintas amžius (nuo 57 ir 58 metų), kurio sulaukę nedirbantys gyventojai nebepivalo registruotis darbo biržoje ir įsidarbinti pagal jos teikiamas rekomendacijas, o Nyderlandai rengiasi tokių amžiaus cenzą iš viso panaikinti (iki šiol – 57,5 metų). Suomija ir Austrija iš viso panaikino ankstesnio bedarbių išėjimo į pensiją galimybes, o Vokietija trumpina bedarbio pašalpos mokėjimo laikotarpį vyresniems bedarbiams. Šių priemonių tikslas – siekti, kad vyresni bedarbiai nebebūtų savotiška „atskirties“ grupė, ir taip užtikrinti jiems lygias galimybes užimtumo srityje. Kai kuriose valstybėse narėse (Ispanijoje, Italijoje) anksčiau išeiti į pensiją tampa sunkiau ir turintiems ilgalaikį darbo stažą, nes keičiami reikalavimai jo trukmei arba taikomi apribojimai būsimos pensijos dydžiui. Kadangi visi minėti pakeitimai gali būti gana skaudūs kai kurioms pagyvenusių žmonių grupėms (dirbantiems fizinią darbą, turintiems žemą kvalifikaciją arba dėl kokių nors kitų priežasčių nepajėgiantiems konkuruoti darbo rinkoje), manoma, kad tikslinga taikyti laipsnišką išėjimą, sudarant galimybes pagyvenusiems žmonėms dirbti ne visą darbo laiką ir gauti dalį pensijos. Tokia praktika jau egzistuoja arba yra diegiama kai kuriose valstybėse narėse, pavyzdžiui, Belgijoje, Vokietijoje.

Bene svarbiausia priemonė įgyvendinamų reformų kontekste yra išėjimo į pensiją amžiaus ilginimas: Austrija ir Prancūzija ilgina būtiną darbo stažą pensijai gauti, Belgijoje, Italijoje, Portugalijoje ir Jungtinėje Karalystėje vienodinamas moterų ir vyrų išėjimo į pensiją amžius, Austrija ir Jungtinė Karalystė panaikino pensinio amžiaus diferenciaciją privataus ir viešojo sektoriaus darbuotojams.

Daugelyje šalių dirbantys pensinio amžiaus asmenys, be atlyginimo už darbą, gauna ir pensijas, nors darbo užmokesčio dydžiui taikomi apribojimai dažnai neskatina pasilikti darbo rinkoje. Danijos, Airijos ir Jungtinės

Karalystės įstatymai suteikia galimybę dirbantiems pensinio amžiaus asmenims atsisakyti jiems priklausančių pensijų dėl galimybės gauti didesnę pensiją ateityje, t. y. palikus darbo rinką (Modernising, 2003).

Viena iš svarbiausių pensijų reformos krypčių – glaudesnio ryšio tarp gautų per visą darbinį gyvenimą atlyginimų (socialinio draudimo išmokų) ir pensijų dydžio garantavimas, skaičiuojant pensijos dydį ne tik pagal paskutiniuosius profesinės karjeros metus. Tad pagyvenę asmenys yra skatinami dirbti ne visą darbo laiką arba užsiimti mažiau apmokama, tačiau geriau atitinkančia jų kvalifikaciją bei gebėjimus profesine veikla. Apibendrinant galima teigti, kad ES valstybėse senbuvėse ryškėja darbinio gyvenimo trukmės ilginimo tendencijos.

3.3.4. Pagyvenusių žmonių darbinio gyvenimo tendencijos Lietuvoje

Europos Sąjungoje įgyvendinant darbinio laikotarpio ilginimo nuostatas, gana prieštaringai atrodo pastaraisiais metais Lietuvoje priimtose priemonės, skatinančios ankstesnį vyresnio amžiaus asmenų išėjimą į pensiją:

- 2001 m. gruodžio 21 d. priimtas Bedarbių rėmimo įstatymo 5, 7, 11, 13, 14, 16, 19, 20, 22 straipsnių pakeitimo įstatymas (Nr. IX-68721) įteisino galimybę neturintiems darbo asmenims, kuriems iki senatvės pensijos amžiaus liko ne daugiau kaip dveji metai, per šį laikotarpį gauti bedarbio pašalpą¹¹. Ši nuostata yra įteisinta ir Nedarbo socialinio draudimo įstatyme (Nr. IX-1904), priimtame 2003 m. gruodžio 16 d.
- 2003 m. lapkričio 18 d. priimtas Valstybinių socialinio draudimo senatvės pensijų išankstinio mokėjimo įstatymas (Nr. IX-1828) suteikė teisę turintiems reikiamą darbo stažą bedarbiams gauti išankstinę senatvės pensiją, likus iki senatvės pensijos amžiaus ne daugiau kaip penkeriems metams¹².

¹¹ „Bedarbiams, iki senatvės pensijos amžiaus likus ne ilgiau kaip 2 metams, turintiems ne mažesnę kaip 15 metų valstybinio socialinio pensijų draudimo stažą, jiems sutikus, bedarbio pašalpos mokėjimas pratęsiamas, jos negaunantiems – mokama valstybės remiamų pajamų dydžio bedarbio pašalpa iki senatvės pensijos amžiaus. Bedarbio pašalpos mokėjimo laikotarpiu jiems netaikomos aktyvios darbo rinkos politikos priemonės, įsidarbinus – pašalpos mokėjimas sustabdomas.“ (Valstybės žinios, 2002, Nr. 4-26).

¹² Išankstinė senatvės pensija skiriama asmeniui, kuris kreipimosi dėl išankstinės senatvės pensijos dieną atitinka visas šias sąlygas: iki nustatyto senatvės pensijos amžiaus jam yra likę ne daugiau kaip 5 metai; turi ne mažesnę kaip 30 metų valstybinio socialinio pensijų draudimo stažą ir paskutinius 12 mėnesių iki kreipimosi dėl išankstinės senatvės pensijos įstatymų nustatyta tvarka

Kaip rodo Lietuvos darbo biržos duomenys, neturintys darbo pagyvenę asmenys galimybė anksčiau išeiti į pensiją naudojami gana aktyviai, antai, tik priėmus įstatymų pataisas, per pirmuosius penkis 2002 m. mėnesius tokių buvo daugiau kaip 8,6 tūkstančio (Lietuvos žinios, 2002). Nėra jokių abejonių, kad tai yra gana veiksmingas nedarbo problemų sprendimo būdas tuose regionuose, kuriuose jo lygis yra aukštas. Minėtos galimybės yra naudingos žemos kvalifikacijos asmenims, dirbusiems sunkų fizinį darbą, kurie yra nepajėgūs konkuruoti darbo rinkoje.

Kita vertus, šios įstatymo lengvatos gali dar labiau paskatinti paslėptą diskriminaciją dėl amžiaus, kuri, nors ir yra draudžiama įstatymais¹³, vis dėlto yra jaučiama šalies darbo rinkoje. Antai didžioji dauguma (apie keturis penktadalius) pagyvenusio amžiaus asmenų yra atleidžiami darbdavio iniciatyva. Informacija apie registruotą nedarbą rodo, kad, mažėjant bendram bedarbių skaičiui, nuolat didėja vyresnių kaip 50 metų amžiaus asmenų dalis (2002 m. pradžioje jų buvo 23,5 proc., 2003 m. – 25,2 proc., o 2004 m. pradžioje jie sudarė jau 27 proc. visų bedarbių). Darbdaviai nėra linkę įdarbinti pagyvenusio amžiaus žmonių – beveik 40 procentų šių asmenų po registracijos darbo biržoje neišsidarbina ilgiau kaip vienerius metus.

Todėl aptartos įstatymų nuostatos, numatančios ankstesnio išėjimo iš darbo rinkos galimybes, gali būti tik laikina gyventojų užimtumo problemų sprendimo priemonė, neatitinkanti tolesnių šalies socialinės-ekonominės bei demografinės raidos perspektyvų. Nacionalinėje gyventojų senėjimo pasekmių įveikimo strategijoje, patvirtintoje 2004 m. birželio 14 d. Vyriausybės nutarimu Nr. 737, teigiama, kad „tikslinga įgyvendinti užimtumo ir socialinę politiką, kuri sudarytų sąlygas vyresnio amžiaus darbingiems žmonėms kuo ilgiau išsilaikyti darbo rinkoje“. Siekiant šio tikslo, yra keliami uždaviniai „sukurti dalinio (palaiptinio) išėjimo į pensiją schemas, pagal kurias vyresnio amžiaus žmonės galėtų rinktis dalinį užimtumą ir dalinį išėjimą į pensiją, [...] ilgainiui pasiekti, kad vyrai ir moterys ilgiau galėtų priitaikyti savo gebėjimus darbo rinkoje ir vėliau eitų į pensiją“.

buvo registruotas bedarbiu Lietuvos darbo biržos teritorinėje darbo biržoje (Valstybės žinios, 2003, Nr. 114-5116).

¹³ Nuo 2005 m. sausio 1 d. įsigaliojusiam Lygių galimybių įstatyme (Nr. IX-1826, priimtas 2003 m. lapkričio 18 d.) draudžiama bet kokia tiesioginė arba netiesioginė diskriminacija dėl amžiaus (Valstybės žinios, 2003, Nr. 114-5115).

3.4. EUROPOS SAJUNGOS SOCIALINĖ POLITIKA NEIĞALIESIEMS: ŽMOGIŠKŲJŲ IŠTEKLIŲ DISKURSAS

ES socialinė politika, tapusi savarankiška ES politikos sritimi, apėmė ne tik naujus politikos aspektus, bet ir naujas socialines grupes (Geyer, p. 178). Pagyvenę žmonės, neiğgalieji, jaunimas ir moterys visada ES buvo laikomi socialinėmis grupėmis, kurios patiria sunkumų siekdamos įsitraukti į darbo rinką, tačiau tik nuo aštuntojo dešimtmečio buvo pripažintos teisėtomis ES socialinės politikos recipientėmis. Atsižvelgiant į Europos Komisijos siekius išplėtoti socialinės politikos priemones valstybėse narėse, ES politika šių socialinių grupių atžvilgiu devintajame dešimtmetyje pasiekė tam tikros pažangos priimtuose įstatymuose ir vykdomose programose. Kaip jau minėta, šios socialinės grupės buvo paminėtos Maastrichto (1992 m.) ir Amsterdamo (1997 m.) ES sutartyse, kiekviena iš jų paremta daugelio Europos masto interesų grupių. Nors tam tikros socialinės politikos sritys panašios, bet jų plėtos priemonės yra skirtingos.

2001 m. ES gyventojų surašymo duomenys rodo, kad ES-15 valstybių narių 14,5 procento darbingo amžiaus gyventojų (nuo 16 iki 64 metų) turi tam tikrą negalios formą, o naujose valstybėse narėse darbingo amžiaus neiğgalieji sudaro 25 procentus (COM(2003)650final). Be to, pastebėta, kad yra koreliacija tarp amžiaus ir negalios: senėjant visuomenei, neiğgaliųjų ES daugėja ir toliau daugės. Todėl reikšmingas yra ES požiūris į negalią: joje neskiriamos atskiros žmonių grupės, bet pripažįstama, kad neiğgalieji turi individualių poreikių. Toks požiūris yra labiau socialiai integruojantis ir reiškia esminį socialinės politikos posūkį nuo specialių programų neiğgaliesiems į lygių galimybių jiems sudarymą. Kaip pažymėjo Europos Komisija, socialinę ir ekonominę neiğgaliųjų integracijos politiką lemia dvi priežastys: humanistinis požiūris ir tai, kad jų nuolatinis darbas arba darbo siekis yra vertinamas kaip ES turtas: neiğgaliųjų atsidūrimas atskirtyje, darbo rinkos ir socialinio gyvenimo užribyje reiškia vilčių ir talentų nepanaudojimą, prarastus žmogiškuosius išteklius (COM (1999) 221 final, 21May 1999).

3.4.1. Neiğgaliųjų dimensijos raida Europos Bendrijos ir Europos Sąjungos institucijų dokumentuose

Neiğgalieji, kaip socialinė grupė, nebuvo reikšmingi ES socialinės politikos atsiradimui ir raidai. Europos Bendrijos politika neiğgaliesiems virtualiai neegzistavo šeštąjį ir septintąjį dešimtmečius. Paryžiaus (1951 m.) Anglies ir plieno bei Romos Euratomo (1957 m.) sutartyse neužsiminta apie ne-

įgaluosius. Buvo manoma, kad, kaip ir kitos socialinės grupės, dirbantys neįgalieji turėjo būti pajėgūs pasinaudoti bendrosios rinkos teikiamais pranašumais. Romos (1957 m.) sutartyje, kuria įsteigta Europos Ekonominė Bendrija (EEB), iškelti ekonominės integracijos uždaviniai ir tuo tikslu parodytas laisvo asmenų judėjimo užtikrinimo būtinumas, nurodyta, kad socialinės apsaugos sistemų skirtumai neturėtų trukdyti asmenų judėjimo laisvės. 117 ir 118 straipsniai socialinės politikos klausimais rėmėsi nuostata, kad valstybės narės turėtų glaudžiai bendradarbiauti siekdamos suderinti socialinės apsaugos sistemas, nors jokių specialių nuorodų į negalią nebuvo pateikta.

Neįgalieji buvo EEB steigėjų netiesioginio socialinės apsaugos rūpėsčio objektas, t. y. jais buvo domimasi tik tiek, kiek sveikatos apsaugos finansavimo skirtumai valstybėse narėse galėjo paveikti prekių, paslaugų ir darbo jėgos konkurencingumą valstybėse, kurių socialinio draudimo sistemos paremtos darbdavio ir darbuotojo įmokomis, nes kai kurios valstybės narės baiminosi patirti konkurencinių nuostolių dėl palyginti aukštos darbo kainos, gana dosnių išmokų ir jų paskatinto „gerovės turizmo“ (Dromantienė, 2005b, p. 142). Sudarydama sąlygas darbuotojams su negalia laisvai judėti, Komisija sumažino neišvežamų iš vienos valstybės narės į kitą išmokų sąrašą (Regulation (EEC) No 1408/71).

Dėmesys į neįgalųjų politiką, kaip ir į daugelį kitų EB socialinės politikos krypčių, buvo atkreiptas Bendrijos darbuotojų pagrindinių socialinių teisių chartijoje (1989 m.), kurioje formaliai pripažinti neįgalųjų siekiai savarankiškai gyventi. Ypač svarbu tai, kad chartijoje numatyti būdai, kaip neįgalieji galėtų būti naudingi visuomenės nariai, 26 straipsnyje akcentuojamas būtinumas imtis konkrečių papildomų priemonių, kurios padėtų užtikrinti jų socialinę ir profesinę integraciją, apimančią profesinį mokymą, ergonomiką, prieinamumą, mobilumą, transportą ir būstą (Commission, 1990, p. 19). Socialinės teisės neįgaliesiems deklaruotos ir 2000 m. gruodį priimtoje ES pagrindinių teisių chartijoje.

Mastrichto sutartis (1992 m.) nuvylė politikos neįgaliesiems kūrėjus: Susitarime dėl socialinės politikos, pridėtame kaip protokolas prie Europos Sąjungos sutarties, neįgalieji neišskirti kaip specifinė grupė. Be to, jis buvo neprivalomas Jungtinei Karalystei. Protokolo 2 straipsnis buvo vienintelė susitarimo dalis, netiesiogiai kelianti tam tikrus klausimus, susijusius su neįgalųjų politika: raginanti ES vykdyti politiką, skatinančią asmenų, iškritusių iš darbo rinkos, integraciją, o tai buvo ypač svarbu ir neįgaliesiems. Neįgalųjų poreikiai buvo integruoti į pasiūlymus didesnėms grupėms, paminėtoms Socialiniame protokole, tokioms kaip „asmenys, iškritę iš darbo rinkos“.

Neįgaliųjų lygių galimybių užtikrinimo teisėmis pagrįstas požiūris tapo esminiu interesų grupių nuomonių sueities tašku paremiant socialinę politiką neįgaliesiems per Amsterdamo sutarties derybas 1997 m. Amsterdamo sutarties paskutiniame variante neįgaliųjų interesai buvo įtraukti į naują 13 nediskriminavimo straipsnį (*ex 6a*), kuris suteikė Tarybai teisę (veikiant vienbalsiai) imtis „atitinkamų veiksmų kovoti su diskriminacija dėl lyties, rasės, etninės kilmės, religijos arba tikėjimo, *negalios*, amžiaus arba seksualinės orientacijos“ (Consolidated versions, p. 47). Tačiau šis straipsnis pats savaime neturėjo tiesioginio poveikio, nesukūrė nediskriminavimo politikos ir patvirtino, kad kovos su diskriminacija veiksmų planas gali būti priimtas Europos Tarybos vienbalsiai (visais balsais), o tai sunkino jo patvirtinimą. 129 straipsniu Taryba įpareigota skatinti pasikeitimo informacija ir gerą patirtimi organizavimą užimtumo srityje, o 137 straipsniu įgaliota veikti plėtojant iškritusių iš darbo rinkos asmenų integraciją. Nors neįgalieji ir buvo įtraukti į iškritusių iš darbo rinkos grupių apibrėžimą, tačiau nebuvo įvardinti kaip reikalingi didesnio dėmesio negu bet kuri kita atskirties grupė. Opozicija radikaliam neįgaliųjų teisių ekspansijai į ES lygmens teisę pasirodė paplitusi, ypač buvo didelė Vokietijos opozicija. Amsterdamo sutartis suteikė neįgaliųjų socialinei politikai atramos tašką, tačiau reikėjo tolesnių įstatymų įtvirtinant lygiomis galimybėmis ir teisėmis pagrįstą požiūrį (Geyer, p. 193). Taip XX a. pabaigoje valstybės narės prisiėmė atsakomybę už veiksmų planą remiant neįgaliuosius žmones.

