

## VIDURIO IR RYTŲ EUROPOS GEROVĖS REŽIMŲ ORIENTACIJA Į AMŽIŲ: LENKIJOS IR VENGRIJOS ATVEJŲ LYGINAMOJI ANALIZĖ

*RAIMONDA MACKEVIČIŪTĖ*

Straipsnyje nagrinėjamos Vidurio ir Rytų Europos gerovės režimų orientacijos į amžių skirtumų priežastys. Ieškoma atsakymo į klausimą, kodėl vieni Vidurio ir Rytų Europos (VRE) valstybių socialinė politika yra palankesnė vyresnio amžiaus piliečiams, o kitų – jaunesniems. Gerovės režimo orientacija į amžių nustatoma apskaičiuojant vyresniems / jaunesniems piliečiams skiriamų socialinių išlaidų santykį (VJIS indeksą). Pagrindiniais analizės objektais pasirinktos dvi VRE valstybės, kurios gerovės režimų tyrimuose įprastai apibrėžiamos kaip tuo požiūriu panašios, tačiau jų orientacija į amžių labai skiriasi. Tai Vengrija, kurios gerovės režimas orientuotas į jaunesnius, ir Lenkija, itin didelę savo socialinių išlaidų dalį skirianti pensininkų gerovei užtikrinti. Atliekant sisteminę šių valstybių orientacijos į amžių kaitos procesų analizę, išryškėja, kad dabartinė Vengrijos ir Lenkijos gerovės režimų orientacija į amžių yra nulemta dviejų istorinių kritinių lūžių, įvykusių septintu–aštuntu dešimtmečiais ir pokomunistinio laikotarpio pradžioje. Remiantis istorinio institucionalizmo koncepcija, identifikuojami procesai,

---

**Raimonda Mackevičiūtė** – Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų instituto bakalauro programos absolventė, Vidurio Europos universiteto (*Central European University*) politikos mokslų programos magistrantė (el. paštas: raimonda.mackeviciute@gmail.com).

© Raimonda Mackevičiūtė, 2016

Straipsnis įteiktas redakcijai 2016 m. liepos 9 d.

Straipsnis pasirašytas spaudai 2016 m. rugpjūčio 19 d.

kaip dvi institucijos – socialinės sistemos fragmentacijos laipsnis ir partinės konkurencijos pobūdis – bei jų sąveika bėgant laikui lėmė Vengrijos ir Lenkijos gerovės režimų orientacijos į amžių skirtumų atsiradimą.

### *Ivadas*

Gerovės režimas – tai visuma institucijų, kurių tikslas yra užtikrinti bendrą visų valstybės piliečių socialinę bei ekonominę gerovę. Tačiau tikrovėje, nors ir siekiama to paties tikslo, skirtingose valstybėse vieni tampa konkretaus gerovės režimo „laimėtojai“, o kiti „pralaimėtojai“. Klausimai, kaip ir kodėl valstybėse nevienodai užtikrinama tų pačių piliečių grupių gerovė, jau daugybę metų yra vienas iš populiariausių ir plačiausiai nagrinėjamų akademinų gerovės valstybių pjūvių. Valstybės grupuojamos ir vertinamos pagal persikirstymo mastą ir pagal tai, kaip gerovė paskirstoma skirtingų ekonominių klasių, profesijų ar lyčių atstovams<sup>1</sup>. Pastarųjų dešimtmečių demografiniai pokyčiai lemia visiškai naujus piliečių gerovės užtikrinimo sistemoms kylančius iššūkius. Būtent dėl to tampa itin svarbu objektyviai įvertinti dar vienos visuomenės skirties – amžiaus – įtaką socialinei politikai ir nustatyti, kaip valstybės užtikrina savo skirtingų amžiaus grupių piliečių gerovę.

Siekiant atsakyti į šį klausimą, būtina nustatyti skirtingoms amžiaus grupėms skiriamos socialinės pagalbos proporcijas – ar veikianti socialinė sistema yra santykinai palankesnė vyresniems, ar jaunesniems piliečiams. Mokslinėje literatūroje šis santykis trumpai apibūdinamas kaip gerovės režimo orientacija į amžių<sup>2,3</sup>. Gerovės režimo orientacija į amžių lemia atskirų individų sprendimus

---

<sup>1</sup> Lynch J., *Age in the Welfare State: The Origins of Social Spending on Pensioners, Workers, and Children*, Cambridge University Press, 2006.

<sup>2</sup> Ten pat

<sup>3</sup> Tepe M., Vanhuyse P., „Elderly Bias, New Social Risks and Social Spending: Change and Timing in Eight Programmes Across Four Worlds of Welfare, 1980–2003“, *Journal of European Social Policy*, July 20 (3), 2010, p. 217–234, <<http://esp.sagepub.com/content/20/3/217.full.pdf+html>>, 2016 04 15.

dėl (ne)dalyvavimo darbo rinkoje, valstybės socialinės sistemos ateities perspektyvas. Tad valstybių gebėjimas įveikti demografinių pokyčių keliamus iššūkius priklauso nuo gerovės režimo orientacijos į amžių – veiksnio, kurio reikšmę mokslininkai įvertino tik visai neseniai.

Gerovės režimų orientacijos į amžių tyrimų laukas yra gana siauras ir daugiausia nagrinėja tik išsivysčiusių ir seniai piliečių gerovės užtikrinimo sistemas diegiančių ir plėtojančių Vakarų valstybių orientacijos į amžių skirtumus. O lyginamųjų tyrimų, vertinančių Vidurio ir Rytų Europos (VRE) valstybių orientacijos į amžių skirtumus, nėra visai. Trūkumas tampa niša šiam tyrimui, kuriame bus vertinamas šio regiono socialinės politikos palankumas vienoms ar kitoms amžiaus grupėms.

Orientacija į amžių yra vienas iš daugybės gerovės režimų bruožų, todėl logiškai iš esmės panašūs pokomunistinių valstybių gerovės režimų modeliai turėtų lemti ir panašią jų orientaciją į amžių. Tačiau rodikliai, susiję su gerovės režimų orientacijos į amžių vertinimu, atskleidžia, kad visos VRE valstybės skiria nevienodą dalį savo socialinių išlaidų tų pačių amžiaus grupių gerovei užtikrinti. VRE valstybių kontekste ypač išryškėja du kraštutiniai atvejai – Lenkija ir Vengrija. Įprastai gerovės režimų tyrimuose šios valstybės sulyginamos kaip šiuo požiūriu labai panašios<sup>4,5</sup>, tačiau jų gerovės režimų orientacija į amžių labai skiriasi. Lenkija, kurios piliečių amžiaus vidurkis yra vienas mažiausių, skiria visoje Europoje pačią didžiausią savo socialinių išlaidų dalį vyresnio amžiaus piliečių gerovei užtikrinti, jos socialinė sistema apibūdinama kaip aiškiai orientuota į pensininkus<sup>6</sup>. Vengrija,

---

<sup>4</sup> Vanhuysse P., *Divide and Pacify: Strategic Social Policies and Political Protests in Post-Communist Democracies*, Central European University Press, 2006.

<sup>5</sup> Kitschelt H. et al., *Post-Communist Party Systems. Competition, Representation, and Inter-Party Cooperation*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

<sup>6</sup> Piętka K., „Social Protection in Poland“, Center for Social and Economic Research, 2007, <<http://siteresources.worldbank.org/INTECONEVAL/Resources/PolandSocialPolicyReview.pdf>>, 2016 03 17.

kurioje vyresnio amžiaus piliečiai sudaro kur kas didesnę dalį nei Lenkijoje, skiria ypatingą dėmesį savo jaunesnio amžiaus piliečių gerovei užtikrinti: pagal vaikų ir šeimos paramos sistemoms skiriamą socialinių išlaidų dalį Vengriją lenkia tik dvi Europos valstybės – Liuksemburgas ir Norvegija<sup>7</sup>. Iš čia ir kyla mokslinėje literatūroje dar visiškai nenagrinėtas pagrindinis šio tyrimo probleminis klausimas: kas lemia Lenkijos ir Vengrijos gerovės režimų orientacijos į amžių skirtumus?

Šiame straipsnyje vykdomi penki pagrindiniai uždaviniai: apžvelgiamos pagrindinės gerovės režimų orientacijos į amžių skirtumus aiškinančios teorijos ir įvertinamas jų pritaikomumas specifiniame VRE valstybių kontekste; remiantis esminiais orientaciją į amžių lemiančiais kriterijais, pirmą kartą kiekybiškai apskaičiuojama Vengrijos, Lenkijos ir kitų VRE valstybių gerovės režimų orientacija į amžių; nustatoma, kada išryškėjo esminiai Vengrijos ir Lenkijos gerovės režimų orientacijos į amžių skirtumai; galiausiai nustatoma, kokie pagrindiniai veiksniai ir kaip lėmė šių skirtumų atsiradimą. Šių uždavinių įvykdymas leidžia pasiekti pagrindinį straipsnio tikslą – nustatyti, kodėl skiriasi Lenkijos ir Vengrijos socialinės politikos palankumas skirtingoms amžiaus grupėms. Šio tyrimo teoriniu pagrindu pasirinkta VRE kontekstui pritaikyta Julia'os Lynch teorija, besiremianti istorinio institucionalizmo, kuris laikomas viena iš naujojo institucionalizmo krypčių, koncepcija. Šioje teorijoje esminis dėmesys skiriamas laiko svarbai socialiniuose procesuose bei institucijų tarpusavio santykiui ir sąveikai pabrėžti<sup>8</sup>. Esminėmis gerovės režimo orientaciją į amžių lemiančiomis institucijomis laikomi partinės konkurencijos pobūdis ir socialinės sistemos fragmentacijos lygis. Iš pagrindinių teorijos prielaidų kylančios hipotezės leidžia apsibrėžti empirinėje dalyje tikrinamus kintamuosius ir jų ryšius:

<sup>7</sup> World Bank, *Social Policy Review: Hungary*. The World Bank project on Social Inclusion in the EU8. Budapest, June, 2006, <<http://siteresources.worldbank.org/INTE-CONVAL/Resources/HungarySocialPolicyReview.pdf>>, 2016 03 17.

<sup>8</sup> Feldmann M., Kuokštis V., „Estijos, Lietuvos ir Argentinos valiutų valdybos modelių institucinė analizė“, *Politologija* 3 (79), 2015, p. 55–89.

*H1: Klientelizmu besiremiančio komunizmo ir fragmentuotos socialinės sistemos sąveika lėmė į vyresnius orientuoto gerovės režimo susidarymą. / Programiniu veikimu besiremiančio komunizmo ir visiems vienodai taikomos socialinės sistemos sąveika lėmė į jaunesnius orientuoto gerovės režimo susidarymą.*

*H2: Klientelistinė partinės konkurencijos ir fragmentuotos socialinės sistemos sąveika lėmė į vyresnius orientuoto gerovės režimo įsitvirtinimą pokomunistiniu laikotarpiu. / Programinė partinė konkurencija ir visiems vienodai taikomos socialinės sistemos sąveika lėmė į jaunesnius orientuoto gerovės režimo įsitvirtinimą.*

Atsižvelgiant į tai, kad gerovės režimų formavimasis ir kaita yra ilgas ir sudėtingas procesas, pagrindiniu tyrimo metodu pasirinkta lyginamoji sisteminė procesų analizė, leidžianti ne tik nustatyti, kokie veiksniai darė įtaką straipsnyje naudojamam priklausomajam kintamajam, bet ir paaiškinti, kaip vyko šie procesai.

## ***1. Gerovės režimų aiškinimo kryptys***

Dėl savo santykinio naujumo literatūros laukas, kuriame aiškinami gerovės režimų orientavimosi į amžių skirtumai, nėra platus ir pakankamai ištyrinėtas. Įvertinus pagrindines gerovės režimų orientavimosi į amžių skirtumus aiškinančias teorijas, išryškėja, kad didžioji jų dalis nepasitvirtina empiriškai arba yra visiškai nepritaikomos specifiniame pokomunistinių valstybių kontekste. Tiems patiems gerovės režimo tipams priskiriamos valstybės pasižymi kardinaliai skirtinga gerovės režimo orientacija į amžių<sup>9</sup>. Struktūralizmo koncepcija besiremiančios teorijos taip pat turi mažai galimybių paaiškinti VRE valstybių skirtumus. Didesnė paklausa (vyresnio amžiaus piliečių dalis) nelemia didesnio socialinės politikos palankumo šiai amžiaus grupei. Panašaus ekonominio išsivystymo lygio valstybės, kurios skiria beveik tokią pačią biudžeto dalį socialinėms išlaidoms, neretai

<sup>9</sup> Esping-Andersen G., Sebastian S., „The Generational Conflict Reconsidered“, *Journal of European Social Policy* 12 (1), 2002, p. 5–21, <<http://esp.sagepub.com/content/12/1/5.full.pdf+html>>, 2016 02 23; Tepe, Vanhuysse, 2010.

orientuojasi į skirtingas amžiaus grupes (pvz., Lenkija ir Vengrija)<sup>10</sup>. Atstovavimo teorijos, kurių pagrindinė prielaida yra, kad politinė galia leidžia tam tikrai piliečių grupei geriau nei kitoms užsitikrinti savo socialinę gerovę, taip pat neatskleidžia, kodėl skiriasi VRE valstybių gerovės režimų orientacija į amžių. Visose šiose valstybėse daugėja vyresnio amžiaus piliečių, tačiau vienos jų vis labiau orientuojasi į vyresnius, kitos į jaunimą, o trečiųjų orientacija į amžių visai nekinta<sup>11</sup>. Tai reiškia, jog pilkosios galios teorija, teigianti, kad vyresnio amžiaus piliečių politinė galia bei jos pokytis lemia socialinės politikos palankumą pensininkams, tiriamame regione nepasitvirtina. O dėl pokomunistinių valstybių partijų specifikos galios išteklių teorija – gerovės režimų skirtumų aiškinimas kairiųjų ar dešiniųjų partijų politine galia – yra nepritaikoma VRE valstybių kontekste<sup>12</sup>. Tai reiškia, kad atsakymas į pagrindinį straipsnio klausimą slypi ne populiariausiose teorijose.

Struktūriniais aiškinimais ar atstovavimo teorijomis besiremiantys modeliai negali paaiškinti, kaip vienose valstybėse tam tikros politinės grupės įgyja daugiau galios nei kitose, nei kodėl tų pačių politinių veikėjų preferencijos bei veiksmas varijuoja – priklauso nuo konteksto. Tai atskleisti gali naujojo institucionalizmo teorijos, kuriuose apibrėžiama, kad politinių veikėjų galia, elgesys bei preferencijos yra formuojami ar veikiami institucijų<sup>13</sup>. Yra keletas tyrimų,

---

<sup>10</sup> Tepe M., Vanhuyse P., „Are Aging OECD Welfare States on the Path to Gerontocracy? Evidence from 18 Democracies, 1980–2002“, *Journal of Public Policy* 29 (1), 2009, p. 1–18, <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1225672](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1225672)>, 2016 03 15; Lynch, 2006.

<sup>11</sup> Goerres A., *The Political Participation of Older People in Europe: The Greying of Our Democracies*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2009.

<sup>12</sup> Rueda D., *Social Democracy Inside Out. Partisanship & Labor Market Policy in Industrialized Democracies*, Oxford: Oxford University Press, 2007; Sengoku M., „Welfare State Institutions and Welfare Politics in Central and Eastern Europe: The Political Background to Institutional Diversity“, Tadayuki Hayashi, Atsushi Ogushi (eds.), *Post-Communist Transformations: The Countries of Central and Eastern Europe and Russia in Comparative Perspective* (Slavic Eurasian Studies, No. 21), Sapporo: Slavic Research Center (Hokkaido University), 2009, p. 145–178.

<sup>13</sup> Bell S., „Institutionalism: Old and New“, 2009, <<https://espace.library.uq.edu.au/view/UQ:9699/Institutionalism.pdf>>, 2016 03 25.

kuriuose gerovės režimų orientacijos į amžių skirtumai aiškinami socialinių sistemų inertiškumo procesais<sup>14</sup>. Tačiau šiuose darbuose siūlomi teoriniai modeliai negali paaiškinti, kodėl ir kaip atsirado VRE valstybių gerovės režimo orientacijos į amžių skirtumų.

Atsakymus į šiuos klausimus siūlo istorinio institucionalizmo logika – Julia'os Lynch teorija. Šio teorinio modelio esmė yra, kad dvi pagrindinės institucijos: 1) bendras gerovės režimo modelis (universalus ar grindžiamas profesiniu kapitalu) ir 2) vyraujančios partinės konkurencijos pobūdis (programinė ar klientelistinė) bei šių institucijų sąveika bėgant laikui iš esmės lemia gerovės režimų orientaciją į amžių. Tačiau kaip konkrečiau turėtų būti apibrėžiamos šios institucijos? Ir kaip jos veikia viena kitą bei gerovės režimų orientaciją į amžių?

**Gerovės režimo modelis (universalus ar grindžiamas profesiniu kapitalu).** Pagal Lynch teoriją, profesiniu kapitalu grindžiami (angl. *occupational*) gerovės režimo modeliai yra santykinai labiau orientuoti į vyresnio amžiaus piliečius, o universalūs (ang. *universal*) – į jaunesnius. Taip nutinka, nes, taikant profesiniu kapitalu grindžiamą modelį, didžiausia nauda atitenka darbo rinkos esamiems ar buvusiems dalyviams (angl. „*insiders*“), t. y. darbuotojams, pensininkams, laikiniems bedarbiams. O taikant universalius gerovės užtikrinimo principus, pagrindiniu valstybės tikslu tampa rūpestis tais, kurie šiuo metu nedalyvauja darbo rinkoje ir negali patys užsitikrinti savo socialinės gerovės (angl. „*outsiders*“). Į šią grupę patenka vaikai, jau-

---

<sup>14</sup> Fernandez J., „Population Ageing, the Elderly, and Generosity of Standard and Minimum Pensions“, Goerres Achim, Vanhuyse Pieter (sud.), *Ageing Populations in Post-industrial Democracies: Comparative Studies of Politics and Policies*, London: Routledge, 2012, p. 145–178; Hanley S., „Explaining Success of Pensioners' Parties: A Qualitative Comparative Analysis of 31 Politics“, Goerres Achim, Vanhuyse Pieter (sud.), *Ageing Populations in Post-industrial Democracies: Comparative Studies of Politics and Policies*, London: Routledge, 2012 p. 23–54; Goerres A., Markus T., „The Family and the Welfare State: The Impact of Public Provision for Families on Young People's Demands for Public Childcare across 21 Nations“, Goerres Achim, Vanhuyse Pieter (sud.), *Ageing Populations in Post-industrial Democracies: Comparative Studies of Politics and Policies*, London: Routledge, 2012, p. 178–206.

nos šeimos, ilgalaikiai bedarbiai<sup>15</sup>. Tačiau Lynch teorijai dar svarbiau yra tai, kad profesiniu kapitalu grindžiami modeliai gali būti lengvai fragmentuojami (sudarant skirtingas sąlygas atskirų profesijų atstovams), o universalūs – ne (žr. 1 lentelę).

