

**Vilniaus universiteto Teisės fakulteto
Privatinės teisės katedra**

Editos Rutkūnienės,
IV kurso, darbo teisės
studijų šakos studentės

Magistro darbas

Socialinės apsaugos teisės instrumentai kovojant su skurdu ir socialine atskirtimi

Vadovas: lekt. dr. Jurij Maculevič

Recenzentas: asist. Vida Petrylaitė

Vilnius 2010

Turinys

ĮVADAS.....	2
1. SKURDAS IR SOCIALINĖ ATSKIRTIS ŠIUOLAIKINĖJE VISUOMENĖJE.....	5
1.1. Skurdo ir socialinės atskirties samprata.....	5
1.2. Skurdo ir socialinės atskirties atsiradimą lemiančios priežastys.....	12
2. SKURDO IR SOCIALINĖS ATSKIRTIES TEISINIS REGULIAVIMAS EUROPOS SAJUNGOJE IR JO ĮTAKA LIETUVOS ĮSTATYMŲ LEIDYBAI.....	15
2.1. Europos Sąjungos institucijų kompetencija skurdo ir socialinės atskirties mažinimo srityje.....	15
2.2. Europos Sąjungos institucijų teisinio reguliavimo įtaka Lietuvos įstatymų leidybai kovojant su skurdu ir socialine atskirtimi.....	19
3. LIETUVOS SOCIALINĖS APSAUGOS TEISĖS INSTRUMENTAI KOVOJANT SU SKURDU IR SOCIALINE ATSKIRTIMI.....	27
3.1. Socialinės apsaugos sistema – socialinis draudimas ir socialinė parama.....	27
3.2. Piniginė socialinė parama.....	29
3.3. Socialinės paslaugos.....	44
3.4. Kitos priemonės.....	51
IŠVADOS.....	58
LITERATŪROS SĄRAŠAS.....	60
SANTRAUKA.....	66
SUMMARY.....	67

IVADAS

„Todėl kur valstybėje pamatysi skurdžių, žinok, kad ten slepiasi ir tie, kurie vagia, pjausto pinigines, išniekina šventyklas ir daro kitokius piktus darbus“.¹ Skurdo bei jo pasekmės – socialinės atskirties reiškiniai plačiai paplitę visuomenėje turi neigiamos įtakos ne tik patiems skurstantiesiems, bet ir visiems valstybės gyventojams. Vagystės, alkoholizmas, narkomanija, riaušės, vandalizmas, karai yra dažna pasaulyje egzistuojanti skurdo išraiška. Todėl labai svarbu, kad valstybė dėtų dideles pastangas skurdo prevencijos politikai bei egzistuojančio skurdo mastams sumažinti, taip apsaugodama visus savo piliečius nuo skurdo ir nuo žmonių nebijančių nieko prarasti.

Temos aktualumas, mokslinis naujumas, teorinė ir praktinė nauda. Europos Parlamentas skelbia, kad šiuo metu, kas šeštas europietis atsidūrė ties skurdo riba. Europos Sąjungos valstybėms teks pasirūpinti, jog skurdo spąstuose neatsidurtų 84 mln. jo priangyje esantys Europos Sąjungos gyventojai. 2008 m. skurdas grėsė 17 proc. europiečių: sunkiausia padėtis buvo Latvijoje (26 proc.), Rumunijoje (23 proc.) ir Bulgarijoje (21 proc.), toliau rikiavosi Graikija, Ispanija ir Lietuva (po 20 proc.). Žemiau skurdo rizikos ribos 2008 m. gyveno kas penktas Lietuvos gyventojas. Palyginti su 2007 m., jis padidėjo 0,9 procentinio punkto. Europarlamentarai ragina mažinti skurstančių darbuotojų skaičių ir siūlo apmąstyti garantuotų minimalių pajamų įtvirtinimo europine direktyva galimybę.

Neabejotina, kad skurdo ir socialinės atskirties reiškinų tyrimas ir nuolatinė stebėseną yra būtina, tačiau mokslinės literatūros šia tema pasigendama. Nežiūrint į šios temos aktualumą, egzistuoja pavieniai moksliniai straipsniai sociologijos ir ekonomikos srityje, kurių nagrinėjimo objektas – skurdo ir socialinės atskirties reiškiniai. Atskirų teisinių studijų šia tema nėra. Todėl nuolatinis teisinis mokslinis tyrimas yra būtinas, siekiant vykdyti efektyvią prevenciją šioms reiškinėms rasti bei užkirsti kelią šių visuomenėje egzistuojančių neigiamų reiškinų plitimui.

Temos aktualumas ir tai, kad ši tema nebuvo anksčiau nagrinėjama teisinėje mokslinėje literatūroje paskatino gilintis į šią temą. Vis daugiau žmonių atsiduria ties skurdo riba, didėjant skurstančiųjų mastams valstybė tampa nepajėgi užtikrinti minimalią paramą savo piliečiams. Todėl būtina peržiūrėti teisės aktus reglamentuojančius socialinę paramą ir tobulinti juos atsižvelgiant į šiandieninę susiklosčiusią situaciją.

Praktinė darbo temos analizė pasireiškia tuo, kad darbe apžvelgiama teisinio reglamentavimo bazė socialinės paramos srityje, pateikiama jos analizė. Išskiriami šiuo

¹ Platonas. *Valstybė*. Vilnius: Mintis. 1981, p. 286.

metu egzistuojantys teisės aktų trūkumai ir įstatymų taikymo sunkumai. Pateikiami siūlymai tobulinant teisės aktus socialinės paramos srityje ir efektyvesnės įstatymo taikymo galimybės. Darbe įvertinama buvusi, esama, bei pateikiama galima teisinio reglamentavimo bazė socialinės paramos srityje. Todėl šis analitinis darbas pasitarnaus besidomintiems socialinės paramos sistemos teisinio reglamentavimo vertinimu Lietuvoje.

Tyrimo objektas. Šio magistrinio darbo tyrimo objektas – Lietuvos socialinės apsaugos teisės instrumentai kovojantys su skurdu ir socialine atskirtimi. Darbe apžvelgiami egzistuojantys socialinės apsaugos teisės instrumentai, pateikiami jų privalumai ir trūkumai bei aptariami nauji ir galimi socialinės apsaugos teisės instrumentai, kaip priemonės sumažinti skurdą ir socialinę atskirtį. Darbe analizuojami socialinę paramą reglamentuojantys teisės aktai kaip efektyviausi instrumentai kovojantys su skurdu ir socialine atskirtimi, atsiribojant nuo socialinį draudimą reglamentuojančių teisės aktų, kurie pagal savo apimtį galėtų būti atskiro darbo tema. Taip pat darbe papildomai aptariamas, su nagrinėjama tema glaudžiai susijęs, vienas tarpšakinis darbo teisės institutas – bedarbių rėmimas, kuris padeda visapusiškai atskleisti temos esmę.

Tyrimo tikslas ir uždaviniai. Šio magistro darbo tikslas – išanalizuoti socialinės apsaugos teisės instrumentus kovojančius su skurdu ir socialine atskirtimi ir atskleisti šių instrumentų efektyvumą skurdo ir socialinės atskirties mažinimo srityje.

Šiam tikslui pasiekti keliami tokie uždaviniai:

- 1) pateikti skurdo ir socialinės atskirties sampratas, bei atskleisti jų įtaką socialinei politikai;
- 2) atskleisti Europos Sąjungos institucijų teisinio reguliavimo kompetenciją ir jos įtaka Lietuvos įstatymų leidybai skurdo ir socialinės atskirties mažinimo srityje;
- 3) ištirti socialinės apsaugos teisės instrumentų kovojant su skurdu ir socialine atskirtimi efektyvumą;
- 4) išanalizuoti naujausius teisinio reglamentavimo pokyčius skurdo ir socialinės atskirties mažinimo srityje ir pateikti išvadas, ar šiuo metu vykdoma socialinė politika socialinės paramos srityje duoda teigiamų rezultatų;
- 5) įvardinti galimus naujus socialinės apsaugos teisės instrumentus, kovojančius su skurdu ir socialine atskirtimi.

Tyrimų metodika. Analizuojant socialinės apsaugos teisės instrumentų efektyvumą socialinės paramos srityje buvo remiamasi analizės, istoriniu, sistematikos, teologiniu ir loginiu metodais.

Analizės metodas buvo naudojamas išsamiai nagrinėjant atskirus teisės aktus, strategijas, sprendimus skurdo ir socialinės atskirties mažinimo srityje.

Istorinis metodas naudojamas nagrinėjant skurdo ir socialinės atskirties sampratas, Europos Sąjungos socialinės politikos formavimosi raidą bei nagrinėjant Lietuvos įstatymų socialinės paramos srityje evoliuciją.

Sistematikos metodas buvo naudojamas sisteminant teisės aktus pagal socialinės apsaugos teisės institutus.

Teologinio (teisės aktų leidėjo ketinimų) metodo pagalba buvo atskleidžiami tam tikrų teisės aktų turinio ypatumai, tikslai ir jų taikymas.

Loginis metodas naudojamas, rengiant bet kokio pobūdžio mokslinį darbą, todėl ir šiame darbe juo remiamasi, analizuojant teisės norminius aktus ir kitus dokumentus reglamentuojančius socialinę paramą, taip pat pateikiant išvadas ir pasiūlymus.

Svarbiausi šaltiniai. Darbe naudojamos Lietuvos ir užsienio teisės aktais bei strategijomis. Tai yra pagrindiniai ir svarbiausi šaltiniai, kuriais buvo remiamasi atskleidžiant magistro darbo probleminius klausimus. Mokslinės teisinės literatūros rašoma tema rasti nepavyko. Galima būtų išskirti Letos Dromantienės monografiją „Socialinės Europos kūrimas“, kurioje nagrinėjami tam tikri klausimai buvo naudingi rašant magistro darbo antrąją dalį.

1. SKURDAS IR SOCIALINĖ ATSKIRTIS ŠIUOLAIKINĖJE VISUOMENĖJE

1.1. Skurdo ir socialinės atskirties samprata

Skurdas ir socialinė atskirtis galėtų būti priešpastatoma socialiniam teisingumui, daugiausia diskusijų keliančiam klausimui, siekiančiam Antikos laikus. Apie socialinį teisingumą – teisingą materialinių gėrybių paskirstymą savo veikaluose plačiai rašė filosofas Aristotelis, kuris teigė, kad gėrybes žmonėms reikėtų skirstyti pagal nuopelnus, socialistas Karlas Marxas, rėmėsi socialinio teisingumo principu – kiekvienam pagal poreikius ir liberalizmo politinės filosofijos tradicijos atstovas – XX a. amerikiečių filosofas Johnas Rawlsas, išplėtojęs vieną iš populiariausių šių laikų socialinio teisingumo teorijų, kuri socialinę nelygybę pateisina tik tiek, kiek ji gerina blogiausioje padėtyje esančių žmonių gyvenimą².

Šioje dalyje didelis dėmesys skiriamas skurdo ir socialinės atskirties sampratoms, kaip jos suprantamos sociologų, ekonomistų ir Lietuvos įstatymo leidėjo. Tikslingiausia skurdo ir socialinės atskirties sąvokas būtų analizuoti remiantis teisės aktais, kuriuose jos įtvirtintos, siekiant atskleisti šių sąvokų turinio tiesinę problematiką. Tačiau reikia pabrėžti, kad Lietuvoje įstatymo lygmeniu skurdo ir socialinės atskirties sąvokos nėra apibrėžtos, dėl to jos nevienodai aiškinamos ir suprantamos, nežiūrint į tai, kad šie terminai Lietuvos teisės aktuose sutinkami gana dažnai. Dėl šios priežasties šiame darbe pateikiamos skurdo ir socialinės atskirties definicijos siūlomos sociologų ir ekonomistų, siekiant kuo visapusiškiau atskleisti šių sąvokų turinį, nuo kurio apimties priklauso skurdo matavimo mastai. Šių sąvokų įvairiapusės analizės rezultatas – skurdo ir socialinės atskirties sampratų turinio reikšmė bei išvada, kad šias definicijas tikslinga apibrėžti įstatymo lygmeniu.

Kalbant apie skurdą ir socialinę atskirtį pirmiausia reikia pateikti šių sampratų istorinės raidos ypatumus, jų reikšmę. Nors šiuolaikinėje visuomenėje skurdo ir socialinės atskirties sąvokos dažnai vartojamos tiek šnekamojoje kalboje, tiek teisės aktuose, tačiau iki šiol jos yra įvairiai aiškinamos. Todėl tikslinga šias sąvokas apibrėžti, atsižvelgiant į Lietuvos, užsienio mokslininkų bei Europos Sąjungos institucijų siūlomas apibrėžimus. Šioje dalyje be skurdo ir socialinės atskirties sampratų problematikos, taip pat nagrinėsime šiuos reiškinius atskirai, vėliau pateiksime jų sąveiką bei palyginimą.

Skurdo sampratos kaita trunka apie šimtmetį. Antrojoje XVIII a. pusėje skurdas buvo suprantamas kaip nepakankamos pajamos, siekiant įsigyti būtiniausių reikmenų

² NEKRAŠAS, Evaldas. *Filosofijos įvadas*. Vilnius: Mokslų ir enciklopedijų leidybos institutas, 2006, p. 215-220.

(maisto, drabužių ir kt.), kad būtų galima palaikyti asmens fizinį pajėgumą. Ekonomikos teorijos klasikas A. Smithas ekonominį skurdą 1776 m. apibrėžė kaip reikalingiausių daiktų, skirtų asmens gyvybei palaikyti, bei kitų reikmių, be kurių, atsižvelgiant į visuomenės gyvenimo standartus, žmogui nepridera būti, stygių. Panašiai skurdo sampratą 1901 m. pateikė ir vienas iš skurdo tyrimų pradininkų – anglų mokslininkas B. S. Rowntree. Apibrėžiant skurdą buvo kalbama tik apie egzistencinio minimumo taikymą, t. y. buvo svarbu, kad vartojimas palaikytų sugebėjimą dirbti fizinį darbą. XX a. septintame dešimtmetyje skurdo samprata buvo išplėsta – buvo suvokta, jog kalbant apie skurdą būtina kalbėti ne tik apie fizinius, bet ir apie intelektualinius bei socialinius žmonių poreikius. Vienas iš tokios skurdo koncepcijos pradininkų buvo anglų ekonomistas P. Townsendas. Jis teigė, kad skurstantieji patiria ne tik ekonominį, bet ir socialinį skurdą, nes jie yra eliminuojami iš visuomenės gyvenimo. Taigi nuo šio dešimtmečio vis dažniau pradėta kalbėti, kad skurdo koncepcija turėtų apimti ne tik pajamų, bet ir sveikatos priežiūros, švietimo ir kitų socialinių ir kultūrinių paslaugų nepakankamumą. Aštuntuoju XX a. dešimtmečiu, plėtojant skurdo koncepciją, vis labiau buvo pažymimi socialiniai žmonių poreikiai. Ekonomistas A. Sen gyventojų pajamoms skurdo matavimo kontekste suteikė naują požiūrį. Jis teigė, kad pajamos yra reikšmingos tik tiek, kiek jos padidina žmogaus gebėjimus bei suteikia jam galimybę dalyvauti visuomenės gyvenime³.

Galiausiai paskutiniu metu XX a. dešimtmečiu nusistovėjo skurdo samprata, kurioje atsispindėjo žmonijos raidos koncepcija, t. y. lygios galimybės ir tinkamas gyvenimo lygis, užtikrinantis asmens orumą ir pasirinkimo laisvę.

Europos Ministrų Taryba 1975 m. skurstančiuosius apibūdino kaip individus arba šeimas, kurių ištekliai yra tokie maži, jog išstumia juos iš minimaliai priimtino gyvenimo būdo Bendrijos narės, kurioje jie gyvena. 1984 m. Europos Ministrų Taryba skurdo sampratą praplėtė ir skurstančiuosius apibūdino kaip asmenis, šeimas ar jų grupes, kurių materialiniai, kultūriniai ir socialiniai ištekliai yra tokie maži, jog išstumia juos iš minimaliai priimtino gyvenimo būdo Bendrijos narės, kurioje jie gyvena. Šio išplėsto apibrėžimo privalumas yra tas, kad skurdo sąvoka neapsiriboja vien gaunamomis pajamomis, bet ir apima socialinės atskirties sampratą, tuo būdu pripažįstant, kad skurdas sukelia bejėgiškumo, atstumtojo, atskirtojo jausmą. Tačiau tai neatsakė į klausimą, kaip gali būti nustatytas taip vadinamas minimaliai priimtinas gyvenimo būdas bei kaip pritaikyti šį minimumą Europoje⁴.

³ ŠILEIKA, Algis, ZABARAUSKAITĖ Rasa. Skurdas, jo matavimas ir tendencijos Lietuvoje. *Ekonomika*, 2006, Nr. 74, p. 64-77.

⁴ HANTRAIS, Linda. *Social Policy in the European Union* (2nd ed.). Houndmills: MACMILLAN PRESS, 2000, p. 178-181.