Įgyvendinant Lisabonos (2000 m.) užimtumo visiems ir lygių galimybių užtikrinimo strategiją, kurios uždavinys įtvirtinti ir plėtoti Europos socialinį modelį ir skatinti socialinę sanglaudą, didelę reikšmę turi ES socialinių veiksmų planas 2004–2010 m., kuriuo siekiama užtikrinti lygias galimybes neįgaliesiems (COM (2003)650 final). Jame keliami uždaviniai:

- išsamiai įgyvendinti direktyvą dėl vienodo traktavimo įsidarbinant ir dirbant;
- sustiprinti neįgaliųjų lygių galimybių užtikrinimo aspektus tiesiogiai susijusiose Bendrijos politikos srityse;
- pagerinti darbo ir paslaugų prieinamumą visiems.

Svarbu tai, kad ES įsipareigojimai neįgaliesiems piliečiams įgyvendinami kartu su požiūriu į negalią, pagrįstu ne pasyvios pagalbos konceptu, bet integracijos idėja ir jų aktyviu dalyvavimu ekonominiame ir socialiniame gyvenime. Pagrindinis veiksmų plano tikslas – pripažinti ir ginti žmonių su negalia teises. Toks požiūris išplėtotas ES socialinės politikos dokumente „Socialinė darbotvarkė (Social Agenda) 2005–2010 m.“, pabrėžiančiame du pagrindinius uždavinius: siekti visiško užimtumo ir didesnės visuomenės sanglaudos, t. y. užtikrinti lygias galimybes visiems. Pripažindama įvairovę

ir nediskriminavimą, Europos Komisija numatė daug priemonių tautinių mažumų, vyrų ir moterų, neįgaliųjų lygioms galimybėms įgyvendinti bei 2007 paskelbė Europos lygių galimybių metais. Neįgaliųjų lygių galimybių srityje Komisija pristato savo veiksmų plano naujas versijas ir kas dveji metai Europos neįgaliųjų dienos proga skelbia neįgaliųjų padėties ataskaitą. Plane numatytų veiksmų įgyvendinimas žymiai pagerintų neįgaliųjų užimtumą ir jų socialinę integraciją (COM (2005)33 final). Pastangos kovoti su neįgaliųjų žmonių marginalizacija (arba ją likviduoti) skatina Europos socialinės įterpties procesą valstybių narių nacionaliniuose veiksmų planuose.

3.4.2. Neįgaliųjų socialinė dimensija Europos Sąjungos programose: dalinis lygių galimybių užtikrinimas

Užtikrinant neįgaliųjų lygias galimybes įsitraukti į darbo rinką svarbios ES programos, kuriose daug dėmesio teikiama neįgaliųjų specifiniams poreikiams.

Pirmosios nuorodos į neįgaliųjų mokymą ir užimtumą atsirado septintojo dešimtmečio pradžioje. 1961 m. Komisija pateikė pasiūlymą sukurti profesinio mokymo politiką, kuriame neįgalieji buvo aiškiai įvardinti kaip viena iš grupių, kuriai turi būti skiriama ypač daug dėmesio (Collins, 1975, p. 55–56). Šio laikotarpio studijos rodė, kad fiziškai neįgalūs kalnakasiai patiria žymiai daugiau sunkumų siekdami įsidarbinti arba pakeisti darbo vietą (Collins, 1975, p. 50–51). 1963 m. gegužę Europos Taryba priėmė naują reglamentą (47/63/EEC), kuris praplėtė bedarbio sąvokos apibrėžimą, į jį įtraukdamas asmenis, praradusius darbą dėl fizinės arba psichinės negalios. Šis platesnis apibrėžimas leido neįgaliesiems darbininkams pasinaudoti profesinio mokymo fondų teikiama parama. 1965 m. 21 procentas išlaidų, skirtų asmenims perkvalifikuoti, buvo skirta neįgaliesiems perkvalifikuoti. 1967 m. neįgalūs darbininkai gavo beveik 42 procentus perkvalifikavimui skirtos paramos, nors jie tesudarė 12 procentų visų darbininkų, siekiančių perkvalifikavimo. Netgi daugiau – neįgaliesiems buvo skirta nemažai dėmesio atliekant 1971 m. Europos socialinio fondo reformą (ESF), kurios vienas iš dviejų pagrindinių prioritetų buvo remti asmenų su negalia reabilitaciją (Commission, 1998, p. 14).

Nors Bendrijos ir Sąjungos sutartyse atskiros sunkumus patiriančios socialinės grupės nebuvo paminėtos, taip pat nebuvo su jais susijusių įstatymų, programos neįgaliesiems pasirodė anksčiau negu Bendrijos chartija. 1974 m. Socialinių veiksmų programoje Komisija teigė, kad „neįgalieji sudaro grupę, kuriai būtinas neatidėliotinas Bendrijos dėmesys (Commission,

1974, p. 16). 1974 m. socialinių veiksmų programoje siūlytos priemonės, skatinančios profesinę ir socialinę neįgaliųjų rehabilitaciją (OJ, C 13/1 12.2.74). Kartu su bendrais tikslais pagerinti visų Europos piliečių gyvenimo kokybę Komisija priėmė ir įgyvendino daug veiksmų programų, skatinančių socialinę ir ekonominę integraciją maždaug 10 procentų Bendrijos gyventojų, turinčių fizinę, protinę arba sensorinę negalią. Iš Komisijos Tarybai pateiktų septynių neatidėliotinų veiksmų pasiūlymų du (reikalavimas didesnės ESF paramos neįgaliesiems darbininkams ir veiksmų programos neįgaliesiems darbininkams sukūrimas atviroje rinkos ekonomikoje) buvo tiesiogiai susiję su neįgaliaisiais. Komisija netgi užsibrėžė uždavinį sukurti ilgalaike neįgaliųjų reintegracijos programą, kuri apimtų:

- profesinio mokymo ir specialių užimtumo sąlygų sudarymą;
- specialią programą, skirtą neįgaliųjų aprūpinimo būstu poreikiams tenkinti;
- tolesnes studijas ir seminarus, teikiančius daug dėmesio vietiniams eksperimentams įtraukiant asmenis, turinčius sunkią negalią, į bendruomenės gyvenimą.

Daug skubių pasiūlymų ir akivaizdus būtinumas sukurti ilgalaike strategiją rodė, kad neįgaliesiems skiriama daugiau EB socialinės politikos dėmesio negu kitoms labiausiai pažeidžiamoms socialinėms grupėms.

Nors 1974 m. Socialinių veiksmų programoje buvo skirta daugiau dėmesio neįgaliesiems, visa socialinė politika patyrė stagnaciją aštuntojo dešimtmečio pabaigoje ir devintojo dešimtmečio pradžioje. 1981 m. buvo priimta pirmoji veiksmų programa neįgaliesiems (Waddington, 1995, 3 skyrius). Ši maža veiksmų programa (1983–1987 m.) rėmė nacionalines pastangas dalintis patirtimi švietimo, mokymo, užimtumo, socialinės apsaugos ir rūpybos sistemų, komunikacijos, mobilumo ir būsto srityse (OJ, C 347/1 31.12.81), skatino vietinę valstybių narių veiklą, bet neplėtojo Europos lygio politikos, skirtos mokymui, užimtumui, aprūpinimui būstu ir kt.

Kitas svarbus neįgaliųjų politikos teisės aktas pasirodė tik 1986 m., kai, remdamasi Komisijos memorandumu, Taryba priėmė neįpareigojančią Europos Bendrijos neįgaliųjų žmonių užimtumo rekomendaciją ir gaires (86/379/EEC). Rekomendacijoje valstybės narės raginamos imtis visų įmanomų priemonių didinti neįgaliųjų galimybes dirbti ir mokytis profesijos, nustatyti realius užimtumo uždavinius neįgaliesiems ir būtinų veiksmų planą jiems mokytis ir įsidarbinti. Svarbiausia buvo tai, kad rekomendacijos preambulėje tvirtinama, kad neįgalieji turi tokias pačias kaip ir kiti dirbantieji teises į lygias mokymosi ir užimtumo galimybes. Nors veiksmų programa buvo nedidelė, o rekomendacijos neįpareigojančios, tačiau bet koks socialinės politikos faktas tuo metu buvo vertinamas kaip reikšmingas pasi-

ekimas ir akivaizdi dėmesio neįgaliesiems skirtai socialinei politikai išraiška.

1988–1989 m. buvo EB neįgaliųjų politikos proveržio metai: 1987 m. pasibaigus pirmajai veiksnių neįgaliesiems programai Komisija pageidavo, o Taryba 1988 m. balandį pritarė, kad ji būtų tęsiama (88/231/EEC). 1988 m. Taryba priėmė antrąją Bendrijos programą 1988–1991 m., pavadintą „Europos Bendrijos neįgaliųjų žmonių savarankiškas gyvenimas atviroje visuomenėje“ (HELIOS), skirtą skatinti žmonių su negalia socialinę integraciją ir savarankišką gyvenimo būdą. HELIOS savo uždaviniais ir sprendimais buvo artima pirmajai programai. Keliant tikslą skatinti žmonių su negalia socialinę integraciją ir savarankišką gyvenimo būdą, joje raginama puoselėti ir skleisti gerąją praktiką dirbant su neįgaliaisiais, žadama įdiegti naujas naudojimosi informacinėmis technologijomis strategijas, EB įpareigojama parengti programas neįgaliesiems moterims ir integruoti neįgalius mokinius. 1988 m. reorganizuotam Socialiniam fondui buvo suteikta teisė finansuoti projektus neįgaliesiems vykdant programą HORIZON. Nuo 1989 iki 1993 m. per HORIZON skirta daugiau kaip 300 mln. ECU programoms, gerinančioms žmonių su negalia arba tų, kurie gali būti atskirti nuo užimtumo dėl kitų priežasčių, darbo sąlygas ir perspektyvas (Commission, 1998, p. 21).

Paskutiniame amžiaus dešimtmetyje pasirodė daug mažesnių programų ir teisinių aktų neįgaliesiems. 1990 m. gegužę Taryba priėmė rezoliuciją, kurioje skatino valstybes nares padėti neįgaliesiems mokytis įprastose mokyklose, skatinti mokinių ir studentų su negalia integraciją visais įmanomais atvejais į įprastą švietimo sistemą (OJ C 162,3.7.1990). Nors šiai rezoliucijai įgyvendinti nebuvo skirta lėšų, tačiau ataskaita apie valstybių narių pažangą šioje srityje 1992 m. buvo perkelta į darbotvarkę. Vykdydama savo įsipareigojimus, iškeltus 1989 m. socialinių veiksnių programoje, 1991 m. Komisija paskelbė pasiūlymą Tarybos direktyvai dėl mobilumo ir transporto paslaugų neįgaliesiems gerinimo (COM(90)588 final), kuriame pabrėžė, kad valstybės narės turi užtikrinti, kad transportas neįgaliesiems turi būti prieinamas, pasiekiamas, įmanomas pagal kainą kaip ir kitos visuomeninio transporto formos, nes galimybė susisiekti yra viena iš esminių sėkmingo profesinio mokymo ir užimtumo sąlygų.

Tačiau svarbiausi socialinės politikos neįgaliesiems rezultatai akivaizdūs jau veikiančioje programoje (HELIOS) ir struktūrinių fondų veikloje. Kaip buvo žadama 1989 m. socialinių veiksnių programoje, Komisija 1992 m. parėmė pasiūlymą pratęsti ir praplėsti HELIOS programą. 1993 m. Taryba sutiko remti HELIOS II programą 1993–1996 m. (Decision 93/136/EEC), kurioje pabrėžta bendradarbiavimo bei informacijos keitimo-

si tarp šalių narių svarba. Be to, sutariama, kad, sprendžiant žmonių su negalia problemas, turi būti ypač stiprinamos nevyriausybinų organizacijų politinės galios bei kompetencija.

HELIOS II buvo skirti 37 mln. ECU ir išskirtos keturios pagrindinės sritys:

- išplėtoti ir pagerinti informacinę veiklą valstybėse narėse ir NVO;
- koordinuoti ir didinti veikiančių programų poveikumą;
- skatinti valstybių narių bendradarbiavimo politiką ir gerąją praktiką;
- bendradarbiauti su socialiniais partneriais ir skatinti NVO veiklą Europos lygiu.

Įgyvendinant programą, Europos neįgaliesiems buvo sukurtas kompiuterizuotos informacinės sistemos tinklas, pavadintas HANDYNET, teikiantis informaciją apie techninę pagalbą ir specialistų kompanijų bei organizacijų adresus. TIDE programa, kuriai buvo skirta 35 mln. ECU, skirta sukurti Europos reabilitacijos technologijų rinką, įsteigti Europos neįgaliųjų forumą (European Disability Forum (EDF)). EDF buvo įsteigtas finansuojant HELIOS programai kaip skėtinė ES veikiančių NVO organizacija (Hurst, 1995). Jos tikslas – skleisti informaciją tarp ES institucijų, nacionalinių vyriausybių ir nevyriausybinų organizacijų.

Reikšmingas socialinės politikos neįgaliesiems raidos etapas – 1993 m. struktūrinių fondų – Europos lygio finansinės priemonės remti įvairias iniciatyvas – veiklos peržiūra. Struktūriniams fondams finansuojant, ankstesnė HORIZON programa buvo pertvarkyta į EMPLOYMENT-HORIZON, kuriai skirta 730 mln. ECU 1994–1999 m. pagerinti neįgaliųjų ir kitų sunkumų patiriančių grupių užimtumą (Commission, 1996, p. 60). Iš viso 1993–1999 m. 800 mln. ECU buvo skirta neįgaliesiems ir jiems artimoms socialinėms grupėms. Šiuo laikotarpiu neįgaliųjų lygioms galimybėms užtikrinti buvo svarbus ES dokumentas – trejų metų programa, patvirtinta 1993 m., skirta jauniems žmonėms su negalia integruoti į bendrą švietimo sistemą ir mokyti neįgaliuosius savarankiškai gyventi, skatinanti ekonominę ir socialinę Europos Sąjungos sanglaudą (OJ L56/30 9.3.93).

Svarbu pasakyti, kad, kuriant ekonominės paramos mechanizmus, politika neįgaliesiems pasiekė tam tikrų laimėjimų priimant įstatymus paskutinį amžiaus dešimtmetį. 1993 m. Žaliajame socialinės politikos dokumente teigiama, kad, siekiant paskatinti neįgaliųjų socialinę integraciją, būtinos specialios sąlygos, institucijos ir teisės, tačiau jos neturi būti kliūtis arba alternatyva lygių galimybių užtikrinimo principui – t. y. žmones su negalia laikyti visaverčiais visuomenės nariais (Commission, 1993, p. 48). Tačiau, išskyrus tai, kad patvirtinti išpareigojimai HELIOS programai, šiame dokumente nėra jokių naujų pasiūlymų. Valstybės narės atsižvelgė į šį dokumen-

ta: Vokietija, įgyvendindama lygias galimybes mokytis ir dirbti, padarė šiek tiek daugiau negu veikiančių programų išpareigojimai; 1995–1997 m. vykdydamos vidutinio laikotarpio socialinių veiksmų programą, Ispanija, Prancūzija, Italija ir net Jungtinė Karalystė, atsižvelgdamos į Žaliajį dokumentą, išreiškė savo tvirtą paramą HELIOS ir HORIZON programoms, tačiau ne rūpestį dėl tolesnio įstatymų priėmimo; tik Prancūzija parėmė nepriimtą neįgaliųjų transporto direktyvą. 1994 m. Baltajame dokumente taip pat pabrėžti integracijos klausimai, tvirtinama, kad neįgalieji turi tokias pačias teises kaip ir kiti, ir veiksmų programoje pateikti keli programiniai uždaviniai neįgaliųjų politikai įgyvendinti. Pasibaigus HELIOS II programai 1996 m. Komisija ją įvertino ir pritarė ją tęsti – t. y. neįgaliųjų užimtumo aspektą įtraukti į 1997 m. užimtumo strategiją. Tuo tikslu buvo skatinama plėtoti gerosios praktikos įdarbinant neįgaliuosius sklaida, pateikti bendravimo panaikinant diskriminacines kliūtis pavyzdžių ir įgyvendinti rekomendaciją sukurti neįgaliųjų automobilių stovėjimo aikštelių ženklus (COM (95) 696 final).