1 lentelė. *Gerovės režimo modelių skirtumai*<sup>16</sup>

Gerovės režimo modelis	
Grindžiamas profesiniu kapitalu (Bismarko)	Universalus (Beveridžo)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Valstybė nėra atsakinga už lėšų perskirstymą skirtingas pajamas gaunantiems piliečiams</li> <li>• Socialiai draudžiami asmenys yra darbo rinkos dalyviai</li> <li>• Gaunama parama priklauso nuo atlyginimo, darbo stažo, sektoriaus</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Socialinė sistema turi užtikrinti teisingą perskirstymą daugiau ir mažiau uždirbantiesiems</li> <li>• Socialinė valstybės parama yra kiekvieno piliečio teisė</li> <li>• Parama paskirstoma atsižvelgiant į poreikius, neatsižvelgiant į asmens indėlį į sistemą</li> </ul>
! Sistema gali būti fragmentuojama	! Gerovė paskirstoma tolygiai
Sistema naudingesnė esamiems ir buvusiems darbo rinkos dalyviams (dirbantiesiems ir pensininkams)	Sistema naudingesnė nedalyvaujantiems darbo rinkoje (vaikams, jaunoms šeimoms, ilgalaikiams bedarbiams)

***Partinės konkurencijos pobūdis (programinė ar klientelistinė).***

Pagal Lynch teoriją, pagrindinėmis socialinės politikos formuotojomis laikomos valdžioje atsidūrusios politinės partijos. Jos laikomos racionaliomis veikėjomis, o socialinė politika tampa viena iš priemonių įvykdyti jų pačių tikslams – būti perrinktomis. Vyraujant klientelistinei partinei konkurencijai, partijoms būtina konkrečioms rinkėjų grupėms pasiūlyti ką nors mainais į jų palaikymą per rinkimus, todėl socialinės politikos fragmentacija atrodo kaip itin efektyvi priemonė, leidžianti suteikti tikslingas siauras privilegijas. Tai yra esminė

<sup>15</sup> Lynch, 2006.

<sup>16</sup> Sudaryta autorės, remiantis Lynch, 2006, ir CESifo DICE Report (4/2008) (Winter), Ifo Institute for Economic Research, Munich, 2008, p. 1–75.



priežastis, kodėl, anot Lynch, klientelistinė partinė konkurencija lemia profesiniu kapitalu grindžiamų gerovės užtikrinimo principų taikymą ir įtvirtinimą. Vyresnio amžiaus piliečių gerovės užtikrinimo programos gali būti daug lengviau diferencijuojamos nei vaikų ar šeimos paramos sistemos. Pensijų privilegijos atskirų nedidelių grupių atstovams tampa viena populiariausių partijų priemonių, siekiant pelnyti atskirų profesijų rinkėjų grupių palankumą. Tai didina valstybės išlaidas, skirtas vyresnio amžiaus piliečiams. Taip gerovės režimas tampa orientuotas į vyresnius. Vyraujant programinei partinei konkurencijai, socialinė politika naudojama kaip priemonė, siekiant užtikrinti plačių, o ne mažų piliečių grupių gerovę. Tai lemia universalių piliečių gerovės užtikrinimo principų taikymą ir įtvirtinimą. Universalios vaikų ir jaunų šeimų gerovės užtikrinimo garantijos yra aktualios labai didelėms rinkėjų grupėms, todėl tampa viena „pato-

2 lentelė. *Partinės konkurencijos pobūdžių skirtumai*

<b>Vyraujančios partinės konkurencijos pobūdis</b>	
<b>Klientelistinė</b>	<b>Programinė</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Siekiama užsitikrinti konkrečių mažų rinkėjų grupių balsus</li> <li>• Partijos ir rinkėjo ryšys laikinas, besiremiantis abipuse nauda (privilegijos keičiamos į balsus)</li> <li>• Pagrindinė politinės kovos priemonė – suteikiama išskirtinė parama atskiroms rinkėjų grupėms</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Taikomasi į plačias rinkėjų kategorijas</li> <li>• Partijos ir rinkėjo ryšys pastovus, besiremiantis ideologiniais ir politinių programų skirtumais</li> <li>• Pagrindinė politinės kovos priemonė – programų, užtikrinančių bendrą visų piliečių gerovę, vykdymas</li> </ul>
→ Įtvirtinamas <b>profesiniu kapitalu grindžiamas, fragmentuotas gerovės režimo modelis</b>	→ Įtvirtinamas <b>universalus, vientisas gerovės režimo modelis</b>
+	+
Itin daug išskirtinių pensijų privilegijų atskirų profesijų atstovams	Išskirtinis dėmesys jaunesnių piliečių gerovei užtikrinti
→ <b>Gerovės režimo orientacija į vyresnius</b>	→ <b>Gerovės režimo orientacija į jaunesnius</b>



1 pav. Lynch teorinis modelis

giausių“ priemonių, stengiantis įtikinti piliečius, kad partija siekia bendros visų valstybės gyventojų gerovės<sup>17</sup> (žr. 2 lentelę).

Apibendrinant, pagal Lynch modelį, klientelistinės partinės konkurencijos ir profesiniu kapitalu grindžiamos socialinės sistemos sąveika lems gerovės režimo orientaciją į vyresnius, o programinės konkurencijos ir universalaus režimo – į jaunesnius piliečius (žr. 1 pav.).

Tiek įvairūs kiekybiniai EPBO valstybių įverčiai, tiek dviejų atvejų, Italijos bei Nyderlandų, išsami sisteminė socialinės politikos kaitos analizė patvirtina Lynch teoriją EBPO valstybių kontekste – gerovės režimo tipų bei partinės konkurencijos skirtumai buvo esminiai veiksniai, nulėmę Vakarų valstybių socialinės politikos orientacijos į amžių išsiskyrimą kritinių lūžių metu (žr. 1 priedą). Tačiau jau seniai aukštą išsivystymo lygį pasiekusias ir savo gerovės režimą formuoti prieš daugiau nei šimtą metų pradėjusias Vakarų valstybes ir tik XX a. pabaigoje valstybingumą atgavusias VRE šalis skiria didžiuoliai esminiai skirtumai. Mokslininkai iki šiol nesutaria, kuriam gerovės režimo tipui gali būti priskiriamos VRE valstybės, nes jose nėra senų socialinės politikos formavimo tradicijų, o šiose valstybėse dominuojanti partinė konkurencija nėra pastovi. Šie ir kiti VRE ir Vakarų valstybių skirtumai rodo, kad Lynch siūlomas teorinis mode-

<sup>17</sup> Lynch, 2006, p. 62–67.

lis pokomunistinių valstybių kontekste negali būti taikomas visiškai tiesiogiai. Jis turi būti kiek keičiamas – esminės teorijos idėjos pritaikomos atsižvelgiant į VRE valstybių specifiką.

Pirma, mokslininkai, gilinėsi į atskirų VRE regiono valstybių socialinių programų pobūdį, teigia, kad VRE valstybių socialinės sistemos turi tiek profesiniu kapitalu grindžiamo, tiek universalaus gerovės režimo modelių bruožų<sup>18</sup>. Taip pat, vadovaujantis Lynch teorija, tik profesiniu kapitalu grindžiamo modelio gerovės užtikrinimo principais remiama socialinė sistema gali būti fragmentuojama – suteikiamos privilegijos atskiroms amžiaus grupėms, todėl jos sąveika su klientelistine partine konkurencija lemia gerovės režimo orientaciją į vyresnius piliečius. Tačiau VRE valstybių pavyzdžiai rodo, kad gali būti kuriama „pseudo-universali“ socialinė sistema. Šis modelis savo idėja atitinka universalų modelį, bet tolygus gerovės paskirstymas piliečiams užtikrinamas tik oficialiai<sup>19</sup>. Tai rodo, kad, siekiant nustatyti realius socialinių sistemų skirtumus VRE valstybėse, teisingiau būtų vertinti ne kurį gerovės režimo modelį (universalų ar grindžiamą profesiniu kapitalu) atitinka konkrečios valstybės socialinė sistema, o sistemos fragmentacijos laipsnį – ar visiems piliečiams taikomos vienodos taisyklės. Šis pokytis visiškai negriauna Lynch siūlomos logikos. Tiesiog atmetama idėja, kad vien tik pagal profesiniu kapitalu grindžiamo modelio principus veikiantys gerovės režimai gali būti fragmentuoti.

Antra, istorinio institucionalizmo koncepcija pabrėžia ne tik pastarojo meto, bet ir praeities institucijų svarbą formuojant dabar veikiančią socialinę sistemą. Pabrėžiama, kad, siekiant nustatyti esminius VRE socialinių sistemų skirtumus lėmusius veiksnius, būtina

---

<sup>18</sup> De Frel J., „Welfare State Classification: The Development of Central Eastern European Welfare State“, *Social Policy in Central and Eastern Europe. The Emergence of a New European Model*, Rotterdam, 2009, p. 47–48; Cerami A., „New Social Policy Ideas in the Making: The Case of Central and Eastern Europe“, *MPRA Paper 8482*, University Library of Munich, Germany, 2006, p. 5.

<sup>19</sup> O'Dwyer C., *Runaway State-Building: Patronage Politics and Democratic Development*, Johns Hopkins University Press, 2006, p. 143.

įvertinti ne tik pokomunistinio laikotarpio, bet ir ankstesnių metų VRE valstybių istorinį kontekstą<sup>20</sup>. Tai reiškia, jog Lynch siūlomas teorinis modelis turi būti papildomas akcentuojant ir komunizmo laikotarpio institucijų svarbą.

Trečia, siekiant Lynch modelį papildyti įtraukiant ir komunistinio laikotarpio įtaką, išskyla viena kliūtis. Komunistiniu laikotarpiu jokios realios partinės konkurencijos nebuvo. Tačiau mokslininkai, tyrinėję to meto politinius procesus, pabrėžia, kad atskirų VRE valstybių valdžia buvo nevienodai linkusi ir turėjo nelygias galimybes savo tikslų siekti klientelistinėmis priemonėmis<sup>21</sup>. Komunizmo pobūdžio skirtumai iš esmės atitinka partinės konkurencijos skirtumų logiką. Dėl to, vertinant komunistinį laikotarpį, vietoj „partinės konkurencijos pobūdžio“ būtų logiška vertinti, kokios „rūšies“ komunizmas dominavo tiriamose valstybėse.

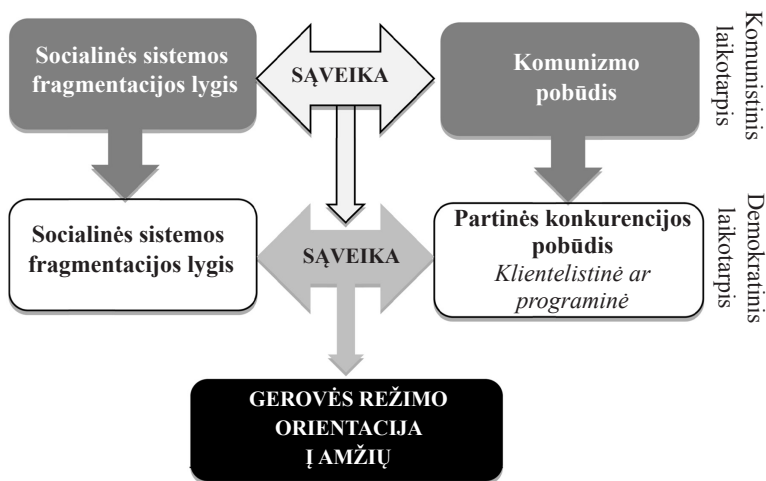
Nepaisant pakeitimų, pagrindinė Lynch teorijos logika išlieka ir pritaikius modelį VRE valstybėms tirti. Dviejų skirtingų institucijų sąveikos bėgant laikui galėjo nulėmti VRE valstybių gerovės režimų orientacijos į amžių skirtumus. Komunistiniu laikotarpiu valstybėse, kuriose komunistinė valdžia veikė klientelistiškai, buvo suformuotos fragmentuotos socialinės sistemos. Pagal Lynch teoriją, šios valstybės turėjo būti santykinai palankesnės vyresnio amžiaus piliečiams. Valstybėse, kurių komunizmo pobūdis nebuvo toks palankus klientelistiniams ryšiams, nusistovėjo socialinės sistemos, kuriose visiems piliečiams buvo taikomos vienodos sąlygos. Šios valstybės tapo palankesnės jaunesnio amžiaus piliečiams. Demokratinio laikotarpio

---

<sup>20</sup> Inglot T., „Historical Legacies, Institutions and the Politics of Social Policy in Hungary and Poland, 1989–1999“ Ekiert, Hanson, *Capitalism and Democracy in Eastern and Central Europe: Assessing the Legacy of the Communist Rule*, New York: Cambridge University Press, 2003, p. 211.

<sup>21</sup> Kitschelt H. et al., *Post-Communist Party Systems. Competition, Representation, and Inter-Party Cooperation*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 22–27; Norkus Z., *Kokia demokratija, koks kapitalizmas? Pokomunistinė transformacija Lietuvoje lyginamosios istorinės sociologijos požiūriu*, Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2008.

valstybėse, kuriose dominavo klientelistinė partinė konkurencija, įsitvirtino fragmentuotos socialinės sistemos, palankesnės vyresnio amžiaus piliečiams. Kitose valstybėse, kuriose valdžios partijos varžėsi pagal programinius principus, įsitvirtino vientisos ir į jaunimą orientuotos socialinės sistemos. Taip pat būtina atkreipti dėmesį į ryšį tarp komunistiniu laikotarpiu įsitvirtinusių ir demokratinio laikotarpio veikiančių institucijų. Remiantis kelio priklausomybės koncepcija, sovietmečio socialinės sistemos fragmentacijos lygis galėjo paveikti, ar pokomunistiniu laikotarpiu buvo kuriama fragmentuota, ar vientisa socialinė sistema. Komunistinio laikotarpio socialinės politikos formavimo praktikos galėjo padaryti įtaką demokratinėms partijoms suvokimui, kokios priemonės padeda pasiekti rinkėjų palankumą. Galiausiai, pati gerovės režimų orientacija į amžių yra iš esmės inertiška institucija, kurios pagrindai galėjo būti padėti dar sovietmečiu (žr. 2 pav.).



2 pav. VRE valstybių gerovės režimo orientaciją į amžių aiškinantis teorinis modelis

Iš VRE kontekstui pritaikyto Lynch istorinio institucionalizmo teorinio modelio kyla pagrindinės hipotezės, kurios bus tikrinamos empirinėje straipsnio dalyje ieškant Vengrijos ir Lenkijos gerovės režimų orientacijos į amžių skirtumus nulėmusių priežasčių.

## **2. VRE valstybių gerovės režimų orientacijos į amžių nustatymas**

Siekiant pasirinkti tinkamiausią būdą nustatyti VRE valstybių orientacijos į amžių skirtumus lėmusias priežastis, būtina konkrečiai įvertinti straipsnyje naudojamą priklausomąjį kintamąjį. Dėl duomenų prieinamumo iki šiol visi tyrimai, kuriuose apskaičiuojama ir lyginama skirtingų valstybių santykinė gerovės režimų orientacija į amžių, vertino tik išsivysčiusių Vakarų valstybių skirtumus<sup>22, 23</sup>. VRE valstybių gerovės režimų orientacija į amžių pirmą kartą išmatuota straipsnyje aprašomame tyrime.

Gerovės režimo orientacija į amžių atspindi atskirų valstybių valdžios sprendimus, kaip išdalyti visą socialinėms išlaidoms skiriamų lėšų „krepšelį“ skirtingoms amžiaus grupėms. Tai reiškia, kad, siekiant tiksliai įvertinti gerovės režimo orientaciją į amžių, būtina išanalizuoti, kaip paskirstomos valstybės socialinės išlaidos. Gerovės paskirstymas pagal amžių yra absoliučiai santykinis dydis, todėl tiksliausiai jis gali būti įvertinamas, lyginant skirtingoms amžiaus grupėms atitenkančių socialinių išlaidų santykį konkrečiu laiko momentu. Taip pat būtina šio santykio įvertį palyginti kitų valstybių kontekste<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> Lynch J., „The Age-Orientation of Social Policy Regimes in OECD Countries“, *Jnl. Soc. Pol.* 30 (3), Cambridge University Press, 2001, p. 411–436.

<sup>23</sup> Isaacs J., *How Much do we Spend on Children and the Elderly?*, Washington, D. C.: Brookings Institution, 2009.

<sup>24</sup> Ozawa M., Lee Y. Soo, „Generational Inequity in Social Spending: The United States in Comparative Perspective“, *International Social Work*, March, 56 (2), 2013, p. 162–179.