Lietuvoje skurdas buvo apibrėžtas 2000 m. Skurdo mažinimo strategijoje⁵. Skurstančiaisiais vadinami tie žmonės, kurių pajamos ir kiti ištekliai (materialiniai, kultūriniai ir socialiniai) yra tokie menki, kad neužtikrina Lietuvos visuomenei įprastų gyvenimo standartų. Dėl per menkų pajamų ir kitų išteklių tie žmonės negali dalyvauti veiklos srityse, kurios laikomos įprastomis kitiems visuomenės nariams. Patogiausia skurdą išreikšti tokiais rodikliais kaip tam tikras pajamų ar išlaidų lygis, tačiau šiuolaikinėje visuomenėje ne mažiau svarbus ir nepiniginis vartojimo aspektas, t. y. visuomeninių paslaugų (švietimo, sveikatos priežiūros, kultūros) vartojimo galimybės. Todėl vertinant skurdą būtina atsižvelgti į visų gyventojų sluoksnių ir grupių galimybes pasinaudoti šiomis paslaugomis. Skurdo paplitimą netiesiogiai rodo ir jo sukelti neigiami padariniai: prarasta sveikata, prarandama išsimokslinimo galimybė, didelis mirtingumas, didelis nusikalstamumas. Skurde gyvenantys žmonės neturi galimybės ne tik pasinaudoti švietimo, sveikatos priežiūros, kultūros teikiamomis galimybėmis, bet ir patenkinti elementarių poreikių, tokių kaip maistas, pastogė, sanitarinės priemonės. Statistikos departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008 m. duomenimis 19 procentų apklaustų šeimų nurodė, valgyti mėsos ar žuvies bent kas antrą dieną būtų per didelė prabanga, būstuose be tualetu su nutekamuoju vandeniu gyveno penktadalis asmenų, be vonios ar dušo – 17,6 procento, būstuose su varvančiu stogu, supuvusiais langais, grindimis ar drėgnomis sienomis – kas ketvirtas gyventojas⁶.

Skurdas, socialinės apsaugos terminų žodyne apibrėžiamas kaip būklė, kai trūksta materialinių, kultūrinių bei socialinių išteklių net mažiausiam gyvenimo lygiui laiduoti.⁷ Šiame apibrėžime iš esmės atsispindi jau 1984 m. Europos Ministrų Tarybos pateikta skurdo samprata, kuri apima ne tik mažiausią gyvenimo lygį, bet ir negalėjimą gyventi visuomenėje minimaliai priimtino gyvenimo.

Kaip teigiama šio žodyno pratarmėje šis aiškinamasis "Socialinės apsaugos terminų žodynas" yra parengtas Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerijos užsakymu ir buvo finansuojamas Europos Sąjungos PHARE Consensus programos (projekto Nr. LI972503.04020) lėšomis. Pagrindinė žodyno paskirtis – padėti tobulinti socialinę politiką ir vykdyti socialinės apsaugos reformas integruojantis į Europos Sąjungą. Tokio žodyno poreikis akivaizdus, tačiau jo trūkumas yra tas, kad šis žodynas buvo rengiamas projekto įgyvendinimo laikotarpiu (paskutinį kartą pildytas 2000 m.

⁵ Socialinės apsaugos ir darbo ministerija 2000 *Skurdo mažinimo Lietuvoje strategija* [interaktyvus]. [žiūrėta 2010-02-25]. Prieiga per internetą: < <http://www.socmin.lt/>>.

⁶ Statistikos departamentas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės *Gyventojų pajamos ir gyvenimo sąlygos, skurdo rizika* [interaktyvus]. [žiūrėta 2010-02-25]. Prieiga per internetą: < <http://www.stat.gov.lt/lt/>>.

⁷ *Socialinės apsaugos terminų žodynas* [interaktyvus]. [žiūrėta 2010-02-25]. Prieiga per internetą: < http://www.sec.lt/pages/zodynas/index_.html >.

gruodžio 2 d.) ir neužtikrintas jo tęstinumas. Todėl jis nėra pildomas naujais terminais, arba jau išaiškintų terminų patikslinimais. Lietuvoje įgyvendinama nemažai projektų finansuojamų Europos Sąjungos įvairių programų, socialinės apsaugos srityje, tačiau nėra užtikrinamas jų tęstinumas. Kaip vieną iš pavyzdžių, galima būtų paminėti Europos Bendrijų iniciatyvos EQUAL projekto Nr. EQ/2004/1130-29/505 „Per technologijas - žinojimo ir darbo link!“ įgyvendinimo laikotarpiu sukurtą ir pildytą socialinių paslaugų paieškos sistemą, kuria galima naudotis ir pasibaigus projektui⁸, tačiau jos informacija neatnaujinama, todėl praėjus tam tikram laikui ji taps netiksli bei neaktuali. Taip valstybė praranda galimybę mažomis sąnaudomis patobulinti socialinės apsaugos sistemą, pasinaudodama jau sukurtais produktais.

Nors kiekvienas individas supranta kas yra skurdas, tačiau apibrėžti jį sunku todėl, kad jis yra reliatyvus, besikeičiantis, suprantamas priklausomai nuo visuomenėje susiklosčiusių socialinių, ekonominių aplinkybių. Apibendrinant anksčiau pateiktas įvairių autorių skurdo sampratas ir atsižvelgiant į šiuo metu Lietuvoje susiklosčiusias socialines bei ekonomines aplinkybes pateikiame skurdo apibrėžimą, kuriuo vadovausimės šiame darbe. Skurdas – tai tokia susiklosčiusi situacija, kai asmenys, šeimos ar asmenų grupės negali patenkinti savo minimalių materialinių, kultūrinių, socialinių poreikių ir ko pasekoje negali gyventi pilnavertiško visuomeninio gyvenimo.

Lietuvą, kaip ir kitas posocialistines šalis palietė dideli socialiniai ekonominiai bei politiniai pokyčiai, kurių pasekoje daug įvairių visuomenės grupių tapo iš dalies ar visiškai socialiai atskirtos. Pastaraisiais dešimtmečiais Europoje paplito socialinės atskirties sąvoka. Pirmą kartą pavartojamas atskirties terminas 1970 m. M. Leinor knygos pavadinime, kurioje buvo nagrinėjami Prancūzijos socialinio administravimo pranašumai ir trūkumai.

Socialinės atskirties terminas nėra plačiai prigijęs, šis terminas aktyviai pradėtas vartoti tik paskutiniai dešimtmečiais.

Europos komisija socialinės atskirties sampratą pasirinko kaip centrinę sąvoką socialinės politikos formavimui. Taip socialinė atskirtis glaudžiai susiejama su neadekvačia socialinių teisių realizacija, su tam tikru gyvenimo standartų lygiu su dalyvavimo socialinėse ir profesinėse veiklos galimybėmis⁹. Europos Komisijos suformuluota socialinės atskirties samprata apima dvi skirtingas mokslines tradicijas: tai anglosaksų tradicijos išskiriami skurdo tyrimai, kurie akcentuoja išteklių paskirstymo tarp

⁸ *Socialinių paslaugų paieškos sistema* [interaktyvus]. [Žiūrėta 2010-02-25]. Prieiga per internetą: <<http://www.socinfo.lt/?act=sipris>>.

⁹ LAZUTKA, Romas. *Žmogaus socialinė raida: Pajamos, vartojimas ir skurdas*. Vilnius: Homo liber, 2001, p. 105.

individų netolygumus, ir prancūziškoji tradicija, kuri akcentuoja nepakankamą, nevisavertį socialinį dalyvavimą, galios ir socialinių ryšių trūkumą. Šių abiejų aspektų kombinacija leidžia suformuluoti platesnę socialinės nelygybės perspektyvą ir sampratą¹⁰, kuri apima teisinius, socialinius ir kultūrinius faktorius.

Sąvoka socialinė atskirtis į Lietuvą atkeliavo kaip susitarimų, pasiektų 1995 m. Kopenhagos socialinės raidos deklaracijoje, rezultatas. Kopenhagos socialinės raidos deklaracijoje valstybių vadovai išipareigojo siekti, kad būtų sumažinta nelygybė, padidintos galimybės, išteklių ir pajamų pasiekiamumas, panaikinti politiniai, teisiniai, ekonominiai ir socialiniai veiksniai bei ribojimai, kurie sukelia ir palaiko nelygybę¹¹. Tai išplėstas tradicinis požiūris į žmogaus teises, kuris apima socialines, ekonomines ir kultūrinis teises. Jau 1999 m. nacionaliniame pranešime apie pasaulio viršūnių socialinės raidos susitikimo išvadų įgyvendinimą¹² buvo pavartota socialinės atskirties sąvoka. Taip pat 2000 m. skurdo mažinimo strategijoje pavartojama socialinės atskirties sąvoka, tiesa, tik du kartus, nepateikiant jos apibrėžimo.

Socialinės atskirties problemą kaip visuomeninį reiškinį pirmą kartą įvardijo Irena Zaleskienė 1998 m. pranešime apie žmogaus socialinę raidą Lietuvoje¹³. Taip pat tai buvo pirmas mėginimas Lietuvoje apibrėžtis socialinę atskirtį. Pranešimo autorė, plačiaja prasme socialinę atskirtį apibūdina kaip visuomenėje egzistuojantį pilietinių teisių apribojimą tam tikroms žmonių grupėms, nesavonorišką nutolimą nuo visuomeninių ir ekonominių vertybių. Iš esmės socialinės atskirties sąvokos aiškinimui pritarė ir vėliau šį reiškinį nagrinėję autoriai: Jolanta Paluckienė, Arūnas Poviliūnas, Arūnas Guogis, Anelė Vosyliūtė, Meilutė Taljūnaitė ir kiti.

A. Poviliūnas pateikia tokį socialinės atskirties apibrėžimą – kuo įvairiausių visuomenės grupių atskyrimą nuo galimybės dalyvauti pagrindiniuose visuomenės plėtros procesuose. Kitaip tariant, socialinė atskirtis nurodo tas socialines grupes, kurios yra menkiau integruotos į visuomenę ir kurios turi mažiau arba visai neturi galimybių dalyvauti socialiniame, ekonominiame ir kultūriniame šalies gyvenime¹⁴.

¹⁰ BRAZINĖ, Rūta, GUŠČINSKIENĖ, Jūratė. Socialinės atskirties modeliai Lietuvoje. *Filosofija. Sociologija*, 2004, Nr. 4, p. 50

¹¹ *Cit. op.* 10, p. 112.

¹² Socialinės apsaugos ir darbo ministerija *Nacionalinis pranešimas apie pasaulio viršūnių socialinės raidos susitikimo išvadų įgyvendinimą* [interaktyvus]. [žiūrėta 2010-02-26]. Prieiga per internetą: <www.socmin.lt>

¹³ ZALESKIENĖ, Irena. *Pranešimas apie žmogaus socialinę raidą Lietuvoje*: Asmuo, visuomenė ir valstybė. Vilnius: LSFI, 1998, p. 17-23.

¹⁴ POVILIŪNAS, Arūnas. *Žmogaus socialinė raida*: Pilietinė visuomenė. Vilnius: Homo liber, 2001, p. 55-56.

Socialinės apsaugos terminų žodyne¹⁵ socialinė atskirtis apibūdinama kaip visuomenės atsisakymas atskirų savo narių (pavyzdžiui, benamių, narkomanų), jeigu jų gyvenimo būdas neatitinka visuomenės nuostatų arba jie negali palaikyti įprastos socialinės sąveikos, neturėdami tam reikalingų materialinių išteklių, išsilavinimo ir pan. Socialinę atskirtį gali sukelti ir socialinės apsaugos sistemos trūkumai, neleidžiantys daliai gyventojų pasinaudoti šios sistemos galimybėmis. Šiame apibrėžime kaip ir anksčiau išvardintuose apibūdinant socialinę atskirtį, kalbama apie visuomenės atsisakymą atskirų savo narių, tačiau socialinė atskirtis apima ir tuos atvejus kai patys žmonės patiriantys skurdą atsiriboja nuo visuomenės dėl psichologinių priežasčių.

Minėtų autorių pateikti socialinės atskirties apibrėžimai iš esmės atskleidžia šio reiškinio esmę. Šiame darbe vadovausimės tokiu apibrėžimu: socialinė atskirtis – tai tam tikrų individų, šeimų ar jų grupių atskyrimas iš socialinio gyvenimo, nulemtas teisinių politinių, socialinių ekonominių ir kultūrinių psichologinių faktorių.

Apibrėžus skurdo ir socialinės atskirties sąvokas, matyti, kad jos yra panašios, bet ne tapačios. Skurdo ir socialinės atskirties sąveika yra akivaizdi. Socialinė atskirtis – skurdo egzistavimo pasekmė. Visuomenės nariai gyvenantys skurde patiria socialinę atskirtį dažniausiai dėl materialinių išteklių trūkumo, nepakankamo išsilavinimo, nedarbo. Negalėdami užtikrinti egzistencijos poreikių minimumo žmonės patiria gylių psichologinių išgyvenimų, atsiranda nepilnavertiškumo kompleksas, ko pasekoje tokie asmenys nelaiko savęs visuomenės dalimi, iškyla tapatybės problema. Taip pat, pati visuomenė dėl kultūrinių, socialinių ar kitų priežasčių vienaip ar kitaip vengia kontakto su skurdą patiriančiais asmenimis, dažnai ignoruoja juos. Skurdo samprata daugiau apima materialinių išteklių trūkumą, tuo tarpu socialinės atskirties sampratą galima apibūdinti kaip nutolimą nuo visuomenės, nedalyvavimą socialiniame gyvenime. Galima teigti, kad socialinę atskirtį pirmiausia lemia ne lytis, gyvenamoji vieta, amžius, bet nepakankami materialiniai ištekliai. Kaip kalbama apie socialinę atskirtį dėl lyties, gyvenamosios vietos, amžiaus ir kitų faktorių, visgi galiausiai prieinama prie materialinių išteklių temos. Kalbant apie diskriminaciją, pabrėžiama, kad moterims sunkiau įsidarbinti, joms už tą patį darbą mokamas mažesnis darbo užmokestis arba apie pensinį amžių, kad tai socialiai pažeidžiama visuomenės grupė arba apie žmones gyvenančius kaime sakoma, kad daugiau žmonių patiriančių socialinę atskirtį gyvenančių kaime nei gyvenančiųjų mieste. Šie išvardinti faktoriai yra iliustracija, kad socialinė atskirtis atsiranda kaip materialinio nepritekliaus pasekmė, nes moterys statistiškai gauna mažesnę darbo užmokestį.

¹⁵ *Cit. op. 7.*

Statistikos departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės duomenimis 2007 m. moterų vidutinis valandinis bruto darbo užmokestis buvo 19,3 procento mažesnis negu vyrų¹⁶. Pensinio amžiaus žmonės gauna pensiją, kuri neužtikrina net minimalių egzistavimo sąlygų, žemiau skurdo ribos 2008 m. buvo senatvės pensininkų – 30,8 procento. Kaime gyvenantys asmenys jaučiausi labiau atskirti, nes kaime vyrauja nedarbas, žmonės neturi nuolatinio pajamų šaltinio pargyvenimui. Ekvivalentines pinigines disponuojamąsias pajamas, mažesnes už skurdo rizikos ribą, 2008 m. mieste gavo 13,6 procento, kaime – 32,9 procento gyventojų¹⁷.

Skurdo ir socialinės atskirties sąvokos įstatymo leidėjo nėra apibrėžtos, tačiau reiktų paminėti dabar jau negaliojančią Lietuvos Respublikos gyventojų pajamų garantijų įstatymą¹⁸. Šiame įstatyme, buvo apibrėžtas minimalus gyvenimo lygis (MGL), kuris buvo apibūdinamas kaip šeimos mėnesinių pajamų suma, tenkanti vienam žmogui per mėnesį ir garantuojanti visiems minimalų socialiai priimtina poreikių patenkinimo lygį, atitinkantį organizmo maisto poreikius pagal fiziologines normas, taip pat minimalius drabužių, avalynės, baldų, ūkinių, sanitarijos ir higienos reikmenų, buto, komunalinių, buitinių, transporto, ryšių, kultūros ir švietimo paslaugų poreikius. Vėliau MGL buvo pakeistas bazinės socialinės išmokos (BSI) pavadinimu, kuris apibrėžiamas, kaip rodiklis socialinės apsaugos išmokoms ir kitiems teisės aktų nustatytiems dydžiams apibrėžti ir apskaičiuoti. Buvusį MGL apibrėžimą galima būtų interpretuoti kaip netiesioginį skurdo matavimo vieneta. Tačiau įstatymo leidėjas atsisakė minimalaus gyvenimo lygio apibrėžimo, greičiausiai dėl to, kad MGL dydis buvo pakankamai mažas, kad užtikrintų asmenų minimalius egzistencinio minimumo poreikius, kaip tai buvo deklaruojama įstatymo nuostatose. Apibendrinant galima teigti, kad šiuo metu taikoma BSI yra apibrėžiama, tik kaip rodiklis socialinių apsaugos išmokų dydžiams apibrėžti, nepririšant jos prie minimalių socialiai priimtinių poreikių patenkinimo lygio.

Kaip jau buvo minėta anksčiau skurdo ir socialinės atskirties sąvokos įstatymo leidėjo nėra apibrėžtos, nors teisės aktuose šios sąvokos sutinkamos dažnai. Lietuvos teisės aktuose sutinkamos sąvokos skurstantieji, socialinės atskirties grupės, bet nėra jokios užuominos į šių sąvokų turinį. Kitaip tariant, nevisada aišku ką įstatymo leidėjas laiko skurstančiais ar socialiai atskirtaisiais, todėl tikslinga įstatymo lygmeniu šias sąvokas apibrėžti, nes nuo jų turinio priklauso skurdo nustatymo ribos. Šių sąvokų turinio

¹⁶ Statistikos departamentas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės *Apie moteris* [interaktyvus]. [žiūrėta 2010-02-27]. Prieiga per internetą: <<http://www.stat.gov.lt/lt/>>.

¹⁷ Statistikos departamentas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės *Gyventojų pajamos ir gyvenimo sąlygos, skurdo rizika* [interaktyvus]. [žiūrėta 2010-02-27]. Prieiga per internetą: <<http://www.stat.gov.lt/lt/>>;

¹⁸ Valstybės žinios, 1990, Nr. 30-711.

apimtis gali lemti asmenų diferencijavimą į patiriančius skurdą ir gyvenančiuosius aukščiau skurdo ribos.