Naujus neįgaliesiems skirtos socialinės politikos uždavinius išklėdė Komisija 1996 m. pranešime apie lygias žmonių su negalia galimybes (COM (96) 406 final), kuriame apžvelgė kliūtis įgyvendinant lygias galimybes ir pristatė naują požiūrį – tolimą tradicinei socialinės ir ekonominės kompensacijos neįgaliesiems sampratai ir išplėtotą į neįgaliųjų lygių teisių įgyvendinimą, pabrėžė neįgaliųjų lygių galimybių užtikrinimo būtinumą visuose su tuo susijusiuose politikos dokumentuose. Valstybės narės buvo skatinamos paremti neįgaliųjų lygias galimybes, sudaryti sąlygas neįgaliesiems dalyvauti visuomeniniame gyvenime pašalinant kliūtis, atverti jiems įvairias visuomenės sritis, svarbiausia užimtumo, skatinti palankų visuomenės požiūrį į neįgaliuosius. 1997 m. rezoliucijoje (OJ C 12, 13.1.1997) skelbiamas naujas požiūris į neįgaliuosius, tačiau neskirta papildomų finansų ir nekeliamas klausimas dėl būtinumo priimti įstatymus. Nors ji buvo svarbi kaip Komisijos bandymas pabrėžti ir propaguoti lygiomis teisėmis ir galimybėmis įgyvendinimu grįstą požiūrį į neįgaliuosius, iš tiesų praktiškai ir įstatymiškai ji buvo ribota. Paskatintas šios rezoliucijos, tais pačiais metais (1997 m.) Europos neįgaliųjų forumas paskelbė Europos neįgaliųjų moterų manifestą ir projektą PROMISE – tai programa neįgaliesiems „Gyvenimas ir darbas informacinėje visuomenėje“ (COM (96) 389 final), kurios tikslas buvo parengti atvejų studiją, rodančią informacinės visuomenės naudą neįgaliesiems ir pagyvenusiems.

1998 m. pradžioje buvo patvirtinta socialinių veiksmų programa 1998–2000 m., ir neįgaliųjų grupė įtraukta į užimtumo gaires. Skyriaus „Lygių galimybių politikos stiprinimas“ 79 punkte teigiama, kad valstybių narių si-

ekis skirti specialų dėmesį žmonių su negalia problemoms dera su dalyvavimu darbo rinkoje. Šis reikalavimas nebuvo stiprus ir vienas iš daugelio, bet tai buvo didžiulė ES neįgaliųjų politikos kūrėjų pergalė (COM(98) 259final). Reikšminga, kad pagrindiniai programos tikslai buvo skatinti integruotos visuomenės kūrimąsi, parengti asmenis gyventi besikeičiančioje darbo rinkoje visuotinės globalizacijos ir spartaus technologijų tobulėjimo laikais. Programoje patvirtinta Komisijos parama naujai Europos neįgalumo strategijai, numatyta 1996 m. Tarybos rekomendacijoje, nereikalaujant tolesnių įstatymų. Vienintelė dalis, reikalaujanti įstatymų neįgaliesiems, buvo 1998–2000 m. socialinių veiksmų programoje paminėta 1990 m. direktyva dėl transporto neįgaliesiems, kuriai Komisija akivaizdžiai neteikė pirmumo. Tačiau reikia pripažinti Europos Tarybos nuopelną priimant 1998 m. rekomendaciją dėl standartizuoto leidimo naudotis neįgaliųjų mašinų stovėjimo aikštele įvedimo iki 2000 m. sausio 1 d., nes tai pagerino sąlygas neįgaliesiems keliauti Europos Sąjungoje (98/376/EC). Neįgaliesiems keliauti ES padėjo ir Europos Tarybos 2006 m. reglamentas dėl neįgaliųjų ir asmenų su ribotomis judėjimo galimybėmis teisių keliant oru. Reglamente nustatytos neįgaliųjų naudojimosi oro paslaugomis taisyklės, pagal kurias oro uostai negali atsisakyti rezervuoti jiems bilietų (įsigaliojo 2007 m. liepos 27 d.), ir apibrėžti oro uostų techniniai uždaviniai ir reikiama personalo kvalifikacija teikiant pagalbą neįgaliesiems (įsigalios 2008 m. liepos 26 d.) (EC Regulation 1107/2006).

Reikšminga, kad 1999 m. ES suvienijo visų fondų lėšas, skirtas labiausiai pažeidžiamoms socialinėms grupėms, į vieną pagrindinę programą, pavadintą EQUAL. Neįgaliųjų užimtumo politika tapo 1999 m. užimtumo gairių prioritetu ir pirmuoju šios politikos ramsčiu. Ypač svarbi 2000 m. lapkričio Europos Tarybos direktyva dėl vienodo traktavimo įsidarbinant ir dirbant (2000/78/EC). Reikšminga ES programa mažinant skurdą ir atskirti yra „PROGRESS“ (2007–2013 m.), kurios tikslas sudaryti lygias galimybes užimtumo politikoje dalyvauti visiems, o ypač neįgaliesiems.

ES dirba tik 42 procentai neįgaliųjų (plg. su 65 procentais sveikųjų), 52 procentai žmonių, turinčių negalią, yra ekonomiškai neaktyvūs (plg. su 28 procentais jos neturinčiais) (COM(2003)650final). Taip ES siekiama, kad žmonės su negalia turėtų tokias pačias kaip ir kiti žmogaus teises, būtų naikinamos kliūtys ir kovojama su bet kokia su negalia susijusia diskriminacija. Vis dėlto, nepaisant daugelio pagalbos neįgaliesiems programų, europinio lygio atstovaujančios institucijos veiklos, vis dar nėra konkrečios įstatymais pagrįstos bazės, įtvirtinančios neįgaliųjų teises Europos Sąjungoje (Geyer, 2000, p. 195). Lyginant su kitomis problemiškomis socialinėmis grupėmis, neįgalieji gavo daug didesnę ekonominę paramą savo progra-

moms vykdyti ir įtvirtinti neįgalumo aspektus ES įstatymuose. Tačiau ES neįgaliųjų politika netapo pagrindine socialinės politikos sritimi ir liko priedėliu, nors ir labai svarbiu, tokių reikšmingų politikos krypčių kaip mokyklas ir užimtumas.

3.4.3. Neįgaliųjų socialinė apsauga Europos Sąjungos valstybėse narėse

Socialinė politika neįgaliųjų socialinės apsaugos atžvilgiu įvairiose ES valstybėse narėse yra skirtinga. Šiuos skirtumus iš esmės sąlygoja šalyse veikiančios socialinės gerovės modelis. Pasak L. Hantrais, konservatyviojo-korporatyvinio tipo gerovės valstybėse (Vokietijoje, Austrijoje, Prancūzijoje, Italijoje) invalidumo pensijų mokėjimas yra neatsiejamas nuo privalomojo socialinio draudimo įmokų. Tad pensijų dydis neįgaliesiems yra tiesiogiai susijęs su jų pajamomis. Pastaruoju metu vis labiau pripažįstami tokios sistemos trūkumai, kadangi neįgalūs asmenys paprastai neturi galimybių įgyti būtiną darbo stažą bei gauti didesnes darbo pajamas. Socialdemokratinio tipo gerovės valstybėse (Danijoje, Švedijoje, Suomijoje) neįgaliesiems yra skiriamos valstybinės pensijos, kurių dydis nepriklauso nuo asmens dalyvavimo darbo rinkoje bei gaunamų pajamų. Šios išmokos yra finansuojamos apmokestinant visus šalies gyventojus, o teisė į socialinę apsaugą yra pagrįsta pilietybės principu ir universalių paslaugų teikimu. Vis dėlto šiose šalyse papildomai veikia socialinio draudimo įmokomis pagrįstos privaloma bei savanoriška privati pensijų sistemos. Didžiojoje Britanijoje, t. y. liberalaus tipo gerovės valstybėje, siekiama padėti tik labiausiai skurstantiems gyventojams, tarp jų ir neįgaliesiems. Čia dominuoja privatūs pensijų fondai, o valstybės aprūpinimas, lyginant su kitomis ES šalimis narėmis, yra minimalus. L. Hantrais teigimu, valstybinės pensijos Didžiojoje Britanijoje paskutiniajame XX a. dešimtmetyje buvo gana mažos. Graikijoje, Portugalijoje bei Ispanijoje, prisijungusiose prie ES vėliau negu aukščiau minėtos šalys, yra taikomi konservatyvaus socialinės gerovės modelio principai. Vis dėlto statistiniai duomenys rodo, kad valstybinių pensijų neįgaliesiems lygis šiose valstybėse amžių sandūroje buvo žemesnis negu kitose žemyno šalyse. Tai aiškinama blogesne Pietų Europos šalių ekonomine padėtimi (Hantrais, 2000, p. 153–155).

Nors neįgaliesiems skirta politika įvairiose ES šalyse skirtinga, pagalbos neįgaliesiems kryptys yra bendros. Viena iš jų – siekis suvienodinti invalidumo pensijų sistemas. Svarbu pažymėti, kad daugumoje valstybių narių šiuo metu veikia socialiniu draudimu pagrįstos ir su pajamomis susietos

pensijų sistemos. Tačiau beveik kartu su šiomis sistemomis ES veikia bei steigiami nauji privatūs pensijų fondai.

Kita svarbi problema Europoje – neįgaliųjų globos užtikrinimas, jos kokybė bei finansavimas. Pagrindiniai veiksniai, lėmę šios problemos išskėlimą, yra spartus žmonių su negalia gausėjimas bei neformalios pagalbos tinklo silpnėjimas. Dauguma šalių narių orientuojasi į globos deinstitutionalizaciją ir bendruomeninių paslaugų žmonėms su negalia plėtojimą. Tačiau XXI a. pradžioje vis dar daug skirtumų ES neįgaliųjų globos srityje. Pavyzdžiui, Šiaurės Europos valstybėse globos paslaugos yra priskirtos vietinės valdžios institucijų kompetencijai, o pietinėse Viduržemio jūros šalyse, priešingai, už neįgaliųjų globą yra atsakingi artimi giminaičiai (Hantrais, 2000, p. 158–159).

Neįgaliųjų politikos plėtrą itin paspartino tai, kad Jungtinės Tautos 2003 m. paskelbė neįgaliųjų metais, suteikė žmonėms su negalia unikalią galimybę nacionaliniu, regioniniu ir vietiniu lygiu iškelti su jais susijusias problemas, nustatyti politikos prioritetus ir paskatinti įgyvendinti specialias priemones. Buvo organizuota tūkstančiai diskusijų, konferencijų, primenančių apie neįgaliųjų lygias teises ir siekius tapti visaverčiais ekonominio ir socialinio gyvenimo dalyviais ir analizuojančių, su kokiomis kliūtimis jie susiduria kasdieniniame gyvenime. Šios problemos buvo sprendžiamos valstybėse narėse kartu įgyvendinant Bendrijos direktyvą dėl vienodo neįgaliųjų traktavimo įsidarbinant ir dirbant. Pavyzdžiui, Danija įsipareigojo per dvejus metus įrengti 800–1200 būstų neįgaliesiems, o Vokietijoje ši direktyva buvo įgyvendinama kartu su ankstesniais įstatymais (COM(2003) 650final). Tačiau svarbu tai, kad ir valstybių narių, ir Europos Sąjungos lygiu Europoje neįgaliųjų metai paskatino naujas neįgaliųjų socialinės integracijos iniciatyvas.

Svarbu pasakyti, kad skiriasi valstybių senbuvių ir naujai 2004 m. gegužės 1 d. įstojusių narių socialinė politika neįgaliesiems. Lygių galimybių neįgaliesiems užtikrinimo tendencijos gajos ES valstybėse senbuvėse, nors tebėra keletas kliūčių, kurioms įveikti reikia daugiau pastangų – tai fizinės, administracinės ir teisinės kliūtys, naujo požiūrio į neįgaliuosius, naujų technologijų neįgaliųjų užimtumui įdiegimo sunkumai. Daugelyje naujų valstybių narių neįgaliųjų socialinė politika orientuota į segregaciją, o ne į lygių galimybių užtikrinimą visose politikos srityse. Neįgaliųjų politika šiose šalyse tik dabar atsitraukia nuo „protekcionistinės“ politikos ir medicininių negalios modelių. Be to, posūkis nuo socialistinio garantuoto užimtumo iš pradžių sukėlė aukštesnį žmonių su negalia nedarbo lygį ir tai nebuvo kompensuota būtiniausias socialinės paramos sistema ir lygių galimybių sudarymu neįgaliesiems įsidarbinti ir konkuruoti darbo rinkoje. Be to, Užimtu-

mo lygių galimybių direktyva nėra išsamiai įgyvendinta naujų valstybių politikoje ir praktikoje, nes nepritaikyta darbo ir gyvenamoji aplinka (The Social situation in the European Union, 2004, p. 24). Kalbant apie neįgalaus jaunimo profesines perspektyvas Europoje, Anglija ir Vokietija išskiriamos kaip labiausiai pažengusios suteikdamos paramą įsidarbinant ir darbo vietoje, Lietuvoje ir Latvijoje neįgaliųjų įsidarbinimas dažniausiai grindžiamas asmenine iniciatyva, o parama darbo vietoje nepakankama (Baranauskienė, 2001, p. 9–18).

3.4.4. Lietuvos socialinės politikos neįgaliesiems aspektai

Kalbant apie socialinės politikos neįgaliesiems pokyčius Lietuvoje, būtina pasakyti, kad Lietuvos socialinė politika, taip pat ir politika neįgaliesiems nuo nepriklausomybės atkūrimo 1990 m. buvo plėtojama dviem kryptimis: socialinės apsaugos ir užimtumo politikos. Tačiau atkūrus Lietuvos nepriklausomybę, valstybės socialinė politika vos ne visą dešimtmetį labiau orientavosi į paramą ir socialinę apsaugą negu į aktyvios užimtumo politikos kūrimą. Nors buvo skelbiamos nedarbo prevencijos, užimtumo rėmimo, darbo rinkos profesinio mobilumo didinimo pirmumas, tačiau darbo rinkos politika dažniau buvo įgyvendinama pasyviomis priemonėmis, pavyzdžiui, skiriant bedarbio pašalpą. Nors 1999 m. aktyviomis darbo rinkos politikos priemonėmis buvo vadinamas profesinis mokymas, nedarbo prevencija ir darbo pasiūlos bei paklausos derinimas, užimtumo rėmimas (Socialinis pranešimas, 1999, p. 23–49), tačiau šios strategijos daugiausia buvo įgyvendinamos neperžengiant Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos kompetencijos ribų (pvz., kalbant apie profesinį mokymą, nagrinėjama tik darbo rinkos profesinio mokymo sistemos padėtis, net neužsimenant apie Švietimo ir mokslo ministerijai pavaldžių institucijų veiklą). Nesidomėta kitų socialinių partnerių (Švietimo ir mokslo, Ūkio, Finansų ministerijų, profesinių sąjungų, darbdavių ir kitų visuomeninių organizacijų) vieta ir bendradarbiavimo galimybėmis darbo rinkoje, trūko bendro požiūrio ir strategijos (Baranauskienė, Ruškus, 2004, p. 24).

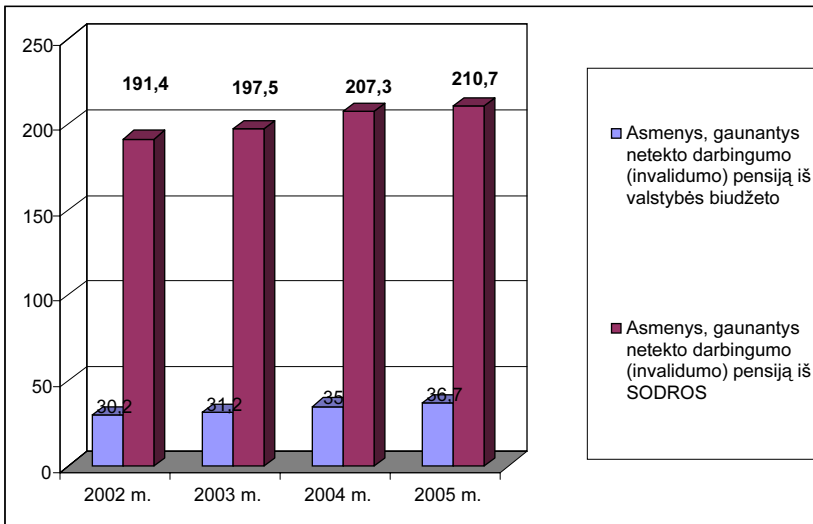
Istojimas į ES buvo naujas Lietuvos socialinės politikos postūmis, paskatinęs pakeisti požiūrį į neįgaliuosius. Pokyčius didele dalimi skatino akivaizdus neįgaliųjų skaičiaus didėjimas Lietuvoje: 1990–2005 m. šių žmonių padaugėjo daugiau kaip 1,5 karto. Pažymėtina, kad daugėja darbingo amžiaus žmonių, pirmą kartą pripažintų neįgaliaisiais. Tai lemia ne tik gyventojų sveikatos sutrikimai, bet ir ekonominės, socialinės problemos: bedarbystė, mažai išvystyta profesinės reabilitacijos sistema, valstybės vykdoma socialinių lengvatų politika.