Skirtingų autorių<sup>25</sup> tyrimuose naudojamų skaičiavimų analizė leidžia išskirti pagrindinius kriterijus ir žingsnius, kuriuos būtina įtraukti, siekiant apskaičiuoti valstybių gerovės režimų orientaciją į amžių. Visi esminiai kriterijai gali būti suvedami į vieną formulę, leidžiančią apskaičiuoti indeksą, kuris toliau straipsnyje bus vadina-  
 mas „vyresniems / jaunesniems piliečiams skiriamų valstybės išlaidų santykiu“ (VJIS). VJIS reikšmė rodo, kiek kartų didesnė socialinių išlaidų dalis atitenka vienam procentui vyresnio amžiaus piliečių, palyginti su vienam procentui jaunesnių piliečių atitenkančia dalimi.

$$VJIS = \frac{\text{Vyresniems skiriamų išlaidų dalis } (t) / \text{Vyresnių nei 65 metų piliečių procentas } (t)}{\text{Jaunesniems skiriamų išlaidų dalis } (t) / \text{Jaunesnių nei 15 metų piliečių procentas } (t)} \quad 26$$

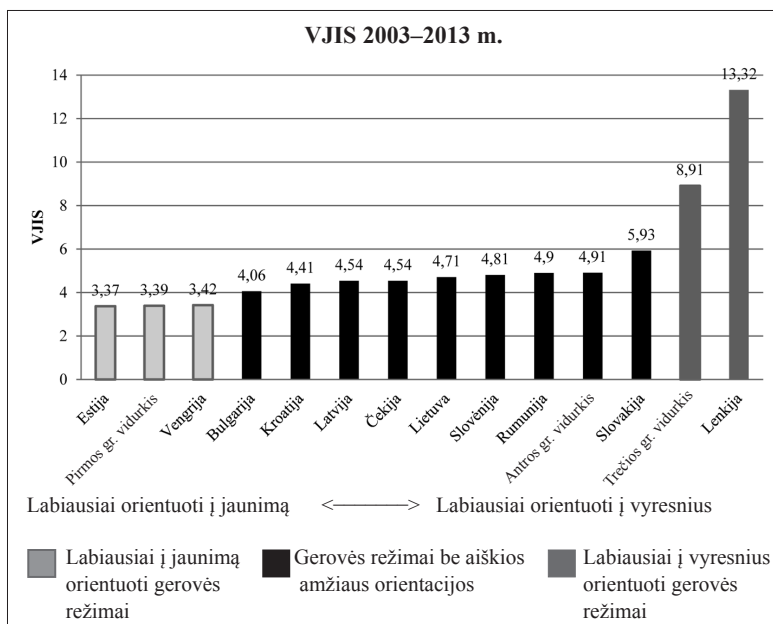
Siekiant išvengti netikslumo, dėl laikinų įverčių pokyčių „dabartinė“ valstybių gerovės režimų orientacija į amžių vertinama kaip 2003–2013 m. VJIS įverčių vidurkis. Skaitiniai įverčiai tik iš dalies atspindi gerovės režimų orientacijos į amžių skirtumus, todėl, siekiant didesnio aiškumo, būtina valstybių orientaciją į amžių apibrėžti suskirsčius jas į atskiras grupes ir vertinant bendrame kontekste. Galimi trys variantai: 1) labiausiai į jaunimą orientuoti gerovės režimai; 2) gerovės režimai be aiškios orientacijos į amžių; 3) labiausiai į vyresnius orientuoti režimai. „Ribos“, skiriančios valstybes į atskiras grupes, brėžiamos atsižvelgiant į konkrečių Vakarų valstybių vertinimus ir jų priskyrimą atskiroms grupėms kitų gerovės režimų orientaciją į amžių tyrusių mokslininkų darbuose (žr. 2 priedą).

Valstybių suskirstymas į tris aiškias grupes atskleidžia ir esminius VRE valstybių skirtumus (žr. 3 pav.). Didžioji dalis pokomunistinių valstybių nepasižymi aiškia ir pastovia gerovės režimų orientacija į

<sup>25</sup> Lynch, 2006; Tepe, Vanhuysse, 2010.

<sup>26</sup> „t“ – konkrečių metų įverčiai.

amžių – patenka į antrąją grupę. Tačiau trys VRE regiono valstybės išsiskiria iš kitų. Estija (VJIS = 3,37) ir Vengrija (VJIS = 3,42) yra vienos iš labiausiai į jaunimą orientuotų valstybių visoje Europoje. Jos lenkia net tokias valstybes kaip Švedija ar Airija, kurių gerovės režimai apibūdinami kaip išskirtinai palankūs jaunesnio amžiaus piliečiams. Lenkija (VJIS = 13,32) yra priešingoje skalės pusėje, tai labiausiai į vyresnius piliečius orientuota valstybė visoje Europoje, jos VJIS įvertis didesnis net už Italijos ir Graikijos, kurių socialinė politika įprastai išskiriama kaip ypač palanki pensininkams.



3 pav. VRE valstybių gerovės režimų orientacija į amžių<sup>27</sup>

<sup>27</sup> Skaičiavimai atlikti remiantis Eurostat 2016 a ir Eurostat 2016 b duomenimis. Pateikiamas 2003–2013 m. VJIS vidurkis. Dėl duomenų nepakankamumo Bulgarijos VJIS apskaičiuojamas 2005–2013 m., Kroatijos – 2008–2013 m., Lenkijos – 2003–2012 m.



Aiški ir bent keletą metų nekintanti priklausomojo kintamojo išraiška turėtų leisti tiksliau nustatyti, kas lemia gerovės režimų orientacijos į amžių skirtumus. Dvi iš itin aiškia orientacija į amžių pasižyminčių valstybių – Lenkija ir Vengrija – apibūdinamos kaip „beveik idealūs atvejai“ lyginamajam tyrimui<sup>28</sup>. Lenkijos ir Vengrijos pastarojo šimtmečio istorija labai panaši: šiose valstybėse nuo XX a. vidurio veikė autokratiniai komunistiniai režimai, tačiau jos nebuvo įtrauktos į Sovietų Sąjungos sudėtį. Žlugus komunizmui nauja socialinė sistema buvo pradėta formuoti tuo pačiu metu, esminių pensijų ar vaikų ir jaunų šeimų paramos reformų vykdymo laikas taip pat sutampa. Abi šios valstybės pasižymi beveik identiška ekonomine padėtimi (Vengrijos BVP/gyv. = 13,480 dol., Lenkijos – 13,647 dol.) ir gerovės valstybės „dydžiu“ (Vengrijos viešosios socialinės išlaidos 2014 m. buvo 22,1 proc./BVP, o Lenkijos – 20,6 proc./BVP)<sup>29</sup>. Nepaisant esminių panašumų, šių valstybių gerovės režimų orientacija į amžių yra kardinaliai skirtinga.

### ***3. Tyrimo metodai***

Tyrimo metodas pasirinktas atsižvelgus į įvairius priklausomojo kintamojo, jo reikšmių bei teorinio pagrindo ypatumus. Teoriniu darbo pagrindu pasirinkta istorinio institucionalizmo koncepcija implikuoja, kad gerovės režimo orientavimasis į amžių yra inertiškas procesas, nulemtas praeityje veikusių institucijų ir jų sąveikos. Vadinas, siekiant įvertinti, kokie veiksniai lėmė atskirų valstybių gerovės režimų orientaciją į amžių, būtinas išsamus tiriamų kintamųjų ir socialinės sistemos formavimosi sąveikos vertinimas. Pats tinkamiausias metodas tokio pobūdžio tyrimui yra sisteminė proceso analizė, kurios

---

<sup>28</sup> Inglot T., *Welfare States in East Central Europe, 1919–2004*, Cambridge University Press, 2008.

<sup>29</sup> OECD, Social Expenditure, <[https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX\\_AGG](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_AGG)>, 2016 03 29.

logika remiasi dviem teorijomis: kelio priklausomybės ir strateginės sąveikos. Sisteminės proceso analizės tikslas yra modeliuoti įvykių seką, aiškinant priežastinius ryšius<sup>30</sup>. Vadinasi, šis metodas leidžia ne tik nustatyti esmines reiškinį lėmusias priežastis, bet ir parodyti, kaip šios priežastys veikia (paveikė) priklausomąjį kintamąjį ir vieną kitą – toks ir yra šio tyrimo tikslas. Būtent todėl sisteminė proceso analizė pasirinkta kaip pagrindinis tyrimo metodas.

Sisteminė proceso analizė yra veiksmingiausia pritaikius ją nedideliam atvejų skaičiui vertinti. Dėl to šiame tyrime ji taikoma gilinantis į dviejų valstybių – Lenkijos ir Vengrijos – gerovės režimo orientacijos į amžių skirtumus lėmusius procesus. Kaip apibūdinta pirmojoje šio skyriaus dalyje, Lenkija ir Vengrija yra iš esmės panašūs atvejai, besiskiriantys priklausomojo kintamojo reikšme: Lenkijos gerovės režimas orientuotas į vyresnio amžiaus piliečius, Vengrijos – į jaunesnius. Todėl lyginamoji sisteminė šių valstybių gerovės režimo orientaciją į amžių lėmusių procesų analizė taikoma remiantis Mill suformuluota vienintelio skirtumo taisykle. Taip siekiama paaiškinti, kokio veiksnio / veiksnių išsiskyrimas ir kaip nulėmė Lenkijos ir Vengrijos gerovės režimų orientacijos į amžių skirtumų atsiradimą<sup>31</sup>. Empiriniu tyrimu ieškoma „teorija grindžiamo paaiškinimo“ (ang. *theory-oriented explanation*). Tai reiškia, kad tyrimo dalyje tikrinama, ar teorijoje išskiriami veiksniai ir jų sąveika iš tiesų lėmė Lenkijos ir Vengrijos gerovės režimų orientaciją į amžių<sup>32</sup>.

Visi teoriniame pagrindė išskiriami kintamieji yra gana kompleksiški, todėl būtinas aiškesnis ir konkretesnis jų apibrėžimas.

- Priklausomasis tyrimo kintamasis – gerovės režimo orientacija į amžių – gali būti išreikštas valstybės socialinių išlaidų paskirstymu skirtingoms amžiaus grupėms.

<sup>30</sup> Hall P., „Systematic Process Analysis: When and How to use It“, *European Management Review* 3, 2006, p. 30.

<sup>31</sup> Lijphart A., „Comparative Politics and the Comparative Method“, Lijphart Arend, *Thinking about Democracy: Power Sharing and Majority Rule in Theory and Practice*, London: Routledge, 2008, p. 245–265.

<sup>32</sup> Ten pat, p. 25.

- Socialinės sistemos fragmentacija atspindi, kad ne visiems piliečiams nustatomos vienodos taisyklės ir sudaromos sąlygos gauti socialinę paramą. Ji vertinama atsižvelgiant į tai, ar egzistuoja pensijų arba vaikų ir šeimos programų privilegijų sistema: 1) ar varijuoja valstybės skiriamų išmokų dydis, pensinio amžiaus riba – ar ji priklauso nuo piliečių profesijos ir pan.; 2) ar socialinės programos yra reguliuojamos vientisos, ar iš keleto susiklojančių įstatymų sudarytos teisinės bazės.
- Vertinant komunizmo pobūdį svarbiausias klausimas yra, ar Vengrijos ir Lenkijos komunistų partijos buvo linkusios veikti klientelistiškai. Tai vertinama atsižvelgiant į tai, kokiam komunizmo tipui yra priskiriamos Lenkija ir Vengrija<sup>33</sup>, bei šių valstybių komunistų partijų stiprumą<sup>34</sup>.
- Partinės konkurencijos pobūdis vertinamas remiantis prielaida, kad atsakingas partinis valdymas gali būti prilyginamas programinei partinei konkurencijai, o silpnas – klientelistinei<sup>35</sup>. Vertinami ir apskaičiuojami penki veiksniai, leidžiantys nustatyti partinės konkurencijos tipą: 1) valdžios partijų dominavimas, 2) frakcionavimasis, 3) rinkimų lakumas, 4) partinės sistemos uždarymas bei 5) vidinė partijų organizacija.

#### ***4. Vengrijos ir Lenkijos gerovės režimų orientavimosi į amžių kaitos lyginamoji analizė***

Siekiant įvertinti, kokie veiksniai lėmė tokių nemažų Lenkijos ir Vengrijos gerovės režimų orientacijos į amžių skirtumų atsiradimą, būtina nustatyti, kokia buvo šių valstybių orientavimosi į amžių dinamika – kur įvyko esminiai lūžiai, išryškinę skirtumus. Komunistinio laikotarpio prieinamų duomenų analizė ir to laikotarpio VJIS įverčių

---

<sup>33</sup> Kitschelt et al., 1999.

<sup>34</sup> O'Dwyer, 2006.

<sup>35</sup> Ten pat.

palyginimas atskleidžia, kad Lenkijos ir Vengrijos gerovės režimų orientavimasis į amžių išsiskyrė jau septinto dešimtmečio pradžioje – pastarosios valstybės socialinė sistema tapo santykinai labiau orientuota į jaunos piliečius nei Lenkijos. Išmokos šeimoms ir vaikams jau aštunto dešimtmečio pradžioje Vengrijoje buvo vienos didžiausių to meto Europoje (apytiksliais duomenimis, Vengrijos išlaidos šiai sričiai laikėsi gana stabiliai apie 2,5 proc.). Lenkija komunistiniu laikotarpiu vaikų paramos programoms neskyrė ypatingo dėmesio. Tai atskleidžia, kad pirmasis kritinis lūžis įvyko dar komunistiniu laikotarpiu, todėl būtina įsigilinti į tuo metu vykusius procesus bei pirmojo Lenkijos ir Vengrijos gerovės režimo orientavimosi į amžių raidos išsiskyrimo priežastis (žr. 3 priedo dalį „Gerovės režimų orientavimasis į amžių 1960–1990 m.“).

Demokratinio laikotarpio pradžios VJIS įverčių kaita aiškiai iliustruoja, kad pačioje pokomunistinio laikotarpio pradžioje įvyko antrasis esminis kritinis lūžis, kai, beveik du kartus padidėjus valstybės išlaidoms pensijoms (nuo 8,1 proc./BVP 1990 m. iki 15,6 proc./BVP 1995 m.), Lenkijos socialinės politikos orientavimasis į vyresnius itin sustiprėjo. Vengrija taip pat tapo kiek labiau orientuota į vyresnius, tačiau, palyginti su Lenkija, šis pokytis buvo visai nedidelis. Tai reiškia, kad, siekiant nustatyti esmines skirtumų priežastis, būtina įsigilinti ir į šio laikotarpio socialinių sistemų pokyčius (žr. 3 priedo dalį „Gerovės režimų orientavimasis į amžių 1989–1995 m.“).

Vertinant paskutinių dvidešimties metų Lenkijos ir Vengrijos gerovės režimų orientavimosi į amžių raidą išryškėja, kad šiuo laikotarpiu jokių reikšmingų esminių pokyčių nebebuvo. 1994–1998 m. įvykus laikinų pokyčių, kai Vengrijos gerovės režimo orientavimasis į vyresnius buvo kiek labiau sustiprėjęs, šios valstybės orientavimasis grįžo maždaug į 1990 m. lygį. Paskutinius du dešimtmečius Vengrijos VJIS reikšmė nekinta (yra apie 3,5) ir atspindi stiprią šios valstybės socialinės politikos orientaciją į jaunimą. Nors piliečių iki 15 metų dalis tolygiai mažėja (–2,2 proc. 2003–2013 m.), jiems skiriamos valstybės išlaidos nemažinamos. Demokratinio laikotarpio

pradžioje ypač padidėjęs, Lenkijos VJIS išliko labai didelis visų ES valstybių kontekste ir vėlesniais metais. 2007–2011 m. vaikų ir šeimų paramai skiriama išlaidų dalis ėmė didėti (+2,1 proc.), dėl to šiuo laikotarpiu Lenkijos VJIS vertė kiek priartėjo prie kitų valstybių. Tačiau 2012 m. jaunesniems piliečiams skiriamų išlaidų dalis vėl buvo gero- kai sumažinta ir, įvykus laikinų pokyčių, kurių metu, nors ir kiek susilpnėjusi, itin stipri Lenkijos gerovės režimo orientacija į vyresnius buvo išlaikyta, Lenkija ir toliau išlieka labiausiai į vyresnius orien- tuota gerovės valstybė Europoje. VJIS kaita atskleidžia, kad vėlesnio laikotarpio VJIS kaita nebėra esminė – valstybės toliau juda pirmųjų dviejų kritinių lūžių nulemta kryptimi (žr. 3 priedo dalį „Gerovės re- žimų orientavimasis į amžių 1999–2013 m.“).

#### *4.1. Komunistinis laikotarpis*

Nuo Antrojo pasaulinio karo iki pat Berlyno sienos griūties Lenki- ja ir Vengrija buvo valdomos komunistų partijų. Bet kokiai realiai demokratinėi politinei konkurencijai kelias buvo užkirstas. Toks autoritarinis partijos valdymas turėtų sudaryti vienodas ir labai pa- lankias sąlygas klientelizmui klestėti<sup>36</sup>. Įprastai Lenkija ir Vengrija yra priskiriamos tam pačiam – tautinio – komunizmo tipui<sup>37</sup>. Tačiau mokslininkai, tyrinėję komunistinės valdžios veikimo principus šiose valstybėse, pabrėžia, kad komunistų partijos veikė remdamosi skir- tingais principais<sup>38</sup>.

Partinių sistemų skirtumai ypač išryškėjo po 1956 m. įvykių, kai nepasitenkinimas komunistų valdžia abiejose valstybėse pasie- kė aukščiausią tašką. Vengrijoje įvyko visą valstybę apėmusi kari-

<sup>36</sup> O'Dwyer, 2006.

<sup>37</sup> Kitschelt H., „Formation of Party Cleavages in Post-Communist Democracies: The- oretical Propositions“, *Party Politics* 1, 1995, p. 447, <<http://ppq.sagepub.com/content/1/4/447>>, 2016 04 04.

