

DEMOGRAFINIS SENĖJIMAS IR ES SOCIALINĖ POLITIKA PAGYVENUSIESIEMS

Doc. dr. Leta Dromantienė

Doc. dr. Vida Kanopienė

Mykolo Romerio universitetas, Socialinio darbo fakultetas,
Socialinės politikos katedra
Valakupių g. 5, 10101 Vilnius
Telefonas 2740 605
Elektroninis paštas vidaka@ltu.lt; dromante@ltu.lt

*Pateikta 2004 m. spalio 26 d.
Parengta spausdinti 2004 m. lapkričio 5 d.*

Santrauka

Spartus ES valstybių demografinis senėjimas XX–XXI amžių sandūroje bei šio proceso prognozės kelia didelį susirūpinimą socialinės politikos kūrėjams: kaip užtikrinti lygias galimybes visoms kartoms ir integruoti pagyvenusius žmones į visuomenę. Siekiant spręsti šias problemas, nauji uždaviniai kyla socialinių paslaugų, pensijų, darbo rinkos politikos ir kitoms sritims.

Straipsnio tikslas – įvertinti visuomenės demografinio senėjimo padarinius ir aptarti socialinės politikos pagyvenusiems formavimąsi ES valstybėse. Šiuo tikslu aptariami gyventojų amžiaus struktūros pokyčiai ir demografinio senėjimo veiksniai ES valstybėse, analizuojama socialinės politikos pagyvenusiems raida nuo Europos Bendrijos sukūrimo iki paskutiniosios Europos Sąjungos plėtros į Vidurio ir Rytų Europą bei išryškintas jos vaidmuo integraciniuose procesuose.

Pagrindinės sąvokos: demografinis senėjimas, darbo rinka, socialinė politika, integracija, politikos suderinimas, išėjimas į pensiją.

Ižanga

Iššūkiai, su kuriais susidūrė Europos Sąjunga (ES) amžių sandūroje, dar kartą patvirtino socialinių problemų aktualumą ES politikos kontekste. Kartu su technologijos laimėjimais, struktūriniais ir politiniais pokyčiais, bendros rinkos įvedimu ir Sąjungos plėtra į Vidurio ir Rytų Europą visuomenės raidos demografiniai veiksniai padarė didelę įtaką gerovės sistemoms, sukėlė pasvarstymus apie bendros socialinės politikos sukūrimo galimybę ir apie būsimą Europos socialinio modelio struktūrą.

ES politikos kūrėjai praėjusio šimtmečio pabaigoje išreiškė susirūpinimą, kaip geriau pasirengti spręsti problemas, kurias kelia spartus visuomenės demografinis senėjimas. Pensijų fondų paieška bei efektyvių ir adekvačių socialinių paslaugų teikimas esant finansiniam deficitui paskatino keisti požiūrį į pagyvenusių žmonių galimybes ir vaidmenį darbo rinkoje bei skatinti „aktyvų senėjimą“.

Demografinis senėjimas ES šalyse

Vienas ryškiausių daugumos pasaulio šalių, įskaitant ir Europos valstybes, gyventojų raidos XX–XXI amžių sandūroje ypatumų yra spartus pagyvenusio amžiaus žmonių skaičiaus ir jų dalies bendrame gyventojų skaičiuje didėjimas. Šis reiškinys apibūdinamas „de-

mografinio senėjimo“ terminu, o senyvo amžius žemutine riba demografinėje analizėje dažniausiai laikoma 60 metų. Šis senyvo amžiaus kriterijus mastu priimtas 1982 metais Pasaulinėje senėjimo asamblėjoje, juo vadovaujasi dauguma tarptautinių organizacijų ir institucijų, įskaitant ir EUROSTAT'o statistiką (nors pastaraisiais metais literatūroje minima nemažai kiek aukštesnio – 65 metų kriterijaus taikymo atveju). Kadangi socialiniu-ekonominiu požiūriu pagyvenusio amžiaus gyventojai nėra homogeniška grupė – ji jungia ir „jaunus“ pagyvenusiuosius, kurių dauguma išlieka aktyvūs, sveiki ir nepriklausomi, ir „senokus“, kurie dažnai jau nebūna pajėgūs būti savarankiški – demografinėje analizėje skiriami 60–75/80 metų ir vyresni kaip 75/80 metų gyventojai.

Demografinio senėjimo eiga priklauso nuo susiklosčiusios gyventojų amžiaus struktūros, praeities bei dabarties gimstamumo intensyvumo ir mirtingumo dinamikos¹. 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 praeityje vykę amžiaus struktūros demografinių veiksnių svyravimai, pavyzdžiui, gimstamumo protrūkis („kūdikių bumas“ 1940-tųjų pabaigoje – 1950-tųjų pradžioje) ir mirtingumo padidėjimas (Antrojo pasaulinio karo netektys) pakeitė senėjimo procesų eigą daugelyje Europos Sąjungos regiono valstybių.

Demografinio senėjimo tendencijos senajame žemyne pirmą kartą išryškėjo Prancūzijoje, kuri jau 1870 metais peržengė demografinės senatvės slenkstį – 12 proc. senesnių kaip 60 metų gyventojų proporciją. Praeito šimtmečio pirmoje pusėje šis procesas pastebėtas ir kitose valstybėse – Švedijoje, Didžiojoje Britanijoje, Vokietijoje, o amžiaus viduryje jau visos dabartinės ES narės (išskyrus Malta ir Lenkiją) pasiekė 10–14,9 proc. senyvo amžiaus žmonių dalies rodiklį (Austrijoje, Jungtinėje Karalystėje, Belgijoje, Prancūzijoje ir tuometinėje Vokietijos Demokratinėje Respublikoje jis buvo dar aukštesnis – 15–19,9 proc.).

Demografinį senėjimą antroje XX amžiaus pusėje Europos žemyne atskirais laikotarpiais nulėmė skirtingo pobūdžio veiksniai, todėl šio proceso eigoje išskiriami keli etapai. 1950–1960 metais senyvo amžiaus žmonių daugėjo lėtai ir tolydžiai, dėl pokario metų „kūdikių bumo“ Vakarų Europos šalyse ir dėl staigus kūdikių mirtingumo sumažėjimo Rytų Europos regione kiek padaugėjo ir vaikų (žr. 1 lentelę).