1.2. Skurdo ir socialinės atskirties atsiradimą lemiančios priežastys

Skurdo ir socialinės atskirties atsiradimo priežastis panagrinėsime atskirai, nes kaip jau buvo minėta anksčiau tai nėra tapatūs reiškiniai, bet tarpusavyje labai susiję.

Skurdo priežastys yra labai įvairios. Masinį skurdą lemia žemas ekonomikos lygis, labai mažas darbo užmokestis, didelis vaikų skaičius šeimose, tarpnacionaliai konfliktai, stichinės nelaimės. Dauguma žmonių nėra visiškai apsaugoti ir gali patekti į skurstančiųjų gretas dėl bedarbystės, senatvės ar ištikus negaliai, kai netenkama paramos iš šeimos ar valstybės socialinių institucijų, kitaip tariant, atsidūrus socialinės rizikos situacijoje.

Mėginant pateikti skurdo priežastis prof. Romas Lazutka, pirmiausia išskiria skurdą, atsirandantį dėl patologinių veiksnių bei struktūrinį skurdą¹⁹. Patologinis skurdas susijęs su skurstančiųjų žmonių elgsena ir bruožais. Dalies žmonių skurdo priežastis yra tam tikras jų elgesys ar būdas. Tokios skurdo priežastys aiškinamos remiantis individualistiniu, šeimyniniu ir subkultūriniu požiūriu.

Pagal individualistinį požiūrį skurstantieji laikomi nevykusiais pasirinkusiais tam tikrą gyvenimo stilių, tai gali būti blogi įpročiai, profesija ir panašiai. Dėl savo klaidingo pasirinkimo atsidūrę tarp skurstančiųjų.

Pagal šeimyninį požiūrį skurdas perduodamas šeimose perduodant vienos kartos netinkamą elgesį kitai kartai. Vaikai įpranta prie tokio gyvenimo būdo, jie nelinkę keisti situacijos, o dažnai tam neturi ir galimybių. Paprastai tokiose šeimose nesuteikiama galimybė vaikams siekti mokslo aukštumų, dėl sunkios materialinės padėties bei dėl atsainaus požiūrio į vaikų lavinimą.

Pagal subkultūrinį požiūrį skurstantieji išmoksta būti kitokiais ir prisitaiko prie skurdo. Taip formuojamas skurstančiųjų gyvenimo būdas. Suvokdami save kaip pažymėtus stigma, vengdami neigiamo vertinimo, įtarumo, skurstantieji stengiasi riboti bendravimą, užsidaryti savo rate²⁰.

Struktūrinio skurdo priežastys siejamos su visos visuomenės savybėmis. Šiuo atveju išskirtinos taip pat trys skurdo priežastys. Klasikiniu požiūriu skurdas susijęs su dalies žmonių neturėjimu pakankamų gamybos išteklių ir jų negalėjimu naudotis ekonominės veiklos rezultatais tokiu mastu, kad neskurstų.

¹⁹ *Cit. op.* 10, p. 110.

²⁰ VOSYLIŪTĖ, Anelė. Varguomenė: būtis ir egzistenciniai išgyvenimai. *Filosofija. Sociologija*, 2002, Nr. 4, p. 29.

Antra struktūrinio skurdo priežastis, viešųjų institucijų nesėkminga veikla – nepakankama, neefektyvi pagalba nepajėgiems savimi pasirūpinti žmonėmis ir jų skurdas.

Trečias struktūrinio skurdo aiškinimas siejamas su visuomenės lygybe, t. y. diskriminacija, nedideliu darbo užmokesčiu ir panašiai²¹.

Pateikėme skurdo atsiradimo priežasčių sociologinį vertinimą. Remiantis sociologiniu vertinimu šiame darbe aktualios struktūrinio skurdo priežastys, tai yra bedarbystė, neefektyvi valstybės teikiama socialinė parama ir panašiai. Be socialinio vertinimo yra labai svarbus teisinis politinis skurdo atsiradimo priežasčių vertinimas. Skurdo lygis valstybėse daugiausia priklauso ne nuo pataloginių veiksnių, bet nuo vykdomos socialinės apsaugos politikos. Efektyvus socialinės apsaugos teisinis reguliavimas suteikia galimybę kiekvienam visuomenės nariui pačiam pasirūpinti savo gerove, o ne pasikliauti tik valstybės laiduojama socialine parama. Įstatymų leidėjas turi siekti savarankiškai ir optimaliai fiksuoti asmens poreikius socialinės elimentacijos pagrinduose norėdamas kuo efektyviau patenkinti naujai atsiradusius poreikius ir stengdamasis išvengti neesminių arba nerealių poreikių tenkinimo²². Kurti socialinės apsaugos įstatymus – ne tas pats kaip juos įgyvendinti ir taikyti. Norint surinkti socialinei apsaugai būtinų lėšų ir skirti išmokas turintiems teisę jas gauti, reikia užtikrinti socialinės apsaugos valdymą²³.

Šiuolaikinėje visuomenėje požiūris į žmogaus teises išsiplėtė, apimdamas socialines, ekonomines ir kultūrinės teises. Dauguma šiandieninės Lietuvos visuomenės problemų kyla dėl to, kad iš esmės keičiasi asmens ir valstybės vertybinis santykis.

Kalbant, apie socialinės atskirties atsiradimo priežastis I. Zaleskienė įvardija jas, kaip asmenines ir visuomenines²⁴. Asmeninės priežastys atsiranda tuomet, kai žmogus dėl tam tikrų asmeninių psichologinių, kultūrinių ir ekonominių priežasčių nelaiko savęs visuomenės dalimi. Laiku neidentifikuotos, šios priežastys sudaro prielaidas žmogui pasijusti izoliuotam nuo jį supančios aplinkos.

Apie visuomenines priežastis kalbame tada, kai pati visuomenė dėl tam tikrų istorinių, politinių, kultūrinių, socialinių priežasčių, ignoruodama vienos ar kitos grupės poreikius, interesus, siekius sudaro sąlygas ne tik pavieniams asmenims, bet ir ištisoms gyventojų grupėms jaustis izoliuotomis, atskirtomis nuo likusios visuomenės dalies (bedarbiams, pensininkams, benamiams).

²¹ *Cit. op.* 10, p. 110.

²² MACULEVIČ, Jurij, Socialinės apsaugos teisės principų samprata ir jų reikšmė reguliuojant socialinės apsaugos santykius. *Jurisprudencija*, 2004, Nr. 58 (48), p. 5.

²³ PIETERS, Danny. *Įvadas į pagrindinius socialinės apsaugos principus*. Vilnius: Eugrimas, 1998, p. 25.

²⁴ *Cit. op.* 14, p. 17-23.

Tarptautinė patirtis rodo, kad socialinė atskirtis tampa valstybine problema ne tik besivystančiose, bet ir galias demokratines tradicijas turinčiose visuomenėse. Valstybės vaidmuo mažinant socialinę atskirtį iš esmės priklauso ne tik nuo pajamų paskirstymo, socialinės apsaugos ir teisėtvarkos politikos, tačiau ir nuo sugebėjimo integruoti žmogaus socialinės raidos principus į valstybės plėtros strategiją²⁵.

Apibendrinant galima sakyti, kad tiek skurdo, tiek socialinės atskirties priežastys yra visuomeninės ir asmeninės. Svarbiausios skurdo ir socialinės atskirties priežastys – visuomeninės susijusios su socialinėmis rizikomis, t.y. senatve, nedarbu, neįgalumu, nepriteklumi, šeimos pagausėjimu, o asmeninėms galima priskirti žmogaus nesugebėjimą įsijungti į visuomeninį gyvenimą, nesugebėjimą teigiamai save įvertinti, nepakankamą išsilavinimą ir panašiai. Šiame darbe nagrinėjami skurdo ir socialinės atskirties reiškiniai kilę dėl visuomeninių priežasčių – nedarbo, senatvės, nedarbingumo bei nepritekliaus.

Žmonėms atsidūrusiems socialinės rizikos situacijose atsiranda reali grėsmė papildyti skurstančiųjų gretas. Veiksmingiausias instrumentas galintis užkirsti tam kelią yra efektyvi teisinė bazė, reglamentuojanti socialinės rizikos situacijose atsidūrusių asmenų veikimo pasirinkimo galimybes. Kitaip tariant, jeigu įstatymo leidėjas numatyta socialinės rizikos situacijose atsidūrusių asmenų galimybes pasinaudojant įstatymu, maksimaliai sumažinti socialinės rizikos situacijos grėsmes, skurstančiųjų būtų ženkliai mažiau. Pavyzdžiui, įstatymo lygmeniu reglamentuotas neįgaliųjų įdarbinimas, subsidijuojant darbo vietas yra vienas iš gerosios praktikos pavyzdžių, kaip socialinės rizikos situacijoje atsidūrusiems asmenims suteikiama galimybė dirbti, taip maksimaliai sumažinant tikimybę, minėtai socialinės rizikos grupei, papildyti skurstančiųjų gretas.

²⁵ *Cit. op.* 14, p. 23.

2. SKURDO IR SOCIALINĖS ATSKIRTIES TEISINIS REGULIAVIMAS EUROPOS SĄJUNGOJE IR JO ĮTAKA LIETUVOS ĮSTATYMŲ LEIDYBAI

2.1. Europos Sąjungos institucijų kompetencija skurdo ir socialinės atskirties mažinimo srityje

Suvienytosios Europos idėja dar prieš antrąjį pasaulinį karą buvo žinoma tik istorikams ir filosofams. Antrasis pasaulinis karas sužlugdė taikias pastangas, kuriomis buvo siekiama suvienyti Europą. Dar kartą nuniokojus ir visiškai susilpninus žemyną, buvo suvokta nuolatinės tautų konkurencijos beprasmybė, o integracija buvo įvardinta kaip vienintelis ir galimas Europos ateities kelias.

Apibendrinant Europos Sąjungos (toliau – ES) institucijų kompetenciją skurdo ir socialinės atskirties mažinimo srityje svarbu atskleisti ES socialinės politikos raidą, kuri turi tiesioginės įtakos šiandieninei vykdomai skurdo ir socialinės atskirties mažinimo politikai. ES socialinės politikos formavimo užuomazgos pastebimos jau nuo 1957 m., lemiamą reikšmę turėjo Europos Bendrijos steigimo sutartys, kurios tapo Europos Sąjungos savarankiškos socialinės politikos ištakomis²⁶. Svarbu paminėti, kad tuo metu didžiausias dėmesys buvo skiriamas ekonominiam augimui, kurio savaiminiu rezultatu buvo pripažįstama socialinės politikos pažanga. Nacionaliniai politiniai elitai buvo pasirengę perduoti socialinę politiką supervalstybei tik tuo atveju, jeigu būtų įrodyta, kad bendra Europos socialinė politika naudinga siekiant ekonominių tikslų, kurių negalima pasiekti nacionaliniu lygmeniu²⁷. Valstybės narės laikėsi nuostatos, kad socialinė pažanga priklauso nuo ekonominio augimo.

Socialinės politikos formavimui svarbūs 1986 m. Suvestinis Europos aktas, kuriuo buvo siekiama stiprinti socialinę ir ekonominę sanglaudą, 1992 m. Maastrichto sutarties Socialinis protokolas, kuriuo pabrėžiamas užimtumas, darbo ir socialinių sąlygų gerinimas, žmogiškųjų išteklių plėtra bei socialinės atskirties mažinimo būtinybė bei kiti dokumentai. Šiuose dokumentuose socialinės politikos klausimai nėra prioritetingi, kitaip negu 1997 m. Amsterdamo sutartyje. Socialinės problemos susijusios su bedarbyste, skurdo ir socialinės atskirties plitimu skatino ES institucijas ieškoti naujų priemonių užtikrinant efektyvią socialinę apsaugą, įmonių ir vadovų dialogą, siekiant nuolatinio aukšto užimtumo lygio, mažinant skurdą ir socialinę atskirtį, šie siekiai atsispindėjo Amsterdamo sutartyje. Taip socialinės politikos sritis užėmė prioritetingą vietą, kuriant stiprią ekonominę ir socialinę Europą.

²⁶ DROMANTIENĖ, Leta. *Socialinės Europos kūrimas*. Vilnius: Mykolo Riomerio universitetas, 2008, p. 28-66.

²⁷ *Cit. op.* 26, p. 33.

Socialinės politikos formavimui užimtumo srityje didelę reikšmę turėjo 1997 m. Europos Tarybos priimta Europos užimtumo strategija. Tai buvo svarbi priemonė kovoti su nedarbu ES atsižvelgiant į nacionalinius skirtumus. Nacionalinių valstybių vaidmuo tapo esminis įgyvendinant užimtumo strategiją. Šioje strategijoje buvo pradėtas taikyti atviras koordinavimo metodas (nacionalinių veiklos planų detalizavimas valstybės narėse), kuris buvo įtvirtintas Amsterdamo ir Nicos sutartyse bei vėlesniuose ES dokumentuose. Įgyvendinti strateginius užimtumo tikslus ES padeda Europos socialinis fondas (toliau – ESF).

ES viršūnių susitikime Nicoje 2000 m. gruodį aptarti ES plėtros klausimai ir susitarta dėl naujos sutarties pasirašymo bei priimta Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija. Chartijoje numatyta, kad siekdama įveikti socialinę atskirtį ir skurdą, Sąjunga pripažįsta ir gerbia teisę pagal Bendrijos ir nacionalinių įstatymų taisykles ir praktiką į socialinę paramą ir būstą, kad būtų galima užtikrinti deramą gyvenimą tiems, kuries trūksta reikiamų išteklių²⁸. Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija buvo deklaracinio pobūdžio ir neprivalomojo pobūdžio, tačiau jos principai buvo įtraukti į 2001 m. Nicos sutartį, kurią pasirašė valstybių narių vadovai. Nicos sutartyje įtvirtintas atviro koordinavimo metodas, pakeitęs subsidiarumo principą, nurodo geriausias veiklos kryptis, ir dalijantis geriausia patirtimi, užtikrina abipusę paramą. Atviro koordinavimo principas taikomas tose srityse kur įstatymų priėmimas ES lygius neįmanomas arba nepageidaujamas nacionalinių ypatumų turinčiose srityse, bet reikalauja bendrų strategijų Europos lygiu. Vadovaujantis atviro koordinavimo metodu, socialinės politikos gairės arba tikslai nustatomi ES lygiu, o valstybės narės raginamos įgyvendinti nacionalinius veiksmų planus, joms leidžiama pasirinkti būdus ir priemones keliamiems tikslams pasiekti²⁹. Šis metodas pradėtas taikyti nuo 2000 m. kovojant su skurdu ir socialine atskirtimi, kaip nauja socialinės politikos priemonė numatyta 2000 m. Lisabonos strategijoje.

Socialiniams klausimams spręsti ES mastu 2000 m. Nicoje buvo patvirtinta nuosekli socialinės atskirties mažinimo programa. Pirmą kartą ES valstybės narės buvo įpareigosos iki 2001m. parengti nacionalinius veiksmų planus socialinei atskirčiai mažinti.

Europos Bendrija įsteigta remiantis valstybių narių sudarytomis tarptautinėmis sutartimis, kuriose nurodytos jos veiklos sritys, apibrėžiama Bendrijos institucijoms perduota kompetencija ir nustatomos jos ribos. Bet kokios veiklos, taip pat ir teisėkūros, teisinis pagrindas yra atskirų ribotų įgalinimų principas, pagal kurį Bendrija ir jos

²⁸ *Cit. op.* 26, p. 53.

²⁹ *Cit. op.* 26, p. 55.

institucijos veikia neperžengdamos sutarties suteiktų įgaliojimų³⁰. Visos ES institucijos negali peržengti joms numatytų kompetencijos ribų, siekiant sutartyse, programose numatytų tikslų ir uždavinių be specialių kompetencijos normų.

Kaip jau buvo minėta anksčiau neabejotinai socialinės politikos plėtrai didelę įtaką turėjo 1997 m. Amsterdamo sutartis. Amsterdamo sutartis iš dalies pakeičianti Europos sąjungos sutartį, Europos bendrijų steigimo sutartis ir tam tikrus su jomis susijusius aktus nepakeitė Europos bendrijų steigimo sutarties straipsnių reglamentuojančių tikslus ir priemones įgyvendinant socialinę politiką ES mastu. Europos Bendrijos sutarties III dalies „Bendroji politika“ XI antraštinės dalies Socialinė politika, švietimas, profesinis mokymas ir jaunimas I skyriuje „Socialinės nuostatos“ 136 straipsnyje įtvirtinti valstybių narių socialinės politikos tikslai: didinti užimtumą, skatinti kurti geresnes gyvenimo bei darbo sąlygas, kad palaikant jų gerėjimą būtų galima siekti jų suderinimo, deramos socialinės apsaugos, administracijos ir darbuotojų dialogo, žmogiškųjų išteklių plėtotės siekiant nuolatinio didelio užimtumo kovojant su socialine atskirtimi. Europos Bendrijos steigimo sutarties 137 straipsnis numato Bendrijos institucijų kompetencijos ribas, siekiant socialinės politikos tikslų. Socialinės politikos tikslų įgyvendinimas gali būti pasiekiamas Tarybai priimant direktyvas – nustatyti būtiniausius laipsniško įgyvendinimo reikalavimus arba numatyti priemones, skirtas valstybių narių bendradarbiavimui skatinti rodant iniciatyvą tobulinti žinias, plėtoti keitimąsi informacija ir geriausia patirtimi, remti naujoviškus požiūrius ir vertinti patirtį, kad būtų kovojama su socialine atskirtimi.