<sup>38</sup> Grzymalla-Busse A., „The Organizational Strategies of Communist Parties in East Central Europe, 1945–89“, Harvard University, 1997, p. 25, <<http://wwwpersonal.umich.edu/~abusse/EEPS01.pdf>>.

nė revoliucija, kuri buvo numalšinta tik itin žiauriomis ir griežtomis priemonėmis. Bijodami, kad įvykiai nepasikartotų, vengrai nedrįso toliau reikšti priešiško valdžiai. Taip pat šis priešiškus ėmė palaipsniui mažėti, nes, įgyvendinus „guliašo komunizmą“, specifinės, gerokai liberalesnės vengrų komunistinės sistemos principus, žmonių gyvenimo sąlygos ėmė gerėti. Profesinės sąjungos buvo stipriai politizuotos, jokia reikšminga ir organizuota opozicija komunistų partijai neegzistavo. Dėl šių priežasčių nuo 1956 m. iki pat komunizmo žlugimo Vengrijoje nekilo jokių naujų nepasitenkinimo sistema bangų<sup>39</sup>. Komunistų partija Vengrijoje apibūdinama kaip stipri ir vieninga, o socialinė administracinė sistema taip pat nebuvo „palanki“ klientelizmui klestėti<sup>40,41</sup>.

Lenkijoje 1956 m. vykę neramumai buvo daug mažesnio masto, o komunistų valdžia, siekdama išvengti naujų streikų, iš dalies įvykdė Poznanėje streikavusių darbininkų reikalavimus ir padidino socialines išlaidas. Lenkijos piliečiai suprato, kad grasinimais valdžiai galima pasiekti savo tikslus. Dėl to nuo 1956 m. įvairių profesijų darbininkų demonstracijos, reikalaujant socialinių garantijų, vykdavo nuolatos<sup>42</sup>. 1980 m. didelė dalis profesinių sąjungų susivienijo ir įkūrė „Solidarumo“ profesinę sąjungą, kuri tapo rimta atsvara ir grėsme komunistų partijai<sup>43</sup>. Komunistų partija Lenkijoje buvo silpna ir susiskaldžiusi, nariai siekė asmeninių tikslų, o kartu centralizuota socialinė administracinė sistema sudarė itin palankias sąlygas klientelizmo principų sklaidai<sup>44</sup> (žr. 3 lentelę).

---

<sup>39</sup> Inglot, 2008, p. 177–191.

<sup>40</sup> Ten pat, p. 108.

<sup>41</sup> Grzymalla-Busse, 1997, p. 23.

<sup>42</sup> Inglot, 2008, p. 147–163.

<sup>43</sup> Grzymalla-Busse, 1997, p. 17–23.

<sup>44</sup> Inglot T., „Historical Legacies, Institutions and the Politics of Social Policy in Hungary and Poland, 1989–1999“, Ekiert, Hanson, *Capitalism and Democracy in Eastern and Central Europe: Assessing the Legacy of the Communist Rule*, New York: Cambridge University Press, p. 220.

3 lentelė. *Vengrijos ir Lenkijos komunistinių sistemų skirtumai*

	<b>VENGRIJA</b>	<b>LENKIJA</b>
1) Komunizmo tipas	„Tautinis“	„Tautinis“
2) Atviras piliečių nepasitenkinimas valdžia	Piliečiai įbauginti 1956 m. revoliucijos numalšinimo, taip pat dėl „guliašo komunizmo“ pokyčių ekonominė padėtis gerėja, todėl atviras nepasitenkinimas sistema nereiškiamas	Piliečiai mato galimybių pasiekti savo tikslus grasinimais, organizuotos profesinės sąjungos, todėl nuolat vyksta atskirų profesijų atstovų streikai ir demonstracijos, reiškiant nepasitenkinimą sistema
3) „Opozicija“ komunistų partijai	Nėra reikšmingos politinės atsvaros partijai	Nuo 1980 m. „Solidarumas“ tampa rimta grėsme režimui
4) Vidinė partijų organizacija	Vieninga	Susiskaldžiusi, atskiri nariai kovoja dėl galios
5) Socialinės sistemos administravimas	Decentralizuota sistema, oficialus profesinių sąjungų įtraukimas. Formavimas vyksta kartu su ekspertais	Centralizuota sistema, valdoma vienintelės institucijos ZUS

Komunizmo skirtumai lėmė, kad Vengrijos ir Lenkijos partijoms reikėjo skirtingų priemonių, siekiant išlaikyti valdžią. Silpnai lenkų komunistų partijai buvo itin svarbu užsitikrinti mažų grupių politinį palaikymą. Palyginti su Vengrija, Lenkijoje buvo daug didesnė politinio klientelizmo tikimybė. Kokią įtaką tai turėjo sprendimams, nulėmusiems šių valstybių gerovės režimų orientacijos į amžių skirtumų atsiradimą?

*Vengrijos* socialinės sistemos raidą būtų galima apibūdinti kaip nuoseklią. Vengrijos socialinė sistema buvo pradėta formuoti XX a. pradžioje, tačiau pensijų sistema tuo metu užtikrino tik nedidelės dalies industrinio ir valstybinio sektoriaus darbuotojų gerovę. Po karo vis didesnė piliečių dalis buvo įtraukiama į pensijų sistemą, tačiau

bendra socialinių išlaidų dalis didėjo pamažu<sup>45</sup>. Itin svarbus pokytis įvyko 1951 m., kai pensijų dekretas sujungė visas iki tol egzistavusias pensijų programas į vieną bendrą – sistemos fragmentacija kiek sumažėjo. Tačiau tuo metu dar buvo tam tikrų grupių (ypač ūkininkų bei laisvai samdomų darbuotojų) diskriminacija – jie neįtraukti į pensijų sistemą. Tuo laikotarpiu ir šeimos paramos programos nebuvo ypač išplėtotos<sup>46</sup>.

Po 1956 m. liberalizavus ekonominę sistemą, septintame dešimtmetyje „guliašo komunizmo“ idėjos buvo pradėtos taikyti ir formuojant gerovės režimą. Ir taip stipriai komunistų partijai išskirtiniais nedidelių grupių palaikymas nebuvo būtinas, todėl, užuot kūrus privilegijas, buvo stengiamasi kuo geriau užtikrinti bendrą ir tolygią visų piliečių gerovę ir taip pelnyti visuotinį pasitikėjimą sistema<sup>47</sup>. Siekiant sustabdyti spartų gimstamumo mažėjimą, buvo pristatyta labai inovatyvi ir kompleksiška vaikų ir šeimos gerovės užtikrinimo programa. 1960–1970 m. šiai sričiai skiriamų valstybės išlaidų dalis padidėjo daugiau nei šešis kartus ir tapo viena dosniausių visoje Europoje. Pačios reikšmingiausios transformacijos įvyko 1960 m., užtikrinus paramą visoms dirbančioms motinoms, nesvarbu, kokia jų profesija, ir 1966 m. įgyvendinus tuo metu Rytų Europoje precedentų neturinčią vaiko priežiūros atostogų programą (GYES), kuri sudarė sąlygas išeiti motinystės atostogų daugiau nei dvejiems metams<sup>48</sup>. Taip pat iki aštunto dešimtmečio pradžios jau visiems piliečiams buvo užtikrintos senatvės pensijos<sup>49</sup>. Išlaidos pensijoms didėjo iki pat devinto dešimtmečio pradžios, nes, nekylant politinių neramumų, valdžiai buvo palankios sąlygos nuosekliai vykdyti savo užsibrėžtus

<sup>45</sup> Tomka B., „East Central Europe and the European Social Policy Model: A Long-Term View“, *East European Quarterly* 40 (2), 2006, p. 120.

<sup>46</sup> Inglot, 2008, p. 179–181.

<sup>47</sup> Haney L., *Inventing the Needy: Gender and the Politics of Welfare in Hungary*, Berkeley, University of California Press, 2002, p. 99.

<sup>48</sup> Inglot, 2008, p. 183–188.

<sup>49</sup> Cerami, 2006.



planus. Itin svarbu, kad jau 1975 m., atsižvelgus į ekspertų siūlymus, visos socialinės programos buvo sujungtos į bendrą sistemą, kuri nustatė vienodas taisykles ir sąlygas visų profesijų atstovams.

Apie 1980 m. Vengrijos (kaip ir Lenkijos) skolos Vakarų bankams pasiekė kritinį lygį. Tuo metu Jánoso Kádáro vyriausybė vis dar neįjutė jokios realios politinės grėsmės, todėl, siekdama išvengti ekonomikos griūties, galėjo priimti ypač sudėtingus ir sau nepalankius sprendimus. Buvo įgyvendinta taupymo programa ir sustabdytas pensijų didėjimas. Nuo 1980 iki 1986 m. reali pensijų vertė (vertinant pagal to meto pajamas) smuko nuo 30 iki 18 proc. Išskirtinis atskirų grupių politinis palaikymas nebuvo būtinas, todėl valdžia galėjo nepasiduoti jų spaudimui vėl didinti pensijas<sup>50</sup>. Tačiau vaikų ir šeimos paramos programos ir „taupymo“ laikotarpiu buvo finansuojamos kaip ir seniau. Taip nutiko dėl to, kad nuo pat septinto dešimtmečio pradžios universalios vaikų ir šeimos paramos programos nuolat buvo nurodomos kaip išskirtinis Kádáro vyriausybės laimėjimas, taip užsitikrinant didesnę visų piliečių pasitikėjimą sistema<sup>51</sup>. Todėl 1982 m., siekdama taip „nukreipti dėmesį“ nuo bendro socialinių išlaidų mažinimo, vengrų valdžia pristatė dar vieną vaikų priežiūros atostogų programą (GYED), kuri iš dalies buvo finansuojama tuo pat metu sumažintų pensijų sąskaita<sup>52</sup>.

*Lenkijos* socialinės sistemos pokyčiai ir reformos komunistiniu laikotarpiu buvo daug dažnesni ir mažiau nuoseklūs nei Vengrijos. Pensijų sistema buvo sukurta 1933 m., tačiau tuo metu ji užtikrino tik gana menkas pajamas nedidelei grupei piliečių. 1954 m. įvyko dalinė Lenkijos pensijų reforma, kurios oficialus tikslas buvo užtikrinti „labiausiai nusipelnusių pensininkų grupių“ gerovę. Nauji įstatymai, apibrėžę nevienodas pensijų sąlygas skirtingų profesijų atstovams, buvo naudingi tik 7,6 proc. iš 1,1 mln. lenkų pensininkų. Nors vals-

<sup>50</sup> Inglot, 2008, p. 191–194.

<sup>51</sup> Cerami, 2006, p. 17.

<sup>52</sup> Inglot, 2008, p. 191–193.

tybės išlaidos pensijoms beveik nepakito, likusios dalies piliečių pensijos vidutiniškai sumažėjo apie 40 proc.

1956 m. įvyko dar vienas sistemos lūžis. Reaguodama į Poznanėje vykusius darbininkų streikus ir profesinių sąjungų reikalavimus, vyriausybė, vadovaujama naujo lyderio Władysława Gomułkos, staiga panaikino 1954 m. įvykdytus pensijų apkarpyimus, taip pat į „privilegiuotųjų pensininkų“ kategoriją įtraukė mokytojus, jūreivius ir dar keletą grupių, kurių profesinės sąjungos sugebėjo daryti stipriausią spaudimą. Taip didelę naujų sukilimų grėsmę jaučianti vyriausybė siekė užsitikrinti konkrečių grupių politinį palaikymą. Kiek numalšinus piliečių nepasitenkinimą, 1960 m. vidutinės pensijos vėl pradėjo mažėti, tačiau kai kurioms grupėms tuo metu buvo užtikrintos naujos didesnės pensijų privilegijos<sup>53</sup>. Komunistų partija buvo susiskaldžiusi, nariai varžėsi dėl galios, todėl apie įtakingus politikus ėmė formuotis tam tikri klientelizmo tinklai (pvz., užsienio reikalų ministras Moczaras tapo nuolatinio karo veteranų „protektoriumi“, būsimasis lenkų komunistų lyderis Gierekas – angliakasių bei sunkiosios pramonės darbininkų ir t. t.). Mainais už politinį palaikymą atskiri įtakingi komunistų partijų nariai taip pat spaudė ZUS kurti atskiras privilegijas jų globojamoms grupėms. Vaikų ir šeimų paramos programos, skirtingai nei pensijų, yra sunkiai diferencijuojamos, siekiant atskirų grupių palankumo, todėl šios programos komunistų valdžios buvo traktuojamos kaip „antraplanės“. Nors per septintąjį dešimtmetį dirbančių moterų skaičius padidėjo nuo 28 iki 38 proc., vaikų ir motinystės pašalpos buvo sumažintos 12,5 proc., palyginti su to meto vidutiniu atlyginimu. Politiniam režimui stiprinti skirta sparti pensijų privilegijų plėtra buvo iš dalies finansuojama mažėjančių šeimoms ir vaikams skiriamų lėšų sąskaita. Pavyzdžiui, 1970 m. 38 tūkst. karininkų ir policininkų pensijoms finansuoti buvo skirta 50 proc. daugiau lėšų, nei visoms dirbančių motinų paramos programoms kartu sudėjus. Iš esmės pensijų privilegijų plėtimas tapo

<sup>53</sup> Ten pat, p. 156–158.

vienintele išimtimi, reikalaujančia vis didesnės valstybės biudžeto dalies 1960–1968 m., kai visų kitų socialinių išlaidų didėjimas buvo sustabdytas<sup>54</sup>.

Aštuntasis dešimtmetis Lenkijoje pasižymėjo dideliais politiniais neramumais – 1968 m. „Lenkijos politinė krizė“, 1970, 1971, 1976 m. įvairių profesijų darbininkų streikai bei „Solidarumo“ judėjimo reikšmės didėjimo sukelta krizė, 1980–1981 m. peraugusi į karinės padėties valstybėje paskelbimą. Į neramumus naujo lyderio Edwardo Giereko vadovaujama komunistų valdžia turėjo reaguoti greitai ir bet kokiomis priemonėmis. Todėl, neatsižvelgiant į ekonomines galimybes, buvo smarkiai didinamos socialinės išlaidos, veikusios kaip „raminamieji“ streikuotojams. Valstybės išlaidos pensijoms 1969–1982 m. padidėjo daugiau nei dukart<sup>55</sup>. Giereko vyriausybė taip pat pristatė patį ambicingiausią to meto gerovės režimo projektą – ūkininkų pensijų sistemos plėtrą<sup>56</sup>. O štai valstybės išlaidos šeimos ir vaikų paramos programoms ir toliau buvo išskirtinai mažos. Tik reaguodama į 1971 m. tekstilės darbuotojų, kurių absoliuti dauguma buvo moterys, streikus, komunistų valdžia kiek padidino šeimos paramos programoms skiriamas lėšas, tačiau, neramumams atslūgus, išlaidos jau po metų buvo sugrąžintos į ankstesnį lygį.

Iškilus „Solidarumui“, grėsmė komunistų partijai tapo didžiulė, buvo stengiamasi bet kokiomis priemonėmis vėl pelnyti piliečių palaikymą. Išlaidų pensijoms finansuoti didinimas patį aukščiausią tašką pasiekė 1980–1982 m. 1982 m., kiek sumažinus realią grėsmę režimui, Lenkija jau buvo atsidūrusi visiškoje ekonominėje duobėje, todėl reikėjo kuo skubiau imtis griežtų taupymo priemonių. Tačiau, kaip ir ankstesniais laikotarpiais, tik dėl atskirų profesinių sąjungų

<sup>54</sup> Ten pat, p. 154–163.

<sup>55</sup> Czepulis-Rutkowska Z., „The Polish Pension System and Its Problems“, Müller Katharina et al. (sud.), *Transformation of Social Security: Pensions in Central-Eastern Europe*, 1999, p. 150.

<sup>56</sup> Inglot, 2008, p. 169.

paramos dar besilaikanti komunistų partija nesugebėjo įgyvendinti deklaruojamų ir valstybei būtinai reikalingų pokyčių. Valstybės išlaidos pensijoms sumažėjo minimaliai, nes, grasindamos naujais streikais ir siūlydamos politinį palaikymą komunistų partijai, profesinės sąjungos sugebėjo išsireikalauti išlaikyti pensijų privilegijos (pvz., 1982–1986 m. bendros valstybės išlaidos pensijoms krito 3 proc., o angliakasių ir geležinkelio darbuotojų padidėjo 14 proc., ūkininkų – 30 proc.). Taip pat, siekiant išlaikyti valdžią ir vykdant „Solidarumo“ reikalavimus, 1981–1982 m. šeimų ir vaikų gerovei užtikrinti skiriamos lėšos buvo padidintos keturis kartus<sup>57</sup>. Tačiau, 1983 m. pradėjus taupymo programą ir kiek atslūgus politinei grėsmei, skirtingai nei pensijų išlaidos, šeimų paramos programoms skiriama valstybės biudžeto dalis vėl buvo „apkarpyta“ ir beveik nusmuko iki 1980 m. lygio.

Vengrijos ir Lenkijos socialinių sistemų raidos komunizmo laikotarpiu analizė atskleidžia, kokios priežastys lėmė šių valstybių gerovės režimų orientacijos į amžių išsiskyrimą jau sovietmečiu. Vengrijos komunistų partijai nuo 1956 m. iki pat devinto dešimtmečio pabaigos nebuvo kilusi jokia reali grėsmė prarasti valdžią, todėl socialinė sistema galėjo būti formuojama nuosekliai, o ne reaguojant į politinius neramumus. Komunistų partija ir taip jautėsi pakankamai stipri ir nepriklausoma nuo mažų grupių interesų, todėl galėjo būti kuriama visiems piliečiams vienodas sąlygas užtikrinanti socialinė sistema, be atskirų privilegijų. Išplėtotos ir inovatyvios vaikų ir šeimų programos tapo pagrindiniu simboliu, leidžiančiu visus piliečius įtikinti, kad komunistinė socialinė sistema gali iš tiesų padidinti jų gerovę, todėl Vengrijos išlaidos šioms programoms buvo daug didesnės nei Lenkijos. Kartu buvo užtikrinamos vienodos senatvės pensijų sąlygos visiems piliečiams – išlaidos pensijoms didėjo tolygiai, be jokių staigių šuolių. Tai lėmė Vengrijos gerovės režimo orientavimąsi į jaunimą dar komunistiniu laikotarpiu.