1 lentelė. **Gyventojų amžiaus struktūros pokyčiai Europos regionuose 1950–1960 metais, proc.** (Demographic, 1992, p. 35)

Amžiaus grupės	Vakarų Europa*	Pietų Europa**	Rytų Europa***
1950 metai			
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

*Austrija, Belgija, Danija, Suomija, Prancūzija, Vokietijos Federatyvinė 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

Vėlesniais metais (1960–1980), pradėjus gana sparčiai mažėti gimstamumui, prasidėjo gyventojų senėjimas „iš apačios“, vėliau (1975–1980 metais) šis senėjimas „iš apačios“ tę-

¹ Šį procesą taip pat gali veikti ir migracija tose šalyse, kuriose tarptautinių persikėlimų apyvartos mastai yra gana dideli.

sėsi, nors pirmoje aštunto dešimtmečio pusėje jį tam tikru mastu kompensavo ne toks gausus kontingentas peržengusiųjų 60-ties metų slenkstį. Nuo 1980-tųjų senėjimas „iš apačios“ yra svarbus, tačiau vis didesnę reikšmę nuolat mažėjant mirtingumo vyresniame amžiuje rodikliams turi pagyvenusių ir senyvų asmenų skaičiaus santykinis didėjimas.

1960–2003 m. laikotarpiu 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 ES narėmis tapo nuo 2004 metų: Čekijoje suminis gimstamumo rodiklis 2003 m. siekė tik 1,17, Slovakijoje – 1,19, Slovėnijoje – 1,21, Lietuvoje ir Latvijoje – 1,24. Mažėjant gimstamumui, vyresnes kartas keičia vis mažesnės amžiaus kohortos: 1960 m. ES 15 valstybėse 0–19 metų amžiaus grupės proporcija bendrame gyventojų skaičiuje beveik siekė trečdalį (31,8 proc.), o iki 2003 m. – tik 22,4 proc. (t. y. beveik prilygo vyresnių kaip 60 metų asmenų daliai). Šie pasikeitimai ryškiausi Viduržemio jūros regiono valstybėse (Ispanijoje, Italijoje, Portugalijoje) ir kai kuriose naujose ES narėse – Slovakijoje, Lenkijoje. Čia jaunimo dalis sumažėjo net 13–16 procentinio punkto.

Senėjimas „iš apačios“ intensyviai vyko ir daugumoje ES–15 šalių, ir valstybėse, kurios tapo ES narėmis nuo 2004 metų (ES–10). Senėjimo „iš viršaus“ procesai ryškesni valstybėse senbuvėse, kuriose gyventojų vidutinė būsimo gyvenimo trukmė nuolat ilgėja¹. Antai nuo 1960-tųjų iki 2002 metų ES–15 valstybėse vidutinė vyrų būsimo gyvenimo trukmė pailgėjo 8,4 metais, moterų – 8,7 metais², tuo tarpu Rytų ir Vidurio Europos šalyse (išskyrus Slovėniją) bei Baltijos valstybėse mirtingumo mažėjimo procesas vyko netolygiai, su protrūkiomis, todėl ir pasikeitimai mažiau ryškūs, pavyzdžiui, vyrų būsimo gyvenimo trukmė pailgėjo 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. Šiuo metu šie skirtumai gerokai didesni, ypač tarp vyrų. Santykinai ilgiausiai gyvenančių Čekijos vyrų vidutinės būsimo gyvenimo trukmė siekia 72,1 metų (2002 metų duomenys). Tai yra mažiau netgi lyginant su žemiausiu ES–15 šalių rodikliu (Portugalija – 73,8 metai).

Intensyvesnis senėjimas „iš viršaus“ nulėmė spartesnę demografinio senėjimo eigą valstybėse senbuvėse³. Kaip matyti iš 2 lentelės, jos pasižymi senesne gyventojų amžiaus struktūra. 2003 metais septyniolikoje ES valstybių senyvo amžius žmonių dalis viršijo penktadalį, o trijose šalyse (Vokietijoje, Graikijoje ir Italijoje) vyresnių nei 60 metų gyventojų jau buvo daugiau nei vaikų ir jaunimo (0–19 metų). Tarp naujų valstybių įsiliejimas kiek „atjaunino“ ES gyventojus: jaunų žmonių (0–19 metų) proporcija kiek išaugo, o pagyvenusio amžiaus (60 metų ir vyresnių) gyventojų dalis sumažėjo. Iš naujųjų ES narių jauniausia amžiaus struktūra pasižymi Kipras (šioje šalyje vidutinis gyventojų amžius yra 36,3 metų), o seniausia – Vengrija (vidutinis gyventojų amžius – 39,6 metų). Šalių senbuvų grupėje šis rodiklis irgi gerokai svyruoja: Airijos gyventojai yra vidutiniškai septyneriais metais jaunesni, lyginant su Italijos gyventojais.

Kai kuriose valstybėse, ypač Viduržemio jūros regione, demografinis senėjimas vyksta gerokai sparčiau nei prieš kiek daugiau nei dešimtmetį numatė Jungtinių Tautų demografai: net šešiose šalyse (Airijoje, Vokietijoje, Italijoje, Ispanijoje, Portugalijoje ir Kipre) 2003 metais demografinės senatvės lygis viršijo rodiklį, kurį buvo numatyta pasiekti 2010 metais (Demographic, 1992, p. 37). Pažymėtina, kad Lietuva šiuo atžvilgiu irgi patenka į sparčiausiai senėjančių valstybių grupę: 2004 m. sausio 1 d. pagyvenusio amžiaus (60 ir vyresnių) žmonių dalis (20,3 proc.) viršijo rodiklį, kurį prieš kelerius metus parengtose Lietuvos gyventojų prognozėse buvo tikimasi pasiekti 2010 metais – 19,7 procento (Lietuvos, 1998, p. 32).

¹ Lietuvos demografinėje literatūroje vartojamas ir vidutinės tikėtinos gyvenimo trukmės terminas (Jasilionis D., 2003).