Europos Bendrijos steigimo sutarties 137 straipsnis nurodo, kad Bendrija siekdama savo socialinės politikos tikslų turi teisę imtis priemonių tokiose srityse: darbo aplinkos gerinimo siekiant rūpintis darbuotojų sveikata ir sauga; darbo sąlygų; darbuotojų informavimo ir konsultavimo; iš darbo rinkos išstumtų asmenų integracijos; moterų ir vyrų lygybės dėl galimybių darbo rinkoje ir požiūrio darbe; darbuotojų socialinio draudimo ir socialinės apsaugos; darbuotojų socialinės apsaugos nutraukus darbo sutartį; darbuotojų ir darbdavių interesų atstovavimo ir dalyvavimo priimant sprendimus; Bendrijos teritorijoje teisėtai gyvenančių trečiųjų šalių piliečių įdarbinimo sąlygų; kovos prieš socialinę atskirtį bei socialinės apsaugos sistemų modernizavimo srityse³¹. Svarbu pabrėžti, kad kovos prieš socialinę atskirtį ir socialinės apsaugos sistemų modernizavimo srityje direktyvų priėmimas nėra leidžiamas, todėl šiose srityse apsiribojama priemonėmis tokiomis kaip Europos Tarybos sprendimų priėmimas, valstybių bendradarbiavimo koordinavimas.

³⁰ DAVULIS, Tomas. In *Europos Sąjungos teisės aktų įgyvendinimas Lietuvos darbo teisėje*. Vilnius: Registrų centras, 2008, p. 25.

³¹ *Cit. op.* 30, p. 28.

ES institucijos nepalieka savieigai kovos su skurdu ir socialine atskirtimi proceso, kuriamos strategijos bei ES iniciatyvą kovoti su skurdu ir socialine atskirtimi remia finansiškai. ESF yra pagrindinė finansinė Europos socialinės politikos priemonė. Iš 76 milijardų eurų, biudžete numatytų 2007-2013 metams, 20 proc. skiriama socialiniam įtraukimui, ypač siekiant padėti socialiai remtiniams asmenims rasti ilgalaikį darbą³².

Europos komisija 2010 m. paskelbė kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metais. Pagrindiniai metų kampanijos tikslai – kuo plačiau informuoti visuomenę apie šias problemas ir atnaujinti ES bei jos valstybių narių politinį įsipareigojimą kovoti su skurdu ir socialine atskirtimi. Prie dalyvaujančių šalių ir Europos Komisijos organizuojamų 2010 m. renginių prisijungs pilietinės visuomeninės organizacijos ir socialiniai partneriai. Visose ES valstybėse narėse, taip pat Norvegijoje ir Islandijoje vyks vietiniai ir visos šalies masto renginiai. Šie renginiai apims informacines kampanijas, darbo grupes ir seminarus mokyklose. Filmai, žurnalai ir kitokia informacinė medžiaga padės žmonėms lengviau suprasti, kaip skurdas ir socialinė atskirtis veikia jų bendruomenes, o tiesiogiai skurdą patiriantiems žmonėms suteiks daugiau žinių apie jų teises³³.

Skurdo negalima įveikti tik įgyvendinant strategijas, kurios sukurtos kovai su skurdo ir socialine atskirtimi. Būtent todėl ES siekia, kad į socialinius tikslus būtų atsižvelgiama įvairiose visuomeninėse, tokiose kaip užimtumo, būsto ir panašaus pobūdžio strategijose, galinčiose turėti įtakos skurdui ir socialinei atskirčiai.

Lisabonos strategijoje suformuotoje 2000 m. įsipareigodami imtis ryžtingų veiksmų skurdui panaikinti, Europos valstybių ir vyriausybių vadovai taip pat susitarė dėl novatoriškos politinio bendradarbiavimo sistemos, pavadintos atviruoju koordinavimo metodu. Iš tiesų jie nustatė tikslus, kurių tikimasi pasiekti, ypač abipusio mokymosi būdu. Jų veiksmus kasmet vertina Europos Komisija. Europos Komisija reikalauja, kad valstybės narės sukurtų kovos su skurdu programas, taip ES skatina jas teikti daugiau svarbos šiai problemai, vertina veiklos rezultatus ir pasiektą pažangą, skatindama valstybes nars koreguoti ir stiprinti savo priemones bei suteikia galimybę valstybėms narėms mokytis vienai iš kitos, skatindama jas ieškoti geresnių sprendimų siekiant socialinės pažangos.

Valstybės narės formuoja nacionalinės socialinio įtraukimo strategijas. Kiekvienais metais valstybės narės atsiskaito už savo socialinio įtraukimo strategijas. Komisija ir Taryba kartu vertina pasiektą pažangą, nustato svarbiausius prioritetus ir identifikuoja

³² Nacionalinis skurdo mažinimo organizacijų tinklas *Skurdas Europoje – realus ir neatidėliotinų veiksmų reikalaujantis iššūkis* [interaktyvus]. [žiūrėta 2010-03-12]. Prieiga per internetą: < <http://www.skurdas.lt/> >.

³³ Europos Komisija *Europa vienija jėgas kovoje su skurdu ir socialine atskirtimi* [interaktyvus]. [žiūrėta 2010-03-12]. Prieiga per internetą: < <http://www.2010againstopoverty.eu/about/?langid=lt.>>.

gerosios praktikos pavyzdžius bei novatoriškus metodus, galinčius būti pavyzdžiais kitoms valstybėms³⁴.

ES institucijos gali veikti keliais konkrečiais būdais tokiais kaip koordinavimu – ji vadovauja valstybių narių nacionalinėms strategijoms, remia ir vertina jas, abipusiu mokymusi – padeda vietinėms ir nacionalinėms administracijoms ir asociacijoms dalintis savo patirtimi ir mokytis vienas iš kitų, finansinė parama – padeda integruoti sunkumų patiriančius asmenis ir remia abipusio mokymosi iniciatyvas ir sprendimų priėmimu, kurie yra ES antrinės teisės šaltiniai ir yra privalomi valstybėms narėms.

Apibendrinant ES institucijų kompetenciją reglamentuojant kovą su skurdu ir socialine atskirtimi, svarbu pabrėžti tai, kad direktyvų priėmimas šioje srityje nėra leidžiamas. ES institucijų kompetenciją skurdo ir socialinės atskirties mažinimo srityje apibūdina atviro koordinavimo metodas, sukurtas kaip ES socialinės politikos formavimui koordinuoti tarp valstybių narių, nesiremiant griežtomis teisės normomis. Europos Komisija skatina dar labiau stiprinti atviro koordinavimo metodą, siekiant maksimalių teigiamų rezultatų socialinės apsaugos ir socialinės įtraukties srityje – didinti politinį įsipareigojimą ir proceso žinomumą, stiprinti teigiamą sąveiką su kitomis ES politikos sritimis, stiprinti procesą paremiančias analitines priemones, siekiant nustatyti kiekybinius tikslus ir gerinti įrodymais pagrįstą politikos formavimą bei didinti atsakomybę valstybėse narėse skatinant įgyvendinimą ir abipusį mokymąsi³⁵.

2.2. Europos Sąjungos institucijų teisinio reguliavimo įtaka kovojant su skurdu ir socialine atskirtimi Lietuvos įstatymų leidybai

XX a. pabaigoje Lietuva atkūrusi valstybingumą išgyveno politinius, ekonominius ir socialinius pokyčius. Socialinės politikos pertvarka Lietuvoje, kaip ir socialinių pokyčių orientacija, anot Šaulausko, rėmėsi keturių tipų: restitucinio (atkuriamojo), imitacinio (mėgdžiamojo), inovacinio (išrandamojo) ir kontinuacinio (tęstinio), vertybių permainų dominavimu³⁶. Restitucinis tipas – jau buvusių struktūrų atkūrimas, pavyzdžiui, veikusių tarpukario Lietuvoje, imitacinis remiasi jau esančių kitose užsienio šalyse institucijų ir struktūrų pavyzdžiais, inovacinis pasižymi naujų idėjų įgyvendinimu socialinės politikos srityje, kontinuacinis jau buvusių sistemų ir struktūrų išlaikymas ir pritaikymas vykdant

³⁴ Nacionalinis skurdo mažinimo organizacijų tinklas *Skurdas Europoje – realus ir neatidėliotinų veiksmų reikalaujantis iššūkis* [interaktyvus]. [žiūrėta 2010-03-12]. Prieiga per internetą: < <http://www.skurdas.lt/> >.

³⁵ 2008 07 02 Europos Komisijos komunikatas. Atnaujintas įsipareigojimas kurti socialinę Europą. Atvirojo koordinavimo metodo stiprinimas socialinės apsaugos ir socialinės įtraukties srityje (COM (2008) 418 galutinis).

³⁶ *Cit. Op.* 26, p. 84.

socialinę pertvarką. Ši mišri socialinių pokyčių orientacija leido efektyviai kurti valstybės atgavusios nepriklausomybę socialinę politiką, o rengimasis narystei ES dar labiau paskatino jos raidą. Lietuvos pasirengimo narystei ES programoje nurodyta, kad Lietuvos Vyriausybė siekia socialinės apsaugos ir užimtumo pokyčių tokiose srityse kaip darbo teisės, socialinio dialogo, vyrų ir moterų lygių galimybių, kovos su rasizmu, užimtumo, socialinės apsaugos, pagyvenusių žmonių, neįgaliųjų, visuomenės sveikatos, profesinės sveikatos ir saugos darbe³⁷.

Nebūdama ES nare Lietuva, iš pirmo žvilgsnio, atrodytų neturėjo įsipareigojimų socialinės politikos srityje ir nebuvo atskaitinga ES institucijoms. Tačiau rengimasis stoti į ES visgi įtakojo Lietuvos įstatymų leidybos kryptį ir intensyvumą. Tikslinga apibrėžti jau tuo metu buvusią ir esamą ES institucijų kompetenciją teisinio reguliavimo srityje kovojant su skurdu ir socialine atskirtimi, juo labiau, kad ji liko nepakitusi. Kaip jau buvo minėta, Europos Bendrijos steigimo sutartyje numatyta, kad Europos Bendrijos institucijos, negali reglamentais, direktyvomis reguliuoti socialinės politikos skurdo ir socialinės atskirties mažinimo srityje. Tai nereiškia, kad ES institucijos neturi įtakos formuojant socialinę politiką. Kovos su skurdu ir socialine atskirtimi tikslai ir uždaviniai įvardijami kituose priimamuose teisės aktuose, tokiuose kaip sprendimai, programos tarptautinės sutartys. Valstybė pretenduojanti tapti ES nare turi įvykdyti keliamus uždavinius šioje socialinės politikos srityje, o jau esanti valstybė narė – vadovautis ES institucijų priimtais teisės aktais bei pasirašytais sutartimis. Norėdami parodyti ES institucijų kompetencijos teisinio reguliavimo kovojant su skurdu ir socialine atskirtimi įtaką, pateiksime Lietuvoje priimtų teisės aktų, įgyvendinant šią socialinės politikos sritį, raidą iki įstojimo į ES ir jau tapus valstybe nare. Svarbu paminėti, kad teisės aktų leidybą Lietuvoje įtakoja ES institucijų priimti sprendimai, programos, tarptautiniai įsipareigojimai, kurių nesilaikymas sukeltų neigiamus padarinius valstybei.

Nemažai svarbių dokumentų rengimosi narystei ES metu priimta skurdo ir socialinės atskirties mažinimo ir gyventojų socialinių garantijų stiprinimo klausimais. 2003 m. liepos 1 d. priimtas Lietuvos Respublikos piniginės socialinės paramos mažas pajamas gaunančioms šeimoms (vieniems gyvenantiems asmenims) įstatymas³⁸. Šio įstatymo paskirtis – įvertinus mažas pajamas gaunančių šeimų (vienų gyvenančių asmenų) turtą ir pajamas, nustatyti joms (jiems) valstybės teikiamos piniginės socialinės paramos dydį ir teikimo sąlygas, gavėjų teises ir pareigas, finansavimo šaltinius. Siekiant

³⁷ Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarija *Lietuvos pasirengimo narystei Europos Sąjungoje programa (NAPP)* [interaktyvus]. 2001-06-27 [žiūrėta 2010-03-13]. Prieiga per internetą: < <http://www.euro.lt/>>.

³⁸ Valstybės žinios, 2003, Nr. IX-1675, nauja redakcija 2006, Nr. X-916.

apsaugoti priešpensinio amžiaus bedarbius, Socialinės apsaugos ir darbo ministerija patvirtino Priešpensinio amžiaus bedarbių užimtumo ir socialinės apsaugos gerinimo 2003 – 2004 m. priemonių planą³⁹, pradėta įgyvendinti vyresnio amžiaus bedarbių rėmimo programa. Įvertinus tai, kad priešpensinio amžiaus žmonėms, tapusiems bedarbiais, vėl įsidarbinti gana sudėtinga ir, siekiant išspęsti šių žmonių materialinio aprūpinimo problemą, 2003 metų pabaigoje buvo priimtas (įsigaliojo nuo 2004 m. liepos 1 d.) Lietuvos Respublikos valstybinių socialinio draudimo senatvės pensijų išankstinio mokėjimo įstatymas, kuris reglamentuoja išankstinį valstybinių socialinio draudimo senatvės pensijų skyrimą, dydžio apskaičiavimą ir mokėjimą. 2003 m. gruodžio 16 d. priimtas Lietuvos Respublikos nedarbo socialinio draudimo įstatymas, kuriuo nustatoma nedarbo socialinio draudimo teisiniai santykiai, asmenų, kurie draudžiami nedarbo draudimu kategorijos, teisė į nedarbo socialinio draudimo išmoką, jos skyrimo, apskaičiavimo bei mokėjimo sąlygos, šios draudimo rūšies finansavimas, administravimas ir atsakomybė.

Buvo įgyvendinti pakeitimai šalpos išmokų srityje, nuo 2004 m. balandžio 1 d. įsigaliojo Šalpos (socialinių) pensijų įstatymo pakeitimo įstatymas. Šiuo įstatymu buvo: diferencijuoti šalpos pensijų, mokamų neįgaliems vaikams, dydžiai pagal šių vaikų negalios laipsnį; dvigubai padidintos šalpos pensijos turintiems sunkią negalią vaikams, taip pat šios pensijos padidintos asmenims, pripažintiems invalidais iki 24 metų, tarp jų – invalidams nuo vaikystės. Lietuvos Respublikos Seimas 2004 m. gegužės 11 d. priėmė Lietuvos Respublikos neįgaliųjų socialinės integracijos įstatymą. Šio įstatymo pagrindinis tikslas – garantuoti neįgaliųjų lygias teises ir galimybes visuomenėje, nustatyti neįgaliųjų socialinės integracijos principus, apibrėžti socialinės integracijos sistemą ir jos prielaidas bei sąlygas, neįgaliųjų socialinę integraciją įgyvendinančias institucijas, neįgalumo lygio ir darbingumo lygio nustatymą, profesinės rehabilitacijos paslaugų teikimą, specialiųjų poreikių nustatymo ir tenkinimo principus.

Lietuva siekdama narystės ES ir vykdydama įsipareigojimus daug dėmesio skyrė aktyviai darbo rinkos politikai, kas yra labai svarbus instrumentas kovojant su skurdu ir socialine atskirtimi. Buvo organizuojamas darbo profesinis mokymas, bedarbių užimtumo rėmimas, 2001 m. Vyriausybės nutarimu patvirtinta Lietuvos Respublikos užimtumo didinimo 2001 – 2004 m. programa, nustatanti valstybės užimtumo ir darbo rinkos politikos strategiją. Šios strategijos vienas iš tikslų įvardijamas būtinumas pereiti prie

³⁹ Socialinės apsaugos ir darbo ministerija 2004 m. *Socialinis pranešimas* [interaktyvus]. [žiūrėta 2010-03-13]. Prieiga per internetą: < <http://www.socmin.lt/> >.

žiniomis pagrįstos ekonomikos, informacijos ir komunikacijos technologijų platesnio naudojimo, mažinti socialinę atskirtį.

Lietuva įgyvendindama Lisabonos strategiją 2002 m., įsitraukė į ES skurdo ir socialinės atskirties mažinimo procesą, pasirašydama su Europos Komisija Susitarimo memorandumą. Taip Lietuva įsipareigojo perkelti ES bendruosius tikslus ir uždavinius kovojant su skurdu ir socialine atskirtimi į Lietuvos įgyvendinamą socialinę politiką, priimdama skurdo mažinimo strategiją. Skurdo mažinimo strategija numatė tokias kryptis kaip gyventojų aktyvinimo ir dalyvavimo stiprinimo, palankios skurdui mažinti ūkio plėtros užtikrinimo, socialinių paslaugų plėtros, jų prieinamumo didinimo ir kokybės gerinimo (šioje programos dalyje socialinės paslaugos suprantamos plačiąja prasme, apimant ne tik Socialinių paslaugų įstatymo reglamentuojamas paslaugas, bet ir švietimą bei sveikatos apsaugą) ir pajamų garantijų tobulinimo. Šios pagrindinės skurdo mažinimo politikos kryptys pasirinktos remiantis Skurdo mažinimo strategijoje numatytais tikslais ir esamos socialinės bei ekonominės padėties šalyje analize. Skurdo mažinimo strategijoje išskiriamos labiausiai pažeidžiamos gyventojų grupės: beglobiai vaikai; daugiavaikės šeimos; vieno augintojo vaikai; bedarbiai ir jų šeimos; smulkūs ūkininkai; benamiai; neįgalieji, pensinio amžiaus žmonės, grįžusieji iš įkalinimo įstaigų, našlaičiai, nepakankamas pajamas gaunantieji. Skurdo mažinimo strategijoje numatyti tikslai ir priemonės mažinti skurdą ir socialinę atskirtį.