---

<sup>57</sup> Ten pat, p. 170–176.

Lenkijos piliečiai nuolat reiškė nepasitenkinimą sistema. Nuolatinę grėsmę jaučianti silpna lenkų komunistų partija buvo visiškai priklausoma nuo nedidelių grupių politinio palaikymo. Dėl šių priežasčių, siekiant išsaugoti valdžią, užsitikrinant konkrečių grupių palaikymą, buvo kuriama itin fragmentuota pensijų sistema, suteikianti privilegijas mažoms grupėms, o tai reikalavo labai didelių išlaidų pensijoms. Vaikų ir šeimos programos negalėjo būti taip greitai ir lengvai diferencijuojamos, kaip pensijų sistema, todėl joms nebuvo skiriama daugiau dėmesio. Dėl brangiai kainuojančių pensijų privilegijų kūrimo sparčiai ir netolygiai didėjo Lenkijos išlaidos pensijoms, atitinkamai tuo pat metu vaikų ir šeimos paramos programoms skiriama biudžeto dalis buvo mažinama. Tai lėmė Lenkijos gerovės režimo orientaciją į vyresnio amžiaus piliečius.

#### *4.2. Pokomunistinio laikotarpio pradžia – dabartis*

Sisteminė Lenkijos ir Vengrijos socialinės sistemos raidos proceso analizė komunistiniu laikotarpiu patvirtino, kad šių valstybių gerovės režimų orientacija į amžių išsiskyrė septintuoju–aštuntuoju dešimtmečiais. Tačiau VJIS indekso kaita rodo, kad pokomunistinio laikotarpio pradžioje įvyko antrasis reikšmingas lūžis, kai per penkerius metus Lenkijos režimo orientavimasis į vyresniusius ypač sustiprėjo. Kas nulėmė šį antrąjį lūžį?

Remiantis teoriniu pagrindu, partinės konkurencijos pobūdis yra vienas iš potencialių veiksnių, galėjusių nulemti dar didesnį Lenkijos ir Vengrijos socialinių sistemų orientacijos į amžių skirtumų išryškėjimą, todėl būtina įvertinti 1989–1995 m. partinės konkurencijos lauką. Nors tai nėra visiškai tas pats, programinė partinė konkurencija įprastai yra tapatinama su atsakingu partiniu valdymu, o klientelistinė – su silpnu partiniu valdymu, todėl, vertinant Vengrijos ir Lenkijos skirtumus, bus remiamasi penkiais O'Dwyerio siūlomais rodikliais, leidžiančiais apibūdinti partinės konkurencijos pobūdį (ar ji atsakinga, ar silpna).

1. Dominavimas. Pirmasis indikatorius rodo santykinę svarbiausių parlamento partijų galią. Stiprios partinės konkurencijos atveju įprastai parlamente dominuoja tik dvi partijos, kurios surinktų balsų skaičiumi yra „atsiplėšusios“ nuo trečiosios. Lenkijoje dėl vidinių nesutarimų „Solidarumas“ skilo į keletą partijų, kairiųjų partijų blokas taip pat buvo susiskaldęs. Kadangi nebuvo aiškių skirčių tarp panašaus pobūdžio partijų, 1991 m. rinkimuose visos partijos surinko gana panašų, nedidelį procentą balsų (net septynios partijos gavo po 7–13 proc. visų balsų). Vengrijoje tiek 1990, tiek 1994 m. rinkimuose pirmos dvi partijos surinko didelę dalį visų balsų<sup>58</sup> (žr. 4 lentelę, 1).
2. Didesnis partijų frakcionavimasis lemia, kad partijos turi nugalėti daug potencialių konkurentų, todėl tampa itin svarbu pelnyti nedidelių rinkėjų grupių palaikymą – dominuoja klientelistinė partinė konkurencija. Lenkijos parlamento frakcionavimosi laipsnis pokomunistinio laikotarpio pradžioje buvo ypač didelis. Pavyzdžiui, nenustačius rinkimų slenksčio, 1991 m. į Seimą pateko net 29 partijos (Vengrijoje – šešios partijos)<sup>59</sup> (žr. 4 lentelę, 2).
3. Rinkimų lakumas rodo partijų ir rinkėjų ryšių stabilumą. Kai rinkimų lakumas didelis, partijų tikimybė būti perrinktoms sumažėja, todėl, atsidūrusios valdžioje, jos yra linkusios kuo greičiau pasinaudoti padėtimi ir išnaudoti valstybę savo „asmeniniais tikslais“ bei veikti klientelistiškai. Vengrijos ir Lenkijos rinkimų lakumo indekso reikšmė 1990–1994 m. buvo panaši, tačiau labai svarbu pabrėžti, kad Lenkijoje rinkėjų balsų kaita vyko panašių „partijų blokų“ viduje, balsuojant už naujas partijas, o Vengrijoje rinkėjai kituose rinkimuose buvo linkę balsuoti už kito bloko, bet senas partijas. Tai rodo, jog

---

<sup>58</sup> Kitschelt et al., 1999, p. 113, 117.

<sup>59</sup> O'Dwyer, 2006, p. 53.

Lenkijos partijos turėjo jausti nuolatinę grėsmę, kad rinkėjai balsuos už panašią naują partiją, todėl buvo ypač svarbu dar esant valdžioje užsitikrinti konkrečių rinkėjų grupių palaikymą<sup>60</sup> (žr. 4 lentelę, 3).

4. Partinės sistemos uždarymas leidžia įvertinti, ar vyriausybės ir opozicijos yra formuojamos pagal tą patį modelį. Uždara partinė sistema rodo, kad vyrauja programinė partinė konkurencija. Esant uždarami partinei sistemai: a) vyriausybės keičiasi retai (įprastai tik po rinkimų); b) koalicijas sudaro tos pačios partijų grupės; c) galimybė patekti į vyriausybę maža – dominuojančios partijos nėra linkusios jungtis su naujomis. Šis rodiklis taip pat patvirtina, kad Vengrijoje buvo daug didesnė tikimybė, jog veiks atsakingas partinis valdymas. Lenkijos vyriausybės buvo ypač nepastovios (pvz., po 1991 m. rinkimų per pirmuosius septynis mėnesius įvyko trys vyriausybių pasikeitimai), koalicijų sudėtis nuolat kito, senos partijos buvo linkusios keisti programas ir koaliciją sudaryti su naujomis partijomis. Vengrijoje nuo pat pradžių susiformavo pastovūs kairės ir dešinės partijų blokai, todėl jos sistema vertinama kaip pati uždariausia ir pastoviausia to meto VRE<sup>61</sup> (žr. 4 lentelę, 4).
5. Vidinė partijų organizacija taip pat leidžia nustatyti, ar valstybėje dominuoja atsakingas partinis valdymas. Pokomunistinio laikotarpio pradžios Lenkijos partijos apibūdinamos kaip prastai organizuotos ir susiskaldžius viduje. Tai įrodo „post-Solidarumo“ partijų atsiskyrimai. Kairiosios Lenkijos partijos taip pat buvo netvirtos ir nevieningos<sup>62</sup> (žr. 4 lentelę, 5).

---

<sup>60</sup> Kitschelt et al., 1999, p. 400.

<sup>61</sup> Casal Bertoa F., Mair P., „Two Decades ON: How Institutionalized are the Post-Communist Party Systems?“, *EUI Working papers*, 2010/3.

<sup>62</sup> O’ Dwyer, 2006, p. 54.

4 lentelė. *Partinės konkurencijos pobūdį nusakantys veiksniai*<sup>63</sup>

	VENGRIJA		LENKIJA	
	1990 m. rinkimai	1994 m. rinkimai	1991 m. rinkimai	1993 m. rinkimai
1. Dominavimas (pirmos + antros partijų balsų skaičius – trečios partijos balsų skaičius)	34,39	40,99	14,45	25,22
2. Frakcionavimasis (Laakso-Taageperos efektyvių partijų indeksas)	6,76	5,54	14,69	9,81
	1990– 1994	1994– 1998	1991– 1993	1993– 1997
3. Rinkimų lakumas	23,7	32,7	31,7	21,1
4. Partinės sistemos uždarymas (1990–1999 m.)	Uždara		Atvira	
a) Vyriausybės kaita	Reguliari, visiška		Nereguliari, dalinė	
b) Koalicijų sudėties nepastovumas	43,9		15,5	
c) Vyriausybės atvirumo indeksas	33,3		75	
5. Vidinė partijų organizacija	Partijos tvirtos ir pastovios		Nevieningos partijos, dažni atsiskyrimai	

Dauguma įverčių rodo, kad Lenkijoje pokomunistinio laikotarpio pradžioje vyravo silpnas partinis valdymas, o Vengrijoje – atsakingas. Ar iš tiesų šie partinės konkurencijos ir dar komunizmo laikotarpiu ėmusios ryškėti skirtingos socialinės politikos preferencijos skirtumai padarė įtaką dar ryškesniam Lenkijos ir Vengrijos gerovės režimų orientavimosi į amžių išsiskyrimui demokratinio laikotarpio pradžioje? Žlugus senajai sistemai, ir Lenkija, ir Vengrija patyrė didžiulį ekonominių nuostolių: BVP augimas sustojo, bedarbių

<sup>63</sup> 1 ir 2. Apskaičiuota pagal Kitschelt, 1999, p. 111, 117; 3. Sikk A., *Stabilisation of Post-Communist Party Systems*, University of Tartu, 2001 p. 28; 4. Bertoa, Mair, 2010; 5. O'Dwyer, 2006, p. 44.



skaičius sparčiai didėjo. Socialinė politika tapo viena iš pagrindinių priemonių spręsti šias problemas, tačiau tiriamos valstybės vykdė nevienodas reformų strategijas.

*Vengrijoje* dar komunistiniu laikotarpiu šeimos ir vaikų paramos programos tapo valdžios „gerų darbų“ simboliu, pabrėžiant Vengrijos socialinės sistemos pranašumus, palyginti su kitomis VRE valstybėmis. Todėl, „kopijuodamas“ Vengrijos komunistų partijos taktiką ir tikėdamasis taip užsitikrinti didelės dalies piliečių palaikymą prieš pat pirmuosius demokratinius rinkimus 1990 m., tuometinis premjeras Miklóšas Némethas liberalizavo galimybes gauti socialinę išmoką. Ir taip buvusios gausios, palyginti su Lenkija, valstybės išmokos pagal šią programą 1988–1990 m. dar padidėjo<sup>64</sup>. Demokratinio laikotarpio pradžioje valstybės biudžetas sparčiai mažėjo, tačiau pirmoji demokratiškai išrinkta dešiniųjų valdžia nesiėmė taupymo priemonių. Buvo baiminamasi, kad, apkarpius socialines išlaidas ir dar labiau pablogėjus visų piliečių finansinei padėčiai, tai reikštų politinę pražūtį. Kaip ir Lenkijoje, demokratinio laikotarpio pradžioje Vengrijoje buvo sudarytos išskirtinės ankstyvo išėjimo į pensiją sąlygos, todėl pensininkų skaičius padidėjo beveik penktadaliu<sup>65</sup>. Siekiant kuo skubiau spręsti drastiškai paaštrėjusią nedarbo problemą, ši darbingo amžiaus gyventojų išleidimo į pensiją strategija buvo taikoma nepaisant jokių tarptautinių organizacijų patarimų ar reikalavimų ir ėmė kelti dar rimtesnius iššūkius Vengrijos socialinei sistemai.

Nors Lenkijos ir Vengrijos veiksmai gana panašūs, būtina atkreipti dėmesį į du reikšmingus tarpusavyje susijusius pensininkų skaičiaus didėjimo pobūdžio šiose valstybėse skirtumus. Pirma, kitaip nei Lenkijoje, Vengrijos ankstyvo išėjimo į pensiją sistema nebuvo ypač fragmentuota – gana panašios sąlygos buvo taikomos daugumos profesijų atstovams, individualių pensijų dydžio skirtumai buvo maži.

<sup>64</sup> Ferge Z., „The Politics of the Hungarian Pension Reform“, Müller Katharina et al. (sud.), *Transformation of Social Security: Pensions in Central-Eastern Europe*, 1999, p. 238.

<sup>65</sup> Vanhuyse, 2006.

Tai galima paaiškinti tuo, kad jau komunistiniu laikotarpiu įsitvirtino visiems gana vienodai taikoma socialinė sistema, tad nei piliečiai, nei valdžios atstovai nebuvo įpratę prie fragmentacijos. Taip pat, esant mažesniai konkurencijai keliančių partijų skaičiui, tuometinei vyriausybei nebuvo svarbu užsitikrinti kurios nors vienos atskiros grupės politinį palaikymą, suteikiant išskirtines privilegijas tik konkrečių profesijų atstovams. Antra, ankstyvo išėjimo į pensiją skatinimo strategijos taikymo mastas Vengrijoje buvo gerokai mažesnis nei Lenkijoje. Pensininkų skaičius padidėjo ne taip smarkiai, atitinkamai ir pensijoms skiriamos BVP dalies pokytis nebuvo toks kardinalus (1989–1994 m. Vengrijos išlaidos pensijoms padidėjo 2 proc./BVP, palyginimui – Lenkijoje pensijoms skiriama dalis šiuo laikotarpiu padvigubėjo)<sup>66</sup>. Viena iš svarbiausių šių skirtumų priežasčių galėjo būti partinės fragmentacijos skirtumai. Į tai atkreipiamas dėmesys ir Vanhuyse's darbe, kuriame Lenkijos ir Vengrijos socialinių sistemų pokyčiai demokratinio laikotarpio pradžioje apibūdinami kaip iš esmės panašūs. Nepaisant dalinių sutapimų, teigiama, kad gali būti, jog Vengrijoje pensijoms skiriamos išlaidos didėjo daug mažiau nei Lenkijoje dėl mažesnio konkuruojančių partijų skaičiaus<sup>67</sup>. Labiau savo padėtimi užtikrintos Vengrijos partijos buvo mažiau suinteresuotos imtis kardinalių veiksmų, siekdamos užsitikrinti momentinį atskirų piliečių grupių palaikymą, todėl, nors ir panašaus pobūdžio, pensijų sistemos pokyčiai buvo nuosaikesni ir nuoseklesni. Dėl šių priežasčių pačioje demokratinio laikotarpio pradžioje, nors ir tapo kiek palankesnis vyresnio amžiaus piliečiams, Vengrijos gerovės režimas bendrame Europos kontekste išliko iš esmės orientuotas į jaunimą.

Po 1994 m. rinkimų vyriausybę suformavo kairiosios partijos. 1995 m. beatsigaunančios ekonomikos augimo tempai vėl gerokai sulėtėjo. Tuo metu nepaliaujamai didėjančios, 16 proc. nuo BVP pasiekusios gausios socialinės išlaidos jau kėlė sunkiai išvengiamą

---

<sup>66</sup> Inglot, 2008, p. 279.

<sup>67</sup> Vanhuyse, 2006.

grėsmę valstybės ekonomikai. Todėl kairiųjų valdžia privalėjo imtis labai nepopuliarių ir „nesocialistiškų“ priemonių. 1995 m. buvo įgyvendintas Bokros taupymo planas (pavadintas pagal to meto finansų ministro pavardę). 1994–1996 m. pensijoms skiriama BVP dalis vėl buvo sumažinta iki 1990 m. lygio. Tačiau pati reikšmingiausia Bokros plano reforma buvo perėjimas nuo universalių prie pagal materialinę padėtį paskirstomų (angl. *means – tested*) išmokų šeimoms<sup>68</sup>. Gali pasirodyti, kad šis pokytis kiek kertasi su teorinio modelio logika, tačiau šio Bokros vyriausybės sprendimo „netikėtumą“ galima paaiškinti daugiausia to meto socialinei sistemai iškilusia kritine grėsme. Vengrų politologai pabrėžia, kad realiai to meto valdžia galėjo rinktis tik tarp visiškos sistemos griūties arba taupymo priemonių – abu sprendimai yra lemiantys politinį pralaimėjimą kituose rinkimuose<sup>69</sup>. Taip pat svarbu pabrėžti, kad, siekiant numalšinti iš karto kilusias piliečių, besipriešinančių pokyčiams, nepasitenkinimo bangas, iš tikrųjų buvo įgyvendintos daug „švelnesnės“, nei planuota, taupymo vaikų ir šeimos paramos programų sąskaita priemonės. Nors bendros išlaidos šiai sričiai sumažėjo, paramą ir toliau gavo beveik tokia pat didelė piliečių dalis, kaip ir seniau<sup>70</sup>. Vadinasi, vaikų ir šeimų paramos programų fragmentacija iš esmės nepadidėjo (kaip ir prognozuojama teoriniu modeliu, veikiant atsakingesnio partinio valdymo sistemai) – parama buvo kiek sumažinta visiems po lygiai. Būtina pabrėžti ir tai, kad šie įgyvendinti pokyčiai buvo laikini.

1997 m. buvo įgyvendinta esminė trijų ramsčių pensijų reforma, įtvirtinusi dalinį pensijų finansavimą iš privačių fondų. Buvo sukurta patvaresnė pensijų sistema, tačiau pensijų dydis labiau nepakito. Taip pat 1998 m. buvo grįžta prie universalios paramos šeimoms pro-

---

<sup>68</sup> Forster M., Toth I., „Child Poverty and Family Transfers in the Czech Republic, Hungary and Poland“, *Journal of European Social Policy*, November 2001, 11, p. 324–341.

<sup>69</sup> Ten pat, p. 291.