² Pastovus vidutinės būsimo gyvenimo trukmės ilgėjimas būdingas taip pat ir dviem šalims – naujoms narėms – Kipriui ir Maltai.

³ 2003 m. sausio 1 d. vyrų vidutinis amžius tuometinėse šalyse-kandidatėse buvo 36,2 metų, moterų – 39,7 metų, o ES-15 valstybėse šie rodikliai buvo atitinkamai 38,8 ir 41,7 metų.

2 lentelė. Demografinės senatvės rodiklio pokyčiai ES valstybėse narėse, proc. (Population, 2004)

	1960	1970	1980	1990	2000	2003
ES-25	14,8	17,0	17,3	19,2	21,0	21,5
ES-15	15,5	17,5	17,8	19,8	21,7	22,2
Šalys – senbuvės, kuriose yra aukščiausias demografinės senatvės lygis						
Italija	13,5	15,9	16,8	20,4	23,9	24,7
Vokietija	17,1	19,7	19,2	20,3	23,0	24,4
Graikija	13,4	16,2	17,5	19,7	23,2	23,6
Švedija	16,8	19,5	21,8	22,8	22,2	22,5
Šalys narės nuo 2004 metų						
Čekijos Respublika	14,6	18,0	16,9	17,6	18,2	18,9
Estija	..	16,8	16,1	17,0	21,0	21,8
Kipras	..	..	..	..	15,4	16,8
Latvija	..	17,3	16,5	17,6	21,2	22,1
Lietuva	..	15,0	14,3	16,0	18,5	20,0
Vengrija	13,8	17,0	17,1	18,9	20,1	20,8
Malta	..	..	..	..	16,8	17,0
Lenkija	9,3	12,6	13,2	14,7	15,5	17,0
Slovėnija	..	14,7	..	15,6	19,0	20,1
Slovakijos Respublika	10,7	13,8	13,3	14,8	15,4	15,9

Vienas svarbiausių spartaus visuomenės demografinio senėjimo padarinių – vyriausių amžiaus kohortų gyventojų daugėjimas. 1990-tųjų pabaigoje vyresnių nei 80 metų asmenų proporcija tarp pagyvenusių žmonių (60 metų ir vyresnių) svyravo nuo 12 proc. (Čekija, Lenkija, Slovėnija) iki 20–22 proc. (Jungtinė Karalystė, Švedija, Danija). Tikėtina, kad ateityje šis procesas dar labiau intensyvės:

- Italijos demografų G. Caselli ir V. Egidi skaičiavimais, 2020 metais „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 G., Egidi V., 1992).
- Pagal EUROSTAT'o gyventojų prognozes 2050 metais daugumoje ES valstybių senbuvė beveik kas trečias pagyvenęs žmogus bus vyresnis nei 80 metų.

Seniausio amžiaus asmenų gausėjimas liudija, kad vis labiau 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, vis ilgiau žmonės pragyvena būdami iš dalies arba visiškai nedarbingi. Akivaizdu, kad šiomis aplinkybėmis dideli uždaviniai kyla socialinių paslaugų ir sveikatos apsaugos sistemoms, kurių tolesnė plėtra pareikalaus didelių žmogiškųjų ir finansinių išteklių investicijų. Atsižvelgiant į tai, kad dėl visuomenės demografinio senėjimo ir toliau daugės pensinio amžiaus gyventojų (šį procesą rodo ir didėjantis pagyvenusių žmonių priklausomybės rodiklis¹ – 1960–2003 metais ES–15 valstybėse jo 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 pagyvenusiųjų atžvilgiu. Šiuo atžvilgiu sunku būtų 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 G., Egidi V., 1992, p. 120).

¹ EUROSTAT'o statistikai šį rodiklį skaičiuoja kaip 60 ir vyresnių gyventojų dalį nuo 20–59 metų gyventojų skaičiaus (Population, 2004).

ES socialinės politikos pagyvenusiems žmonėms raida

Nerimas, kad procesai, susiję su visuomenės demografiniu senėjimu, gali pakeisti išmokų ir pensijų schemas, jų finansavimą ir aprūpinimą, o kartu didėjantis dirbančiųjų mobilumas, visuomeninės išlaidos ir tarptautinis bendradarbiavimas sudaro prielaidas paaiškinti, kodėl ES institucijos *identifikavo senėjimą kaip valstybes nares dominančią sritį*.

Pagyvenusieji, kaip socialinė kategorija, suvaidino labai nežymų vaidmenį ES socialinės politikos atsiradimo ir raidos istorijoje. Jie nebuvo išskirtinai paminėti nei Paryžiaus (1951 m.), nei Romos (1957 m.) sutartyje. Europos ekonominės bendrijos sutartyje (EEB) tvirtinama, kad skirtingas pagyvenusiųjų traktavimas valstybėse narėse gali sutrukdyti veiksmingai įgyvendinti bendrąją rinką. Nors Anglies ir plieno bendrijos sutartyje jie buvo paminėti kaip potencialūs išmokų gavėjai, Europos ekonominės bendrijos sutartis juos palietė tik netiesiogiai. Siekiant užtikrinti, kad socialinės apsaugos sistemų skirtumai netrukdytų judėjimo laisvės, 51 ir 121 straipsniai numatė migrantų darbininkų teises į aprūpinimą susumuojant gautas išmokas periodais, praleistais dirbant kitoje valstybėje narėje, bei bendrų priemonių įgyvendinimą, taip užtikrinant jų teises į socialinę apsaugą, pavyzdžiui, atitinkamą senatvės pensiją. 117 ir 118 straipsniai socialinės politikos klausimais rėmėsi nuostata, kad valstybės narės turėtų glaudžiai bendradarbiauti siekdamos šio tikslo, todėl turėtų suderinti socialinės apsaugos sistemas, nors jokios specialios nuorodos į amžių nebuvo padaryta.