Lietuva įstojusi 2004 m. gegužės 1 d. į ES, tapo pilnateisė supervalstybės nare, įgijo ne tik tam tikrų teisių bet ir pareigų. Besirengdama stojimui į ES Lietuva turėjo įgyvendinti jai iškeltus uždavinius, kaip sąlygą būtiną narystei. Įstojus į ES Lietuvos pareigos nesibaigė, atvirkščiai – įgavo platesnį mastą. Lietuvos vykdoma socialinė politika turi atitikti ES iškeltus principus ir vertybes, paskelbtas ES pagrindinių teisių chartijoje, bei įgyvendinti uždavinius iškeltus Sutartyje dėl Konstitucijos Europai, kurioje numatyta, kad Sąjunga ir valstybės narės, atsižvelgdamos į pagrindines socialines teises, nustatytas 1961 m. spalio 18 d. Turine pasirašytoje Europos socialinėje chartijoje ir 1989 m. Bendrijos darbuotojų pagrindinių socialinių teisių chartijoje, siekia didinti užimtumą, kurti geresnes gyvenimo bei darbo sąlygas, kad palaikant jų gerėjimą būtų galima siekti jų suderinimo, deramos socialinės apsaugos, socialinių partnerių dialogo, žmogiškųjų išteklių plėtotės siekiant nuolatinio didelio užimtumo ir kovojant su socialine atskirtimi. Sutarties dėl Konstitucijos Europai antro skirsnio Socialinė politika 210 str. 2 d. numato, kad kovai su socialine atskirtimi europiniai įstatymai arba pagrindų įstatymai gali nustatyti priemones, skirtas valstybių narių bendradarbiavimui skatinti imantis iniciatyvos tobulinti žinias, plėtoti keitimąsi informacija ir geriausia praktika, remti naujoviškus

metodus ir vertinti patirtį, išskyrus valstybių narių įstatymų ir kitų teisės aktų suderinimą, šia nuostata kaip ir Bendrijos steigimo sutartyje nenumatyta, kad europiniai pagrindų įstatymai nustatytų būtiniausias laipsniško socialinės politikos įgyvendinimo reikalavimus.

Lietuvai įstojus į ES, prasidėjo naujas kovos su skurdu ir socialine atskirtimi etapas. 2004 m. patvirtintas Lietuvos Respublikos 2004 – 2006 m. nacionalinis kovos su skurdu ir socialine atskirtimi veiksmų planas⁴⁰, kuriame Lietuva įvardina savo įsipareigojimus imtis visapusiškų įvairias sritis (užimtumą, švietimą, sveikatos apsaugą, socialinę apsaugą ir kt.) apimančių veiksmų silpniausių gyventojų grupių padėčiai pagerinti, jų galimybėms padidinti bei jų skurdui ir socialinei atskirčiai sumažinti, kartu atsižvelgiant į skirtingą moterų ir vyrų padėtį, problemas ir poreikius. Šis veiksmų planas labai svarbus dokumentas kovai su kurdu ir socialine atskirtimi. Planas yra suderintas su ministerijomis, žinybomis bei socialinių partnerių atstovais, jam yra pritarta Ministrų pasitarime.

2008 m. spalio 22 d. Europos Parlamento ir Tarybos sprendimu Nr. 1098/2008/EB dėl Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metų 2010 – ieji m. paskelbti kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metais. Šiame sprendime numatomi tikslai kovojant su skurdu ir socialine atskirtimi bei gairės kaip jų pasiekti. Šiuo sprendimu numatytų veiksmų įgyvendinimo laikotarpis nuo 2009 m. sausio 1d. iki 2010 m. gruodžio 31 d. Valstybės narės įgyvendindamos sprendimą dėl Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metų vadovaujasi atviro koordinavimo metodu. Vadovaujantis minėtu sprendimu Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos ministro 2009 m. liepos 1 d. įsakymu Nr. A1-431 patvirtinta Nacionalinė 2010-ųjų Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metų programa⁴¹.

19 proc. vaikų Europos Sąjungoje gyvena skurdo ir nepritekliaus sąlygomis. Tikėtina, kad šiems vaikams sunkiau seksis mokykloje, bus blogesnė jų sveikata, ateityje jiems bus sunkiau rasti darbą. Jiems kyla pavojus patekti į užburta ratą, kuris galiausiai perduoda šią problemą iš kartos į kartą. Būtent todėl ES ir valstybių narių didžiausias prioritetas – kova su vaikų skurdu.

Naujuose Europos lygmens tyrimuose atlikta nuodugni problemos analizė, ir tai turėtų padėti užkirsti kelią šiai problemai ir sėkmingiau su ja kovoti. Paaiškėjo, kad veiksmingiausi būdai kovoti su vaikų skurdu yra tie, kuriais tėvų grąžinimo į darbą

⁴⁰ Socialinės apsaugos ir darbo ministerija *Lietuvos Respublikos 2004-2006 metų nacionalinis kovos su skurdu ir socialine atskirtimi veiksmų planas* [interaktyvus]. [žiūrėta 2010-03-13]. Prieiga per internetą: < <http://www.socmin.lt/> >

⁴¹ Valstybės žinios, 2009, Nr. 83-3448.

priemonės derinamos su minimalių pajamų šeimoms mechanizmais ir geriau prieinamomis svarbiausiomis paslaugomis (pvz. vaikų priežiūros, švietimo, būsto ir sveikatos apsaugos). Be to, geriausi rezultatai pasiekiami tose valstybėse, kuriose bendros pašalpos visoms šeimoms derinamos su tikslinėmis, skirtomis labiausiai pažeidžiamoms šeimoms. Dauguma ES valstybių narių jau nustatė tikslus, o daugelis vyriausybių ėmėsi priemonių kovai su įvairiais vaikų skurdo aspektais stiprinti⁴².

Kiekviena Europos Sąjungos narė, dalyvaudama 2010-ųjų Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metų prioritetų įgyvendinime, parengė Nacionalines programas. Pasirenkant siektinus prioritetus ir tikslus, reikėjo atsižvelgti ne tik į priimto ES Parlamento ir Tarybos sprendimo nuostatas, bet ir tikslus, kurie buvo įvardinti 2008-2010 m. Nacionalinėse socialinės aprėpties strategijose⁴³. Lietuva Nacionalinėje 2010-ųjų Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metų programoje kaip vieną iš pagrindinių kovos su skurdu ir socialine atskirtimi tikslų yra įvardinusi vaikų skurdo ir socialinės atskirties mažinimą. Šios programos tikslai yra stiprinti šeimos statusą, mažinant vaikų skurdą ir socialinę atskirtį, stiprinti bendruomenių vaidmenį, mažinant vaikų skurdą ir socialinę atskirtį ir visuomenės informavimas. Šių tikslų įgyvendinimo esmė yra viešinimas. Bus organizuojamos akcijos, konkursai, parodos, televizijos laidos, įtraukiami suinteresuoti asmenys, vaikai patiriantys skurdą, siekiant atkreipti visuomenės dėmesį į spręstinas problemas. Kaip numatyta Nacionalinėje 2010-ųjų Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metų programoje, siekiant užsibrėžto tikslo – stiprinti šeimos statusą, mažinant vaikų skurdą ir socialinę atskirtį bus įgyvendinamos numatytos priemonės nacionaliniu, regioniniu ir vietos lygmenimis. Šių priemonių atsakingi vykdytojai – Socialinės apsaugos ir darbo ministerija, kaip Nacionalinė įgyvendinančioji institucija, ir nevyriausybinė organizacija, laimėjusi konkursą. Priemonės vykdomos ES biudžeto ir Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos lėšomis, kiekvienos šalies indėlių sudarant lygiomis 50 procentų dalimis.

Tokių problemų kaip skurdo ir socialinės atskirties viešinimas yra reikšmingas, atkreipiant visuomenės dėmesį, tačiau tai yra pradinis etapas kovojant su šiuo reiškiniu. Projektų įgyvendinimo metu bus atkreiptas visuomenės dėmesys, bus paremti skurdą patiriantys vaikai, jų šeimos įvairių akcijų metu, tačiau projektai neužtikrins veiklos tęstinumo ir viskas grįš į pradinę padėtį, jeigu nebus derinamos kelios veiksmingos priemonės kovojant su skurdu ir socialine atskirtimi. Dėl šios priežasties, turėtų būti derinamas viešinimas bei Lietuvos įstatyminės bazės peržiūrėjimas ir tobulinimas. Taip

⁴² Nacionalinis skurdo mažinimo organizacijų tinklas *Skurdas Europoje – realus ir neatidėliotinų veiksmų reikalaujantis iššūkis* [interaktyvus]. [Žiūrėta 2010-03-12]. Prieiga per internetą: < <http://www.skurdas.lt/> >.

⁴³ *Cit op*, 40, p. 38-46.

būtų ne tik įgyvendintas ES Parlamento ir Tarybos sprendimas dėl Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metų⁴⁴, bet taip būtų pasiektas optimaliausias rezultatas įgyvendinant ES institucijų formuojamą politiką, tikslingai panaudojant ES ir Lietuvos biudžeto lėšas bei tobulinant Lietuvos įstatyminę bazę. Išvardintos priemonės, užtikrintų efektyviausią kovos su skurdu ir socialine atskirtimi įgyvendinimo politiką.

Kaip jau buvo minėta anksčiau ES institucijų kompetenciją skurdo ir socialinės atskirties mažinimo srityje yra ribota, ta prasme, kad nėra numatyta galimybė ES institucijoms priimti direktyvų, šioje srityje apsiribojama valstybių narių bendradarbiavimo koordinavimu. Manoma, kad negali būti priimta direktyva šioje socialinės politikos srityje, galiojanti visoms valstybės narėms, nes kiekviena šalis turi savo ypatumų ekonomikos ir socialinės politikos įgyvendinimo sferoje. Todėl būtų sunku pasiekti direktyvos prigimtinį tikslą – direktyvos nuostatas, reguliuojančias socialinės apsaugos santykius, perkelti į valstybių narių nacionalinę teisę per joje nurodytą terminą. Skirtingose ES valstybėse yra skirtingi skurdo ir socialinės atskirties egzistavimo mastai, todėl visoms valstybėms narėms numatyti vienodas sąlygas įveikti skurdą ir socialinę atskirtį būtų neteisinga. Tuo tarpu būtų be pagrindo ir neteisėtai ignoruojama ES institucijų kompetencija socialinės politikos srityje mažinant skurdą ir socialinę atskirtį, nepaminint kitų veiksmingų instrumentų sukurtų ES lygmeniu kovojant su skurdu ir socialine atskirtimi, tokių kaip sprendimai, įvairūs nutarimai, programos (veiksmų planai), tarptautinės sutartys. Sprendimai yra administracinio pobūdžio ES teisės aktai, kurie neveikimo atveju sukelia panašių padarinių kaip ir direktyvos. Nutarimai, programos (veiksmų planai) – svarbūs formuojant ir įgyvendinant socialinę politiką. Tarptautinės sutartys – neatsiejamoms ES teisės dalis ir yra privalomos jas pasirašiusioms valstybėms narėms. Galima teigti, kad ES institucijų priimtų teisės aktų veikimas socialinės politikos srityje kovojant su skurdu ir socialine atskirtimi nėra tiesioginio veikimo, bet yra reikšmingi formuojant socialinę politiką bei turi įtakos Lietuvos įstatymų leidybai.

Apibendrinant, galima teigti, kad ES institucijų priimti teisės aktai yra reikšmingi formuojant Lietuvos socialinę politiką bei turi įtakos įstatymų leidybai, tačiau Lietuvos įsipareigojimai ES atžvilgiu, vykdomi tik patvirtintos Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos rėmuose. Taip yra dėl to, kad kuriant socialinės aprėpties strategijas, neįtraukiamos naujos priemonės padedančios kovoti su skurdu ir socialine atskirtimi, o

⁴⁴ Europos Parlamento ir Tarybos 2008 m. spalio 22 d. sprendimas Nr. 1098/2008/EB „Dėl Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metų (2010 m.)“.

perkeliamos tik tos priemonės, kurias yra numachiusi Vyriausybė savo programai įgyvendinti.

Socialinės aprėpties strategijos Lietuvoje, tvirtinamos Vyriausybės posėdžio protokolu. Būtų tikslinga atsižvelgti į kitų šalių patirtį – strategijas tvirtinti įstatymu. Taip į socialinės atskirties ir skurdo problemas būtų žvelgiama globaliau, neapsiribojant Vyriausybės patvirtinta programa. Tokiu būdu Vyriausybė remdamasi fundamentaliomis strategijų nuostatomis tvirtintų savo programą, kas užtikrintų socialinės paramos priemonių įgyvendinimo nuoseklumą, tęstinumą bei efektyvumą. Taip būtų ne tik efektyviai įgyvendinami Lietuvos įsipareigojimai ES atžvilgiu, bet ir kuriamos naujos progresyvios priemonės socialinės politikos srityje.

3. LIETUVOS SOCIALINĖS APSAUGOS TEISĖS INSTRUMENTAI KOVOJANT SU SKURDU IR SOCIALINE ATSKIRTIMI

3.1. Socialinės apsaugos sistema – socialinis draudimas ir socialinė parama

Šiame skyriuje trumpai apibūdinsime Lietuvos socialinės apsaugos sistemą, jos sudedamąsias dalis. Analizuosime Lietuvos socialinės paramos instrumentų taikymo ir veikimo efektyvumą, kovojant su skurdu ir socialine atskirtimi, per piniginę paramą, socialines paslaugas bei kitas taikomas priemones. Taip pat pateiksime socialinės apsaugos teisės instrumentų santykį kovojančių su skurdo ir socialinės atskirties priežastimis bei pasekmėmis.

Socialinė apsauga neatsiejama nuo socialinės politikos termino. Trumpai aptarsime socialinės apsaugos ir socialinės politikos santykį. Valstybės socialinė politika – tai piniginių išmokų ir paslaugų paskirstymas atsižvelgiant į gaunamų pajamų dydį ar jų praradimą arba nemokamą socialinių paslaugų teikimą nepakankamai aprūpintiems piliečiams. Pagrindinis žmonių gyvenimo šaltinis yra darbo pajamos. Tam tikra visuomenės dalis – seni žmonės, neįgalieji, ligoniai – negali dalyvauti darbo rinkoje. Kitaip juos galima pavadinti socialinės rizikos grupe. Kad galima būtų užtikrinti tokių žmonių normalų gyvenimą, jais turi pasirūpinti valstybė. Tuo tikslu kuriama socialinės apsaugos sistema, kurios esmė – lėšas perskirstyti tarp darbingų ir nedarbingų asmenų bei gaunančių mažas pajamas⁴⁵.

Kalbant apie socialinę apsaugos teisę ir jos instrumentus kaip priemones, kovojant su skurdu ir socialine atskirtimi, pirmiausiai reiktų, apibrėžti, socialinės apsaugos sampratą, apibūdinti socialinės apsaugos sistemą, jos veikimo principus.

Socialinės apsaugos sąvoka interpretuojama įvairiai, kai kuriose valstybėse socialinės apsaugos apibrėžimas pateikiamas įstatyme, tačiau kai kuriose šalyse gali ir nebūti socialinės apsaugos apibrėžimo⁴⁶. Lietuvoje yra pastarasis variantas – įstatymų leidėjas, nėra apibrėžęs socialinės apsaugos sampratos įstatymo lygmeniu. Tarptautinėje teisėje taip pat nėra socialinės apsaugos apibrėžimo, priežastis yra ta, kad kiekviena valstybė savaip traktuoja, kas yra laikoma socialine apsauga nacionalinėje teisės sistemoje⁴⁷. Profesorius Danny Pieters socialinę apsaugą apibūdina kaip visumą priemonių, kurių dėka sukuriamas solidarumas tarp žmonių, netekusių darbo pajamų, arba

⁴⁵ IŠORAITĖ, Margarita. *Socialinių paslaugų administravimas*. Vilnius: Saulelė, 2007, p. 27.

⁴⁶ *Cit op.*, 23, p. 11.

⁴⁷ PETRYLAITĖ, Vida, Socialinės apsaugos sistemų koordinavimo srities nustatymo problematika reglamentuojant kai kurias Lietuvos socialinės apsaugos išmokas. *Jurisprudencija*, 2008, Nr. 8 (110), p. 91.

turėjusių ypatingų išlaidų⁴⁸. Kitaip tariant, socialinė apsauga yra valstybės teikiamų priemonių visuma asmenims, susidūrusiems su kokia nors socialine rizika – senatve, mirtimi, nedarbingumu, nedarbu, neįgalumu, liga, motinyste, našlyste, nelaimingais atsitikimais darbe ir profesinėmis ligomis, bei šeimos našta. Valstybės socialinė apsauga gali būti teikiama asmenims, susidūrusiems su socialine rizika, socialinio draudimo arba socialinės paramos forma. Į socialinės paramos sąvoką, gali patekti ne tik tradicinė socialinė parama, bet ir taip vadinama universali arba kategorinė socialinė parama, skiriama neatsižvelgiant į asmens turtinę padėtį, pavyzdžiui, laidojimo pašalpa. Valstybė laisvai pasirenka, kokia iš šių formų bus naudojama socialinių rizikų atvejais⁴⁹. Galima situacija, kad socialinio draudimo forma būtų pakeista į socialinės paramos formą užtikrinat efektyvią valstybės vykdomą socialinę apsaugą. Pavyzdžiui, kaip tai dabar siūloma Lietuvos laisvosios rinkos instituto specialistų parengtoje valstybinio socialinio draudimo sistemos reformos koncepcijoje⁵⁰, kad kai kurios socialinio draudimo išmokos gali būti priskirtinos socialinei paramai, tai yra finansuojamos iš valstybės biudžeto, pavyzdžiui, motinystės (tėvystės) pašalpos, mokamos tėvams, auginantiems vaikus iki dviejų metų. Tai būtų minėtas socialinės apsaugos formos pakeitimas, o pati apsauga išliktų.