<sup>70</sup> Inglot, 2008, p. 290.

gramos ir vėl padidintos valstybės išlaidos šiai sričiai<sup>71</sup>. Tai atspindi gerovės režimo orientacijos į amžių inertiškumą. Vengrų piliečiai gausias vaikų ir šeimos paramos programas suvokia kaip savaime suprantamą dalyką, todėl, siekiant laimėti rinkimus ir pelnyti didelių grupių politinį palaikymą, valdžios partijoms yra būtina užtikrinti būtent šių programų plėtrą. Tad, sumažėjus esminėms grėsmėms ekonomikai, išlaidos šeimoms ir vaikams buvo grąžintos į 1990 m. lygį. Grįžimas prie universalios vaikų ir šeimų paramos sistemos buvo gana greitas ir sklandus, nes, 1994 m. įgyvendinant taupymo planą, visiems ir toliau buvo taikomos panašios sąlygos. Taip, 1994–1998 m. įvykus laikinų pokyčių, Vengrijos gerovės režimas vėl tapo stipriai orientuotas į jaunimą. Vengrijos gerovės režimo orientacija į amžių buvo iki galo įtvirtinta ir nuo to laiko išliko nepakitusi iki dabar. Bet kokios idėjos sumažinti vaikų ir šeimų paramos programoms skiriamas išlaidas susilaukia neigiamos prie jaunimui palankios sistemos įpratusių piliečių reakcijos ir nėra įgyvendinamos.

*Lenkijoje* dar prieš pirmuosius demokratinius rinkimus „Solidarumo“ pagrindu sukurta Tadeuszo Mazowieskio vadovaujama vyriausybė įgyvendino vadinamąjį lenkų „šoko terapijos“ planą, kurio tikslas buvo kuo greičiau ir efektyviau liberalizuoti rinką. Pakitus sistemai, tapo būtina piliečiams kaip nors kompensuoti dėl ekonominių reformų kylančius nuostolius. Todėl Lenkijoje, kaip ir Vengrijoje, buvo įgyvendinta ankstyvo išėjimo į pensiją strategija. Tačiau Lenkijoje šios strategijos įgyvendinimo mastas buvo gerokai didesnis nei Vengrijoje. Esminė to priežastis buvo partinės fragmentacijos lygis. Dėl didžiulio konkuruojančių partijų skaičiaus Lenkijos partijoms, siekiančioms valdžios, buvo būtina pelnyti konkrečių grupių palaikymą. Todėl, skirtingai nei Vengrijoje, buvo ne tik sudarytos sąlygos anksti išeiti į pensiją, bet ir padidintos individualios pensijos, taip siekiant užsitikrinti vyresnio amžiaus piliečių palaikymą rinkimuose. Ne mažiau svarbu, kad, taikant tokią pačią kaip ir lenkų komunistų

---

<sup>71</sup> Tomka, 2006, p. 146.

partijos strategiją ir siekiant užsitikrinti konkrečių grupių palaikymą, komunistiniu laikotarpiu įsitvirtinusi pensijų privilegijų sistema demokratiniu laikotarpiu buvo plėtojama inertiškai. Ši fragmentacijos plėtra ir išlaikymas reikšmingai prisidėjo prie dar didesnio Lenkijos išlaidų pensijoms didėjimo. Nepaisant ekspertų patarimų, kad fragmentacija yra pagrindinė Lenkijos pensijų sistemos problema, buvo kuriamos ir didinamos privilegijos atskiroms grupėms – 1990 m. net penkiolika skirtingų ir susiklojančių įstatymų reguliavo pensijų sistemą<sup>72</sup>. Pavyzdžiui, prieš pat 1990 m. rinkimus, siekiant garantuoti rinkėjų ūkininkų palaikymą „Solidarumo“ kandidatui Lechui Wałęsai, buvo įkurtas naujas ūkininkų pensijų fondas (KRUS) ir gerokai padidintos ūkininkų pensijos<sup>73</sup>. Politologai taip pat dažnai teigia, kad KRUS fondo įkūrimas turėtų būti suvokiamas kaip „Solidarumo“ padėka Valstiečių partijai už 1989 m. suteiktą politinį palaikymą, atsiskyrus nuo komunistų<sup>74</sup>. Lenkijoje pačioje demokratinio laikotarpio pradžioje itin padaugėjo pensininkų, buvo padidintos individualios pensijos, o kartu, siekiant atskirų rinkėjų grupių palaikymo, išliko brangiai kainuojanti pensijų privilegijų sistema. Šių dviejų dalykų derinimas lėmė, kad Lenkijos išlaidos pensijų programai 1990–1991 m. padidėjo du kartus<sup>75</sup>.

Po 1991 m. rinkimų koaliciją suformavo „post-Solidarumo“ partijos. Jos laimėjo visai nedideliu balsų skirtumu, todėl nebuvo galima sudaryti stiprių vyriausybių, jos keitėsi kas keletą mėnesių. Dėl šios priežasties, savo padėtimi neužtikrintoms valdžios partijoms bandant kuo greičiau pasinaudoti padėtimi valdžioje ir užsitikrinti atskirų grupių politinį palaikymą, toliau sparčiai didėjo finansavimas pensijų privilegijoms. Pavyzdžiui, bendros valstybės socialinės išlaidos 1991 m. padidėjo 60 proc., ūkininkų pensijos 80 proc., o privilegijuotos pensijos valstybinio sektoriaus darbuotojams, policininkams ir

<sup>72</sup> Ten pat, p. 261.

<sup>73</sup> Vanhuyse, 2006, p. 208.

<sup>74</sup> Inglot, 2008, p. 257.

<sup>75</sup> Ten pat, p. 54.

kariuomenei net 117 proc. Tokia pati – daug spartesnio privilegijuotų nei vidutinių pensijų augimo – tendencija fiksuojama ir vėlesniais metais<sup>76</sup>. Lenkija tapo vienintele pokomunistine valstybe, kurioje ekonominio sunkmečio sąlygomis pensijų dosnumas, palyginti su atlyginimais, didėjo, o ne mažėjo<sup>77</sup>. Tam reikėjo papildomų lėšų, todėl išlaidos vaikams ir šeimoms tuo pačiu laikotarpiu, siekiant finansuoti pensijų sistemą, buvo pradėtos mažinti. Lenkijos gerovės režimas tapo ypač stipriai orientuotas į vyresnius<sup>78</sup>. 1993 m. rudenį po rinkimų vyriausybę suformavo ekskomunistų partijos. Ir toliau buvo ignoruojami ekspertų siūlymai panaikinti pensijų sistemos fragmentaciją – privilegijuotosios grupės priešinosi bet kokiems pokyčiams, o valdžios atstovai negalėjo sau leisti prarasti jų balsų. 1995 m. interviu to meto darbo ministras Leszekas Milleris teisingo atskirų pensijų privilegijų išlaikymą ir didinimą teigdamas, kad „9 milijonų rinkėjų balsai negali būti ignoruojami“, o „pensijų privilegijos turi būti pripažįstamos ir suvokiamos kaip paskatinimas“<sup>79</sup>.

Lenkijoje, kaip ir Vengrijoje, 1996 m. buvo pradėtas kurti naujas planas, kaip iš esmės reformuoti pensijų sistemą. Nors ir kiek sumažėjusi, Lenkijos partinė fragmentacija ir toliau išliko viena didžiausių VRE – atskirų grupių politinė parama ir toliau buvo pagrindinė sąlyga, siekiant valdžios. Tikėdamasi taip užsitikrinti jų politinį palaiškumą, į derybų dėl pensijų reformos procesą kairiųjų valdžia įtraukė ne tik vyriausybės narius, bet ir politiškai įtakingų profesinių sąjungų bei pensininkų atstovus. Todėl, kai po ilgų derybų buvo pasiektas politinis kompromisas, priimta reforma buvo reikšmingai nutolusi nuo tarptautinių organizacijų ir nepriklausomų ekspertų siūlomo modelio. Buvo įvestas privalomas piliečių dalyvavimas privačiuose

---

<sup>76</sup> Ten pat, p. 271.

<sup>77</sup> Vanhuysse, 2006, p. 192.

<sup>78</sup> Golinowska Stanisława, „Political Actors and Reform Paradigms in Old-Age Security in Poland“, Katharina Müller et al. (sud.), *Transformation of Social Security: Pensions in Central-Eastern Europe*, 1999, p. 180.

<sup>79</sup> Inglot, 2003, p. 227.

pensijų fonduose, tačiau itin brangiai kainuojanti sistemos fragmentacija išliko<sup>80</sup>. Dėl to, 1998 m. įgyvendinus reformą, valstybės dalis, skiriama pensijoms, buvo sumažinta vos 1 proc. Lenkijos pensijų sistemos fragmentacija išliko iki dabar. Privilegijų panaikinimui aktyviai priešinasi prie senos sistemos įpratusios profesinės sąjungos, o kartu kiekvienai partijai atrodo politiškai pavojinga prarasti atskirų rinkėjų grupių palaikymą<sup>81</sup>. Tai lemia, kad Lenkijos gerovės režimas išlieka stipriai orientuotas į vyresnio amžiaus piliečius iki šių dienų.

Dabartinė Vengrijos ir Lenkijos gerovės režimų orientacija į amžių įsitvirtino dešimto dešimtmečio pradžioje. Išryškėję esminiai abiejų valstybių skirtumai buvo nulemti dviejų veiksnių. Pirma ir, ko gero, tai svarbiausia, dar sovietmečiu įsitvirtino socialinės politikos formavimo praktikos ir jau tuo metu vyravo nevienodas požiūris į skirtingas amžiaus grupes. Vengrijoje, nors kaip ir kitose valstybėse didžioji socialinių išlaidų dalis buvo skiriama pensijoms finansuoti, gausios (palyginti su kitomis valstybėmis) vaikų ir šeimos paramos programos dar komunistiniu laikotarpiu tapo pagrindine priemone siekiant pabrėžti Vengrijos socialinės sistemos pranašumą prieš kitas. Todėl ir pačioje demokratinio laikotarpio pradžioje, net ir įgyvendinus laikinas 1994–1998 m. taupymo priemones, vaikų ir šeimų programų finansavimas išliko pakankamai didelis (daugiau nei du kartus didesnis, palyginti su Lenkija). Lenkijoje ir toliau šeimų ir vaikų paramos programoms nebuvo skiriama daugiau dėmesio. Šios valstybės piliečiai buvo įpratę prie pensijų privilegijų atskiroms grupėms, o demokratinė valdžia perėmė komunistų partijos taktiką, kad socialinių privilegijų dalijimas yra efektyvus ir lengvas būdas pelnyti konkrečių grupių balsus, tad ypač brangiai kainuojanti pensijų privilegijų sistema išliko<sup>82</sup>.

<sup>80</sup> Golinowska, 1999.

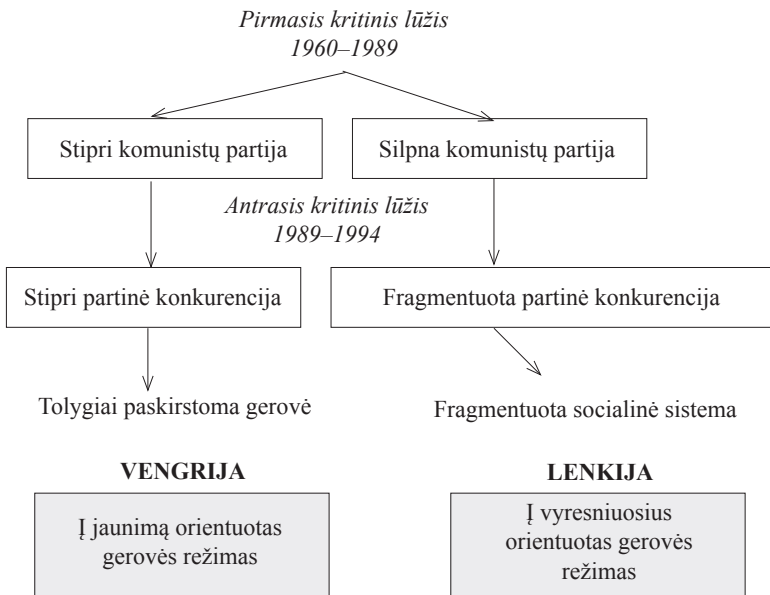
<sup>81</sup> Czepulis-Rutkowska, 1999, p. 147–150.

<sup>82</sup> O'Dwyer, 2006, p. 149.

Antra, jau pirmaisiais pokomunistinio laikotarpio metais Vengrijoje ir Lenkijoje ėmė dominuoti skirtingo pobūdžio partinė konkurencija. Lenkijos partinė sistema apibūdinama kaip itin silpna ir fragmentuota – buvo daugybė niekuo iš esmės nesiskiriančių partijų. Todėl logiškiausia politine strategija tapo atskirų grupių paramos užsitikrinimas. Prieš pirmuosius rinkimus, siekiant pensininkų palaiškymo, buvo beveik du kartus padidintos bendros valstybės išlaidos pensijoms. Taip pat buvo išsaugotos arba padidintos labai brangiai kainuojančios pensijų privilegijos atskirų grupių atstovams, tikintis mainais už tai gauti balsų. Lenkijoje demokratinio laikotarpio pradžioje vyko dažni rinkimai. Siekiant perrinkimo, prieš kiekvienus rinkimus būdavo staiga padidintos valstybės išlaidos pensijoms, ūkininkų ar kitų grupių pensijų privilegijoms. Vaikų ir šeimos paramos programos yra sunkiai fragmentuojamos, todėl Lenkijos pensijų privilegijų sistemos išlaikymas ir plėtra iš dalies buvo finansuojami vaikų ir šeimos paramos programų sąskaita. Taip demokratinio laikotarpio pradžioje Lenkijos gerovės režimas tapo itin stipriai orientuotas į vyresnio amžiaus piliečius. Ši orientacija įsitvirtino ir išliko iš esmės nepakitusi iki šių dienų.

Vengrijoje nuo pat pradžių vyravo aiškesnė ir labiau institucionalizuota partinė konkurencija. Partijų skaičius buvo mažesnis, jų skirtumai didesni. Tokios konkurencijos sąlygomis, siekiant pergalės rinkimuose, buvo labai svarbu užsitikrinti didelių piliečių grupių palaikymą. Todėl Vengrijos socialinės programos ir toliau sudarė vienodas sąlygas visiems piliečiams – valdžios partijoms nebuvo naudinga stengtis pelnyti atskirų grupių palaikymą, suteikiant joms išskirtinių pensijų privilegijų. Nors Vengrijoje, kaip ir Lenkijoje, buvo įgyvendinta tarptautinių organizacijų prieštarinčiai vertinama ir ilguoju laikotarpiu problemų sukėlusio ankstyvo išėjimo į pensiją strategija, sistemos vientisumas buvo išlaikytas – jokių išskirtinių privilegijų atskirų profesijų atstovams nebuvo suteikia. Tai lėmė, kad





4 pav. *Lenkijos ir Vengrijos gerovės režimų orientaciją į amžių lėmę kritiniai lūžiai*

Vengrijos išlaidos pensijoms padidėjo ne taip smarkiai kaip Lenkijos. 1994–1998 m. pokyčiai, kai taupant buvo kiek sumažintos išlaidos vaikų ir šeimų paramos programoms, tačiau kartu išlaikomas jų vieništumas, buvo laikini – kiek pagerėjus ekonominei situacijai dėl sistemos inertiškumo išlaidos vėl buvo sugrąžintos į 1990 m. lygį. Dėl šių priežasčių demokratinio laikotarpio pradžioje išlaidų vyresnio amžiaus piliečiams bei vaikams ir šeimoms santykis išliko panašus kaip ir komunistiniu laikotarpiu – įsitvirtino Vengrijos gerovės režimo orientacija į jaunesnius piliečius. Tai išliko iki dabar. Lenkijos ir Vengrijos gerovės režimų orientacijos į amžių lūžiai ir juos lėmusios priežastys iliustruojami 4 pav.

### *Išvados*

Šiame straipsnyje buvo nagrinėjama Vengrijos ir Lenkijos gerovės režimų orientacija į amžių ir ją lemiančios priežastys. Nustatyta, kad straipsnyje naudojamą priklausomąjį kintamąjį paaiškina istorinio institucionalizmo teorija – VRE valstybių kontekstui pritaikytas Lynch teorinis modelis. Vengrijos gerovės režimo orientaciją į jaunesnio amžiaus piliečius, o Lenkijos – į vyresnius lėmė du esminiai veiksniai ir jų sąveika bėgant laikui: partinė konkurencija ir gerovės režimo pobūdis. Dabartinė Vengrijos ir Lenkijos gerovės režimų orientacija į amžių yra nulemta dviejų istorinių lūžių.

Pirma, įverčiai rodo, kad šių valstybių gerovės režimų orientacija į amžių ėmė skirtis dar komunistiniu laikotarpiu (maždaug nuo 1960–1970 m.). Šį lūžį lėmusių priežasčių nustatymas patvirtina pirmąją straipsnio hipotezę:

*H1: Klientelizmu besiremiančio komunizmo ir fragmentuotos socialinės sistemos sąveika lėmė į vyresnius orientuoto gerovės režimo susidarymą. / Programiniu veikimu besiremiančio komunizmo ir višiemis vienodos socialinės sistemos sąveika lėmė į jaunesnius orientuoto gerovės režimo susidarymą.*

Lenkijoje ir Vengrijoje veikė panašaus pobūdžio komunizmas. Tačiau komunistų partijos buvo nevienodai stiprios, todėl rinkosi skirtingas strategijas, kaip išlaikyti valdžią. Lenkijos komunistų partija nuolat jautė grėsmę: piliečiai streikais ir demonstracijomis reikė atvirą nepasitenkinimą sistema, partija buvo susiskaldžiusi, „Solidarumas“ tapo rimta politine atsvara valdžiai. Lenkų komunistų partija turėjo nuolat malšinti neramumus ir stengtis užsitikrinti konkrečių grupių politinį palaikymą. Tai buvo daroma „skaldyk ir valdyk“ principu, dalijant pensijų privilegijas. Dėl šių priežasčių jau tuo metu Lenkijos pensijų sistema tapo itin fragmentuota, tai reikalavo nemažų valstybės išlaidų pensijoms finansuoti. Vaikų ir šeimų gerovei užtikrinti nebuvo skiriama daugiau dėmesio. Vengrų komunistų par-

tija buvo daug stipresnė: piliečiai po 1956 m. nebereiškė atviro nepasitenkinimo valdžia, neliko stiprios opozicijos. Todėl nebuvo taip svarbu pelnyti mažų grupių politinį palaikymą, socialinės programos galėjo būti įgyvendinamos nuosekliai, o ne stengiantis reaguoti į politinius neramumus kaip Lenkijoje. Dėl šių priežasčių buvo sukurta vientisa, be atskirų privilegijų pensijų sistema. O dosnios vaikų ir šeimos paramos programos tapo bendrą piliečių gerovę galinčios užtikrinti komunistinės socialinės sistemos simboliu. Taip jau komunistiniu laikotarpiu Vengrijos gerovės režimas tapo labiau orientuotas į jaunesnius piliečius, o Lenkijos – į vyresnius, tačiau šiuo laikotarpiu skirtumai dar nebuvo labai dideli.