Svarbi neįgaliųjų socialinės apsaugos forma – socialinė parama, grindžiama solidarumo ir subsidiarumo principais. Anot Josepho Hoffnerio (1996), visuomenė išsipareigoja padėti konkrečiam individui, kuris savo ruožtu taip pat atsakingas už kitų gerovę, kai socialinė pagalba tinkamai skirstoma, koordinuojama, socialinių-ekonominių problemų sprendimo pirmenybę atiduodant savivaldai, aktyviai dalyvaujant bendruomenei, ugdam pilietinius gebėjimus. Atkreiptinas dėmesys, kad socialinę paramą sudaro piniginė parama, t. y. socialinės išmokos ir socialinės paslaugos. Socialinės ir darbo ministerijos duomenimis, 2005 m. šalyje gyveno 248 260 asmenų, gaunančių netekto darbingumo (invalidumo) pensijas arba išmokas, bei apie 2000 asmenų, kurie neturėjo teisės gauti jokios netekto darbingumo (invalidumo) pensijos arba išmokos, t. y. iš viso Lietuvoje yra apie 7 procentai asmenų, kurie yra pripažinti neįgaliais (Socialinis pranešimas, 2005–2006 m., p. 101). Tai, kad neįgaliųjų asmenų skaičius linkęs augti, rodo faktas, kad 2003 m. šalyje gyveno 229 230 asmenų, gaunančių invalidumo pensijas ir sudarantys apie 6,5 procento visų šalies gyventojų (Socialinis pranešimas, 2003, p. 126). 2005 m. pirmą kartą neįgaliaisiais pripažinti 22 300 darbingo amžiaus asmenų. Palyginus su 2004 m., jų padaugėjo beveik 5 procentais, ir 1000 darbingo amžiaus asmenų teko 10 neįgaliųjų. Moterys sudarė 47 procentus, vyrai – 53 procentus. Reikėtų pasakyti, kad neįgaliųjų skaičius Lietuvoje atitinka Jungtinių Tautų Organizacijos duomenis, kad pasaulyje žmonės su negalia sudaro apie 10 procentų visų gyventojų. Visuomenės senėjimo procesas turi įtakos ir neįgaliųjų skaičiaus didėjimui – daugėjant vyresnio amžiaus žmonių, didėja ir jų dalis tarp visų neįgaliųjų asmenų. Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos duomenimis, net 36 procentus neįgaliųjų sudaro asmenys, sulaukę pensinio amžiaus. Darbingo amžiaus asmenys, kuriems nustatytas darbingumo lygis arba invalidumo grupė, sudaro 58 procentus, vaikai su negalia – apie 6 procentus bendrojo neįgaliųjų skaičiaus (Socialinis pranešimas, 2005–2006 m., p. 101–102).

Neįgalūs asmenys, kuriems nustatytas darbingumo, neįgalumo lygis arba invalidumas, įgyja teisę gauti netekto darbingumo (invalidumo) pensiją, kuri valstybiniu socialiniu draudimu draustiems asmenims mokama iš Valstybinio socialinio draudimo fondo (SODRA) lėšų, nedraustiems valstybiniu socialiniu draudimu – iš valstybės biudžeto lėšų (šalpos ir socialinės pensijos). Tyrimų analizė rodo, kad šalpos netekto darbingumo (invalidumo) pensijas gaunančių asmenų skaičius mažai kinta, lyginant su 2002 m., šių asmenų padidėjo 6515 vienetų, dabar jų yra 36 738 (3 grafikas). Tai galima paaiškinti tuo, kad, vadovaujantis Lietuvos Respublikos invalidų socialinės integracijos įstatymo pakeitimu, nuo 2004 m. balandžio 1 d. nustatomas ne iki 16 m., bet iki 18 metų amžiaus vaikų invalidumas. Asmenų

gaunančių SODROS netekto darbingumo (invalidumo) pensijas, kiekvienais metais po truputį daugėja ir, lyginant su 2002 m. duomenimis, 2005 m. tokių asmenų buvo 19 308 daugiau, t. y. 210 662 (Socialinis pranešimas 2005–2006, p. 103).

3 grafikas. Sodros ir šalpos netekto darbingumo (invalidumo) pensijų gavėjų skaičiaus dinamika 2002–2005 m. (tūkst.)



Įgyvendinant Lisabonos strategiją, Lietuvoje, kaip ir kitose ES šalyse, pamažu pereinama nuo globėjiškos bei deklaratyvos pagalbos neigaliesiems prie šių asmenų savarankiškumo ugdymo, jų rehabilitacijos bei integracijos į visuomenę. Siekiama įgyvendinti globalinės filosofijos idėjas, kurios remiasi socialine sanglauda bei įterptimi, į visuomenę įtraukiant visus žmones, tarp jų ir neigaliuosius (Pranešimas apie Lietuvos socialinės apsaugos sistemą, 2003, p. 79). Šalyje vis labiau išsivertina žmonių, turinčių tam tikrą negalią, socialinės integracijos modelis, suprantamas kaip optimalių ryšių tarp socialinių grupių, socialinių institutų bei valdžios struktūrų nustatymo procesas (Leliūgienė, 1997, p. 16).

Posityvius neigaliųjų užimtumo gerinimo pokyčius paskatino 2002 m. Vyriausybės patvirtinta Nacionalinė žmonių su negalia socialinės integracijos 2003–2012 m. programa, Lietuvos prisijungimas prie Europos šalių iniciatyvos, 2003 m. paskelbimas Neigaliųjų metais Lietuvoje ir Vyriausybės

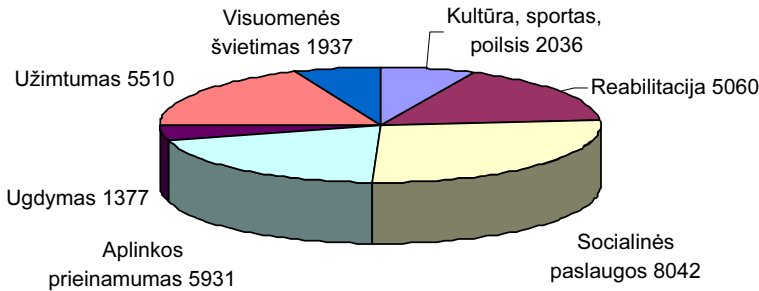
patvirtintas neįgaliųjų teisių stiprinimo ir lygių galimybių užtikrinimo planas. Tai paskatino neįgaliuosius aktyviau ieškoti darbo vietų, o tai itin skatina jų socialinę integraciją. 2005 m. Lietuvos darbo biržos duomenimis, teritorinėse darbo biržose buvo išregistravę ir aktyviai ieškojo darbo 8 817 žmonių su negalia. Per 2005 m. įdarbinti 3 206 asmenys su negalia, 310 asmenų su negalia išgijo verslo liudijimą (Socialinis pranešimas 2005–2006, p. 110). Užimtumo srityje siekiama įtraukti neįgaliuosius į darbo rinką padedant įsidarbinti, plėtojant namudinį, patentinį darbą, taikant naujas informacines technologijas, bendras bei individualias programas ir užtikrinant bei plėtojant alternatyvias užimtumo formas: darbo terapiją, bendrąjį užimtumą. Tyrimai patvirtino, kad Lietuvoje neįgaliesiems teikiamos profesinės reabilitacijos paslaugos apima 68,6, neįgaliųjų profesinį konsultavimą – 22,9, profesinį mokymą – 5,7 bei, esant galimybei, įsidarbinimą po profesinės reabilitacijos – 11,4 procento (Gvazdauskienė, 2004, p. 69). Neįgaliųjų socialinei integracijai stiprinti ir jų lygioms galimybėms įsidarbinant ir dirbant užtikrinti didelę įtaką turi Lygių galimybių įstatymas (2003 m. lapkričio 18 d., Nr. IX-1826), Socialinių įmonių įstatymas (2004 m. birželio 1 d., Nr. IX-2251), Neįgaliųjų socialinės integracijos įstatymas (2004 m. gegužės 11 d., Nr. IX-2228, kuriuo pakoreguotas 1991 m. Invalidų socialinės integracijos įstatymas). Šie įstatymai užtikrino neįgaliųjų lygias galimybes ir teises visuomenėje, nustatė neįgaliųjų socialinės integracijos pagrindus, palengvino sąlygas neįgaliesiems įsidarbinti. Svarbu pasakyti, kad pastaruoju teisiniu aktu atsisakyta diskriminuojančios sąvokos invalidas, vartojamos naujos sąvokos: neįgalusis, neįgalumas, nepalankūs aplinkos veiksniai, darbingumo laipsnis, specialusis poreikis; numatyti pagrindiniai neįgaliųjų socialinės integracijos principai ir apibrėžta neįgaliųjų socialinės integracijos sistema bei prielaidos, numatyta, kad asmenims iki 18 metų būtų nustatytas neįgalumo faktas, kuris pagal raišką gali būti trijų laipsnių: sunkus, vidutinis ir lengvas; darbingumo laipsnis nustatomas asmenims nuo 18 metų iki senatvės pensijos amžiaus įvertinus asmens sveikatos būklę ir galimybes atlikti turimos profesijos darbus, įgyti naują profesiją arba dirbti darbus, nereikalaujančius profesinės kvalifikacijos po to, kai panaudotos visos galimos medicininės ir profesinės reabilitacijos bei specialiosios pagalbos priemonės; numatyta poreikio profesinės reabilitacijos paslaugos tenkinimo tvarka bei reabilitacijos pašalpos ir pan.

Įsigaliojus naujam Lietuvos Respublikos neįgaliųjų socialinės integracijos įstatymui, pensinio amžiaus asmenims darbingumo lygis nenustatomas. Jiems savivaldybės, remdamosi kitų tarnybų (pvz., medicinos) išvadomis, nustato specialiųjų poreikių lygį: specialųjį nuolatinės slaugos arba nuolatinės priežiūros (pagalbos) arba specialųjį lengvojo automobilio įsigi-

jimo ir jo techninio pritaikymo kompensacijos, arba transporto išlaidų kompensacijos poreikį ir pan.

Lietuvos invalidų reikalų taryba prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. vykdė Žmonių su negalia socialinės integracijos programą, parengtą pagal Nacionalinės žmonių su negalia socialinės integracijos priemonės. Jos tikslas – sudaryti sąlygas ir lygias galimybes neįgaliesiems dalyvauti visuomenės gyvenime. 2005 m. finansuotos (skirta 30 tūkst. litų iš valstybės biudžeto ir 115 tūkst. litų iš LR Vyriausybės rezervo) neįgaliųjų socialinės integracijos programos pagal 7 prioritėtines sritis, tai – rehabilitacija (profesinė, psichosocialinė, savarankiško gyvenimo įgūdžių ugdymas), socialinės paslaugos ir aplinkos prieinamumas (pritaikant viešąją fizinę aplinką, būstą ir gyvenamąją aplinką, informacinę aplinką), ugdymas, užimtumas (įdarbinimas ir kitos užimtumo formos), visuomenės švietimas, kultūra, sportas, poilsis (4 grafikas) (Socialinis pranešimas 2005–2006, p. 109). Daugiausia dėmesio buvo skiriama neįgaliųjų socialinių paslaugų teikimo, aplinkos prieinamumo, užimtumo ir rehabilitacijos sritims.

4 grafikas. Lėšos, skirtos žmonių su negalia socialinės integracijos programai 2005 m. (tūkst. Lt)



Taigi galima teigti, kad Lietuvoje sukurta reikiama neįgaliųjų teises reglamentuojanti teisinė bazė, atitinkanti valstybės ekonomines galimybes ir siekianti užtikrinti neįgaliųjų poreikius, o Lietuvos ir Europos Sąjungos neįgaliųjų integracijos strategija yra suderintos.

Nūdienos socialinės politikos rūpestis – skatinti ES lygių galimybių neįgaliesiems įgyvendinimą tokiu mastu, kad būtų pasiekta visiška neįgalių-

jų integracija į visuomenę. Tuo tikslu įgyvendinant socialinių veiksmų planą (2004–2010 m.) pirmajame etape neįgaliųjų atžvilgiu numatyti šie strateginiai uždaviniai: 1) įtraukti juos į darbo rinką ir sudaryti sąlygas pasilikti joje; 2) sudaryti sąlygas tęstiniam mokymuisi (parengti mokymosi visą gyvenimą priemonės), įtraukti neįgaliosius į *Socrates*, *Leonardo* ir kitas programas); 3) taikyti naujas technologijas padedant neįgaliesiems įveikti funkcines kliūtis ir neatsidurti informacinėje atskirtyje (elektroninių paslaugų teikimas, verslo aplinkos prieinamumas ir pan.); 4) užtikrinti visuomeninės aplinkos prieinamumą (visų pirma pritaikyti pastatus neįgaliesiems, sudaryti kultūros ir laisvalaikio, turizmo sąlygas ir kt.) (*COM(2003)650final*). Tai – didžiuliai uždaviniai, kuriems spręsti reikalingos sutelktos ES institucijų, valstybių narių, socialinių partnerių pastangos.

3.5. SKYRIAUS IŠVADOS

ES pilietybės įvedimas Mastrichto sutartimi buvo vienas iš žymiausių įvykių restruktūrizuojant valstybės narės ir ES santykius. Nūdienos teisinėje struktūroje valstybės narės pilietybė yra prielaida įgyvendinti politines ES pilietybės teises. Pilietybės statusas, kaip pilietinių, politinių ir socialinių teisių garantas, įgyja ypatingą svarbą stiprėjant Europos integracijos procesams ir didėjant dirbančiųjų mobilumui. Sąjungos pilietybei būdingas ir psichologinis aspektas: jį prisideda prie Sąjungos piliečių bendruomeniškumo jausmo ir solidarumo ugdymo, bendro likimo suvokimo, bendrų siekių, vertybių formavimo, būtino siekiant susitarimo tarp Sąjungos ir jos piliečių.

Nors moterų teisės ilgą laiką buvo ES politikos akiratyje, bet ne kaip savarankiškas tikslas užtikrinti lyčių lygybę, o daugiau kaip siekis garantuoti skaidrią konkurencingumo politiką tarp valstybių narių. Todėl ES lygių galimybių politika glaudžiausiai susijusi su užimtumo politika, nes ES sutartyse kalbama ne apie moteris pilietes ir jų lygias galimybes apskritai, o tik apie dirbančias moteris. ES priimta daug teisinių dokumentų dėl lygių galimybių moterims ir vyrams užtikrinimo; lyčių lygybė tapo svarbi ES socialinės ir užimtumo politikos dalis. Nūdienos socialinės politikos uždavinys – ne tik garantuoti vienodą atlyginimą už atitinkamos vertės darbą, vienodas darbo sąlygas, karjeros ir mokymosi galimybes, bet ir padėti moterims suderinti šeimos ir profesinį gyvenimą plėtojant paslaugų sferą ir sudarant lanksčias darbo sąlygas, o tai padėtų mažinti vertikalią ir horizontalią segregaciją.

Vis labiau domimasi pagyvenusių žmonių poreikiais, nuolat plečiamos pensininkų teisės, gerinama sveikatos apsauga ir socialinė rūpyba, bet ES politikos lygiu jie, kaip specifinė socialinė grupė, išskirti pabrėžiant jų ne kaip piliečių, bet kaip darbuotojų reikmes: užimtumą ir integraciją į darbo rinką. Politika pagyvenusiųjų klausimu ir toliau lieka viena iš silpniausių ES politikos sričių. Atsiradusi kaip tradicinių politikos sričių, tokių kaip judėjimo laisvė ir užimtumo politika, priedėlis, ji pasiekė didžiausią laimėjimą ir išplėtė savo įtaką tapdama socialinės įterpties ir nediskriminavimo politikos priedėliu.

ES socialinėje neįgalųjų srities politikoje daugiausia dėmesio skiriama šiems dalykams: skatinti neįgalųjų nepriklausomumą bei savarankiškumą, plėtoti neįgalųjų profesinę reabilitaciją bei užimtumą, panaikinti diskriminaciją dėl negalios. ES šiuo metu veikia kelios svarbios programos, padedančios neįgaliesiems išreikšti jų interesus, pasiekta tam tikros pažangos išryškinant lygiomis teisėmis pagrįstą požiūrį į negalią ES. Neįgalųjų klausimai įtraukti į įvairias politikos sritis, sukurta reali ES teisinė bazė, neįgalieji savo interesams ES lygiu reikšti turi gerai organizuotą politinę atsvarą.

Lietuvoje, kaip ES valstybėje narėje, keliami neįgalųjų socialinės apsaugos tikslai bei priemonės iš esmės atitinka pagrindinius ES neįgalųjų politikos principus, pamažu pereinama nuo globėjiškos bei deklaratyvos pagalbos neįgaliesiems prie šių asmenų savarankiškumo ugdymo, jų reabilitacijos bei integracijos į visuomenę.

Lisabonos strategijoje, iškelus uždavinį suderinti užimtumo, ekonominę ir socialinę politikas ir taip užtikrinti visuotinį užimtumą ir lygias galimybes visiems, valstybės narės paragintos pertvarkyti socialinę politiką, vykdyti aktyvią politiką vengiant visuomenės senėjimo, o labiausiai pažeidžiamos socialinės grupės paskatintos įsitraukti į darbo rinką.