Tikslinga išryškinti socialinio draudimo formos ir socialinės paramos formos skirtynes, kalbant apie socialinę apsaugą. Socialinio draudimo ypatumas, yra tas, kad kiekvienas apdraustas asmuo, patekęs į socialinės rizikos situaciją, turi teisę gauti socialinio draudimo pašalpą ar pensiją be papildomo jo lėšų patikrinimo. Nustatoma ar asmuo prieš tai buvo apdraustas, ar mokėjo įmokas į draudimo fondą. Draudimo pašalpos ar pensijos mokamos atsižvelgiant į buvusias asmens pajamas ir įmokų dydžius pervestus draudimo fondui. Asmuo didele dalimi pats įtakoja pašalpų ir pensijos dydį. Asmuo mokėjęs didesnes įmokas draudimo fondui, patekęs į socialinės rizikos situaciją gaus didesnę draudimo pašalpą ar pensiją, negu asmuo mokėjęs mažesnes įmokas draudimui fondui.

Tuo tarpu, socialinė parama yra teikiama asmenims, jei jie neturi lėšų pragyvenimui ir yra nepajėgūs pasirūpinti savimi. Kiekvienas pretenduojantis gauti socialinę paramą turi būti pasirengęs testui, kurio metu tikrinama ar jo pajamos pakankamai mažos gauti

⁴⁸ *Cit op.*, 23, p. 11.

⁴⁹ *Ar įmanoma visiškai atsisakyti valstybinio socialinio draudimo?* [interaktyvus]. 2010-02-09 [žiūrėta 2010-03-13]. Prieiga per internetą: < <http://www.infolex.lt/> >.

⁵⁰ Lietuvos laisvosios rinkos institutas *Valstybinio socialinio draudimo, valstybinių pensijų ir sveikatos draudimo sistemų permainos KONCEPCIJA* [interaktyvus]. 2010-01-26 [žiūrėta 2010-03-13]. Prieiga per internetą: <http://www.lrinka.lt/>.

valstybės garantuojamai paramai⁵¹. Jeigu pajamos netestuojamos, tai tikrinama ar paramos gavėjas atitinka teisės aktuose numatytas sąlygas bei kriterijus paramai gauti. Abiem minėtais atvejais vyksta paramos gavėjų pajamų ar susiklosčiusių gyvenimo aplinkybių vertinimas. Socialinė parama viena iš svarbiausių priemonių, skurdo ir socialinės atskirties reguliavimo srityje. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas (toliau – Konstitucinis Teismas) 1997 m. kovo 12 d. nutarime⁵² išaiškino, kad socialinė parama yra teikiama asmenims, kuriems reikalinga parama, bet kurie neturi teisės gauti aprūpinimo iš socialinio draudimo fondo ar iš jo gauna per mažai gyvenimui būtinų lėšų. Socialinės paramos šaltinis – valstybės arba savivaldybių biudžetai. Svarbu paminėti, kad socialinė parama yra efektyvi priemonė skurdui ir socialinei atskirčiai mažinti. Tačiau vien teikiant socialinę paramą skurstantiesiems, nesukuriant naujų priemonių skurdo ir socialinės atskirties prevencijos srityje, valstybės teikiama parama negali užtikrinti efektyvesnių rezultatų kovojant su skurdu ir socialine atskirtimi.

Atskyrę socialinio draudimo nuo socialinės paramos formas, šiame darbe analizuosime socialinės paramos reikšmingumą, kaip priemonės mažinant atskirų asmenų grupių diferenciaciją dėl esamų nepakankamų pajamų pragyvenimui, atsiradusių, kaip socialinės rizikos situacijos pasekmė. Kalbėdami apie socialinę paramą apimsime ir vieną socialinio draudimo išmoką, kuri socialinės apsaugos teisės požiūriu yra tik viena socialinio draudimo išmoka, kuri iš tiesų turi ryškius socialinės paramos bruožus, – tai našlių pensija (minimalaus dydžio išmoka, mokama visiems gavėjams vienodo dydžio, dydis nepriklauso nuo apdraustojų asmens įmokų mokėjimo laikotarpio ir buvusio darbo užmokesčio)⁵³, kurią būtų tikslinga mokėti iš valstybės biudžeto lėšų, priskiriant ją socialinės paramos formai.

3.2. Piniginė socialinė parama

Socialinė parama gali būti teikiama pinigineis išmokomis ir natūra. Piniginę socialinę paramą sudaro fiksuoto dydžio sumos.

Kaip minėjome anksčiau pagrindinis mūsų nagrinėjimo objektas yra socialinė parama, kurią sudaro pensijos, pašalpos, socialinės išmokos, kompensacijos, lengvatos ir socialinės paslaugos. Kiekvieną šių socialinės apsaugos teisės institutų reglamentuoja specialūs įstatymai.

⁵¹ *Cit op.*, 23, p.16.

⁵² Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006-03-14 nutarimas Dėl valstybinių socialinio draudimo pensijų. Valstybės žinios, 1997, Nr. 23-546.

⁵³ *Cit op.*, 49.

Pensijos. Teisė gauti pensiją – svarbi socialinė teisė, kuri kartu su kitomis socialinėmis teisėmis yra įtvirtinta Konstitucijos⁵⁴ 52 straipsnyje, kuriame įtvirtinta nuostata, kad valstybė laiduoja piliečių teisę gauti senatvės ir invalidumo pensijas, socialinę paramą nedarbo, ligos, našlystės, maitintojo netekimo ir kitais įstatymų numatytais atvejais.

Šioje dalyje, atsiribojant nuo valstybinio socialinių draudimo pensijų ir valstybinių pensijų, nagrinėjamos šalpos pensijos, kaip priemonė suteikianti asmeniui socialinę pagalbą atsidūrus krizinėje situacijoje.

Šalpos pensijų skyrimo ir mokėjimo sąlygas bei tvarką reglamentuoja Lietuvos Respublikos valstybinių šalpos išmokų įstatymas⁵⁵. Šalpos pensijos užtikrina minimalias pajamas, numatytas įstatyme, atsidūrus socialinės rizikos situacijoje. Valstybinių šalpos išmokų įstatyme apibrėžtos aplinkybės, leidžiančios pretenduoti į šalpos pensiją bei apibrėžti šalpos pensijų gavėjai. Valstybinių šalpos išmokų įstatyme reglamentuojama socialinių išmokų skyrimo ir mokėjimo tvarka ne maksimaliai efektyvi, įgyvendinant įstatyme nustatytus tikslus. Pavyzdžiui, valstybinių šalpos išmokų įstatymo 5 str. 4 d. nurodyti gavėjai – motinos, pagimdžiusios ir išauginusios iki 8 metų penkis ar daugiau vaikų ir sukakusios senatvės pensijos amžių arba pripažintos nedarbingomis ar iš dalies darbingomis, netekusiomis 60 procentų ir daugiau darbingumo, neminint tarp šalpos pensijos galimų gavėjų – tėvo. Įgyvendinant lyčių lygybės principą ir socialinį teisingumą, būtų tikslinga prie šalpos pensijos gavėjų priskirti ir tėvą, kuris augino vaikus mirus motinai, arba tuo atveju, jeigu jai buvo atimtos motinystės teisės. Minėta įstatymo nuostata yra diskriminacinio pobūdžio, pažeidžianti moterų ir vyrų lygybės principą, įtvirtintą Europos socialinės apsaugos kodekse⁵⁶.

Dar viena problema susijusi su šalpos pensijų skyrimu yra šalpos pensijos skiriamos neįgaliems vaikams. Pasitaiko atvejų, kad socialinės rizikos šeimose šalpos pensijas, skirtas neįgaliems vaikams, tėvai, globėjai, rūpintojai panaudoja ne šeimos gerovei, o savo reikmėm. Šalpos pensijos paskirtis nenurodyta ir labai sunku sukontroliuoti jų panaudojimą. Socialinės pašalpos gali būti pakeistos natūra, šalpos pensijos ne. Dėl šios priežasties, sumažėja taikomo teisės akto efektyvumas.

Valstybinių šalpos išmokų įstatymo 5 str. 2 d., numatyta, kad asmenys pripažinti nedarbingais ar iš dalies darbingais iki jiems sukanka 24 m. turi teisę gauti šalpos pensiją, jeigu jie turi draudžiamųjų pajamų, tai yra dirbantys asmenys. Tuo tarpu to paties

⁵⁴ Valstybės žinios, 1992, Nr. 33-1014.

⁵⁵ Valstybės žinios, 1994, Nr.I-675.

⁵⁶ Socialinės apsaugos ir darbo ministerija Lietuvos Respublikos Europos socialinės apsaugos kodeksas [interaktyvus]. [Žiūrėta 2010-03-13]. Prieiga per internetą: < <http://www.socmin.lt/>>.

įstatymo 19 str. 5 d. numatyta, kad šalpos išmokos neskiriamos ir nemokamos asmenims, sukakusiems senatvės pensijos amžių arba pripažintais nedarbingais ar iš dalies darbingais, netekusiais 60 % ir daugiau darbingumo po 24 m. amžiaus, jeigu jie yra asmenys, nurodyti Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo pensijų įstatymo⁵⁷ 2 str. 1 d. 1-6, 8 ar 9 punktuose, tai yra draudžiami valstybinių socialinių pensijų draudimu. Vadinas, įstatymo leidėjas šalpos pensijų gavėjus skiria į tapusiais nedarbingais ar iš dalies darbingais iki jiems sukako 24 m. ir į tapusius nedarbingais ar iš dalies darbingais po 24 m. amžiaus ir priklausomai nuo to yra skiriama arba ne šalpos pensija, vienodoje socialinės rizikos situacijoje atsidūrusiems asmenims. Vaikystėje susirgęs asmuo pripažintas iš dalies darbingas gaus šalpos pensiją nepriklausomai nuo to ar bus draudžiamas socialiniu pensijų draudimu, tai yra dirbdamas gaus darbo užmokestį ir šalpos pensiją, o asmuo susirgęs po 24 m. ir pripažintas iš dalies nedarbingu turėdamas draudžiamųjų pajamų negali pretenduoti gauti šalpos pensijos. Ši nuostata pažeidžia konstitucinį lygybės prieš įstatymą principą. Galima teigti, kad amžius, kurio metu buvo netektas nedarbingumas, nėra svarbiausias veiksnys, kuris turėtų nulemti šalpos pensijos skyrimo tvarką. Todėl ši įstatymo nuostata turėtų būti peržiūreta ir atitinkamai pakeista, kad nepriklausomai nuo amžiaus asmuo tapęs nedarbingu ar iš dalies darbingu turėtų galimybę gauti šalpos pensiją, nepaisant to turi draudžiamųjų pajamų ar ne. Kita galimybė – suvienodinti Valstybinių šalpos išmokų įstatymo nuostatą nustatančią šalpų gavėjų diferenciaciją pagal amžių ir mokėti šalpos pensiją visiems asmenims netekusiems darbingumo arba iš dalies nedarbingiems, tačiau tik tiems, kurie neturi draudžiamųjų pajamų.

Taip pat Valstybinių šalpos išmokų įstatyme asmenų suskirstymas į tapusius nedarbingais ar iš dalies darbingais iki jiems sukako 24 m. ir į tapusius nedarbingais ar iš dalies darbingais po 24 m. amžiaus tiesiogiai atsiliepia šalpos pensijos dydžiu. Asmenims tapusiems nedarbingais ar iš dalies darbingais iki 24 m. šalpos pensijos yra šių dydžių: netekusiems 75–100 procentų darbingumo, – 2 bazinių pensijų dydžio, netekusiems 60–70 procentų darbingumo, – 1,5 bazinės pensijos dydžio, netekusiems 45–55 procentų darbingumo, – 0,75 bazinės pensijos dydžio. Asmenims tapusiems nedarbingais ar iš dalies darbingais po 24 m. šalpos pensijos yra šių dydžių: netekusiems 75–100 procentų darbingumo (iki 2005 m. liepos 1 d. – pripažintiems I grupės invalidais), – bazinės pensijos dydžio, sukakusiems senatvės pensijos amžių ar netekusiems 60–70 procentų darbingumo (iki 2005 m. liepos 1 d. – pripažintiems II grupės invalidais), – 0,9 bazinės pensijos dydžio. Taigi matome jei asmuo po 24 m. amžiaus neteko 45–55

⁵⁷ Valstybės žinios, 1994, Nr. 59-1153.

procentų darbingumo, jis šalpos pensijos negaus apskritai. Be to ir šalpos pensijų dydžiai priklausomai nuo amžiaus skiriasi. Iš pateiktos analizės, galima daryti išvadą, kad šalpos pensijos dydžiai turėtų būti suvienodinti nepriklausomai nuo to, kokio amžiaus būdamas, šalpos gavėjas tapo nedarbingas ar iš dalies darbingas.

Šalpos pensijos yra viena iš priemonių kovoti su skurdu. Pateiksime trumpą statistinę analizę ar šalpos pensija netekusiems 75 – 100 procentų darbingumo yra ne žemesnė už skurdo ribą ir ar nepasiekė skurdo rizikos lygio.

Metai	Skurdo rizikos riba* (vienam gyvenančiam asmeniui)	Šalpos pensija netekusiems 75 -100 procentų darbingumo (iki 24 m. amžiaus)	Šalpos pensija netekusiems 75 -100 procentų darbingumo (po 24 m. amžiaus)
2005	355	400	200
2006	437	460	230
2007	566	532	266
2008	720	632-720	316-360

Šaltinis: Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos bei Statistikos departamento pateikti duomenys.⁵⁸

* Skurdo rizikos riba – sąlyginis pajamų dydis, už kurį mažesnes disponuojamąsias pajamas gaunantys namų ūkiai priskiriami prie skurstančiųjų.

Iš duomenų pateiktų lentelėje matyti, jog Lietuvoje šalpos pensija ties skurdo riba, o 2007 m. netgi pasiekusi skurdo rizikos lygį. Galima teigti, kad šalpos pensijos netekusiems 75–100 procentų darbingumo iki 24 m. amžiaus yra didžiausia socialinė parama pinigine išraiška ir tai neužtikrinanti minimalaus egzistencinio minimumo. Kitos šalpos pensijos ženkliai mažesnės ir yra žemiau skurdo ribos.

Pagal 2009 m. gruodžio 9 d. priimtą Lietuvos Respublikos socialinių išmokų perskaičiavimo ir mokėjimo laikinąjį įstatymą⁵⁹, šiuo metu, šalpos pensija negali būti didesnė kaip 650 Lt. Iš pateiktos analizės matyti, kad socialinės rizikos situacijoje atsidūrusiems asmenims teikiama parama yra mažesnė už skurdo ribą.

Šalpos našlaičių pensija mokama asmenims, nustatytiems Valstybinių šalpos išmokų įstatyme: nesukakusiems 18 metų; sukakusiems 18 metų ir besimokantiems nustatyta tvarka įregistruotų aukštųjų, aukštesniųjų, profesinių bei bendrojo lavinimo mokyklų dieniniuose skyriuose, tačiau ne vyresnių negu 24 metų; sukakusiems 18 metų ir yra pripažinti neįgaliaisiais (iki 2005 m. liepos 1 d. – invalidais) iki dienos (įskaitytinai), kurią jiems sukako 18 metų, jeigu jie visą laiką nuo 18 metų sukakties yra nedarbingi ar iš dalies darbingi (invalidai). Šalpos našlaičių pensijos dydis yra 0,5 valstybinės socialinio

⁵⁸ www.stat.gov.lt/lt/; www.socmin.lt.

⁵⁹ Valstybės žinios, 2009, Nr. 152-6820.

draudimo bazinės pensijos (šiuo metu yra 360 Lt), vadinasi, našlaičių pensija yra 180 Lt kiekvienam vaikui. Ši šalpos išmoka kiekvienam vaikui sumažėtų, jeigu šeimoje yra 4 ir daugiau vaikų – Valstybinių šalpos išmokų įstatymo 10 straipsnis. Tuo atveju, bendrai 1,5 bazinės pensijos dydžio, skiriama ir mokama visiems mirusiojo vaikams (įvaikiams) lygiomis dalimis. Taip yra sumažinama išmoka vaikui, augančiam daugiavaikėje šeimoje, kurioje, įprastai, būna didesnių finansinių sunkumų. Ši įstatymo nuostata turėtų būti peržiūreta, juo labiau dabar, kai Lietuva 2010 m. skurdo ir socialinės atskirties programoje pasirinko vaikų skurdą kaip prioritetinę sritį.