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 schemas griežtai paremtos darbdavio ir darbuotojo įmokomis. Todėl kai kurios valstybės narės baiminosi patirti konkurencinius nuostolius dėl palyginti aukštos darbo kainos ir gana dosnių išmokų. Gerovės turizmo baimė, kai vietos gyventojai iš vienos valstybės narės galėjo persikelti į bet kurią kitą Bendrijoje dėl dosnesnių socialinių išmokų, taip pat buvo susijusi ir su pagyvenusiais žmonėmis. Pagal socialinio dempingo koncepciją vyriausybės galėjo atrodyti finansiškai patrauklus įmonių perkėlimas į kitas valstybes nares (o kartu ir jų perigaliojimas rūpintis pensininkais), pasižyminčias aukštu gamybos efektyvumu ir žemomis darbo kainomis (Knapp, 1990, p. 67–68). Kaip specifinė socialinė grupė su išskirtiniais poreikiais pagyvenę žmonės liko nematomi Europos Sąjungos politikos lygiu. Tai buvo absoliutus kontrastas stiprėjančiam pagyvenusių žmonių socialiniam balsui ir didėjančioms pensininkų teisėms, gerėjančiai sveikatos apsaugai ir socialinei rūpybai, kurią jie pasiekė nacionaliniu mastu Vakarų Europoje (Geyer, 2000, p. 181).

Anksčiausios nuorodos į pagyvenusiuosius ES politikoje buvo greta kitų klausimų, susijusių su pagyvenusiųjų padėtimi darbo rinkoje. 7 dešimtmečio vidurio studijos, inicijuotos Europos anglies ir plieno bendrijos sutarties, bylojo, kad vyresni kalnakasiai daugiausia sunkumų patiria gaudami naują darbą kalnakasyboje arba kitoje srityje, o dėl šios priežasties jie ilgiau lieka bedarbiai, todėl turėtų gauti papildomas išmokas (Collins, 1975, p. 50). Ši studija, taip pat auganti vyresnių žmonių politinė įtaka vis labiau pasireiškė Europos socialinio fondo (ESF) veikloje 8-ojo dešimtmečio pradžioje. Vykdamas ESF reformą, 1970 m. buvo teikiami du prioritetai: remti bendrąją Europos Bendrijos politiką ir padėti ypatingoms socialinėms grupėms bei sritims, patiriančioms ekonominių sunkumų. Kartu su vėlesne prioritetine fondo veiklos sritimi padėti atsiliekančioms regionams ir pramonės šakoms buvo iškelti pasiūlymai dėl neįgaliųjų, pagyvenusiųjų, moterų ir jaunų darbininkų reabilitacijos ir specializuoto mokymo (Collins, 1975 a, p. 74), taip išskiriant pagyvenusiuosius kaip ypatingą darbuotojų kategoriją su specifiniais poreikiais.

Kur kas platesnė politikos pagyvenusiems 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 veikiančios socialinės schemos neapėmė arba buvo nepakankamos (Commission, 1974, p. 27). Šis pasiūlymas – kvietimo „Veiksmų prieš skurdą“ priedėlis – buvo programų, nukreiptų prieš skurdą, apimančių pagyvenusiuosius kaip svarbią socialinę kate-

goriją, esmė. Komisija buvo susirūpinusi vyresniais darbininkais, susiduriančiais su priešlaikine pensija arba priverstais užsiimti mažiau apmokama veikla (Commission, 1974, p. 29). Buvo nuspręsta integruoti pagyvenusiųjų poreikius į Europos socialinio fondo veiklą, nukreipiant jo iniciatyvas į pagyvenusiųjų ir kitų pažeidžiamų grupių paramą.

1974 m. socialinių veiksmų programos svarba yra ta, kad ji išskyrė pagyvenusiuosius į atskirą kategoriją Europos Sąjungos socialinėje politikoje. Jie galėjo gauti paramą iš Europos Socialinio fondo kaip didelio ir nuolat besiplečiančio ES pinigų šaltinio. Skurdas ir socialinė atskirtis buvo apibrėžti kaip socialinis reiškinys ir pripažinti specifiniais užimtumo bei darbo rinkos poreikiais. Kita vertus, pagyvenusieji buvo daugiau arba mažiau asimiliuoti veikiančiose politikos strategijose ir neišskirti kaip savarankiškas politikos objektas.

Kaip dauguma ES socialinės politikos kryptių, pagyvenusiųjų politika buvo atnaujinta Socialinėje Chartijoje 1988 m., kurios 10 paragrafas socialinės apsaugos klausimais nurodo, kad kiekvienas Europos Bendrijos darbuotojas turi turėti teisę į atitinkamą socialinį draudimą ir galimybę naudotis atitinkamo lygio socialinės apsaugos pensijomis; asmenys, negalintys įsitraukti arba grįžti į darbo rinką ir neturintys pragyvenimo šaltinio, turi gauti reikiamą socialinę paramą, atsižvelgiant į jų ypatingą padėtį (Commission, 1990, p. 15).

Bendrijos darbuotojų pagrindinių socialinių teisių chartija (1989 m.) formaliai pripažino pagyvenusių žmonių siekius į nepriklausomą gyvenimą. Patvirtindama intencijas gerbti nacionalines sistemas ir leisti valstybėms narėms daryti savo sprendimus, Chartija prisiėmė akivaizdų įsipareigojimą užtikrinti minimalias pagyvenusių žmonių teises padedant jiems įveikti finansinius ir kitus sunkumus. Šių minimalių teisių į socialinę apsaugą ir paramą iškelimas buvo labai reikšmingas faktas. Ypač svarbu tai, kad Chartijoje numatyti būdai, kaip pagyvenę žmonės kuo ilgiau galėtų būti naudingais visuomenės nariais, pabrėžiama jų teisė į pensiją, socialinės apsaugos ir socialinės paramos teises, bylojančios, kad kiekvienas EB darbuotojas, išėjęs į pensiją, turi turėti galimybę naudotis ištekliais, užtikrinančiais jam arba jai padorų pragyvenimo lygį (24 str.); bet kuris asmuo, sulaukęs pensinio amžiaus, negaunantis pensijos arba neturintis kitų pragyvenimo šaltinių, turi gauti pragyvenimui reikalingų išteklių bei medicininę ir socialinę paramą, atitinkančią jo poreikius (25 paragrafas) (Commission, 1990, p. 19).