IŠVADOS

Europos Sąjungos socialinės politikos raidos kelias ilgas – nuo ekonominės politikos priedėlio iki savarankiškos politikos. Europos Bendrijos steigimo sutarties (1957 m.) pagrindinis tikslas buvo siekti ekonominės valstybių integracijos ir bendrosios rinkos, kuri turėjo savaime užtikrinti socialinę valstybių sanglaudą. Tačiau dėl problemų, su kuriomis susidūrė valstybės narės, užtikrinamos laisvą asmenų judėjimą ir jų bei jų šeimos narių socialinę apsaugą, vis dažniau į Europos Sąjungos politikos darbotvarkę buvo keliami socialiniai klausimai, kurių svarbą lėmė gilėjantys Europos integraciniai procesai. Bendrijos socialinis matmuo sustiprėjo ir patyrė naujus iššūkius pradėdant Romos sutartimi, bendrosios rinkos įvedimu, ekonominės ir pinigų sąjungos sukūrimu bei bendrąja valiuta ir baigiant naujų valstybių įstojimu. Kiekviena Bendrijos plėtra išskeldavo naujas uždutis socialinei politikai. Europos Sąjungos socialinė politika keitėsi veikiamą naujai įstojusių valstybių narių ekonominės socialinės padėties, praturtėjo jų socialinės apsaugos sistemomis.

Socialinė politika yra esminė gerovės valstybės kūrimo priemonė, pasižyminti išskirtine savybe – sugebėjimu stiprinti prielaidumą savo valstybei. Socialinės politikos objektas – individuali socialinė gerovė ir tos institucijos, kurių dėka gali būti garantuotas šios socialinės gerovės minimumas. Valstybė, vykdydama socialinę politiką, paskirsto nacionalines pajamas ir reguliuoja turinius santykius tarp žmonių ir visuomeninių grupių, siekdama socialinio teisingumo ir solidarumo. Bendro gerovės valstybės modelio Europos Sąjungoje nėra – atskiroms valstybėms narėms būdingi skirtingi socialinės gerovės modeliai, kuriuos kuriant didelį poveikį padarė Bismarcko ir Beveridge'o požiūriai į socialinį draudimą. Taigi gerovės valstybės yra nacionalinės valstybės, pasižyminčios nusistovėjusiu poveikiu piliečių gyvenimui, dėl Europos integracijos jos tampa specifinės, įvairiapusės Europos Sąjungos socialinės politikos dalimis.

Socialinė politika – viena iš Europos Sąjungos politikos krypčių, kurios turinį, kitą negu nacionalinių valstybių, sudaro ne tiek lėšų perskirstymas socialinėms reikmėms, kiek socialinis reguliavimas tų sričių, kurios yra susijusios su bendrosios rinkos veikimu (t. y. darbo teisė, darbo saugos reikalavimai, socialinės darbuotojų migrantų teisės, lyčių lygiateisiškumas). Tačiau Europos Sąjunga aktyviai įsitraukia į perskirstymo politiką per bendrąją žemės ūkio politiką ir regionų politiką struktūrinių fondų padedama.

Socialinės politikos raidai itin svarbi buvo Maastrichto sutartimi įvesta Europos Sąjungos pilietybė, kaip siekis apsaugoti darbuotojų teises, kurie,

naudodamiesi laisvo asmenų judėjimo galimybe, persikelia gyventi ir dirbti iš vienos valstybės į kitą. Tačiau reikėtų pasakyti, kad nacionalinės pilietybės sąlyga Europos Sąjungos pilietybei įgyti atskiria žymią dalį visuomenės (imigrantų) – neleidžia jai naudotis pagrindinėmis teisėmis.

Paskutiniame praėjusio šimtmečio dešimtmetyje tapusi savarankiška Europos Sąjungos politika sritimi, socialinė politika apėmė ne tik naujus politikos aspektus, bet ir naujas socialines grupes tokias kaip: pagyvenę žmonės, neįgalieji, moterys. Šios socialinės grupės Europos Sąjungoje visada buvo vertinamos kaip patiriančios sunkumų išsitraukdamos į darbo rinką, tačiau tik nuo aštuntojo dešimtmečio pripažintos teisėtai Europos Sąjungos socialinės politikos recipientais. Atsižvelgiant į Europos Komisijos siekius išplėtoti socialinės politikos priemones valstybėse narėse, Europos Sąjungos politika pasiekė tam tikros pažangos kurdama įstatymus ir vykdydama programas šių socialinių grupių atžvilgiu. Atsiradusi kaip tradicinių politikos sričių, tokių kaip judėjimo laisvė ir užimtumo politika, priedėlis, ji pasiekė didelį laimėjimą ir išplėtė savo įtaką tapdama socialinės įterpties ir nediskriminavimo politikos sudėtine dalimi, vienu iš pagrindinių Lisabonos strategijos tikslų kuriant socialinę Europą.

Europos Sąjungos socialinės politikos teisinė bazė buvo plėtojama nuo Europos Komisijos įsteigimo. Pirmieji bandymai sukurti laisvą darbo judumo (mobilumo) erdvę buvo papildyti naujais kitų sričių įstatymais. Bendrijos darbo įstatymas pagrindė priėmimą per 70 direktyvų ir įstatymų keturiais pagrindiniais užimtumo srities klausimais:

- laisvo dirbančiųjų judėjimo;
- dirbančiųjų teisių;
- lygių vyrų ir moterų galimybių;
- sveikatos ir saugos darbo vietoje.

Šiais teisiniais dokumentais buvo siekiama nustatyti naujas darbuotojų socialines teises tarptautiniu mastu (pvz., laisvas judėjimas, Europos darbuotojų tarybos) arba naujus minimalių teisių reikalavimus nacionaliniu lygiu. Daugelio valstybių narių įstatymuose tokie punktai papildė arba sustiprino socialinius reikalavimus. Įstatymų socialiniais klausimais raidos procesai buvo ypač spartūs rengimosi narystei Europos Sąjungoje laikotarpiu, kai šalių kandidačių vyriausybės turėjo pristatyti planus dėl savo šalies įstatymų suderinamumo ir atitikimo Bendrijos keliamiems reikalavimams.

Integracijos procesų metu susiformavo Europos socialinis modelis, kurį galima apibrėžti kaip Europos Bendrijos bei Europos Sąjungos ir valstybių narių teisinių aktų rinkinį, taip pat kaip daugumą priemonių, įgyvendintų skatinant nuosekliai ir visapusišką socialinę politiką Europos Sąjungoje. Visais Europos integracijos laikotarpiais Europos socialinis modelis forma-

vosi kartu su Europos politikos strategijomis. Esminės Europos modelio vertybės kalbant apie Sąjungos plėtrą – demokratija, individualios teisės, laisvos kolektyvinės derybos, lygios galimybės visiems, socialinė gerovė ir solidarumas bei socialinė apsauga kaip visuma. Pagrindiniai Europos socialinio modelio elementai – tai darbininkų darbo teisė, užimtumas, lygios galimybės, nediskriminavimo politika, darbuotojų dalyvavimas, informavimas ir konsultavimas, socialinių partnerių pripažinimas ir įtraukimas į sprendimų priėmimo procesą, socialinis dialogas ir kolektyvinės derybos, pilietinės visuomenės dalyvavimas, bendrosios visuomeninės paslaugos, geras uždarbis, socialinė apsauga, socialinė integracija, socialinės teisės (darbuotojų ir apskritai piliečių), regioninė sanglauda, tarptautinės socialinės politikos priemonės.

Tam tikrą ideologinę reikšmę kuriant Europos Sąjungos socialinį modelį turėjo socialinės chartijos, kuriomis buvo išplėtos dirbančiųjų socialinės teisės. Konkretūs pavyzdžiai rodo, kad socialinės chartijos tapo veiksminga priemone įgyvendinant socialinius reikalavimus tose socialinės apsaugos srityse, kuriose nėra taikomi jokie Europos Sąjungos nuostatai (pvz., uždarbio politika, profesinių sąjungų teisės, įskaitant ir teisę į streiką ir kt.). Ankstesnių chartijų trūkumai (jų punktų nebuvimas sutartyse ir atitinkamai Teisingumo Teismo garantijų dėl jų įgyvendinimo nebuvimas) paskatino suteikti pamatines ir pilietines teises ne tik dirbantiesiems, bet ir piliečiams, tai įtvirtinta Nicos viršūnių susitikime 2000 m. gruodį patvirtintoje Pagrindinių teisių chartijoje. Jos nuostatos, pabrėžiančios tam tikrus Europos socialinio modelio elementus, kuriems netaikomi Europos Bendrijos teisiniai nuostatai, buvo ypač svarbios šalims kandidatėms. Europos Komisija, remdamasi jai suteiktomis Nicos sutartimi galiomis, vykdo socialinių klausimų plėtrą, ypač įgyvendinant užimtumo politiką ir užtikrinant svarbių principų (lygios galimybės, sauga ir sveikata) taikymą globalizacijos, naujų technologijų, pramonės restruktūrizacijos, paslaugų adaptacijos ir Europos Sąjungos plėtos sąlygomis.

Naujų Vidurio, Rytų Europos ir Viduržemio jūros valstybių narių įstojimas į Europos Sąjungą patvirtina, kad Europos socialinis modelis glaudžiai siejasi su Europos Sąjungos ekonominiu ir politiniu augimu, atskleidžia Sąjungos socialinės politikos būtinumo nuolat keistis atsiliepiant į naujus iššūkius priežastis. Europos ekonomikos augimas, žinių visuomenės raida, darbo organizavimo modernėjimas reikalauja iš dirbančiųjų nuolat prisitaikyti ir diktuoja naujus reikalavimus socialinei politikai. Gilėjant Europos integraciniams procesams, tapo akivaizdu, kad vis sunkiau siekti pažangos remiantis vien tik dirbančiųjų teisių apsauga, kad būtina atkreipti dėmesį į aukštą nedarbo lygį kai kuriose valstybėse narėse ir į gyventojų dalį, likusią

be socialinės apsaugos. Europos struktūrinių fondų finansinė parama taip pat pasirodė nepakankama. Šie procesai ir problemos sąlygojo Europos socialinės politikos raidą keliomis kryptimis:

- minimalių juridinių darbuotojų teisių išplėtimo;
- socialinio solidarumo užtikrinimo persikirstant Europos struktūrinius fondus Europos lygiu;
- atviro koordinavimo metodo įvedimo – lankstesnės ir koordinuotos sistemos tarp valstybių narių sudarymo;
- socialinio dialogo dinaminės erdvės Europos lygiu kūrimo;
- socialinių teisių išplėtimo (socialiniai įstatymai).

Kai kurie socialinės politikos komponentai (pvz., persikirstomoji struktūrinių fondų sistema) veikė nuo Bendrijos įsteigimo pradžios, o kiti įdiegti visai neseniai (pvz., atviro koordinavimo metodas) arba buvo plėtojami ir stiprinami vykstant integracijai (pvz., socialinis dialogas). Socialinės politikos priemonių įvairumas gali būti paaiškintas visų pirma tuo, kad privalomos direktyvos nebeatitinka gyvenimo realiųjų daugelyje sričių (pvz., užimtumo, socialinės atskirties, socialinės apsaugos, darbo sąlygų ir pan.). Kita priežastis ta, kad darnią socialinę ir ekonominę raidą lemia ne vien teisinės ir finansinės priemonės, bet ir būtinybė modernizuoti valdymo būdą, sąlygojamą įvairesnės ir sudėtingesnės aplinkos.

Reikėtų pasakyti, kad kuriant socialinę Europą kito Europos Sąjungos valstybių narių požiūris į socialinę politiką: užimtumo siekis iškeltas kaip savarankiškas tikslas, o ne tik kaip ekonominės politikos išdava; daugiau dėmesio skiriama socialinei politikai kaip investicijai, o ne tik kaip išlaidoms, skirtoms sušvelninti socialinį netolygumą; pabrėžta socialinės politikos daroma reikšminga įtaka užimtumo politikos reikalavimų sistemai. Europos viršūnių susitikime Lisabonoje (2000 m. kovo mėn.) priimta strategija, kuri įtvirtino suderintą požiūrį, siejantį ekonominius, užimtumo ir socialinės sanglaudos aspektus, iškelė valstybėms narėms naujus didelius uždavinius, kuriems išspręsti reikalinga glaudesnė Europos ir nacionalinio lygmens institucijų sąveika. Tačiau, siekiant integracijos kitose srityse, socialinė apsauga dar ilgą laiką bus palikta nacionalinei kompetencijai ir jurisdikcijai, kaip tai numato atviro koordinavimo metodas, o nacionalinių valstybių gebėjimo spręsti savo šalių socialines problemas ugdymas išliks pirmoje, svarbiausioje, vietoje.

LITERATŪRA

1. Adams P. The Unity of Economic and Social policy in the German Democratic Republic, in B. Deacon and J. Szalai (eds.) Social policy in New Eastern Europe. – Aldershot: Avebury, 1990.
2. Anderson B. Imagined Communities. – London: Verso, 1991.
3. André Ch. Ten European Systems of Social Protection: An Ambiguous Convergence / European Social Security and Global Politics, ed. by D. Pieters. – London-The Hague-New York: Kluwer Law International, 2001. P. 3–41.
4. Arendt H. The Origins of Totalitarianism. – New York: Harcourt, 1951.
5. Barauskienė I. Neįgaliausių jaunuolių profesinės perspektyvos kvalifikuojuose Europoje. Darbinis ir profesinis neįgaliausių rengimas: turinio kaita. – Šiauliai, 2001.
6. Barauskienė I., Ruškus J. Neįgaliausių dalyvavimas darbo rinkoje: profesinio rengimo ir profesinės adaptacijos sąveika. – Šiaulių universiteto leidykla, 2004.
7. Barcelona European Council. 15 and 16 March 2002. Presidency Conclusions. – Barcelona, 2002.
8. Baltutytė E. Socialinių teisių apsauga Europos Sąjungoje / Konstitucingumas ir pilietinė visuomenė. – Vilnius, 2003.
9. Banting K. G. The Welfare State as Statecraft: Territorial Politics and Canadian Policy / European Social Policy: Between Fragmentation and Integration, 1995. P. 269–300.
10. Barcelona Summit: 2002 // Official Journal of the European Communities C293E. Vol. 45, 28 November, 2002.
11. Bernotas D., Guogis A. Globalizacija, socialinė apsauga ir Baltijos šalis. – Vilnius, 2006.
12. Bernotas D., Guogis A. Socialinės politikos modeliai: dekomodifikacijos ir savarankiškai dirbančiųjų problemos. – Vilnius, 2003.
13. Booth C., Bennett C. Gender Mainstreaming in the European Union: Towards a New Conception and Practice of Equal Opportunities? // The European Journal of Women's Studies, 2002, Nr. 9(4). P. 430–446.
14. Borchartas K. D. Europos integracija: Europos Sąjungos susidarymas ir plėtimasis. – Briuselis, Liuksemburgas, 1995.
15. Brubaker R. Pilietybė ir tautiškumas Prancūzijoje ir Vokietijoje. – Vilnius: Pradai, 1998.

16. Buttler F. Underlying trends on the labour market and the relationship of supply and demand. Human resources in Europe at the dawn of the 21st century. Conference proceedings. – Luxemburg, September, 1992.
17. Cairns W. Europos Sąjungos teisės įvadas. – Vilnius: Eugrimas, 1999.
18. Caselli G., Egidi V. New frontiers in survival: the length and quality of life / Human resources in Europe at the dawn of the 21st century. Conference proceedings. – Luxembourg, September 1992.
19. Chamberlayne P. Women and the state: changes in roles and rights in France, West Germany, Italy and Britain, 1970–1990 / J. Lewis (ed.) / Women and Social Policies in Europe: Work, Family and the State. – Aldershot: Edward Elgar Publications, 1993. P. 170–193.
20. Chouraqui A., O’Kelly K. Which European social model?, A challenged balance between regulation and deregulation, introduction to the conference „Which European social model“, 10–11 September 2001 / Aix en Provence, organized by European Foundation for the improvement of Living and Working Conditions and the LEST.
21. Collins D. The European Communities: The Social Policy of the First Phase. The European Coal and Steel Community 1951–70. Vol. 1. – London: Martin Robertson & Co, 1975.
22. Collins D. The European Communities: The Social Policy of the First Phase. The European Economic Community 1958–72. Vol. 2. – London: Martin Robertson & Co, 1975.
23. Commission. Communication from the Commission Concerning its Action Programme Relating to the Implementation of the Community Charter of Basic Social Rights for Workers. – Brussels (COM (89) 568), 1989.
24. Commission. Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers. – Luxembourg, 1990.
25. Commission. Community Social Policy: Current Status 1 January 1996. – Luxembourg, 1996.
26. Commission. Social Action Programme // Bulletin of the European Communities, supplement 2/74. – Brussels, 1974.
27. Commission. Social Action Programme 1998–2000. – Luxembourg (COM (98) 259 final), 1998.
28. Commission of the European Communities. Background report: protection at work for pregnant women or women who have recently given birth (ISEC/B25/ 90,5 October 1990). – London, 1990.
29. Commission of the European Communities. Community, Law and Women // Women of Europe Supplement, 1987, No 25.