Taip pat svarbu atkreipti dėmesį į tai, kad taikant Valstybinių šalpos išmokų įstatymą, iškyla administracinių sunkumų, dėl to, kad šalpos išmokas skiria ir moka savivaldybių administracijos. Prieš skiriant šalpos išmokas savivaldybių administracijų darbuotojai turi patikrinti ar asmuo negauna pajamų, mokamų iš SODROS. Nors šalpos išmokos gavėjas ar vienas iš jo tėvų (tėvių), globėjas ar rūpintojas privalo pranešti savivaldybės administracijai apie aplinkybes, turinčias įtakos šalpos išmokos dydžiui ar mokėjimui, per 10 dienų nuo šių aplinkybių atsiradimo dienos, kaip tai nurodyta Valstybinių šalpos išmokų įstatymo 19 str. 15 d., pasitaiko įstatymo pažeidimo atveju, kai gavėjai laiku arba visai nepraneša svarbios informacijos, turinčios įtakos šalpos išmokos skyrimui. Tuomet atsiranda permokėjimai, kurie iš išmokų gavėjų išieškomi savivaldybės administracijos direktoriaus sprendimu arba pagal vykdomuosius dokumentus įstatymų nustatyta tvarka. Tokia situacija apsunkina tiek savivaldybių administracijų, tiek SODROS darbą. Šalpos išmokų gavėjai savivaldybėms turi pristatyti pažymą iš SODROS, kas taip pat nedidina darbo našumo ir efektyvumo, juo labiau, jeigu atsiranda permokos. Dėl įvardintų priežasčių būtų tikslinga nustatyti įstatymu, kad valstybinės šalpos išmokas administruotų SODRA iš valstybės biudžeto lėšų.

Kaip minėta anksčiau kovos su skurdu ir socialine atskirtimi veiksmingumą nagrinėsime per socialinę paramą dėl ribotos darbo apimties. Tačiau panagrinėsime ir vieną socialinio draudimo išmoką, kuri socialinės apsaugos teisės požiūriu turi ryškius socialinės paramos bruožus – valstybinę socialinio draudimo našlių pensiją, šią pensiją reglamentuoja Valstybinių socialinio draudimo pensijų įstatymas. Šios pensijos minimalaus dydžio išmoka, mokama visiems gavėjams vienodo dydžio, dydis nepriklauso nuo apdraustojų asmens įmokų mokėjimo laikotarpio ir buvusio darbo užmokesčio. Valstybinių socialinio draudimo pensijų įstatymo 36 str. nustato našlių pensijos dydį – našlei arba našliui, turinčiam teisę gauti našlių pensiją, našlių pensija skiriama valstybinės socialinio draudimo našlių pensijos bazinio dydžio, kuri tvirtina Vyriausybė Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos teikimu. Šis dydis negali būti mažesnis nei 70 litų. Šiuo

metu nustatytas minimalus šios pensijos dydis, t. y. 70 Lt. Našlių pensija, turėdama ryškius socialinės paramos bruožus, gali būti priskiriama socialinei paramai ir mokama iš valstybės biudžeto.

Išanalizavus socialinės apsaugos teisės instrumentus reglamentuojančius socialinės paramos pensijas, išryškėjo tam tikri įstatymo trūkumai ir jo taikymo sunkumai. Pateikėme galimus tam tikrų įstatymų nuostatų pakeitimus, tobulinant socialinės paramos, kaip priemonės kovoti su skurdu ir socialine atskirtimi, veiksmingumą.

Socialinės išmokos. Valstybinės šalpos išmokos yra vienas iš socialinės apsaugos teisės instrumentų, kovojant su skurdu ir socialine atskirtimi. Šalpos išmokų rūšis, šių išmokų finansavimo šaltinį, teisę į šalpos išmokas turinčius asmenis, šių išmokų skyrimo ir mokėjimo sąlygas bei tvarką reglamentuoja Valstybinių šalpos išmokų įstatymas. Minėtas įstatymas sukuria apsauginį mechanizmą, kurio paskirtis užtikrinti minimalias pajamas asmenims atsidūrusiems socialinės rizikos situacijose. Taip bandoma apsaugoti labiausiai pažeidžiamas socialinės rizikos grupes, tokias kaip neįgalieji, asmenys pripažinti nedarbingais ar dalinai darbingais, tėvai (įtėviai), globėjai ar rūpintojai, kurie yra sukakę senatvės pensijos amžių arba pripažinti nedarbingais ar iš dalies darbingais, netekusiais 60 procentų ir daugiau darbingumo, ir kurie ne mažiau kaip 15 metų slaugė namuose neįgaliuosius, motinos, pagimdžiusios ir išauginusios iki 8 metų penkis ar daugiau vaikų ir sukakusios senatvės pensijos amžių arba pripažintos nedarbingomis ar iš dalies darbingomis ir asmenys, sukakę senatvės pensijos amžių arba pripažinti nedarbingais ar iš dalies darbingais, kurių egzistavimas visuomenėje dažniausiai yra skurdo ir socialinės atskirties priežastis.

Lietuvos Respublikoje šalpos išmokoms, priskiriamos slaugos ar priežiūros (pagalbos) išlaidų tikslinės kompensacijos. Slaugos ar priežiūros (pagalbos) išlaidų tikslinės kompensacijos skiriamos ir mokamos tik tais atvejais, kai vaikai, kuriems nustatytas sunkus ar vidutinis neįgalumas, nedarbingi ar iš dalies darbingi asmenys, netekę 60 procentų ir daugiau darbingumo, pripažinti tokiais iki dienos (įskaitytinai), kurią jiems sukanka 24 metai, netekusiais 60 procentų ir daugiau darbingumo, po 24 metų sukakties dienos, tačiau ne vėliau kaip iki dienos (įskaitytinai), kurią jiems sukanka 26 metai, netekę 60 procentų ir daugiau darbingumo asmenys pripažinti nedarbingais po 24 metų amžiaus ir sukakę senatvės pensijos amžių neįgalieji slaugomi ar prižiūrimi namuose. Atkreiptinas dėmesys į tai, kad egzistuoja labai didelis atotrūkis tarp slaugos ir priežiūros (pagalbos) išmokų. Slaugos išmoka nustatyta 900 Lt., tuo tarpu priežiūros (pagalbos) maksimali išmoka yra 360 Lt (įsigaliojus Socialinių išmokų perskaičiavimo ir mokėjimo laikinajam įstatymui, šio įstatymo 4 str. 2 d. nustatyta, išmokų gavėjams

savivaldybių administracijos moka 85 procentus jiems paskirtos slaugos ir priežiūros (pagalbos) išlaidų tikslinės kompensacijos, tai yra atitinkamai slauga – 765 litai ir maksimali priežiūros (pagalbos) išmoka – 306 litai). Slauga nuo priežiūros (pagalbos) atskiriama vadovaujantis 2008 m. birželio 28 d. Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministro ir Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministro įsakymu dėl Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministro ir Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministro 2005 m. gegužės 4 d. įsakymu Nr. A1-120/V-346 „Dėl specialiųjų nuolatinės slaugos, nuolatinės priežiūros (pagalbos), lengvojo automobilio įsigijimo ir jo techninio pritaikymo išlaidų kompensacijos ir transporto išlaidų kompensacijos poreikių nustatymo kriterijų sąrašo, tvarkos aprašo ir pažymų formų patvirtinimo“ pakeitimo⁶⁰. Pagal nustatytus kriterijus skiriamos slaugos arba priežiūros (pagalbos) išmokos, tačiau labai svarbu paminėti, kad pagal minėtus kriterijus dažnai sunku nustatyti kokią slaugos ar priežiūros (pagalbos) išmoką skirti. Viena problema yra tai, kad atsiranda piktnaudžiavimo atvejų nustatant slaugos ar priežiūros (pagalbos) poreikį, kita problema, kad kiekvienas žmogus yra individualus, pasižymintis stipresnėmis ar silpnesnėmis fiziologinėmis savybėmis ir ką taip pat turėtų būti atsižvelgiama skiriant išmoką. Galima būtų peržiūrėti išmokų dydžius ir sumažinti tarp jų esantį didelį atotrūkį arba sukurti apsauginį mechanizmą užkertantį kelią piktnaudžiavimams, skiriant slaugos ar priežiūros išmokas.

Šalpos kompensacijos pagal Valstybinių šalpos išmokų įstatymą mokamos tėvams (įtėviams), kurie iki 1995 m. sausio 1 d. ne mažiau kaip 10 metų slaugė namuose vaikus invalidus arba vaikus, pripažintus I ar II grupės invalidais nuo vaikystės arba tapusius I ar II grupės invalidais iki 18 metų, taip pat motinoms, kurios iki 1995 m. sausio 1 d. pagimdė penkis ar daugiau vaikų ir išaugino juos iki 8 metų. Šios šalpos kompensacijos išmokos mokamos asmenims, kai jie sukanka amžių, penkeriais metais mažesni už senatvės pensijos amžių, arba pripažįstami nedarbingais ar iš dalies darbingais asmenimis, netekusiais 60 procentų ir daugiau darbingumo. Šalpos kompensacija yra 1,5 bazinės pensijos dydžio, tai yra 540 litų (įsigaliojus Socialinių išmokų perskaičiavimo ir mokėjimo laikinajam įstatymui, šio įstatymo 4 str. 2 d. nustatyta, išmokų gavėjams savivaldybių administracijos moka 85 procentus jiems paskirtos šalpos kompensacijos, taigi šiuo metu iki 2011m. gruodžio 31 d. ši išmoka lygi 459 litų). Tai yra pakankamai maža suma, skiriama asmeniui, atsidūrusiam, įstatyme nurodytoje, socialinės rizikos situacijoje.

⁶⁰ Valstybės žinios, 2008, Nr. 75-2995.

Kalbant apie socialines išmokas, reiktų paminėti ir Išmokas vaikams, kurias reglamentuoja Lietuvos Respublikos išmokų vaikams įstatymas⁶¹. Tiesa, šio įstatymo paskirtis nėra kovoti su skurdu ir socialine atskirtimi. Išmokos vaikams skiriamos užtikrinti stabilias pajamas šeimoms, kurių išlaidos šoktelėjo aukštyn, padidėjus šeimos narių skaičiui. Deja, Lietuvoje esant žemam ekonomikos lygiui visuomenėje dažnai įprasta vertinti išmokas vaikams kaip pašalpą sunkiai besiverčiančioms šeimoms. Dažnai tai būna vienintelis pragyvenimo šaltinis ir paskata taip padidinti šeimos pajamas gimstančių vaikų skaičiaus sąskaita. Tai yra dažnas reiškinyz egzistuojantis asocialiuose šeimose. Tiesa įstatymų leidėjas Išmokų vaikams įstatymo 17 str. yra numatęs šių išmokų panaudojimo ne pagal paskirtį riziką ir įtraukęs įstatymo nuostatą, kad išmokos vaikams gali būti teikiamos vienu iš šių būdų: pinigineis lėšomis vaiką prižiūrinčiai motinai ar tėvui (įmotei ar įtėviui); pinigineis lėšomis vyresniam kaip 16 metų vaikui; maisto produktais, drabužiais, avalyne, higienos reikmenimis ir kitomis vaikams būtinomis prekėmis; kortelėmis, skirtomis pirkti maisto parduotuvėse; talonais maitinimui; paslaugomis, vadovaujantis Socialinių paslaugų įstatymu; apmokant vaikų maitinimo išlaidas mokyklose ar dienos centruose; apmokant vaikų išlaikymo išlaidas ikimokyklinėse įstaigose ir kitais savivaldybių tarybų nustatytais būdais. Tai yra sveikintinas žingsnis užtikrinantis įstatymo iškeltų tikslų įgyvendinimą – išmokų panaudojimo pagal paskirtį užtikrinimas. Kitą vertus, šios nuostatos, kad pinigine išmoka vaikui gali būti pakeista natūra jau turi, priemonės kovoti su skurdu ypatybių, kadangi jau vyksta šeimų vertinimas. Taip bandoma užtikrinti bent minimalių poreikių patenkinimą, tokių kaip maisto ar drabužių.

Socialinės apsaugos teisės instrumentai kovojantys su skurdu ir socialine atskirtimi yra tokie teisės aktai, pagal kurių nustatytus kriterijus atliekamas socialinės paramos gavėjų pajamų testas. Pakeitus Išmokų vaikams įstatymą, išmokas tiesiogiai susiejus su išmokų gavėjų pajamomis, šiame darbe tikslinga aptarti išmokas tiesiogiai susijusias su pajamų, turto testavimu. Nuo 2009 m. kovo 1 d. iki 2010 m. gruodžio 31 d. Išmokų vaikams įstatymo 6 str. 8 d. buvo įteisintas išmokų vaikams mokėjimas vyresniems nei 3 metų įvertinus šeimos pajamas. Nustatyta, kad vyresniems vaikams išmoka vaikui mokama tada, kai šeimos pajamos kiekvienam šeimos nariui per mėnesį neviršija 3 valstybės remiamų pajamų dydžių (kai valstybės remiamos pajamos yra 350 litų, tai sudaro 1050 litų). Taip pat Išmokų perskaičiavimo ir mokėjimo laikinojo įstatymo 12 str. 3 d. įtvirtintas pajamų testas, vaikų išmokoms iki 2 metų, taikomas nuo 2010 m. sausio 1 d. iki 2011 m. gruodžio 31 d. Šeimos ar bendrai gyvenančių asmenų auginamam ir (ar)

⁶¹ Valstybės žinios, 1994, Nr. 89-1706.

globojamam vaikui nuo gimimo dienos iki 2 metų yra skiriama ir mokama 0,75 bazinės socialinės išmokos dydžio išmoka per mėnesį (šiuo metu tai sudaro 97, 50 litų), jeigu vaiko tėvai ar globėjai pagal Ligos ir motinystės socialinio draudimo įstatymą už tą vaiką negauna socialinio draudimo motinystės (tėvystės) pašalpos arba ją gauna, tačiau ši pašalpa yra mažesnė negu 1,5 valstybės remiamų pajamų dydžio (šiuo metu tai yra 525 litų). Išmokas vaikams pririšus prie pajamų testo, siekiama sumažinti valstybės biudžeto išlaidų lėšas. Tačiau įstatymo numatytas pajamų testas yra nepalankus skurstančiosioms šeimoms. Pagal Išmokų perskaičiavimo ir mokėjimo laikinąjį įstatymą vaikui iki 2 metų išmoka mokama tik tuo atveju, jei tėvai gauna socialinio draudimo motinystės (tėvystės) pašalpą mažesnę negu 1,5 valstybės remiamų pajamų dydžio. Tai yra pajamos, kurios yra ženkliai mažesnės už skurdo ribą.

Kaip nurodoma Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos 2008 – 2009 m. Socialiniame pranešime⁶² išmokos vaikui mokėjimas atsižvelgiant į šeimos pajamas vyresniems negu 3 metų vaikams, yra valstybės paramą nedideles pajamas turinčioms šeimoms, auginančioms vaikus užtikrinanti priemonė. Ir šios nuostatos galiojimas susijęs su ekonominės krizės laikotarpiu, o nuo 2011m. bus įgyvendinamas kiekvieno vaiko rėmimas nepriklausantis nuo šeimos pajamų. Apskritai išmokos vaikams neturėtų būti skiriamos atsižvelgiant į pajamas, nes pagal savo prigimtį, tai nėra instrumentas kovojantis su skurdu ir socialine atskirtimi.

Pašalpos ir kompensacijos. Įgyvendinant Lietuvos Respublikos piniginės socialinės paramos nepasiturinčioms šeimoms ir vieniems gyvenantiems asmenims įstatymo nuostatas, Lietuvoje taikoma pajamų ir turto įvertinimu pagrįsta piniginės socialinės paramos teikimo sistema. Nepasiturintiems gyventojams mokama socialinė pašalpa, kurios paskirtis garantuoti lėšas pagrindiniams fiziologiniams poreikiams tenkinti ir teikiamos būsto šildymo išlaidų, išlaidų karštam bei šaltam vandeniui kompensacijos (toliau – kompensacijos), skirtos būsto išlaikymo išlaidoms iš dalies padengti.

Socialinių pašalpų ir kompensacijų paskirtis mažinti nepasiturinčių šeimų socialinę atskirtį, skurdo riziką bei tobulinti socialinės paramos sistemą. Piniginės socialinės paramos nepasiturinčioms šeimoms ir vieniems gyvenantiems asmenims įstatymo paskirtis apsaugoti nuo skurdo, labiausiai nepasiturinčius visuomenės narius.

Analizuojant pašalpų ir kompensacijų efektyvumą, taikant socialinę paramą tikslinga apžvelgti šios paramos raidą. Nuo 2004 metų balandžio 1 d. įsigaliojus Piniginės

⁶² Socialinės apsaugos ir darbo ministerija 2008-2009 m. *Socialinis pranešimas*, 95 psl. [interaktyvus]. [Žiūrėta 2010-03-13]. Prieiga per internetą: < <http://www.socmin.lt/> >.

socialinės paramos mažas pajamas gaunančioms šeimoms (vieniems gyvenantiems asmenims) įstatymui bei nuo tų pačių metų spalio 1 d. priėmus kai kuriuos šio įstatymo patobulinimus, šalyje pradėta įgyvendinti vieninga pajamų ir turto įvertinimo principu teikiamos piniginės socialinės paramos, garantuojančios nepasiturintiems gyventojams minimalias lėšas prasimaitinti bei būtiniausioms komunalinėms paslaugoms apmokėti, sistema.

Viena iš svarbiausių problemų skiriant piniginę socialinę paramą iki 2004 metų balandžio 1 d. įstatymo įsigaliojimo buvo ta, kad buvo įvertinamos tik turimos šeimos pajamos (darbo pajamos, pensijos, pašalpos ir kt.), bet visai neatsižvelgiama į turimą turtą. Oficialiai gaunamos šeimos narių pajamos dažnai neatspindėdavo realios šeimų materialinės padėties. Pasitaikydavo daug piktnaudžiavimo atvejų, pavyzdžiui turimas turtas buvo perrašomas pensinio amžiaus tėvams, giminaičiams ir taip būdavo nesąžiningai pasinaudojama kompensacijomis, skirtomis labiausiai skurstantiesiems. Tai buvo neteisinga sąžiningų paramos gavėjų atžvilgiu – dalis paramos patekdavo ne labiausiai jos stokojančioms šeimoms, taip pat buvo piktnaudžiaujama valstybės teikiama parama.