Socialinės teisės pagyvenusiems deklaruotos ir 2000 m. gruodžio mėn. priimtoje ES pagrindinių teisių chartijoje. Tiksliai interpretuotos ir visiškai įgyvendintos šios teisės galėjo turėti reikšmingą poveikį milijonams Europos pensininkų ir pagyvenusių žmonių, nors teko sumokėti didelę ir politiškai nepriimtina kainą. Jos liko daugiau deklaracija nei tikrove.

Antroji socialinių veiksmų programa 1989 m. atsitraukė nuo didelių užmojų į socialinių teisių užtikrinimą ir grįžo prie tradicinių mokymo ir profesinio orientavimo programų mažinant skurdą. Komisija, atsižvelgdama į skirtingas valstybių narių socialinės apsaugos schemas, pateikė naujas rekomendacijas, greičiau remiančias socialinės apsaugos siekių konvergenciją nei jų derinimą. Komisija nenumatė, kaip ši konvergencija turėtų būti įvykdyta bei kokie būtų jos padariniai pagyvenusiems. Siekiant objektyvumo būtina pabrėžti, kad Komisija šiame siūlyme pripažino, jog Bendrija turėtų imtis iniciatyvos padėti pažeidžiamiausiems Bendrijos piliečiams, ypač pagyvenusiems (Commission, 1989, p. 28).

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

- rengti prevencines strategijas, susijusias su visuomenės senėjimo problemomis;
- stiprinti kartų solidarumą;
- remti pagyvenusių piliečių potencialą.

Veiksmų pagyvenusiems programa buvo pagrįsta trimis pagrindinėmis strategijomis:

- pasikeitimas informacija;
- studijos ir duomenų bazės sukūrimas;
- europinių tinklų sukūrimas.

Turėdama gana nedidelį – 13 mln. ECU biudžetą ir neturėdama įstatymų galios, ši programa tik minimaliai paveikė pagyvenusių europiečių gerovę.

1995–1997 m. socialinių veikslių programa nepateikė jokių naujų pasiūlymų pagyvenusiųjų politikos plėtotei – susitelkė ties įprastais socialinės apsaugos aspektais bei esančios veikslių programos pagyvenusiems pratęsimu. Pabrėždama tarptautinį bendradarbiavimą ir partnerystę skatinant keitimąsi informacija ir dalijimąsi gerąja patirtimi, šis veikslių planas buvo paremtas 1993 m. Europos pagyvenusiųjų žmonių ir kartų solidarumo metų veikla ir rėmė organizacijų, skirtų pagyvenusiems, ES lygiu steigimą. Reikšmingas įvykis buvo Europos pagyvenusiųjų ir senų žmonių observatorijos įkūrimas 1993 m., kurios uždavinys buvo stebėti demografinę raidą ES išryškinant visuomenės senėjimo problemas.

Maastrichto sutartis (1992 m.) nuveikė labai nedaug, kad sustiprintų pagyvenusiųjų politiką ES. Pagyvenusieji nebuvo išskirti sutartyje kaip specifinė kategorija, o Socialinis protokolai, pridėtas prie sutarties ir neprivalomas Jungtinei Karalystei, buvo vienintelė sutarties dalis, kelianti tam tikrus klausimus, susijusius su pagyvenusiųjų politika. Protokolo 2 straipsnis ragino ES vykdyti politiką, skatinančią asmenų, iškritusių iš darbo rinkos, integraciją, o tai buvo ypač aktualu ir pagyvenusiems.

Nors ES politika amžių sandūroje išskeldavo vis daugiau klausimų, susijusių su pagyvenusiais, pagyvenusiųjų politika netapo savarankiška ES politikos sritimi. Socialinės politikos žaliasis dokumentas aptarė Europos visuomenės senėjimo klausimus ir problemas, susijusias su didėjančia pensijų našta, tačiau nebandė pateikti jokių ypatingų pasiūlymų politikai, išskyrus neapibrėžtą užuominą į kartų solidarumą ir lanksčių pensijų poreikį (Commission, 1993). Taigi netgi tokios valstybės narės – nuolatinės ES socialinės politikos rėmėjos – kaip Prancūzija nesiekė savarankiškos politikos pagyvenusiems išplėtojimo ES lygiu.

Kadangi Susitarimas dėl socialinės politikos, pridėtas prie Europos Sąjungos sutarties, nedarė specialios nuorodos į amžių, Amsterdamo sutartyje (1997 m.) buvo įvestas naujas straipsnis, draudžiantis diskriminaciją dėl amžiaus. Pažangu buvo tai, kad sutarties 13 straipsnis suteikė ES galią imtis atitinkamų veikslių kovai su diskriminacija dėl lyties, rasės, etninės kilmės, religijos arba tikėjimo, negalios, amžiaus ar seksualinės orientacijos (Consolidated versions, p. 47). Šis straipsnis pats savaime dar neturėjo tiesioginio poveikio arba nesukūrė nediskriminavimo politikos bei patvirtino, kad veikslių planas kovai su diskriminacija gali būti priimtas Europos Taryboje vienbalsiai, o tai sunkino jo patvirtinimą. 129 straipsnis įpareigojo Tarybą skatinti keitimąsi informacija ir gerąja patirtimi organizavimą užimtumo srityje, o 137 straipsnis įgaliojo ją veikti plėtojant iš darbo rinkos iškritusių asmenų integraciją. Taip XX amžiaus pabaigoje valstybės narės prisiėmė atsakomybę už veikslių planą remiant pagyvenusius žmones.

Europos Sąjungos pagyvenusiųjų politikos, nubrėžtos Amsterdamo sutartyje, silpnumas atsispindėjo ir 1998–2000 m. socialinių veikslių programoje, kuri užsiminė apie pagyvenusiuosius kaip specifinę grupę. Skyriuje „Gaudi visuomenė“ pabrėžta tolesnių ES pastangų būtinybė skatinant Europos socialinės apsaugos sistemos suartėjimą (konvergenciją) (COM (98)259 final). Kartu su laimėjimais, pasiektais integruojant kovos su socialine atskirtimi ir diskriminacija reikalavimus į Amsterdamo sutartį, šis dokumentas paminėjo pagyvenusiuosius programų minėtose srityse išplėtojimo kontekste.