Antrasis lūžis įvyko pačioje demokratinio laikotarpio pradžioje – Lenkijos gerovės režimo orientacija į vyresnius ypač sustiprėjo (beveik tris kartus). Tai lėmusių procesų analizė iš dalies patvirtina antrąją hipotezę:

*H2: Klientelistinė partinės konkurencijos ir fragmentuotos socialinės sistemos sąveika lėmė į vyresnius orientuoto gerovės režimo įsitvirtinimą pokomunistiniu laikotarpiu. / Programinė partinė konkurencija ir visiems vienodos socialinės sistemos sąveika lėmė į jaunesnius orientuoto gerovės režimo įsitvirtinimą.*

Tačiau labai svarbu pabrėžti, kad ši hipotezė pasitvirtina tik lygia greta vertinant ir komunistiniu laikotarpiu išryškėjusius Vengrijos ir Lenkijos gerovės režimų orientaciją lemiančių veiksnių skirtumus. Būtent sistemos intertiškumas buvo esminė priežastis, lėmusi šio laikotarpio pokyčius, o partinės konkurencijos pobūdis ir socialinės sistemos fragmentacija dar labiau sustiprino inercijos veikimą. Antroji hipotezė iš dalies paaiškina tik reikšmingą Lenkijos gerovės režimo orientacijos į amžių kelio „posūkį“ nekeičiant jau nulemtos krypties, o Vengrijos „judėjimą jau pramintu keliu“. Lenkijos pensijų sistema nuo pat pradžių buvo ypač fragmentuota, o pirmieji demokratinės valdžios atstovai perėmė komunistų valdžios taktiką užsitikrinti atskirų grupių palaikymą teikiant pensijų privilegijas. Taip

pat demokratinio laikotarpio pradžioje Lenkijoje susiformavo labai fragmentuotas partinės konkurencijos laukas. Dėl valdžios varžėsi daugybė panašių partijų, todėl efektyviausia strategija siekiant pergalės rinkimuose tapo stipraus konkrečių grupių politinio palaikymo užsitikrinimas, suteikiant jiems pensijų privilegijų. Tai prisidėjo prie Lenkijos pensijų sistemos fragmentacijos išlaikymo ir geroko valstybės išlaidų pensijoms padidėjimo. Iš dalies tai buvo finansuojama mažinant išmokas vaikų ir šeimos paramos programoms. Vengrijos komunistinio laikotarpio socialinė sistema buvo iš esmės visiems vienoda, todėl tiek valdžios, tiek visuomenės atstovai buvo prie to pripratę. Taip pat Vengrijoje susiformavo daug stipresnė partinė konkurencija – valdžios partijoms buvo svarbu pelnyti didelių rinkėjų grupių palaikymą. Dėl šių priešasčių atskirų programų „vientisumas“ išliko – nebuvo kuriamos privilegijos atskiroms piliečių grupėms. Todėl finansavimo pokyčiai nebuvo tokie drastiški kaip Lenkijoje, o pagerėjus ekonominėms sąlygoms, buvo iš esmės sugrąžintos 1990 m. socialinių programų finansavimo proporcijos. Taip Lenkija tapo itin stipriai orientuota į vyresnio amžiaus piliečius, o Vengrija išliko orientuota į jaunesnius. Toliau Lenkijos ir Vengrijos socialinės sistemos buvo formuojamos judant šių dviejų kritinių lūžių nulemtu keliu.

Prieš daugybę metų įsitvirtinusi partinės konkurencijos specifikos nulemta Lenkijos ir Vengrijos gerovės režimų orientacija į amžių lemia, su kokiais iššūkiais šios valstybės turi kovoti dabar. Ekspertų teigimu, nedidelės Lenkijos išmokos šeimos paramos programoms prisidėjo prie itin staigaus gimstamumo mažėjimo. Fragmentacija ir dabar išlieka viena pagrindinių pensijų sistemos problemų – nepaisant didelių išlaidų, skiriamų vyresnio amžiaus piliečių gerovei užtikrinti, Lenkijos pensininkų skurdo lygis yra gana aukštas. Taip nutinka dėl to, kad pensijų dydžio pasiskirstymas yra labai netolygus. Reaguojant į spartų visuomenės senėjimą, 2012 m. buvo nuspręsta iki 2040 m. padidinti vidutinį pensinį amžių iki 67 m. Prognozuo-

jama, kad tai turėtų palaiapsniui sumažinti Lenkijos išlaidas pensijoms<sup>83</sup>. Tačiau, siekiant iki galo išspręsti Lenkijos pensijų sistemos problemas, būtina ypač stipri politinė valia ir visų pensijų privilegijų panaikinimas. Šiuo metu Lenkijos partinės konkurencijos fragmentacija jau yra gerokai sumažėjusi, palyginti su demokratinio laikotarpio pradžia, todėl esminiai pokyčiai tampa tikėtinesni. Dosnios ir universalios Vengrijos išmokos šeimoms ir vaikams kartu veikia kaip gerovės perskirstymo programos – didžiausia nauda suteikiama mažiausias pajamas gaunančioms piliečių grupėms, tai leidžia sumažinti vaikų skurdo lygį valstybėje. Tačiau gimstamumą šios programos skatina menkai<sup>84</sup>. Vengrijos visuomenė taip pat sparčiai sensta, todėl reikalingos naujos pensijų reformos – dar didesnę reikšmę suteikti privatiems pensijų fondams. Vengrų partinėje sistemoje pastaraisiais metais įvyko ypač reikšmingų pokyčių, dominuojanti Fideszo partija nejučia realios politinės grėsmės, todėl galima prognozuoti, kad socialinė sistema bus formuojama panašiai, kaip ir valdant stipriai vengrų komunistų partijai – gana nuosekliai, nesuteikiant privilegijų atskiroms grupėms.

Nustatymas, kas lėmė dviejų aiškia orientacija į amžių pasižyminčių valstybių skirtumus, atskleidžia, į kokius veiksnius verta atkreipti dėmesį, siekiant įvertinti kitų VRE valstybių (kartu ir Lietuvos) socialinės politikos palankumo vienoms ar kitoms amžiaus grupėms priežastis. Taip pat tai sudaro tam tikrą pagrindą prognozėms, kuria kryptimi turėtų pajudėti kol kas dar nenusistovėjusi Lietuvos gerovės režimo orientacija į amžių. Pokomunistinio laikotarpio pradžioje Lietuvoje nusistovėjo dominuojančių partijų valdymas<sup>85</sup>, todėl val-

<sup>83</sup> Kaczmarczyk M., „Three Pillar Pension System in Poland: Security Through/Under Diversity“, Warsaw School of Economics, 2014, <[http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_12469-1442-2-30.pdf?140325060740](http://www.kas.de/wf/doc/kas_12469-1442-2-30.pdf?140325060740)>, 2016 05 10.

<sup>84</sup> World Bank, 2006.

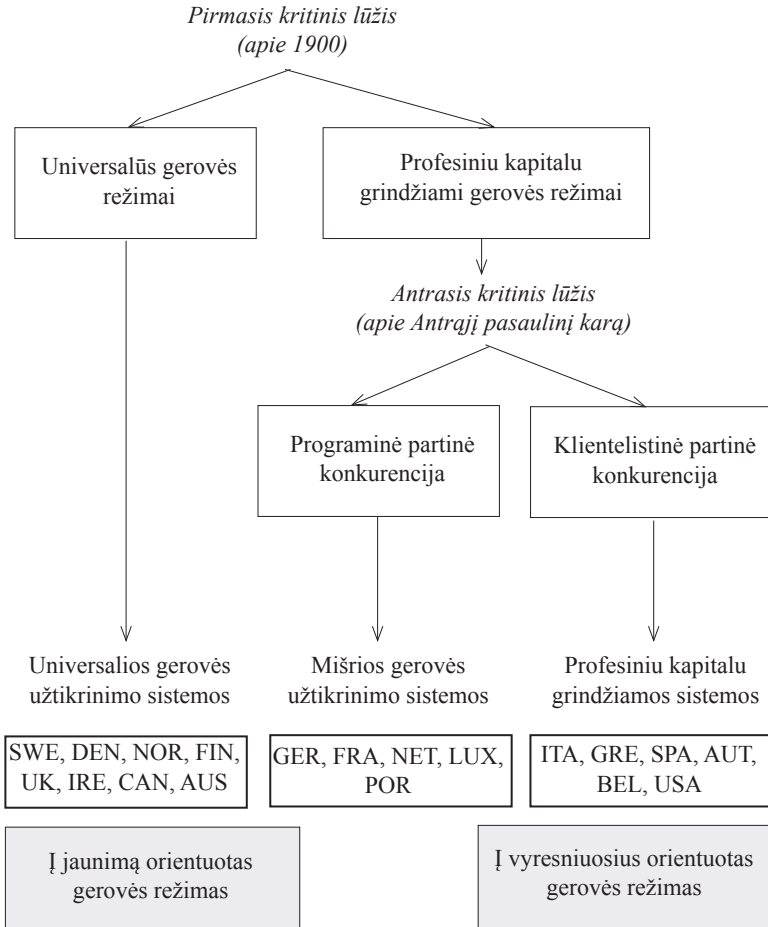
<sup>85</sup> Gudžinskas L., „Pokomunistinių valstybių ir jų gerovės režimų transformacija: Baltijos šalių lyginamoji analizė“, *Lituanistika*, Vilnius, <[http://vddb.laba.lt/fedora/get/LT-eLABa-0001:E.02~2012~D\\_20120917\\_092729-56937/DS.005.1.01.ETD](http://vddb.laba.lt/fedora/get/LT-eLABa-0001:E.02~2012~D_20120917_092729-56937/DS.005.1.01.ETD)>, 2016 04 01.

džios partijoms nebuvo labai svarbu užsitikrinti nedidelių grupių palaikymą (labiau taikoma „taktika“ buvo reformų atidėliojimas ir patronažas didinant valstybės aparatą). Dėl šios priežasties Lietuvos pensijų sistema yra menkai fragmentuota. Sistemos vientisumas lemia, kad prireikus išlaidos šiai sričiai gali būti greitai sumažinamos (pvz., ekonomikos krizės laikotarpiu Lietuva tapo daug stipriau orientuota į jaunimą). Tai leistų prognozuoti, kad, laikui bėgant ir senstant visuomenei, bus palaipsniui mažinamos pensijos ir Lietuvos gerovės režimas taps vis labiau orientuotas į jaunesnius. Tačiau šios prognozės reikalauja išsamaus tyrimo ir tikrinimo.

Atlikus šį tyrimą visa dar lieka daug atvirų klausimų apie VRE valstybių gerovės režimų orientaciją į amžių, reikalaujančių nuodugnesnių tyrimų. Pirmiausia, reikėtų patikrinti, ar kitų pokomunistinių valstybių gerovės režimų orientacija į amžių taip pat buvo nulemta komunistų partijos galios ar partinės konkurencijos pobūdžio bei socialinės sistemos fragmentacijos sąveikos. Nustatyta, kad partijų ideologijos, pensininkų politinė galia ar struktūrinės galimybės turi mažai galimybių paaiškinti šio regiono orientacijos į amžių skirtumus. Tačiau būtų pravartu nuodugniai įvertinti, kokią konkrečią įtaką turėjo profesinių sąjungų galia ir pobūdis, taip pat žengti dar vieną žingsnį į praeitį ir įvertinti, ar prieš Antrąjį pasaulinį karą pradėtų formuoti socialinių sistemų skirtumai negalėjo taip pat paveikti gerovės režimų orientacijos į amžių. Be to, reikia tyrimo, koks yra skirtingos VRE valstybių gerovės režimų orientacijos poveikis (demografiniams rodikliams, atskirų piliečių grupių ekonominei padėčiai). Apibendrinant – šis tyrimas yra tik vienas iš pirmųjų žingsnių tiriant VRE valstybių gerovės režimų orientavimąsi į amžių ir tik iš dalies užpildo akademinį vakuumą – daugybė klausimų tebėra aktualūs ir atviri tyrimams.

## 1 priedas

### Vakarų valstybių gerovės režimų orientaciją į amžių lėmę kritiniai lūžiai



Šaltinis: Lynch, 2006

## 2 priedas

Europos valstybių gerovės režimų orientacija į amžių<sup>86</sup>

<i>Labiausiai į jaunimą orientuoti gerovės režimai</i>			<i>Gerovės režimai be aiškios orientacijos į amžių</i>			<i>Labiausiai į vyresnius orientuoti gerovės režimai</i>		
<i>Vieta</i>	<i>Valstybė</i>	<i>VJIS</i>	<i>Vieta</i>	<i>Valstybė</i>	<i>VJIS</i>	<i>Vieta</i>	<i>Valstybė</i>	<i>VJIS</i>
1	Vokietija	2,72	11	Bulgarija	4,06	23	Graikija	6,50
2	Liuksemburgas	2,77	12	Austrija	4,41	24	Ispanija	6,55
3	Norvegija	3,33	13	Kroatija	4,41	25	Kipras	7,27
4	Estija	3,37	14	Latvija	4,54	26	Šveicarija	7,72
5	Vengrija	3,42	15	Čekija	4,54	27	Portugalija	8,40
6	Suomija	3,47	16	Lietuva	4,71	28	Malta	9,30
7	Airija	3,55	–	ES (28 valstybės)	4,73	29	Italija	10,10
8	Danija	3,60	17	Slovėnija	4,81	30	Nyderlandai	11,07
9	Islandija	3,78	18	Rumunija	4,90	31	Lenkija	13,32
10	Švedija	3,88	–	VRE (11 valstybių)	5,27	Trečios gr. vidurkis		8,91
Pirmos gr. vidurkis		3,39	19	Belgija	5,04			
			20	Jungtinė Karalystė	5,54			
			21	Slovakija	5,93			
			22	Prancūzija	6,05			
			Antros gr. vidurkis		4,91			

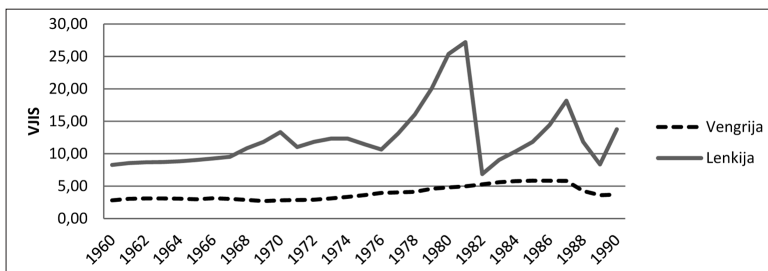
<sup>86</sup> Skaičiavimai atlikti remiantis Eurostat 2016 a ir Eurostat 2016 b duomenimis. Pateikiamas 2003–2013 m. VJIS vidurkis. Dėl duomenų nepakankamumo Bulgarijos VJIS apskaičiuojamas 2005–2013 m., Kroatijos – 2008–2013 m., Lenkijos – 2003–2012 m.



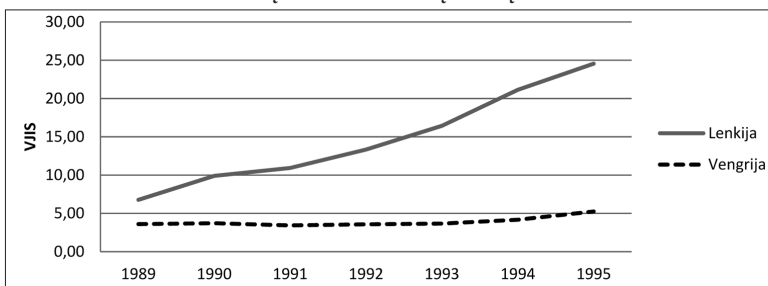
### 3 priedas

## Lenkijos ir Vengrijos VJIS indekso kaita<sup>87, 88</sup>

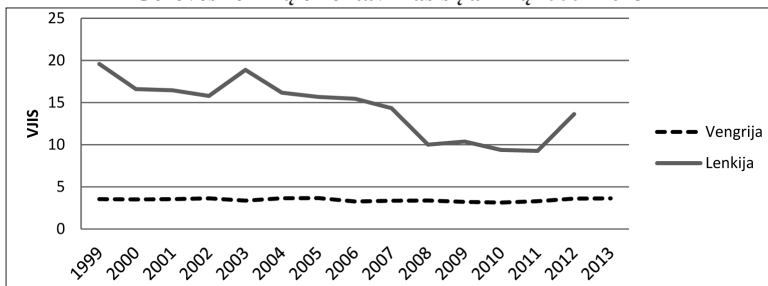
#### Gerovės režimų orientavimasis į amžius 1960–1990 m.



#### Gerovės režimų orientavimasis į amžius 1989–1995 m.



#### Gerovės režimų orientavimasis į amžius 1999–2013



<sup>87</sup> Labai svarbu pabrėžti, kad dėl prieinamų duomenų skirtumų šių trijų laikotarpių indekso įverčiai negali būti tiesiogiai palyginami. Nepaisant to, indekso pokyčiai atsispindi grafikuose ir leidžia įvertinti Lenkijos ir Vengrijos gerovės režimų orientavimosi į amžių kaitą.

<sup>88</sup> Apskaičiuota remiantis Inglot, 2008, UN duomenimis, Eurostat, 2016 a ir Eurostat, 2016 b.

## LITERATŪRA IR ŠALTINIAI

Barr Nicholas, ed., *Labor Markets and Social Policy in Central and Eastern Europe: The Accession and beyond*. The World Bank, Washington, DC, 2005.