30. Commission of the European Communities. European Social Policy: Options for the Union (EU Social Policy green paper), Com. (93) 551. – Brussels: CEC, 1993.
31. Commission of the European Communities. European Social Policy: A Way Forward for the Union (white paper). – Brussels, 1994.
32. Commission. Medium – Term Social Action Programme 1995–1997 // Social Europe, 1995, No 1/95 (COM(95) 696 final).
33. Commission proposal for a Council Directive on minimum requirements to improve the mobility and the safe transport to work of workers with reduced mobility (COM(90)588 final, 11 February) (OJ C 68/7 16.391), amended proposal (COM(91) 539 final) (OJ C 15/18 21.1.92).
34. Commission Recommendation of 24 November 1987 on vocational training for women 387H056787/567/EEC // Official Journal L 342, 04/12/1987. P. 0035–0037.
35. Commission. Social Action Programme 1998–2000. – Luxembourg (COM (98) 259 final), 1998.
36. Commission. The European Social Fund: An Overview of the Programming Period 1994–1997. – Brussels, 1998.
37. Communication from the Commission on Social Agenda. – Brussels 9.2.2005 COM (2005)33 final.
38. Communication from the Commission Incorporating Equal Opportunities For Women And Men Into All Community Policies And Activities (Com/96/0067 Final).
39. Communication from the Commission. Modernising and improving social protection in the European Union (COM (97) 102 final, 12 March 1997).
40. Communication from the Commission of 7 July 2000 addressed to Member States on the Commission Decision relating to a gender balance within the committees and expert groups established by it (Text with EEA relevance) // Official Journal C, 2003. P. 0004–0005.
41. Communication from the Commission Towards a Europe for all ages – promoting prosperity and intergenerational solidarity (COM (1999) 221 final, 21 May 1999).
42. Communication of 30 October 2003 from the Communication to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Equal opportunities for people with disabilities: a European action plan (COM(2003)650 final).

43. Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers, adopted in Strasbourg on 9 December 1989 by the member states with the exception of the United Kingdom.
44. Council Decision of 18 April establishing a second Community action programme for disabled people (Helios) (88/231/EEC) (OJ L 104/38 23.4.88).
45. Council Decision 93/136/EEC of 25 February 1993 establishing a third Community action programme to assist disabled people (Helios II 1993 to 1996) (OJ L 56/30 9.3.93).
46. Council Decision 2002/177/EC of 18 February 2002 on guidelines for Member States' employment policies for the year 2002 // Official Journal L 060. P. 0060–0069.
47. Council Decision of 12 July 2005 on Guidelines for the employment policies of the Member States (2005/600/EC).
48. Council Directive 75/117/EEC of 10 February 1975 on the approximation of the laws of the Member States relating to the application of the principle of equal pay for men and women // Official Journal L 045. P. 0019–0020.
49. Council Directive 76/207/EEC of 9 February 1976 on the implementation of the principle of equal treatment for men and women as regards access to employment, vocational training and promotion, and working conditions // Official Journal L 039. P. 0040–0042.
50. Council Directive 79/7/EEC of 19 December 1978 on the progressive implementation of the principle of equal treatment for men and women in matters of social security // Official Journal L 006. P. 0024–0025.
51. Council Directive 86/378/EEC of 24 July 1986 on the implementation of the principle of equal treatment for men and women in occupational social security schemes // Official Journal L 225. P. 0040–0042.
52. Council Directive 86/613/EEC of 11 December 1986 on the application of the principle of equal treatment between men and women engaged in an activity, including agriculture, in a self-employed capacity, and on the protection of self-employed women during pregnancy and motherhood // Official Journal L 359. P. 0056–0058.
53. Council Directive 90/364/EEC of 28 June 1990 on the right of residence // Official Journal L180, 13/07/1990. P. 0026–0027.
54. Council Directive 90/365/EEC of 28 June 1990 on the right of residence for employees and self-employed persons who have ceased their occupational activity // Official Journal L180, 13/07/1990. P. 0028–0029.
55. Council Directive 90/366/EEC of 28 June 1990 on the right of residence for students // Official Journal L180, 13/07/1990. P. 0030–0031.

56. Council Directive 92/85/EEC of 19 October 1992 on the introduction of measures to encourage improvements in the safety and health at work of pregnant workers and workers who have recently given birth or are breastfeeding (tenth individual Directive within the meaning of Article 16 (1) of Directive 89/391/EEC) // Official Journal L 348. P. 0001–0008.
57. Council Directive 96/34/EC of 3 June 1996 on the framework agreement on parental leave concluded by UNICE, CEEP and the ETUC // Official Journal L 145. P. 0004–0009.
58. Council Directive 96/97/EC of 20 December 1996 amending Directive 86/378/EEC on the implementation of the principle of equal treatment for men and women in occupational social security schemes // Official Journal L 046. P. 0020–0024.
59. Council Directive 97/75/EC of 15 December 1997 amending and extending, to the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Directive 96/34/EC on the framework agreement on parental leave concluded by UNICE, CEEP and the ETUC // Official Journal L 010. P. 0024–0024.
60. Council Directive 97/80/EC of 15 December 1997 on the burden of proof in cases of discrimination based on sex // Official Journal L 014. P. 0006–0008.
61. Council Directive 2000/78/EC on Equal Treatment in Employment and Occupation. (OJ L 303, 02.12.2000).
62. Council Recommendation 98/376/EC of 4 June 1998 on parking card for people with disabilities // Official Journal L 167, 12.06. 1998.
63. Council recommendation 84/635/EEC of 13 December 1984 on the promotion of positive action for women // Official Journal L 331. P. 0034–0035.
64. Council Recommendation 92/441/EEC of 24 June 1992, on common criteria concerning sufficient resources and social assistance in social protection systems // Official Journal L 245, 26/08/1992. P. 0046–0048.
65. Council Recommendation 92/442/EEC of 27 July 1992 on the convergence of social protection objectives and policies // Official Journal L 245, 26/08/1992. P. 0049–0052.
66. Council Recommendation 96/694/EC of 2 December 1996 on the balanced participation of women and men in the decision-making process // Official Journal L 319. P. 0011–0015.
67. Council recommendation of 14 October 2004 on the implementation of Member States' employment policies (2004/741/EC) // Official Journal of the European Union L 326/47.

68. Council Regulation (EEC)No1408/71 on the application of social security schemes to employed persons, to self-employed persons and to members of their families moving within the Community.
69. Council Resolution of 21 January 1974 concerning a social action programme (OJ C 13/1 12.2.74).
70. Council Resolution on 5 May 2003 on equal opportunities for pupils and students with disabilities in education and training (OJ C 134 of 07.06.2003).
71. Cox S. Equal Oportunities in M. Gold (ed.): *The Social Dimension: employment policy in the European Community*. – London: Macmillan, 1993. P. 41–63.
72. Crawley C. *The European Parliament Committee on Women’s Rights // Cross national Research Papers, 1990, No 2(3)*. P. 7–9.
73. Dahrendorf R. *Modern Social Conflict: An Essay on the Politics of Liberty*. – California University Press, 1990.
74. Daly M. *Socialinių teisių prieinamumas Europoje*. – Europos Tarybos leidykla, 2003.
75. Davies N. *Europe – A History*. – London: Pimlico, 2003.
76. Delanty G. *Inventing Europe*. – London: Macmillan, 1995.
77. De la Porte C., Pochet Ph. *The European Employment Strategy: existing research and remaining questions // Journal of European Social Policy, 2004, Nr. 14(1)*. P. 71–78.
78. *Demografijos metraštis 2006*. Lietuvos statistikos departamentas. – Vilnius, 2007.
79. *Demographic year book (2006)*. United Nations Statistics Division, 2006.
80. *Demographic causes and economic consequences of population aging*, ed. by G. J. Stolnits, United Nations Economic Comission for Europe, United Nations Population Fund. *Economic studies, No 3*. – New York, 1992.
81. Dromantienė L. *Europos socialinio modelio problema integracijos procese // Socialinis darbas, 2004, Nr. 3(1)*. P. 14–23.
82. Dromantienė L. (2002a). *Užimtumo politika – socialinis garantas Europos Sąjungoje // Socialinis darbas, 2002, Nr. 1*. P. 117–126.
83. Dromantienė L. (2002b). *Socialinės politikos modernizacija Centro ir Rytų Europoje // Tiltai (Klaipėdos universitetas), 2002, Nr. 2*. P. 19–22.
84. Dromantienė L. (2003a). *Lyčių lygybės politika Europos Sąjungoje // Socialinis darbas, 2003, Nr. 1(3)*. P. 105–116.

85. Dromantiėnė L. (2003b). Nevyriausybinų organizacijų vaidmuo stiprinant socialinę sanglaudą // Socialinis darbas, 2003, Nr. 2(4). P. 15–24.
86. Dromantiėnė L. (2002c). Nacionalinio ir europinio identiteto santykis Europos integracijoje // Jurisprudencija, 2002, Nr. 33(25). P. 53–62.
87. Dromantiėnė L. (2005a). Socialinės apsaugos sistemos prioritetai: pokyčių galimybės // Viešasis administravimas, 2005, Nr. 1(5).
88. Dromantiėnė L. (2005b). ES socialinė politika neįgaliesiems: žmoniškųjų išteklių diskursas // Jurisprudencija, 2005, Nr. 67(59). P. 140–150.
89. Dromantiėnė L., Kanopienė V. Demografinis senėjimas ir ES socialinė politika pagyvenusiems // Socialinis darbas, 2004, Nr. 3(2).
90. Drucker P. F. Post-capitalistic society, printed in Great Britain by Clays. LTD, st. Ives plc, 1993.
91. Dunleavy P. Theories of the State: Politics of Liberal Democracy. – New Amsterdam books, 2000.
92. EC Regulation 1107/2006: Rights of disabled persons and persons with reduced mobility when travelling by air. – Brussels, 21 April 2006.
93. Employment in Europe 2005. Statistical annex Key employment indicators // <http://www.lex.unict.it/eurolabor/documentazione/altridoc/2005employment/statistical2.pdf>
94. Esping-Andersen G. The Three Worlds of Welfare Capitalism. – London, 1995.
95. European Commission. National Transposition Measures. OOPEC, 1998.
96. European Commission. Report of the High-Level Group on the future of Social policy in enlarged European Union, 2004.
97. European Commission. Report on equality between women and men, 2005.
98. European Social Agenda, in Presidency Conclusions: Nice European Council Meeting, 7, 8 and 9 December 2000, EN SN 400/00, ADDI (Annex 1, p. 4).
99. European Union. Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community. – Luxembourg, 1997.
100. Europe in figures – Eurostat yearbook. 2006–07.
101. Europos Bendrijos steigimo sutartis // Europos Sąjunga. Steigimo dokumentų rinktinė. – Vilnius, 1998.

102. Europos Sąjunga: Steigimo dokumentai ir sutartis dėl Konstitucijos Europai. – Vilnius, 2005.
103. Europos Sąjunga: Steigimo dokumentų rinktinė. – Vilnius, 1998.
104. Europos užimtumo ir socialinė politika: politika žmonėms. – Europos Bendrijos, 2001.
105. Eurostat news release 32/2007 – 5 March 2007. A statistical illustration of the situation of women and men in the EU 27.
106. Geyer R. R. Exploring European Social Policy. – Cambridge: Polity Press, 2000.
107. Giddens A. The Nation – State and Violence. – Berkeley: University of California Press, 1985.
108. Ginsburg N. Divisions of Welfare: a Critical Introduction to Comparative Social Policy. Sage publications. – London, Newbury Park, New Delhi, 1992.
109. Guogis A. Socialinės politikos modeliai. – Vilnius, 2000.
110. Gvazdauskienė I. Neįgaliųjų profesinis rengimas ir įsidarbinimo galimybės Lietuvoje / Socialinės parama neįgaliesiems įsidarbinimo situacijoje. – Šiauliai, 2004.
111. Hantrais L. Social Policy in the European Union. – Houndmills: MacMillan Press, 1995.
112. Höffner J. Krikščioniškasis socialinis mokymas. – Vilnius: Aidai, 1996.
113. Hoskyns C. Integrating Gender: Women, Law and Politics in the European Union. – London: Verso, 1996.
114. Huntington S. The Clash of Civilizations and the Remarking of the World Order. – London: Simon & Schuster, 1997.
115. Hurst R. Choice and Empowerment: Lessons from Europe // Disability and Society, 1995, Vol. 10, No 4. P. 529–535.
116. Jasilionis D. Lietuvos gyventojų mirtingumo raida – epidemiologinio perėjimo teorijos išimtis // Filosofija, Sociologija, 2003, Nr. 2.
117. Knapp M., Montserrat J., Fenyo A. Inter-sectoral and inter-national contracting-out of long-term care: Evidence on comparative costs and efficiency from Britain and Spain // Cross-national Research Papers, 1990, No 2(2). P. 46–73.
118. Komisijos pranešimas apie socialinės politikos darbotvarkę. – Briuselis, 2005 02 09, KOM(2005) 33 galutinis.
119. Kraemer R. A., Klasing A., Von Homeyer I. The EU Open Method of Co-ordination in the draft Constitution for Europe // http://www.ecofuturum.de/de/downloads/diskussionspapiere/EcoBriefs_OMC_EN.pdf

120. Lazutka R. Pajamos, vartojimas ir skurdas // *Žmogaus socialinė raida*. – Vilnius, 2001. P. 101–115.
121. Lazutka R. Socialinė apsauga / *Žmogaus socialinė raida*. – Vilnius, 2001. P. 131–147.
122. Leibfried S., Pierson P. Semisovereign Welfare States: Social Policy in a Multitiered Europe in S. Leibfried and P. Pierson (eds): *European Social Policy. – Between Fragmentation and Integration*, Washington (D. C.): Brookings Institution, 1995.
123. Lemke Ch. Citizenship and European integration // *World Affairs*, 1998, Vol. 16, Issue 4. P. 212–217.
124. Leliūgienė I. *Žmogus ir socialinė aplinka*. – Kaunas: Kauno technologijos universitetas, 1997.
125. Lietuvos darbo biržos veikla // <http://www.ldb.lt>
126. Lietuvos ekonominė ir socialinė raida 2007/5. – Vilnius, 2007.
127. Lietuvos gyventojų prognozės 2000–2020. – Vilnius: LFSI, Statistikos departamentas, 1998.
128. Lietuvos pasirengimo narystei ES programa (NAPP) // www.euro.lt
129. Lietuvos Respublikos Aukščiausios Tarybos-Atkuriamojo Seimo 1990 m. spalio 10 d. Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio aprūpinimo sistemos pagrindų įstatymas // *Valstybės žinios*, 1990, Nr. 32.
130. Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos-Atkuriamojo Seimo 1991 m. gegužės 21 d. Valstybinio socialinio draudimo įstatymas Nr. I-1336 // *Valstybės žinios*, 1991, Nr. 17-447 (Šio įstatymo nauja redakcija – įstatymas Nr. IX-2535, priimtas 2004 m. lapkričio 4 d., įsigaliojo 2005 m. sausio 1 d.).
131. Lietuvos Respublikos bedarbių rėmimo įstatymo 5, 7, 11, 13, 14, 16, 19, 20, 22 straipsnių pakeitimo įstatymas, 2001 m. gruodžio 21 d., Nr. IX-68721 // *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 2-51.
132. Lietuvos Respublikos darbo kodeksas Nr. IX-926, 2002 m. birželio 4 d. (įsigaliojo 2003 m. sausio 1 d.) // *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 64-2569.
133. Lietuvos Respublikos darbuotojų saugos ir sveikatos įstatymas Nr. IX-1672, 2003 m. liepos 1 d. // *Valstybės žinios*, 2003, Nr. 70-3170.
134. Lietuvos Respublikos 2004–2006 metų nacionalinis su skurdu ir socialine atskirtimi veiksmų planas. – Vilnius, 2004.
135. Lietuvos Respublikos gyventojų pajamų garantijų įstatymas, 1990 m. rugsėjo 27 d., Nr. I-618 // *Valstybės žinios*, 1990, Nr. 30-711.
136. Lietuvos Respublikos garantinio fondo įstatymas Nr. VIII-1926, 2000 rugsėjo 12 d. // *Valstybės žinios*, 2000, Nr. 82-2478.

137. Lietuvos Respublikos išmokų vaikams įstatymas Nr. I-621, 1994 lapkričio 3 d. (Lietuvos Respublikos 2004 m. gegužės 18 d. įstatymo Nr. IX-2237 (nuo 2004 m. liepos 1 d.) // Valstybės žinios, 1994, Nr. 89-1706; Valstybės žinios, 2004, Nr. 88-3208.
138. Lietuvos Respublikos Konstitucija. – Vilnius: Lietuvos Respublikos Teisingumo ministerija, 1996.
139. Lietuvos Respublikos ligos ir motinystės socialinio draudimo įstatymas, Nr. IX-110, 2000 m. gruodžio 21 d. // Valstybės žinios, 2000, Nr. 111-3574.
140. Lietuvos Respublikos ligos ir motinystės socialinio draudimo įstatymo 3, 5, 6, 8, 10, 15, 16, 17, 18, 18–1, 18–3, 19, 20, 21 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas Nr. X-1338, 2007 m. gruodžio 4 d. // Valstybės žinios, 2007, Nr. 132-5346.
141. Lietuvos Respublikos lygių galimybių įstatymas Nr. IX-1826, 2003 m. lapkričio 18 d. // Valstybės žinios, 2003, Nr. 114-5115.
142. Lietuvos Respublikos nacionalinis užimtumo veiksmų planas, 2004.
143. Lietuvos Respublikos nedarbo socialinio draudimo įstatymas, 2003 m. gruodžio 16 d., Nr. IX-1904 // Valstybės žinios, 2004, Nr. 4-26.
144. Lietuvos Respublikos neįgaliųjų socialinės integracijos įstatymas Nr. IX-2228, 2004 m. gegužės 11 d. // Valstybės žinios, 2004, Nr. 83-2983 (Pakeistas pavadinimas: buvo Lietuvos Respublikos invalidų socialinės integracijos įstatymas Nr. I-2044, 1991 m. lapkričio 28 d.) // Valstybės žinios, 1991, Nr. 36-969.
145. Lietuvos Respublikos piniginės socialinės paramos mažas pajamas gaunančioms šeimoms (vieniems gyvenantiems asmenims) įstatymas Nr. IX-1675, 2003 m. liepos 1 d. // Valstybės žinios, 2003, Nr. 73-3352.
146. Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerijos ataskaita dėl Pekino veiksmų platformos įgyvendinimo. – Vilnius, 2000.
147. Lietuvos Respublikos socialinių įmonių įstatymas Nr. IX-2251, 2004 m. birželio 1 d. // Valstybės žinios, 2004, Nr. 96-3519.
148. Lietuvos Respublikos socialinių paslaugų įgyvendinimo įstatymas Nr. I-1580, 1996 m. spalio 9 d. // Valstybės žinios, 1996, Nr. 104-2367.
149. Lietuvos Respublikos socialinių paslaugų įstatymas Nr. X-493, 2006 m. sausio 12 d. // Valstybės žinios, 2006, Nr. 17-589; 2001, Nr. 91-3190.
150. Lietuvos Respublikos šalpos (socialinių) pensijų įstatymas, Nr. I-675, 1994 m. lapkričio 29 d. // Valstybės žinios, 1994, Nr. 96-1873.
151. Lietuvos Respublikos valstybės įmonės Ignalinos atominės elektrinės darbuotojų papildomų užimtumo ir socialinių garantijų įstatymas, Nr.