Pagyvenusiųjų politika 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. Be abejonės, šiuo metu pagyvenusiųjų socialinė politika yra kur kas ryškesnė, labiau matoma nei pirmaisiais ES integracijos dešimtmečiais, o ES lygio pagyvenusiųjų organizacijos tapo kur kas veiklesnės ir įtakingesnės. Politikos formuotojai numano, kad ES pagyvenusiųjų politika ir ateityje bus greičiau silpnu sėkmingesnių politikos sričių priedėliu nei savarankiška politikos sritimi.

Darbingo amžiaus ilginimas

Europos Tarybos Stokholmo susitikime (2001 m. kovo mėn.) buvo iškeltas uždavinys pasiekti, kad 2010 metais pagyvenusio amžiaus (55–64 metų) asmenų užimtumo lygio rodiklis būtų 50 procentų (2002 m. šis rodiklis buvo 40,1 proc., o 60–64 metų asmenų užimtumas

tesiekė 25 proc.). Po vienerių metų Barselonos susitikime šis tikslas buvo papildytas kitu, ne mažiau svarbiu siekiu – pailginti vidutinį išėjimo į pensiją amžių ES šalyse penkeriais metais (Eurostat'o paskaičiavimais, šiuo metu tai yra 61 metai).

Tokiu pagyvenusio amžiaus asmenų ekonominio aktyvumo skatinimu numatoma, kad visų valstybių narių socialinė ir užimtumo politika turėtų būti grindžiama pagyvenusių žmonių vienodų galimybių užtikrinimo raidos procese (*mainstreaming ageing*) principu. Šio principo laikymosi svarba įvairiose socialinės politikos srityse ypač pabrėžiama Regioninėje įgyvendinimo strategijoje, kuri buvo priimta 2002 m. rugsėjo mėnesį Berlyne vykusioje ES valstybių narių Senėjimo konferencijoje. Strategijoje išdėstyta dešimt svarbiausių įsipareigojimų, 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 visuose žmogaus gyvenimo tarpsniuose, atsižvelgti į moterų ir vyrų poreikius bei užtikrinti lygias lyčių galimybes, remti šeimas ir skatinti kartų solidarumą (Regional, 2002).

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

- dirbantiems sunkų fizinį darbą asmenims, kai kurių kūrybinių profesijų (pvz., balerionoms) atstovams sudaromos galimybės palikti darbo rinką sulaukus jaunesnio amžiaus.
- įstatymai dažnai finansiškai baudžia tuos, kurie norėtų dirbti ilgiau, pavyzdžiui, sumažinama pensijos išmoka gaunantiems atlyginimą, ribojamas darbo pajamų dydis arba apskritai nutraukiamas pensijos mokėjimas;
- pagyvenusio amžiaus bedarbiams mokamos didesnės bedarbio pašalpos, ilginamas mokėjimo laikas tuo atveju, jei 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 1970-tųjų viduryje, ieškant būdų, kaip pristabdyti didėjančią 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“ 1980-tųjų antroje pusėje pradėjo mažėti bedarbių (vidutinis nedarbo lygio rodiklis ES-15 valstybėse šiuo metu yra 8 proc., kai kuriose šalyse – Austrijoje, Airijoje, Liuksemburge, Nyderlanduose, Jungtinėje Karalystėje jis neviršija ir 5 proc.). Mažėjanti jaunimo darbo jėgos pasiūla ir spartus visuomenės demografinis senėjimas skatina keisti nuostatas pagyvenusių žmonių atžvilgiu: jau dešimto dešimtmečio pradžioje mokslininkai priėjo prie išvados, kad „pagyvenę darbuotojai buvo per anksti išstumti iš darbo rinkos [...] Ilgalaikėje perspektyvoje pagyvenusio amžiaus patirtis taps vis didesniu pranašumu“ (Buttler F, 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 R., 2002).

Akivaizdu, kad siekiant Stokholme ir Barselonoje iškeltų ES kiekybinių pagyvenusių žmonių užimtumo rodiklių, daugelyje valstybių narių būtina keisti įstatymus ir reformuoti bei pritaikyti socialinės apsaugos sistemas. Šios reformos jau pradedamos, tačiau įvairios šalys jas vykdo gana skirtingomis kryptimis: vienos valstybės vis labiau pabrėžia būtinybę palaikyti pagyvenusių žmonių darbingumą ir sugebėjimą konkuruoti darbo rinkoje (Suomija), kitos daugiausia dėmesio skiria pensijų sistemos reformoms.

Šios reformos pirmiausia siejamos su ankstesnio išėjimo į pensiją galimybių mažinimu. Belgijoje pailgintas amžius (nuo 57 ir 58 metų), kurio sulaukę nedarbingi gyventojai nebeprivalo registruotis darbo biržoje ir įsidarbinti pagal jos teikiamas rekomendacijas, o Nyderlandai rengiasi tokį amžiaus cenzą visai panaikinti (iki šiol – 57,5 metų). Suomija ir Austrija

panaikino ankstesnio bedarbių išėjimo į pensiją galimybes, o Vokietija trumpina bedarbio pašalpos mokėjimo laikotarpį pagyvenusiems bedarbiams. Šių priemonių tikslas – siekti, kad pagyvenę bedarbiai nebebūtų savotiška „atskirties“ grupė ir taip užtikrinti jiems lygias galimybes užimtumo srityje.

Kai kuriose valstybėse narėse (Ispanijoje, Italijoje) ankstyvesnis išėjimas į pensiją tampa sudėtingesnis ir turintiesiems ilgalaikį darbo stažą, nes keičiami jo trukmės reikalavimai arba taikomi apribojimai būsimos pensijos dydžiui.

Kadangi visi minėti pakeitimai gali būti gana skaudūs kai kurioms pagyvenusių žmonių grupėms (dirbantiems fizinį 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 įdiegiama kai kuriose valstybėse narėse, pavyzdžiui, Belgijoje, Vokietijoje.

Bene svarbiausia priemonė įgyvendinamų reformų kontekste yra išėjimo į pensiją amžiaus ilginimas: Austrijoje ir Prancūzijoje ilginamas būtinas darbo stažas pensijai gauti, Belgijoje, Italijoje, Portugalijoje ir Jungtinėje Karalystėje suvienodinamas 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 pensinių vardan galimybės gauti didesnę pensiją ateityje, t. y. palikus darbo rinką (Modernising, 2003).