Bell Stephen, *Institutionalism: Old and New*, 2002, <<https://espace.library.uq.edu.au/view/UQ:9699/Institutionalism.pdf>>, 2016 03 25.

Casal Bertoa Fernando, Mair Peter, „Two Decades ON: How Institutionalized are the Post-Communist Party Systems?“, *EUI Working papers*, 2010/3.

Breyer F., Craig B., „Voting on Social Security: Evidence from OECD Countries“, *European Journal of Political Economy* 13, 1997, p. 705–724.

Breyer Friedrich, Stolte Klaus, „Demographic Change, Endogenous Labor Supply and the Political Flexibility of Pension Reform“, *Journal of Population Economics*, August 2001, Volume 14, Issue 3, p. 409–424.

Castles F., „What Welfare States Do: A Disaggregated Expenditure Analysis“, *Journal of Social Policy* 38 (1), 2009, p. 45–62.

Cerami Alfio, „New Social Policy Ideas in the Making: The Case of Central and Eastern Europe“, *MPRA Paper 8482*, University Library of Munich, Germany, 2006.

CESifo DICE Report (4/2008) (Winter), Ifo Institute for Economic Research, Munich, 2008, p. 1–75.

Cornia Giovanni Andrea, „Ugly Facts and Francy Theories: Children and Youth during the Transition“, *Unicef Publications*, 1995, <<https://www.unicefirc.org/publications/pdf/eps47.pdf>>, 2016 04 05.

Czepulis-Rutkowska Zofia, „The Polish Pension System and its Problems“, Müller Katharina et al. (sud.), *Transformation of Social Security: Pensions in Central-Eastern Europe*, 1999.

De Frel J., „Welfare State Classification: The Development of Central Eastern European Welfare State“, *Social Policy in Central and Eastern Europe. The Emergence of a New European Model*, Rotterdam, 2009.

Disney R., „Population Ageing and the Size of the Welfare State: Is There a Puzzle to Explain?“, *European Journal of Political Economy* 23, 2007, p. 542–553, <<http://www.sciencedirect.com/science/journal/01762680>>, 2016 02 15.

Dromantienė Leta, *Socialinės Europos kūrimas*, Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2008, p. 202–217.

Esping-Andersen Gøsta, Sarasa Sebastian, „The Generational Conflict Reconsidered“, *Journal of European Social Policy* 12 (1), 2002, p. 5–21, <<http://esp.sagepub.com/content/12/1/5.full.pdf+html>>, 2016 02 23.

Esping-Andersen Gøsta, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1999.

Eurostat, *Social Benefits by Function* 2016 a, <<http://ec.europa.eu/eurostat/web/productsdatasets/-/tps00106>>.

Eurostat, *Population by Age Group*, 2016 b, <<http://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-datasets/-/TPS00010>>, 2016 03 22.

Falvey Matthew Charles, *The Age-Orientation of Welfare Explaining Differences in Public Spending on the Elderly in Advanced Industrialized Democracies*. Department of Political Science Duke University, 2010, <<http://dukespace.lib.duke.edu/dspace/bitstream/handle/10161/3156/FalveyMastersfinalrevision.pdf?sequence=1>>, 2016 03 16.

Feldmann Magnus, Kuokštis Vytautas, „Estijos, Lietuvos ir Argentinos valiutų valdybos modelių institucinė analizė“, *Politologija* 3 (79), 2015, p. 55–89.

Fenger H. J. M., „Welfare Regimes in Central and Eastern Europe: Incorporating Post-communist Countries in a Welfare Regime typology“, *Contemporary Issues and Ideas in Social Sciences* 3 (2), 2007, p. 1–30, <[http://www.learneurope.eu/files/9913/7483/4204/Welfare\\_regimes\\_in\\_Central\\_and\\_Eastern\\_Europe.pdf](http://www.learneurope.eu/files/9913/7483/4204/Welfare_regimes_in_Central_and_Eastern_Europe.pdf)>, 2016 04 01.

Ferge Zsuzsa, „The Politics of the Hungarian Pension Reform“, Müller Katharina et al. (sud.), *Transformation of Social Security: Pensions in Central-Eastern Europe*, 1999.

Fernandez Juan J., „Population Ageing, the Elderly, and Generosity of Standard and Minimum Pensions“, Goerres Achim, Vanhuysse Pieter (sud.), *Ageing Populations in Post-industrial Democracies: Comparative Studies of Politics and Policies*, London: Routledge, 2012, p. 145–178.

Forster Michael F., Gyorgy Toth Istvan, „Child Poverty and Family Transfers in the Czech Republic, Hungary and Poland“, *Journal of European Social Policy*, November 2001, 11, p. 324–341.

Gamliel-Yehoshua Hayal, Vanhuysse Pieter, „The Pro-Elderly Bias of Social Policies in Israel: A Historical-Institutional Account“, *Social Policy & Administration*, December 2010, Volume 44, Issue 6, pages 708–726, <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1650011](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1650011)>, 2016 02 13.

Goerres Achim, Tepe Markus, „The Family and the Welfare State: The Impact of Public Provision for Families on Young Peoples Demands for Public Childcare across 21 Nations“, Goerres Achim, Vanhuysse Pieter (sud.), *Ageing Populations in Post-industrial Democracies: Comparative Studies of Politics and Policies*, London: Routledge, 2012, p. 178–206.

Goerres Achim, *The Political Participation of Older People in Europe: The Greying of Our Democracies*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2009.

Golinowska Stanisława, „Political Actors and Reform Paradigms in Old-Age Security in Poland“, Müller Katharina et al. (sud.), *Transformation of Social Security: Pensions in Central-Eastern Europe*, 1999.

Grzymalla-Busse Anna, *The Organizational Strategies of Communist Parties in East Central Europe, 1945–89*, Harvard University, 1997, <<http://www.personal.umich.edu/~abusse/EEPS01.pdf>>.

Guđzinskas Liutauras, „Pokomunistinių valstybių ir jų gerovės režimų transformacija: Baltijos šalių lyginamoji analizė“, *Lituanistika*, Vilnius, 2012, <[http://vddb.laba.lt/fedora/get/LT-eLABa-0001:E.02~2012~D\\_20120917\\_092729-56937/DS.005.1.01.ETD](http://vddb.laba.lt/fedora/get/LT-eLABa-0001:E.02~2012~D_20120917_092729-56937/DS.005.1.01.ETD)>, 2016 04 01.

Haggard Stephan, Kaufman Robert R., *Development, Democracy, and Welfare States: Latin America, East Asia, and Eastern Europe*. Princeton University Press, 2008.

Hall Peter A., „Systematic Process Analysis: When and How to use It“, *European Management Review* 3, 2006, p. 24–31.

Haney L., *Inventing the Needy: Gender and the Politics of Welfare in Hungary*, Berkeley, University of California Press, 2002.

Hanley Sean, „Explaining Success of Pensioner’s Parties: A Qualitative Comparative Analysis of 31 Polities“, Goerres Achim, Venhuyssse Pieter (sud.), *Ageing Populations in Post-industrial Democracies: Comparative Studies of Politics and Policies*, London: Routledge, 2012, p. 23–54.

IMF, *The Challenge of Public Pension Reform in Advanced and Emerging Economies*, 2011, <<https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2011/122811.pdf>>, 2016 04 05.

Inglot Tomasz, „Historical Legacies, Institutions and the Politics of Social Policy in Hungary and Poland, 1989–1999“, Ekiert Hanson, *Capitalism and Democracy in Eastern and Central Europe: Assessing the Legacy of the Communist Rule*, New York: Cambridge University Press, 2003, p. 210–247.

Inglot Tomasz, *Welfare States in East Central Europe, 1919–2004*, Cambridge University Press, 2008.

Isaacs Julia B., *How Much do we Spend on Children and the Elderly?*, Washington, D.C.: Brookings Institution, 2009.

Kaczmarczyk Marcin, *Three Pillar Pension System in Poland: Security through/under Diversity*, Warsaw School of Economics, 2014, <[http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_12469-1442-2-30.pdf?140325060740](http://www.kas.de/wf/doc/kas_12469-1442-2-30.pdf?140325060740)>, 2016 05 10.

Kitschelt Herbert, „Formation of Party Cleavages in Post-Communist Democracies: Theoretical Propositions“, *Party Politics* 1, 1995, p. 447, <<http://ppq.sagepub.com/content/1/4/447>>, 2016 04 04.

Kitschelt Herbert et al., *Post-Communist Party Systems. Competition, Representation, and Inter-Party Cooperation*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

Kittel Bernhard, Obinger Herbert, „Political Parties, Institutions, and the Dynamics of Social Expenditure in Times of Austerity“, Universität Bremen, Germany, *Journal of European Public Policy* (Impact Factor: 1.21) 10 (1), 01/2003.

Lijphart Arend, „Comparative Politics and the Comparative Method“, Lijphart Arend, *Thinking about Democracy: Power Sharing and Majority Rule in Theory and Practice*, London: Routledge, 2008, p. 245–265.

Lynch Julia, „The Age-Orientation of Social Policy Regimes in OECD Countries“, *Jnl Soc. Pol.* 30 (3), 2001, Cambridge University Press, p. 411–436.

Lynch Julia, *Age in the Welfare State: The Origins of Social Spending on Pensioners, Workers, and Children*, Cambridge University Press, 2006.

Lynch Julia, Mikko Myrskylä, „Always the Third Rail? Pension Income and Policy Preferences in European Democracies“, *Comparative Political Studies* 42 (8), 2009, p. 1068–1097.

Mares Isabela, „Firms and the Welfare State: When, Why and How Does Social Policy Matter to Employers?“, P. Hall, D. Soskice (eds.), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford: Oxford University Press, 2001.

Myles John, „Old Age in the Welfare State: The Political Economy of Public Pensions“, 2nd ed., Boston: Little, Brown, 1989. Cituota iš: Lynch Julia, *Age in the Welfare State: The Origins of Social Spending on Pensioners, Workers, and Children*, Cambridge University Press, 2006.

Naldini Manuela, „The Family in the Mediterranean Welfare State“, London: Frank Cass, 2003. Cituota iš: Julia Lynch, *Age in the Welfare State: The Origins of Social Spending on Pensioners, Workers, and Children*, Cambridge University Press, 2006.

Norkus Zenonas, *Kokia demokratija, koks kapitalizmas? Pokomunistinė transformacija Lietuvoje lyginamosios istorinės sociologijos požiūriu*, Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2008.

O'Dwyer Conor, *Runaway State-Building: Patronage Politics and Democratic Development*, Johns Hopkins University Press, 2006.

OECD, *Social Expenditure*, <[https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX\\_AGG](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_AGG)>, 2016 03 29.

Ozawa Martha, Lee Yung Soo, „Generational Inequity in Social Spending: The United States in Comparative Perspective“, *International Social Work*, March 2013, 56 (2), p. 162–179.

Pampel Fred, „Population Aging, Class Context, and Age Inequality in Public Spending“, *American Journal of Sociology* 100 (1), 1994, p. 153–95.

Persson Torsten, Gérard Roland, Tabellini Guido, „Comparative Politics and Public Finance“, *Journal of Political Economy* 108 (6) (December 2000), p. 1121–1161, <<http://www.jstor.org/stable/10.1086/317686>>, 2016 02 15.

Piętka Katarzyna, „Social Protection in Poland“. Center for Social and Economic Research, 2007, <<http://siteresources.worldbank.org/INTECONEVAL/Resources/PolandSocialPolicyReview.pdf>>, 2016 03 17.

Preston Samuel H., „Children and the Elderly: Divergent Paths for America's Dependents“, *Demography* 21 (4), (Nov. 1984), p. 435–457, <<http://www.jstor.org/stable/2060909>>, 2016 03 20.

Ramonaitė Ainė, *Postsovietinės Lietuvos politinė anatomija*, Vilnius: Versus aureus, 2007.

Razin A., Sadka E., Swagel P., „The ageing Population and the Size of the Welfare State“, *Journal of Political Economy* 110, 2002, p. 900–918.

Rueda David, *Social Democracy Inside Out. Partisanship & Labor Market Policy in Industrialized Democracies*, Oxford: Oxford University Press, 2007.

Sengoku Manabu, *Welfare State Institutions and Welfare Politics in Central and Eastern Europe: The Political Background to Institutional Diversity*, Hokkaido University, 2004, <[http://srch.slav.hokudai.ac.jp/coe21/publish/no21\\_ses/06sengoku.pdf](http://srch.slav.hokudai.ac.jp/coe21/publish/no21_ses/06sengoku.pdf)>, 2015 12 20.

Sengoku Manabu, „Welfare State Institutions and Welfare Politics in Central and Eastern Europe: The Political Background to Institutional Diversity“, Tadayuki Hayashi, Atsushi Ogushi (eds.), *Post-Communist Transformations: The Countries of Central and Eastern Europe and Russia in Comparative Perspective* (Slavic Eurasian Studies, No. 21), Sapporo: Slavic Research Center (Hokkaido University), 2009, p. 145–178.

Sikk Allan, *Stabilisation of Post-Communist Party Systems*, University of Tartu, 2001.

Skuodis Marius, „Naujųjų Europos Sąjungos valstybių narių gerovės režimų vieta tradicinių Europos socialinių modelių tipologijoje“, *Filosofija. Sociologija* 20 (2), 2009, p. 130–143, <<http://www.lmaleidykla.lt/publ/02357186/2009/2/130-143.pdf>>, 2016 02 15.

Szikra Dorothy, Tomka Bela, „Social Policy in East Central Europe. Major Trends in the 20st Century“, Cerami A., Vanhuysse Pieter (sud.), *Post-Communist Welfare Pathways: Theorizing Social Policy Transformations in Central and Eastern Europe*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2009, p. 17–34.

Tepe Markus, Vanhuysse Pieter, „Are Aging OECD Welfare States on the Path to Gerontocracy? Evidence from 18 Democracies, 1980–2002“, *Journal of Public*

*Policy* 29 (1), 2009, p. 1–18, <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1225672](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1225672)>, 2016 03 15.

Tepe Markus, Vanhuysse Pieter, „Elderly Bias, New Social Risks and Social Spending: Change and Timing in Eight Programmes across four Worlds of Welfare, 1980–2003“, *Journal of European Social Policy*, July 2010, 20 (3), p. 217–234, <<http://esp.sagepub.com/content/20/3/217.full.pdf+html>>, 2016 04 15.

Tepe Markus, Vanhuysse Pieter, „Accelerating Smaller Cutbacks to Delay Larger Ones? The Politics of Timing and Alarm Bells in OECD Pension Generosity Retrenchment“, Goerres Achim, Venhuysse Pieter (sud.), *Ageing Populations in Post-industrial Democracies: Comparative Studies of Politics and Policies*, London: Routledge, 2012, p. 127–145.

Tomka Béla, „East Central Europe and the European Social Policy Model: A Long-Term View“, *East European Quarterly* 40 (2), 2006, p. 135–159.

UN, *Population by Age, Sex and Urban/rural Residence*, <<http://data.un.org/Data.aspx?d=POP&f=tableCode%3A22>>, 2016 04 05.

Vanhuysse Pieter, *Divide and Pacify: Strategic Social Policies and Political Protests in Post-Communist Democracies*, Central European University Press, 2006.

Wilensky Harold, *Common Problems, Divergent Policies*, 1990. Cituota iš: Julia Lynch, *Age in the Welfare State: The Origins of Social Spending on Pensioners, Workers, and Children*, Cambridge University Press, 2006.

Williamson John B., Pampel Fred C., *Old-Age Security in Comparative Perspective*, Oxford University Press, 1993.

World Bank, *Social Policy Review: Hungary. The World Bank project on Social Inclusion in the EU8*, Budapest, June 2006, <<http://siteresources.worldbank.org/INTECONEVAL/Resources/HungarySocialPolicyReview.pdf>>, 2016 03 17.

## SUMMARY

### AGE ORIENTATION OF WELFARE STATES IN CENTRAL AND EASTERN EUROPE: A COMPARATIVE ANALYSIS OF POLAND AND HUNGARY

This article analyses age orientation of welfare states in CEE countries. In the context of the current demographic changes, how the welfare states address the risks faced by people at different stages in the life course affects both citizens' lives and the capacity of national economies to adapt to new conditions. For this reason, it is becoming more and more important to evaluate what different welfare states do to ensure welfare of

their elderly and young citizens. With few exceptions, there is very little comparative evidence on the age orientation of social policies in OECD countries – and none in Central and Eastern Europe (CEE) countries. Age orientation of welfare states in this region is analysed for the first time in this article.

Age orientation is measured by calculating the Elderly/Children Spending Ratio (ECSR). It discloses significant differences of social policies' age orientation among CEE countries. Two of the most exceptional cases are Poland and Hungary. Welfare state's age orientation of these similar countries is completely different. Social policy of Poland is elderly- oriented, while social policy of Hungary is youth- oriented. Therefore, the purpose of this research is to explain what determines the differences of the welfare states age orientation in Poland and Hungary.

This article analyses the formation process of welfare states' age orientation in Poland and Hungary from the perspective of new institutionalism, namely historical institutionalism. Partisan competition and fragmentation of the social system are two main institutions that have determined age orientation of welfare states in Poland and Hungary. A comparative systemic process analysis reveals that welfare states' age orientations of Poland and Hungary are determined by two historical critical junctures. Firstly, the weak communist party in Poland sought for political support of narrow groups. It caused the creation of special pensions privileges and the pension system fragmentation. For this reason, public pension spending was higher than spending for children and families – Poland became oriented towards the elderly. In Hungary, the communist party was stronger; therefore, there was no reason for creating special pensions privileges. In Hungary, spending for families and children was generous – it became youth oriented. The second critical juncture occurred during the first years of transition. The partisan competition of Poland was especially fragmented, so it was important for parties to get political support of particular groups. For this reason, parties increased the pension system fragmentation by creating new and maintaining old pensions privileges. Extremely expanded pension spending was partly financed by diminished spending for families and children – Poland's welfare state's age orientation towards the elderly was significantly strengthened. The partisan competition of Hungary was stronger; therefore, it remained youth oriented. After that, welfare states' age orientation of these two countries followed the same path.