- IX-1541, 2003 m. balandžio 29 d. // Valstybės žinios, 2003, Nr. 48-2106; 2005, Nr. 79-2847.
152. Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto sandaros įstatymas, 2001 m. spalio 11 d., Nr. IX-547.
153. Lietuvos Respublikos valstybinių socialinio draudimo senatvės pensijų išankstinio mokėjimo įstatymas, 2003 m. lapkričio 18 d., Nr. IX-1828 // Valstybės žinios, 2003, Nr. 114-5116.
154. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl Nacionalinės žmonių su negalia socialinės integracijos 2003–2012 metų programos patvirtinimo“, 2002 m. birželio 7 d., Nr. 850 // Valstybės žinios, 2002, Nr. 57-2335.
155. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl socialinių paslaugų infrastruktūros plėtros 1998–2000 metų programos“, 1998 m. vasario 19 d., Nr. 202 // Valstybės žinios, 1998, Nr. 19-478.
156. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas dėl „Dėl skurdo mažinimo strategijos įgyvendinimo 2002–2004 m. programos“ 2002 m. lapkričio 7 d., Nr. 1753 // Valstybės žinios, 2002, Nr. 109-4825.
157. Lietuvos Respublikos pensijų sistemos reformos įstatymas, 2002 m. gruodžio 3 d. // Valstybės žinios, 2002, Nr. 123-5511.
158. Lietuvos Respublikos Vyriausybės patvirtinta Socialinių paslaugų teikimo reformos koncepcija (2002 m. vasario 6 d., Nr. 171).
159. Lietuvos statistikos departamentas // <http://www.stat.gov.lt>
160. Lisbon. European Council 23 and 24 March 2000. Presidency Conclusions // http://www.europarl.eu.int/summits/lis1_en.htm#b.
161. Majone G. The EC between Social Policy and Social Regulation // *Journal of Common Market Studies* 1993, No 31, 2. P. 153–170.
162. Maniakas K. Europos Sąjungos plėtra ir europeizacija. Vidurio ir Rytų Europos valstybių įsijungimas. – Vilnius, 2003.
163. Maniakas K., Vilpišauskas R., Žeruolis D. Lietuvos kelias į Europos Sąjungą. – Vilnius, 2004.
164. Mann M. The Sources of Social Power. Vol. II. The Rise of Classes and Nation – States, 1760–1914. – Cambridge: Cambridge UP, 1993.
165. Marias E. (1994). From Market Citizen to Union Citizen / *European Citizenship*. – Maastricht: European Institute of Public Administration, 1994. P. 1–24.
166. Marshall T. H. Class, Citizenship, and Social Development. – New York: Doubleday, 1964.
167. Marshall T. H. Social Policy. – London: Hutchinson, 1975.
168. Mc Allister R. Nuo Europos Bendrijos iki Europos Sąjungos: istorinė politinė apžvalga. – Vilnius, 2000.

169. Medaiskis T., Murauskaitė V. Socialinės apsaugos sistema / Pranešimas apie žmogaus socialinę raidą Lietuvoje. – Vilnius, 1998.
170. Medaiskis T. Socialinė apsauga: kai kurie aspektai ir tendencijos / Pranešimas apie žmogaus socialinę raidą, 1999.
171. Meehan E. *Citizenship and the European Community*. – London: Sage Publications. Preuss, Ulrich, 1993.
172. *Modernising Social Protection for More and Better Jobs. A comprehensive approach contributing to making work pay*. Commission of the European Communities. – Brussels, 30.12.2003 (COM (2003) 842 final).
173. *Moterys ir vyrai Lietuvoje 2006 m.* – Vilnius: Lietuvos statistikos departamentas, 2007.
174. Mullard M. *Discourses on citizenship. The challenge to contemporary citizenship / Citizenship and Welfare State Reform in Europe*. Ed. by Jet Bussemaker. Routledge / ECPR Studies in European Political Science, 1999. P. 12–26.
175. Mullard M. ‘Discourses on citizenship’ in M. Mullard and S. Lee (eds). *The Politics of Social Policy in Europe*. – Aldershot: Edward Elgar, 1997.
176. Nacionalinė gyventojų senėjimo pasekmių įveikimo strategija // http://www.google.lt/search?q=cache:OwmJC6venygJ:www.biblioteka.lt/senjorai/strategija.doc+Nacionalin%C4%97+gyventoj%C5%B3+sen%C4%97jimo+pasekmi%C5%B3+%C4%AFveikimo+strategija&hl=lt&lr=lang_lt
177. *Neįgaliųjų ir jų šeimos narių teisės ir socialinės garantijos*. – Vilnius, 2003.
178. Nordic Council of Ministers. *Women and Men in the Nordic Countries. Facts and Figures 1994*. Nord 1994/3, Copenhagen.
179. Offe C. *The politics of Social Policy in East European Transitions: Antecedents, Agents, and Agenda of Reform // Social Research*, Winter 1993, Vol. 60, Issue 4. P. 649.
180. O’Leary, S. *The options for the reform on European Union Citizenship // Citizenship and nationality states in the New Europe* ed. By S. O’Leary and T. Tiilikainen. – London the institute for public policy research: Sweet & Maxwell, 1996.
181. Ostner I., Lewis J. *Gender and the Evolution of European Social Policies*, in S. Leibfried and P. Pierson (eds): *European Social Policy. Between Fragmentation and Integration*. – Washington (D. C.): Brookings Institution, 1995.

182. Otero M., Rhyne E. *The New World of Micro-Enterprise Finance: Building Healthy Financial Institutions for the Poor.* – West Hartford: Kumarian Press, 1994.
183. Pieters D. *Įvadas į pagrindinius socialinės apsaugos principus.* – Vilnius: Eugrimas, 1998.
184. Pollack M. A., Hafner-Burton E. *Mainstreaming gender in the European Union // Journal of European Public Policy*, 2000, Nr. 7:3. P. 432–56.
185. *Population statistics.* European Commission, Eurostat, Luxembourg, 2004 // <http://europa.eu.int>
186. Porte C., Pochet P. *The European Employment Strategy: existing research and remaining questions // Journal of European Social Policy*, 2004, No. 14. P. 71–78.
187. *Pranešimas apie žmogaus teisių padėtį Lietuvoje // Lietuvos Respublikos Seimo ir Jungtinių Tautų vystymo programos žmogaus teisių veiksmų plano projektas.* – Vilnius, 2002.
188. *Presidency Conclusions.* Barcelona European Council. 15 and 16 march 2002 // http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/71025.pdf
189. Prodi R. *President of the European Commission: Speaking points for the pre-Barcelona press conference Press Room Brussels, 13 March 2002* // <http://europa.eu.int>
190. *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the implementation of the principle of equal opportunities and equal treatment of men and women in matters of employment and occupation (recast version) /* COM/2004/0279 final - COD 2004/0084*
191. Radaelli M. C. *The Open Method of Coordination: A new governance architecture for the European Union?* – Stockholm: SIEPS, 2003.
192. Randall V. ‘Gender and power: women engage state’ in V. Randall and G. Waylen (eds): *Gender, Politics and the State.* – London: Routledge, 1998. P. 185–205.
193. *Regional implementation strategy for the Madrid international plan of action on ageing.* 2002. Economic Commission for Europe / UNECE Ministerial Conference on Ageing, Berlin (Germany), 11–13 September 2002.
194. *Regulation (EEC) No 1612/68 of the Council of 15 October 1968 on freedom of movement for workers within the Community (OJL 257, 19.10.1968, p. 2).*

195. Reingardienė J. Europos lyčių lygybės strategija: kintančios lyčių politikos privalumai ir grėsmės // Sociologija. Mintis ir veiksmai, 2004, Nr. 3. P. 13–28.
196. Resolution of the Council and Ministers for Education meeting with the Council of 31 May 1990 concerning integration of children and young people with disabilities into ordinary systems of education (OJ C 162 of 03.07.1990).
197. Roche M. Rethinking Citizenship: Welfare, Ideology and Change in Modern Society. – Oxford/Cambridge: Polity Press, 1992.
198. Room G. European social policy: competition, conflict and integration in R. Page and J. Baldock (eds) // Social Policy Review 6, 1994. – Canterbury: Social Policy Association. P. 17–35.
199. Ross G. Assessing the Delors era and Social policy, in S. Leibfried and P. Pierson: European Social Policy. Between Fragmentation and Integration. – Washington (D. C.): Brookings Institution, 1995.
200. Rossilli M. Gender policies in the European Union. Studies in European Union. T 1. – New York: P. Lang, 2000.
201. Rubin G. (1975). The Traffic in Women: Notes on the ‘Political Economy’ of Sex / R. Reiter, ed. Toward an Anthropology of Women. – New York: Monthly Review Press, 1975.
202. Salmon P. Nations conspiring against themselves: An interpretation of European integration / Nationalism and rationality. Ed. by A. Breton, G. Galeotti, P. Salmon, R. Wintrobe. – Cambridge University Press, 1995.
203. Scharpf F. W. The viability of advanced welfare states in the international economy. Vulnerabilities and options in S. Leibfried (ed), Welfare State Futures. – Cambridge University Press, 2001.
204. Single European Act (SEA), signed in Luxembourg on 17 February 1986 and at the Hague on 28 February 1986.
205. Smith A. D. National identity and the idea of European unity // International Affairs, 1992, No 68(1). P. 55–76.
206. Szalai J. Outline for the Radical Reforms of Social Policy in Hungary, in B. Deacon and J. Szalai eds.: Social Policy in the New Eastern Europe. – Aldershot: Avebury, 1990.
207. Socialinis pranešimas 2000. Socialinės apsaugos ir darbo ministerija. – Vilnius, 2000.
208. Socialinis pranešimas 2002. Socialinės apsaugos ir darbo ministerija. – Vilnius, 2002.
209. Socialinis pranešimas 2003. Socialinės apsaugos ir darbo ministerija. – Vilnius, 2003.

210. Socialinis pranešimas 2005–2006. Socialinės apsaugos ir darbo ministerija. – Vilnius, 2006.
211. Swaan A. D. Perspectives for Transnational Social Policy in Europe: Social Transfers from West to East, in A. De Swaan, ed.: *Social Policy beyond Borders: The Social Question in International Perspective*. – Amsterdam University Press, 1994.
212. Socialinė darbotvarkė 2005–2010 m. Socialinė Europa pasaulio ekonomikoje: darbas ir galimybės visiems. – Liuksemburgas: Europos Bendrijų oficialių leidinių biuras, 2005.
213. Šaulauskas M. P. Socialinė kaita: metodologija ir bendrosios tendencijos. Socialiniai pokyčiai: Lietuva 1990/1998. – Vilnius, 2000.
214. Šaulauskas M. P. Socialinės ekonominės įtampos profiliai / Socialiniai pokyčiai: Lietuva, 1990/1998. – Vilnius, 2000.
215. Tarybos Reglamentas 1408/71/ EEC Dėl socialinės apsaugos sistemų taikymo pagal darbo sutartį dirbantiems asmenims, savarankiškai dirbantiems asmenims ir jų šeimos nariams, persikeliantiems Bendrijoje. – Europos Taryba, 1971 m. liepos 14 d.
216. Tarybos Reglamentas (EEB) Nr. 574/72, nustatantis Reglamento (EEB) Nr. 1408/71/ dėl socialinės apsaugos sistemų taikymo pagal darbo sutartį dirbantiems asmenims, savarankiškai dirbantiems asmenims ir jų šeimos nariams, persikeliantiems Bendrijoje, įgyvendinimo tvarką. – Europos Taryba, 1972 m. kovo 21 d.
217. Tatham A. Europos Sąjungos teisė. – Vilnius, 1999.
218. The Social situation in the European Union. European Commission, 2004.
219. Tilly C. *Capital and European states, AD 990*. – Oxford: Blackwell, 1990.
220. Titmuss R. M. *The Social division of welfare*. In R. M. Titmuss: *Essays on Welfare State*. – London, 1958.
221. Tomes I. Social Reform: A Cornerstone in Czechoslovakia's New Economic Structure // *International Labour Review* 130:2, 1991.
222. Treaty establishing the European Economic Community (EEC), signed in Rome on 25 March 1957.
223. Treaty of European Union, signed in Maastricht on February 1992; Protocol and Agreement on Social Policy, concluded between the member states of the European Community, with the exception of the United Kingdom.
224. Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, signed in Amsterdam on 2 October 1997.

225. United Nations Development Programme Human Development Report 1990.
226. Vale A. The European Women's Lobby // *Social Europe*, 1991, No 3/91.
227. Van Kersbergen K. Contemporary Christian democracy and the Demise of the Politics of Mediation, in H. Kitschelt et al. (eds): *The Politics and Political Economy of Advanced Industrial Societies*. – Cambridge: Cambridge UP, 1997.
228. Vaughan-Whitehead D. C. EU Enlargement versus Social Europe? The Uncertain Future of European Social Model. – Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA, 2003.
229. Veidenfeldas V., Veselsas V. *Europa nuo A iki Z*. – Europos politikos institutas, 1997.
230. Veit-Wilson J. States of Welfare: A Conceptual Challenge // *Social Policy and administration*, 2000, Vol. 34, No. 1. P. 1–25.
231. Vilpišauskas R., Nakrošis V. *Politikos įgyvendinimas Lietuvoje ir Europos Sąjungos įtaka*. – Vilnius, 2003.
232. Vobruba G. *Welfare States within the Globalization Dilema: The US and the European Social Model in Comparison / European Social Security and Global Politics*, ed. by D. Pieters. – The Hague-New York: Kluwer Law International, 2001.
233. Waddington L. *Dissability, Employment and the European Community*. – London: Blackstone, 1995.
234. Walby S. Is Citizenship Gendered? // *Sociology*, 1994, No 28, 2. P. 379–395.
235. Waylen G. Gender, feminism and the state. An overview, in V. Randall and G. Waylen (eds): *Gender, Politics and the State*. – London: Routledge, 1998. P. 185–205.
236. Wiener A. Making Sense of the new Geography of Citizenship – Fragmented Citizenship in the European Union. Paper presented at the Forum on Citizenship. – Florence: the European Institute, 1996.
237. Williams A. M. *Europos Bendrija*. – Vilnius, 1996.
238. Wood G. States without citizens: The problem of the franchise state, in M. Edwards and D. Hulme (eds.): *NGO states and Donors: Too close for Comfort?* – London: Macmillan, 1997.
239. *World Competitiveness Yearbook (IMD)*, 2000.
240. *Žmogaus teisės: Europos Tarybos ir Europos Sąjungos dokumentai*. – Vilnius: Lietuvos žmogaus teisių centras, 2000.
241. *Žmogaus teisės. Tarpautinių dokumentų rinkinys*. – Vilnius, 1991.