Viena svarbiausių pensijų reformos krypčių – glaudesnio gautų per visą darbingą gyvenimą atlyginimų (socialinio draudimo išmoku) ir pensijų dydžio ryšio garantavimas, nepašalinant pensijos dydžio apskaitoje ne tik paskutiniųjų profesinės karjeros metų. Taip pagyvenę asmenys skatinami dirbti ne visą darbo laiką, užsiimti mažiau apmokama, tačiau geriau jų kvalifikaciją bei gebėjimus atitinkančia profesine veikla.

Apibendrinant galima teigti, kad ES valstybėse senbuvėse ryškėja darbingo gyvenimo trukmės ilginimo tendencijos. Šių pasikeitimų kontekste gana prieštarai atrodo Lietuvoje pastaraisiais metais priimtos tam tikros priemonės, skatinančios ankstyvesnį pagyvenusio 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 darbo neturintiems asmenims, likus iki senatvės pensijos amžiaus ne ilgiau kaip dvejiems metams, per šį laikotarpį gauti bedarbio pašalpą¹. Ši nuostata yra įteisinta ir Nedarbo socialinio draudimo įstatyme (Nr IX-1904), priimtame 2003 m. gruodžio 16 d. (Valstybės žinios, 2004)
- 2003 m. lapkričio 18 d. priimtas Valstybinių socialinio draudimo senatvės pensijų išankstinio mokėjimo įstatymas (Nr. IX-1828) suteikė teisę reikalingą darbo stažą turintiems bedarbiams gauti išankstinę senatvės pensiją, likus iki senatvės pensijos amžiaus ne daugiau kaip penkeriems metams².

Kaip rodo Lietuvos darbo biržos duomenys, neturintys darbo pagyvenusio amžiaus asmenys galimybė anksčiau išeiti į pensiją naudojasi gana aktyviai, pavyzdžiui, vos priėmus įstatymų pataisas, per pirmuosius penkis 2002-tųjų mėnesius jų buvo daugiau kaip 8,6 tūks-

¹ „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).

² 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 paskutiniuosius 12 mėnesių iki kreipimosi dėl išankstinės senatvės pensijos įstatymų nustatyta tvarka buvo registruotas bedarbiu Lietuvos darbo biržos teritorinėje darbo biržoje (Valstybės žinios, 2003).

tančio (Lietuvos, 2002). Nekyla abejonių, kad tai yra gana veiksmingas nedarbo problemų sprendimo būdas tuose regionuose, kur jo lygis yra aukštas. Minėtos galimybės 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 įstatymais¹, vis dėlto yra jaučiama šalies darbo rinkoje. Dauguma (maždaug penktadaliai) pagyvenusio amžiaus asmenų atleidžiami darbdavio iniciatyva. Informacija apie registruotą nedarbą rodo, kad mažėjant bendram bedarbių skaičiui, tarp jų nuolat didėja vyresnių nei 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 proc. šių asmenų po registracijos darbo biržoje neįsidarbina ilgiau kaip vienerius metus.

Aptartos įstatymų nuostatos, numatančios ankstesnio išėjimo iš darbo rinkos galimybes, gali būti tik laikina gyventojų užimtumo problemų sprendimo priemonė, kuri neatitinka tolesnių šalies socialinės-ekonominės bei demografinės raidos, jos integracijos į ES perspektyvų. Toks požiūris neišreikštas „Nacionalinėje gyventojų senėjimo pasekmių įveikimo strategijoje“, kuri patvirtinta 2004 m. birželio 14 d. Vyriausybės nutarimu Nr. 737. Joje teigiama, kad „tikslinga įgyvendinti užimtumo ir socialinę politiką, kuri sudarytų sąlygas vyresnio amžiaus darbingiems žmonėms kuo ilgiau išsilaikyti darbo rinkoje“. Siekiant šio tikslo, 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 pritaikyti savo gebėjimus darbo rinkoje ir vėliau eitų į pensiją“ (Nacionalinė, 2004)

Išvados

1. Vienas ryškiausių ES valstybių raidos XX–XXI amžių sandūroje ypatumų yra spartus demografinis senėjimas, kuris yra toliau pažengęs valstybėse senbuvėse, lyginant su šalimis narėmis nuo 2004 metų. Ilgėjant vidutinei būsimo gyvenimo trukmei ir ypač daugėjant seniausiųjų, vyresnių nei 80 metų, žmonių, pagyvenę asmenys tapo svarbiu socialinės politikos aspektu.

2. ES politikos kūrėjų rūpesčio objektu tapo lygių galimybių skirtingoms kartoms užtikrinimas bei pagyvenusių žmonių integracija, fondų pensijoms paieška bei efektyvių ir adekvačių socialinių paslaugų suteikimas.

3. Sutartyje, kuria įsteigta Europos ekonominė bendrija (1957 m.), vėliau Suvestinis Europos aktas (1987 m.) ir Europos Sąjungos steigimo sutartis (1992 m.), neminėjo pagyvenusių žmonių kategorijos, tačiau nediskriminavimo dėl amžiaus reikalavimas buvo įtrauktas į Europos Bendrijos darbininkų fundamentinių teisių Chartiją (1989 m.), o vėliau tapo nauju Amsterdamo sutarties straipsniu, skelbiančiu, kad diskriminavimas dėl amžiaus turi būti pašalintas.

4. Nors pagyvenusių žmonių socialinis balsas įgauna vis didesnę įtaką, nuolat plečiasi pensininkų teisės, gerėja sveikatos apsauga ir socialinė rūpyba, kurią jie pasiekė nacionaliniu mastu Vakarų Europoje. ES politikos lygiu jie, kaip specifinė socialinė kategorija, išskirti gana ribotai, pabrėžiamos ne jų, kaip piliečių, bet jų, kaip darbuotojų, reikmės: užimtumas ir integracija į darbo rinką.

5. Pagyvenusiujų politika 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 įterpties ir nediskriminavimo politikos priedėliu.

6. Siekiant Stokholme ir Barselonoje iškeltų ES kiekybinių pagyvenusių žmonių užimtumo rodiklių, daugumoje valstybių narių būtina keisti įstatymus ir reformuoti bei pritaikyti socialinės apsaugos sistemas. Šios reformos jau pradedamos, tačiau įvairios šalys jas vykdo

¹ Nuo 2005 m. sausio 1 d. įsigaliosiantis Lygių galimybių įstatymas (Nr. IX-1826, priimtas 2003 m. lapkričio 18 d.) draudžia bet kokią tiesioginę arba netiesioginę diskriminaciją dėl amžiaus (Valstybės žinios, 2003).

gana skirtingomis kryptimis: vienos valstybės vis labiau pabrėžia būtinybę palaikyti pagyvenusių žmonių darbingumą ir sugebėjimą konkuruoti darbo rinkoje, kitos daugiausia dėmesio skiria pensijų sistemos reformoms, skatindamos „lankstų“ išėjimą į pensiją bei ilgindamos darbingo amžiaus trukmę.

LITERATŪRA

1. 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.
2. 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.
3. Collins D. The European Communities: The Social Policy of the First Phase. The European Coal and Steel Community 1951 – 70. – London: Martin Robertson & Co, 1975. Vol. 1.
4. Collins D. The European Communities: The Social Policy of the First Phase. The European Economic Community 1958 – 72. – London: Martin Robertson & Co, 1975. Vol. 2.
5. Commission Social Action Programme, Bulletin of the European Communities, supplement 2/74. Brussels, 1974.
6. 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.
7. Commission. Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers. – Luxembourg, 1990.
8. Commission of the European Communities European Social Policy. Options for the Union, Green Paper, Brussels/Luxembourg, 1993.
9. Commission. Social Action Programme 1998-2000. Luxembourg (COM (98) 259 final), 1998.
10. 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.
11. Demographic causes and economic consequences of population aging. Ed. by G. J. Stolnitz, United Nations Economic Commission for Europe, United Nations Population Fund. Economic studies. – New York, 1992. No. 3.
12. European Union. Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community. – Luxembourg. 1997.
13. Geyer R. R. Exploring European Social Policy. – Cambridge: Polity Press, 2000.
14. Knapp M., Montserrat J. and Fenyo A. (1990). '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. Vol. 2 (2).
15. Jasilionis D. Lietuvos gyventojų mirtingumo raida – epidemiologinio perėjimo teorijos išimtis. – Filosofija, Sociologija, 2003. Nr. 2.
16. Lietuvos gyventojų prognozės 2000–2020. – Vilnius, LFSI, Statistikos departamentas, 1998.
17. Lietuvos darbo biržos veikla. <http://www.ldb.lt> (prisijungta 2002 gruodžio 28 d.).
18. 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]
19. Nacionalinė gyventojų senėjimo pasekmių įveikimo strategija, http://www.google.lt/search?q=cache:OwmJC6venygJ:www.biblioteka.lt/seniorai/strategija.doc+Nacionalin%C4%97+gyventoj%C5%B3+sen%C4%97jimo+pasekmi%C5%B3+%C4%AFveikimo+strategija&hl=lt&lr=lang_lt (prisijungta 2004 spalio 11 d.)
20. Population statistics. European Commission, Eurostat, Luxembourg. 2004. <http://europa.eu.int> (prisijungta 2004. 07. 12)
21. 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/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/02/107&format=HTML&aged=0&language=en&guiLanguage=en> (prisijungta 2004 spalio 11 d.)
22. 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. http://www.unece.org/ead/pau/age/berl/berl_list_docs.htm (prisijungta 2004 liepos 12 d.)

23. Single European Act (SEA), signed in Luxembourg on 17 February 1986 and at the Hague on 28 February 1986.
24. Treaty establishing the European Economic Community (EEC), signed in Rome on 25 March 1957
25. 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
26. 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.
27. Valstybės žinios. 2002. Nr. 2-51.
28. Valstybės žinios. 2003. Nr. 114-5115.
29. Valstybės žinios. 2003. Nr. 114-5116.
30. Valstybės žinios. 2004. Nr. 4-26.

AGEING AND SOCIAL POLICY FOR ELDER IN EU

Assoc. Prof. Dr. Vida Kanopienė, Assoc. Prof. Dr. Leta Dromantienė

Mykolas Romeris University

Summary

One of the most important changes in the development of population in European Union (EU) is demographic ageing - due to remarkable reductions in fertility levels and increasing life expectancy, the proportion of persons aged 60 and over is increasing very rapidly. The actual size of the elderly population in several EU countries already exceeds the projected estimations for 2010. These demographic challenges confirmed the importance of social affairs for its policy agenda. In combination with technological, structural and political change, Economic and Monetary Union (EMU) and the prospects for further enlargement of the Union to the East, socio-demographic trends had intensified pressures on welfare systems, raising questions about the feasibility and desirability of achieving a common social policy and about the future shape of the „European social model“.

The emphasis placed on workers' rights in the Community's and Union's treaties and charter signalled that European social policy was only indirectly concerned with categories of the population who did not gain entitlements to social protection as active members of labour force. The Treaty establishing the European Economic Community, later the Single European Act and the Treaty on European Union made no reference to older people. A statement on European policy for this potentially disadvantaged category of former or would-be workers was, however, introduced into the Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers and a new article on non-discrimination in the Treaty of Amsterdam identified age among the areas where discrimination was to be eliminated.

Elderly policy remains one of the weakest areas of EU social policy. It began as an adjunct to traditional policy areas such as freedom of movement and employment policy and has only succeeded in expanding its influence by becoming an adjunct to traditional policy areas such as freedom of movement and employment policy and has only succeeded in expanding its influence by becoming an adjunct to social inclusion and anti-discrimination policy.

The European Council set the goal to raise the employment rate of people aged 55-64 years to 50% and to prolong by five years the average age of exit from the labour market. These targets require promoting active ageing through the interaction of social and employment policies. However, up till now there are many obstacles to longer working lives: social protection systems support the early retirement in various ways. Member states are beginning to recognize the importance of reforms – several measures are being gradually introduced with the aim to encourage longer participation in the labour market of the elderly.

Keywords: demographic ageing, labour market, social policy, integration, harmonisation of policy, retirement.