SANTRUMPOS

- AKM – atviro koordinavimo metodas
BVP – bendrasis vidaus produktas
CEEP – Europos įmonių, kuriose dalyvauja valstybė, centras
EAPB – Europos anglių ir plieno bendrija
EB – Europos Bendrija
EEB – Europos Ekonominė Bendrija
EEBO – Europos ekonominio bendradarbiavimo organizacija
EBPO – Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija
(1960 m. performuota į EEBO)
EK – Europos Komisija
ENF – Europos neįgaliųjų forumas
EP – Europos Parlamentas
ES – Europos Sąjunga
ESF – Europos socialinis fondas
ESM – Europos socialinis modelis
ESPT – Ekonominės savitarpio pagalbos taryba
ESRK – Ekonomikos ir socialinių reikalų taryba
ESSPROS – Europos integruotos socialinės statistikos sistema
ET – Europos Taryba
ETUC – Europos profesinių sąjungų konfederacija
EURATOMAS – Europos atominės energetikos bendrija
EUROSTATAS – Europos Bendrijų statistikos tarnyba
EUS – Europos užimtumo strategija
JTO – Jungtinių Tautų Organizacija
LPNP – Lietuvos pasirengimo narystei programa
LR – Lietuvos Respublika
LRV – Lietuvos Respublikos Vyriausybė
LSVVPA – Lietuvos smulkaus ir vidutinio verslo plėtros agentūra
MISSOC – socialinės apsaugos tarpusavio informavimo sistema
NAPP – nacionalinė *acquis* priėmimo programa
NVP – nacionaliniai veiksmų planai
PGS – perkamosios galios standartai
SADM – Socialinės apsaugos ir darbo ministerija
SEA – Suvestinis Europos aktas
SODRA – valstybinis socialinis draudimas
SVV – smulkusis ir vidutinis verslas
TDO – Tarptautinė darbo organizacija
TVF – Tarptautinis valiutos fondas
UNICE – Europos darbdavių konfederacija

PAVARDŽIŲ RODYKLĖ

- Adams, Paul 79, 80
 Anderson, Benedict 17
 Andre, Christine 22
 Arendt, Hannah 109
- Baltutytė, Elvyra 39, 41, 48, 53
 Banting, Keith G. 18
 Baranauskienė, Ingrida 191
 Bennett, Cinnamon 135
 Bernotas, Dainius 7, 27
 Beveridge, Williams Henry 21, 22,
 111
 Bismarck, Otto von 21, 22
 Bonoli, Giuliano 20
 Booth, Christine 135
 Borchardt, Klaus-Dieter 10
 Briand, Aristide 10
 Brubaker, Rogers 107
 Buttler, Friederich 177
- Cairns, Walter 8
 Caselli, Graziella 169
 Chamberlayne, Prue 137, 138
 Chouraqui, Alain 70, 73
 Churchill, Winston 10
 Collins, Doreen 171, 183
 Cox, Susan 142
 Crawley, C. 141
- Dahrendorf, Ralf 101
 Daly, Mary 6-19
 Davies, Norman 17
 De Gaulle, Charles 11
 Delanty, Gerard 17
 Delores, Jacques 35, 36, 37, 70
 De Swaan, Abram 23
- Dromantienė, Leta 18, 31, 32, 35, 36,
 80, 94, 101, 134, 142, 165,
 166, 170, 177, 181
 Drucker, Peter Ferdinand 21
 Dunleavy, Patrick 102
- Egidi, Viviana 169
 Esping-Andersen, Gosta 7, 8, 19, 20,
 22
- Geyer, Robert R. 7, 8, 171, 180, 182,
 188
 Giddens, Anthony 108
 Ginsburg, Norman 8
 Guogis, Arvydas 7, 27
 Gvazdauskienė, Irena 194
- Hafner-Burton, Emilie 134
 Hantrais, Linda 7, 8, 19, 149, 151,
 152, 154, 155, 189, 190
 Hegel, Georg Wilhelm Friedrich 106
 Höffner, Joseph 91, 192
 Hoskyns, Catherine 146
 Huntington, Samuel 16
 Hurst, Rachel 186
- Jasilionis, Domantas 167
- Kalergi, Coundenhove 10
 Kanopienė, Vida 165, 166, 170, 177
 Keynes, John Maynard 29, 111
 Knapp, Martin 171
 Kok, Wim 64
 Kraemer, Andreas R. 55, 57

- Lazutka, Romas 7, 91, 93
Leibfried, Stephan 7, 19, 20, 46
Leliūgienė, Irena 193
Lemke, Christiane 106, 114
- Machiavelli, Niccolo 106
Majone, Giandomenico 23
Maniokas, Klaudijus 7, 8, 12, 85
Mann, Michael 16
Marias, Epaminondas 113
Marshall, George 10, 11
Marshall, Thomas Humphrey 19, 106, 108, 109, 111
Mažeikis, Gintautas 9
Mc Allister, Richard 8
Meehan, Elizabeth 112, 114
Mitterand, Francois 35
Monnet, Jean 7, 11
Motto, Charles Stewart 101
Mullard, Maurice 108, 109, 110, 111
- Nakrošis, Vitalis 8
- Offe, Claus 7, 82
O'Kelly, Kevin 70, 73
O'Leary, Siofra 122
Otero, Maria 101
- Pierson, Paul 7, 19, 46
Pieters, Dany 21, 22
Pollack, Mark A. 134
Pochet, Philippe 55
Porte, Caroline de la 55
Prodi, Roman 177
- Radaelli, Claudio M. 55, 57, 136
Raipa, Alvydas 9
Randall, Vicky 137
Reingardienė, Jolanta 136
Rhyne, Elisabeth 101
Roche, Maurice 108
Romeris, Mykolas 9
Room, Graham 36
Ross, George 33, 35, 36
Rossilli, Mariagrazia 134
Rousseau, Jean-Jacques 106
Rubin, Gayle 136
Ruškus, Jonas 191
- Salmon, Pierre 17
Scharpf, Fritz W. 20, 46
Schuman, Robert 11
Smith, Anthony D. 17
Stresemann, Gustav 10
Szalai, Julia 80
- Šaulauskas, Marius Povilas 81, 84, 101
- Tatham, Allan 8
Tilly, Coercion 16
Titmuss, Richard M. 7, 20, 22
Tocqueville, Alexis de 106
Tomes, Igor 80
- Vale, A. 155
Van Kersbergen, Kees 19
Vaughan-Whitehead, Daniel C. 67, 71
Veit-Wilson, John 20
Vilpišauskas, Ramūnas 8, 85
Vobruba, Georg 68, 69

Žeruolis, Darius 8, 85

Waddington, Lisa 184

Walby, Sylvia 108

Waylen, Georgina 137

Weber, Max 107

Weidenfeld, Werner 37

Wessels, Wolfgang 37

Wiener, Antje 116

Williams, Allan M. 8

Wood, Geof 101

CREATION OF SOCIAL EUROPE

Summary

The aim of the book is to re-evaluate the direction in which the social dimension of European integration is going. The EU's social dimension, once considered the supplement of European integration, has received considerable attention since the launch of the Lisbon strategy and of the Open Method of Coordination (OMC) processes in employment and other social fields.

The book emphasizes that accounts of European social policy generally present a minimalist interpretation of European Union involvement. The sovereign nation-state allows no relevant role for the EU in social policy. The Union's sphere is market building, leaving social policy to citizen-focused, national welfare state, its sovereignty formally untouched, though perhaps endangered indirectly by growing economic interdependency. The book defines and discusses the Lisbon strategy's new approach on social policy and aims at bringing together economic, employment and social policies by focusing them on the commonly defined objectives of improving competitiveness, moving towards full employment and promoting social inclusion.

Targets:

- to identify welfare state as a national state;
- to analyze changes in development of EU social dimension;
- to identify consolidation of economic, social and employment policy in Lisbon strategy;
- to identify EU citizenship as a guarantee for social security in EU;
- to analyze EU social policy for different social groups at risk (disabled, elderly, women).

Research methods: analysis of EU documents, statistical analysis, comparative analysis of Member States social policy.

The development of social policy was a key element in the history of European state building, and the welfare state is a central component of all advanced industrial nations. "Welfare states", Abram De Swaan writes, "are national states" (1994, 102). But the process of European integration has eroded both the sovereignty and autonomy of member states in the realm of social policy. National welfare states remain the primary institutions of European social policy, but they do so in the context of an increasingly con-

straining multi-tiered polity. As noticed by Stephan Leibfried and Paul Pierson (1995, 45), the transformation of sovereign welfare states into parts of a multi-tiered system of social policy occurs through three processes:

- “Positive”, activist reform results from social policy initiatives taken at the center by the European Commission and Council of Ministers, along with determinations by the European Court of Justice (ECJ) of what those initiatives mean;
- “Negative” reform occurs through the ECJ’s imposition of market compatibility requirements that restrict and redefine the social policies of member states.
- Finally, the process of European integration creates a range of indirect pressures that are not legally required but nonetheless strongly encourage national welfare states to adapt their social policies to avoid the potential negative consequences of economic integration.

Nevertheless, the Union has gradually assumed considerable authority in policy domains beyond those directly tied to the creation of a common market. Thomas Humphrey Marshall defined social policy as the use of “political power to supersede, supplement or modify operations of the economic system in order to achieve results which the economic system would not achieve on its own” (1975, 15). The EU is actively engaged in policies of redistribution among both sectors (through the Common Agricultural Policy) and regions (through the structural funds).

When the Treaty of Rome establishing the European Economic Community (EEC) was signed in 1957, the dominant political philosophy was market driven. The six original EEC member states Belgium, France, the Federal Republic of Germany, Italy, Luxembourg and the Netherlands – believed that, if enterprises were allowed to compete on equal terms, the distribution of resources would be optimized, enabling untrammelled economic growth, which would automatically result in social development. Social harmonization was seen as an end product of economic integration rather than a prerequisite. For these reasons, the social policy provisions contained in the treaty did not define precise social policy objectives; they limited EEC responsibility to promoting co-operation. Member states did recognize the need to establish a social fund to help declining areas of the economy, but it was to operate on a very small scale.

As Denmark, Ireland and the United Kingdom joined the European Community (EC) in 1973, a more active approach to social reform was advocated on the grounds that the unevenness created by giving free rein to market forces was unacceptable and not in the long term interests of member states. The next 20 years therefore saw a growing commitment, at least

in principle, to social dimension as a component of European integration and a necessary complement to economic policy, rather than simply a spill-over from it.

The mid 90s were characterized by the arrival of new Member States in the EU, and Sweden and Finland brought with them, the Scandinavian model of virtuous complementarity between economic, social and employment policy. From the mid 90s, the EU and its Member States started revisiting their approach to social policy: affirmation of employment as an objective, and not only as an outcome of economic policy; increasing attention paid to social policy as an investment (and not only as a cost), and to the 'productive' role of social policy within the framework of a virtuous circle combining flexibility and security, adaptability and employability. This led to a significant reinforcement of EU employment and social policy both in political terms and institutional provisions, first in the Amsterdam treaty (1997) with the "Employment" title and the incorporation of the Maastricht protocol in the treaty; and secondly in the Lisbon strategy (2000) the affirmation of the integrated objectives and launching of open method of coordination as a new instrument to address social policy issues.

Since 1957, we can observe a tremendous evolution of the substance as well as the instruments of European social policy. Several stages may be identified:

- Regulations for the free movement of workers after 1957;
- Directives for health and safety after the Single European Act in 1986: in these fields European legislation has played a major role;
- Agreements by the European social partners after Maastricht Treaty in 1993;
- Open method of coordination to implement the European employment strategy after the Amsterdam Treaty in 1997.
- The Lisbon strategy (2000)

For many years the European Union's sphere was market building and legislation on labour law, social protection of migrant workers, health and safety at work, equal opportunities. Social policy was the domain of a member state. For many observers (Linda Hantrais, Stephan Leibfried, Paul Pierson and others), the absence of social policy initiatives at the EU level has been one of the clearest signs of its limited role. Some recent analyses have concluded that social policy development no longer occurs through the 'community method', leading to binding directives or decisions. The analysis of the evolution of European social policies shows that, despite the great progress made, social policy has always been 'running behind' economic policy development.

The Lisbon strategy aimed at bringing together economic, employment and social policies by focusing them on the commonly defined objectives of improving competitiveness, moving towards full employment and promoting social inclusion. The underlying assumption is that these policies are not in conflict but can reinforce each other. The economic and social situation in the Nordic countries is clear evidence to that effect. This question became even more important after the arrival of new Member States to the EU in 2004 and 2007. The social policy model prevailing in Eastern Europe can be broadly characterized as follows: functioning of compulsory social insurance funds, usually separate from the state budget and functioning on the “pay-as-you-go” principle; minimal benefits often not meeting even the minimum subsistence needs (in Lithuania the average monthly old-age pension is a bit more than 100 EUR); no support is provided to “non-merited poor”; the scope of private and church charity is increasing: strengthening of non-government organizations is slow; corporative welfare institutions operate on a hierarchical basis. The Eastern and Central European social model experienced challenges brought by the Lisbon strategy and European social model. The definition of the European social model adopted by the Barcelona European Council in March 2002, according to which: ‘The European social model is based on good economic performance, a high level of social protection and education and social dialogue’. This definition relies on the two basic elements of the social model in all Member States: a tradition of social dialogue and a high level of social protection against the risks of life. It also stresses the necessity to combine social cohesion with good economic performance (Barcelona Summit, 2002). The common values, included in the European social model, such as: democracy, individual rights, free collective bargaining, equality of opportunity for all, and social welfare and solidarity are discussed in the book. It gives a set of the main different elements of the European social model, for example; labour law on worker’s rights, employment, equal opportunities, anti-discrimination, etc., that can be characterized as “European society”.

The European Council held a special meeting on 23-24 March 2000 in Lisbon to agree a new strategic goal for the Union in order to strengthen employment, economic reform and social cohesion as part of a knowledge-based economy. A political agreement designed to promote “the most competitive and dynamic knowledge-based economy in the world capable of sustainable economic growth with more and better jobs and greater social cohesion”. Achieving this goal requires an overall strategy aimed at modernizing the European social model, investing in people and combating social exclusion.

Reforms at Community level are an essential element of the Lisbon Strategy. They reinforce and complement national reforms by providing a strong European framework for growth and jobs. All Member States have adopted national reform programmes and are reviewing them to take on board priorities defined at Community level and good practice ideas from Member States. There is a clear recognition that, in modernizing social protection and inclusion, adequacy and financial sustainability need to be considered jointly. Member States have delivered their first reports on the implementation of National Reform Programmes (NRP). The Commission has made a detailed assessment, taking into account work carried out by the Council. It shows that Member States are making a real effort to reform. Many of them have strengthened the involvement of their parliaments and stakeholders. All have appointed Lisbon co-ordinators, many at ministerial level. However, in addition to the fact that Member States had different points of departure, there is considerable variation in the pace, intensity and commitment towards reforms across Member States. Progress across different policy areas is also uneven.

Success of European integration depends on the ability to combine coherence with respect for diversity and combine efficiency with democratic legitimacy. Open method of coordination is one of the instruments to reach strategic goals. The strength of OMC is based on the fact that it encourages cooperation at European level to bring about structural reform in policy areas for which Member States remain entirely responsible. It adds an important new instrument which is designed to help Member States to progressively develop their own policies to face common challenges. OMC creates a European dimension and makes political choices by defining European guidelines and it encourages management through objectives by adapting these European guidelines to national diversity.

The future development of the European Union and its Member States is dependent on well-functioning public institutions and architectural frameworks combining suitable problem solving, decision-making and consensus finding, especially in the broad field of social programmes (EU, national and regional programmes).

The progress of European social model depends on the growth of European economies, the development of knowledge societies, and the modernization of work organization that requires constant adaptation. With the shrinking of the labour force, it should be as important today to secure an earlier entry to the labour force as to postpone retirement; to attract more people to employment and modernize social protection systems, via a new lifecycle approach to work; to ensure inclusive labour markets for job-

seekers and disadvantaged people: through active and preventive labour market measures; through early identification of needs, job search assistance, guidance and training as part of personalized action plans; and through continuous review of tax and benefit systems.

Diversity within the European Union is rapidly increased too. With demographic ageing it becomes more important to address the various needs of different generations. The enlarged Union is also more ethnically diverse, and immigrants are playing a greater role in Europe's economy and society. Globalisation and technological change promise a wide range of new opportunities and overall positive effects, in Europe and worldwide.

Dromantienė, Leta

Dr291 Socialinės Europos kūrimas: monografija. Antroji laida. – Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2008. – 228 p., iliustr. Bibliogr.: p. 202–217. ISBN 978-9955-19-080-6

Monografijoje atskleistas politinių, ekonominių ir socialinių permainų sąlygotos Europos Sąjungos socialinės politikos atsiradimas, raida ir tapšmas savarankiška ES politikos sritimi, išryškinti jos skirtumai nuo valstybių narių socialinės politikos bei santykis su jomis, aptarta Europos socialinio modelio problematika integraciniuose procesuose, išryškintos socialinės politikos pertvarkos Vidurio ir Rytų Europoje, Lietuvos socialinės politikos modernizacijos ir pokyčių galimybių kryptys, pabrėžta Europos Sąjungos pilietybės įvedimo svarba saugant pilietines, politines ir socialines teises, atskleistas Europos Sąjungos socialinės politikos taikomasis pobūdis labiausiai pažeidžiamoms socialinėms grupėms: pagyvenusiems žmonėms, neįgaliesiems, moterims.

Monografijai būdingas tarpdalykinis požiūris: siejamos istorijos, filosofijos, politikos mokslų, viešojo administravimo, teisės, sociologijos ir kitų mokslų žinios. Ji gali būti naudinga tų sričių mokslininkams, magistrantūros ir doktorantūros studentams ir politikams praktikams.

UDK 364(4)

Leta Dromantienė
SOCIALINĖS EUROPOS KŪRIMAS
Monografija

Redaktorė *Vesta Adomaitienė*
Maketuotoja *Regina Silkovienė*
Viršelio autorė *Stanislava Narkevičiūtė*

SL 585. 2008 10 30. 14,03 leidyb. apsk. l.
Tiražas 400 egz. Užsakymas .

Išleido Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius
Tinklapis internete www.mruni.eu
Elektroninis paštas leidyba@mrni.eu
Spausdino UAB „Baltijos kopija“, Kareivių g. 13 b, LT-09109 Vilnius
Tinklapis internete www.kopija.lt
El. paštas info@kopija.lt