Nuo 2004 metų balandžio 1 d. pagal naujojo įstatymo nustatytą tvarką į piniginę socialinę paramą turėjo teisę tos šeimos ar vieni gyvenantys asmenys, kurių viso turimo turto vertė neviršija jų gyvenamajai vietai nustatyto vidutinio turto lygio. Todėl kiekvienam Lietuvos savivaldybių centrui, rajonui, miestui, miesteliui ar kaimo vietai buvo nustatyta normatyvinė turto vertė. Nustatant viso šeimos ar asmens turimo turto dydį, buvo neatsižvelgiama į turimą nebrangų turtą. Be to į šeimos (asmens) turimą turtą buvo visai neįskaitomos akcijos, obligacijos, vekseliai ir kiti vertybiniai popieriai bei pajai, meno kūriniai ir juvelyriniai dirbiniai.

Piniginės socialinės paramos mažas pajamas gaunančioms šeimoms (vieniems gyvenantiems asmenims) įstatymo pakeitimai buvo būtini ir atspindėjo įstatymo iškelto tikslo įgyvendinimą. Įstatymo leidėjas ėmėsi priemonių apsaugoti labiausiai skurstančiuosius kiek įmanoma eliminuojant nesąžiningus paramos gavėjus iš socialinių pašalpų ir kompensacijų gavėjų rato. Tuo metu ne tik pajamų, bet ir turto vertinimas skiriant socialinę paramą atspindėjo to meto realijas.

2006 m. gruodžio 1 d. tikslinant Lietuvos Respublikos piniginės socialinės paramos mažas pajamas gaunančioms šeimoms (vieniems gyvenantiems asmenims) įstatymo nuostatas, įstatymas buvo išdėstytas nauja redakcija, pakeistas įstatymo pavadinimas į „Piniginės socialinės paramos nepasiturinčioms šeimoms ir vieniems gyvenantiems

asmenims įstatymas“, kuris tiksliau apibūdina įstatymo paskirtį, kai parama teikiama įvertinus ne tik pajamas, bet ir turimą turtą.

Nuo 2006 m. gruodžio 1 d. įstatymu suteikta teisė gauti piniginę socialinę paramą iš karto (o ne po 6 mėnesių registravimosi laikotarpio) nuo įsiregistravimo darbo biržoje: asmenims, kuriems iki senatvės pensijos yra likę ne daugiau kaip 5 metai; baigusiems mokyklas abiturientams bei absolventams; asmenims, netekusiems 45-55 procentų darbingumo (III grupės invalidams); motinai (tėvui), kai auginamam vaikui sukanka 3 metai; asmenims, kurie dirbo pagal terminuotą, sezoninę, laikinąją ar patarnavimo darbo sutartį, jai pasibaigus; asmenims, slaugiusiems šeimos narį; asmenims, grįžusiems iš laisvės atėmimo vietų. Taip pat buvo padidinta kompensacija už šildymą.

Socialinės rizikos šeimoms socialinę pašalpą numatyta teikti savivaldybėms nustatyta tvarka alternatyviomis paramos formomis: maisto produktais, drabužiais ir kitomis prekėmis, kortelėmis, skirtomis pirkti maisto parduotuvėse ir kitais būdais.

Šiuo metu galiojantis Piniginės socialinės paramos nepasiturinčioms šeimoms ir vieniems gyvenantiems asmenims įstatymas, reglamentuojantis socialinės paramos skyrimą turi abejotinų nuostatų, kurias reiktų peržiūrėti ir dar kartą įvertinti.

Šiuo metu galiojantis Piniginės socialinės paramos nepasiturinčioms šeimoms ir vieniems gyvenantiems asmenims įstatymo, 7 str. 1 d. 5 p. numato, kad teisę į piniginę socialinę paramą turi asmenys įsiregistravę teritorinėje darbo biržoje ne trumpiau kaip 6 mėnesius. Ši nuostata apriboja potencialių paramos gavėjų galimybę pasinaudoti socialine parama. Šiomis dienomis yra susiklosčiusi tokia situacija ir tai yra vieša paslaptis, kad tam tikra dalis asmenų buvo priversti palikti darbovietes pagal Lietuvos Respublikos darbo kodekso⁶³ 127 str. 1 dalį. Tokiu atveju, minėtų asmenų grupei nedarbo draudimo išmoka nemokama ir jie įsiregistravę teritorinėje darbo biržoje ne tik negauna nedarbo socialinės draudimo išmokos, bet ir 6 mėnesius negali pretenduoti į socialinę paramą. Ši nuostata susiklosčius sunkiai ekonominei situacijai šalyje, turėtų būti peržiūrėta, kadangi ją taikant minėtais atvejais nepasiekiamas šio įstatymo tikslas, apsaugoti labiausiai skurstančiuosius asmenis ir šeimas. Šiuo atveju ir kitais šiame darbe minimais atvejais, įstatymo leidėjas nepastebi jau susiformavusio poreikio keisti įstatymo nuostatas pritaikytas šių dienų realijoms, kitaip tariant, susiduriame su teisingos ir savalaikės socialinės alimentacijos pagrindų atitikties asmens poreikiams problema⁶⁴.

⁶³ Valstybės žinios, 2002, Nr. 64-2569.

⁶⁴ MACULEVIČ, Jurij. Socialinės apsaugos teisės reformos keliai ir klystkeliai amžių sandūroje. In Darbo ir socialinės apsaugos teisė XXI amžiuje: iššūkiai ir perspektyvos. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2007, p. 583-584.

Taip pat būtų tikslinga į Piniginės socialinės paramos nepasiturinčioms šeimoms ir vieniems gyvenantiems asmenims įstatymo, 7 str. įtraukti papildomą paramos gavėjų grupę – asmenis, turinčius meno kūrėjo statusą, kaip tai siūloma padaryti Piniginės socialinės paramos nepasiturinčioms šeimoms ir vieniems gyvenantiems asmenims įstatymo 2 ir 7 straipsnių pakeitimo įstatymo projekte⁶⁵. Šiuo pakeitimu siekiama suteikti galimybę meno kūrėjo statusą turintiems asmenims gauti piniginę socialinę paramą (t.y. socialinę pašalpą ar (ir) būsto šildymo išlaidų, išlaidų šaltam vandeniui ir išlaidų karštam vandeniui kompensacijas), esant sunkiai materialinei padėčiai. Atsižvelgiant į meno kūrėjo statusą turinčių asmenų atliekamos kūrybinės veiklos svarbą Lietuvos kultūrai, meno kūrėjo statusą turintiems asmenims turėtų būti užtikrinama teisė gauti piniginę socialinę paramą, netaikant bendrų piniginės socialinės paramos teikimo sąlygų.

Siūlomas Piniginės socialinės paramos nepasiturinčioms šeimoms ir vieniems gyvenantiems asmenims įstatymo, 15 str. 6 d. pakeitimas Piniginės socialinės paramos nepasiturinčioms šeimoms ir vieniems gyvenantiems asmenims įstatymo 15 straipsnio pakeitimo įstatymo projekte⁶⁶ dėl potencialių gavėjų gaunamų pajamų apskaičiavimo atitinka, šios dienos realijas ir būtų tikslinga jį taikyti. Šiame pakeitime numatoma, kad darbo užmokestis, užmokestis už prastovas ne dėl darbuotojo kaltės ir užmokestis už kasmetines atostogas, pensijos, pensijų išmokos, šalpos išmokos, kas mėnesį gaunamos pašalpos, ligos, profesinės rehabilitacijos, motinystės, tėvystės ir motinystės (tėvystės) pašalpos, taip pat kitos kas mėnesį gaunamos pajamos įskaitomos į pajamas tų mėnesių, kada jos buvo išmokėtos, o ne kada jos buvo paskirtos. Šis pakeitimas vertintinas kaip teigiamas reiškinys realioms pajamoms apskaičiuoti. Gali būti, kad asmuo turi gauti tam tikras pajamas, bet dėl tam tikrų, nuo jo nepriklausančių aplinkybių, jos neišmokamos, arba jų mokėjimas atidedamas. Taip būtų užtikrinamas tinkamas įstatymo paskirties įgyvendinimas, kad įvertinus nepasiturinčių šeimų ir vieno gyvenančių asmenų turtą ir pajamas, kai suaugę šeimos nariai ir vieni gyvenantys asmenys yra išnaudoję visas kitų pajamų gavimo galimybes, turėtų teisę gauti piniginę socialinę paramą.

Šiuo metu kai kurios Piniginės socialinės paramos nepasiturinčioms šeimoms ir vieniems gyvenantiems asmenims įstatymo nuostatos neužtikrina įstatymo taikymo paskirties tikslų. Susiklosčiusi sunki ekonominė situacija įpareigoja įstatymo leidėją peržiūrėti šiuo metu galiojančias įstatymo nuostatas, kurios akivaizdžiai nepritaikytos šių

⁶⁵ Piniginės socialinės paramos nepasiturinčioms šeimoms ir vieniems gyvenantiems asmenims įstatymo 2 ir 7 straipsnių pakeitimo įstatymo projektas [interaktyvus]. [žiūrėta 2010-02-27]. Prieiga per internetą: <<http://www.lrs.lt/>>.

⁶⁶ Piniginės socialinės paramos nepasiturinčioms šeimoms ir vieniems gyvenantiems asmenims įstatymo 15 straipsnio pakeitimo įstatymo projektas [interaktyvus]. [žiūrėta 2010-02-27]. Prieiga per internetą: <<http://www.lrs.lt/>>.

dienų realijoms. Šalyje masiškai daugėjant bedarbių, asmenų negaunančių jokių pajamų, turėtų būti peržiūrėtas ir bent laikinai patobulintas turto ir pajamų apskaičiavimo mechanizmas. Pagal šiuo metu galiojančią turto ir pajamų skaičiavimo metodiką, dalis žmonių, kurie atsidūrė ties skurdo riba, lieka be socialinės paramos. Pavyzdžiui, dviejų asmenų šeima, turinti nuosavą būstą, žemės, garažą netenka darbo. Įvertinus jų turtą parama neskiriama, nes turi per daug nekilnojamo turto. Parduoti už realią vertę savo turtą šiuo metu yra taip pat sunku. Būtų tikslinga esant sunkiai ekonominei situacijai peržiūrėti turto ir pajamų apskaičiavimo normatyvus.

Piniginės socialinės paramos nepasiturinčioms šeimoms ir vieniems gyvenantiems asmenims įstatymo 20 str. 9 d. nurodyta, kad socialinė parama skiriama iš naujo nuo kito mėnesio po įvykusio pasikeitimo – socialinės paramos dydžio pasikeitimo (dėl šeimos sudėties, pajamų šaltinio (bet ne jo dydžio) pasikeitimo, šeimos nariui pradėjus gauti valstybės ar savivaldybės išlaikymą). Įstatymo nuostata, kad socialinė parama skiriama dėl pajamų šaltinio pasikeitimo, bet ne dėl jo dydžio ne visai atitinka įstatymo paskirties tikslo. Pavyzdžiui, sumažinus valstybinę socialinio draudimo bazinę pensiją, išmokų gavėjų išmokos sumažėjo, kitaip tariant pasikeitė jų dydis, bet ne šaltinis. Taigi, jeigu pensinio amžiaus žmogus norėjo pasinaudoti kompensacija už šildymą, jis tris mėnesius to padaryti negalėjo, nes kaip nurodo Piniginės socialinės paramos nepasiturinčioms šeimoms ir vieniems gyvenantiems asmenims įstatymo 20 str. 4 d. kompensacijos skiriamos 3 mėnesiams nuo mėnesio, kurį šeima arba vienas gyvenantis asmuo įgijo teisę į kompensaciją.

Skiriant socialinę paramą pašalpų ir kompensavimo išraiška, susiduriama su įstatymo taikymo sunkumais. Visų pirma, sunkus apskaičiavimo mechanizmas – išmokos gavėjas sunkiai galėtų pats įvertinti galimybę gauti socialinę paramą. Su ta pačia problema susiduria ir savivaldybės, tačiau nepaisant to neatsiranda pasiūlymų, kaip patobulinti apskaičiavimo metodiką, nei iš įstatymo leidėjo nei iš praktikų, taikančių įstatymą pusės.

Atlikta socialinių pašalpų ir kompensacijų teikimo analizė, parodė, kad yra sukurta neblogai veikianti socialinės paramos sistema. Atsižvelgiant į šių dienų realijas ir patobulinus socialinės paramos teikimo mechanizmą, šis socialinės apsaugos teisės instrumentas užtikrintų efektyvią paramą labiausiai skurstantiesiems.

Lengvatos. Valstybė kuria socialinės paramos sistemą, norėdama apsaugoti labiausiai pažeidžiamus visuomenės narius. Siekiant paremti šeimas, auginančias mokyklinio amžiaus vaikus, bei suteikti mokiniams pilnavertį maitinimą mokyklose, garantuoti vienodą socialinę paramą visų steigėjų mokyklose, užtikrinti efektyvų

socialinės paramos mokiniams organizavimą bei valstybės ir savivaldybių biudžetų lėšų panaudojimą, nuo 2007 m. sausio 1 d. įsigaliojo Lietuvos Respublikos socialinės paramos mokiniams įstatymas⁶⁷, įteisinantis dvi socialinės paramos mokiniams rūšis: mokinių nemokamą maitinimą ir aprūpinimą mokinio reikmenimis, prasidedant naujesiems mokslo metams.

Šio įstatymo akivaizdūs privalumai lėmė tai, kad asocialiose arba skurstančiose šeimose augantiems vaikams suteikta gauti ne tik piniginę išmoką, bet ir paramą maistu, nes piniginei išmoka gali būti panaudojama ne pagal paskirtį. Taip pat Socialinės paramos mokiniams įstatymo, 12 str. 7 d. 2 p. sakoma, kad parama mokinio reikmenims įsigyti gali būti paskirta nepinigine forma, jeigu mokinys auga socialinės rizikos šeimoje. Taip sukurtas mechanizmas paramą panaudoti pagal paskirtį, skurstantiesiems vaikams, augantiems socialinės rizikos šeimoje gauti nemokamą maitinimą arba mokinio reikmenis.

Siekiant mažinti socialinę atskirtį nuo 2008 m. liepos 1 d. iki gruodžio 31 d. teisė gauti nemokamus pietus buvo suteikta visiems mokiniams, kurie mokosi pagal prieš mokyklinio ar pagal pradinio ugdymo programas. Tačiau pagal Socialinės paramos mokiniams įstatymo 3, 4, 5, 7, 9, 12, 13 ir 14 straipsnių pakeitimo įstatymą teisė į nemokamus pietus suteikiama ne visiems mokiniams, kurie mokosi pagal prieš mokyklinio ar pagal pradinio ugdymo programas, o iš mažas pajamas gaunančių šeimų. Šis apribojimas numatytas nuo 2009 m. sausio 1 d. iki 2010 m. gruodžio 31 d. Svarstytinas variantas – šį apribojimą palikti visam laikui, kadangi šioje vietoje socialinė parama skiriama ne labiausiai to stokojantiems.

Be paminėtų šio įstatymo akivaizdžių privalumų, teikiamas nemokamas maitinimas vaikams mokyklose, gali padidinti socialinę atskirtį ir diferenciaciją tarp atskirų mokinių grupių. Nemokamai maitinami vaikai išskiriami iš savo bendraamžių tarpo, kaip gaunantys socialinę paramą. Dažnai jaučiasi pažeidžiamesniais, pažymėti nepritekliaus ženklais, save identifikuoja skurstančiais. Taip pat mokiniai negaunantys tokios socialinės paramos gali atstumti socialiai remtinus vaikus.

Dar viena iš valstybės teikiamų lengvatų rūšių yra transporto lengvatos. Lietuvos Respublikoje teikiamos šios transporto lengvatos: 1) teisė važiuoti nemokamai; 2) teisė įsigyti važiavimo bilietą su nuolaida; 3) teisė į transporto išlaidų kompensaciją⁶⁸. Lengvatos numatytos keleiviams vežantiems vaikus iki 7 metų, aukštųjų mokyklų dieninių skyrių studentams, taip pat važiavimo išlaidų kompensavimas mokiniams, vaikų

⁶⁷ Valstybės žinios, 2006, Nr. [73-2755](#).

⁶⁸ Valstybės žinios 2000, Nr. 32-890.

globos įstaigų gyventojams, mokytojams, gydytojams ir slaugytojams, socialiniams darbuotojams ir jų padėjėjams, socialiniams pedagogams ir jų padėjėjams, auklėtojams ir jų padėjėjams, kultūros ir meno darbuotojams bei teisę į transporto išlaidų kompensaciją turi neįgalieji.

Šiuo metu yra paruoštas Transporto lengvatų įstatymo 6 straipsnio pakeitimo įstatymo projektas⁶⁹, pagal dabar galiojantį įstatymo 6 str. 1 d. savivaldybės savo nustatyta tvarka kompensuoja visas važiavimo išlaidas švietimo įstaigų mokiniams, tačiau iškyla nemažai problemų mokiniams pametus važiavimo bilietus. Dar blogiau socialinės rizikos šeimų vaikams, nes šių šeimų vaikai neturi pinigų važiavimo bilieto įsigijimui ir dėl to praleidinėja pamokas. Mėginimas iš anksto praveisti pinigus tokiai šeimai irgi nepasiteisino, nes dažnai gauti pinigai buvo išleidžiami ne pagal paskirtį. Savivaldybių atstovų nuomone efektyviau būtų už mokinių pavėžėjimą savivaldybėms atsiskaityti su vežėjais. Šis įstatymo pakeitimas užtikrintų galimybę visiems kaimų ir miestelių mokiniams pasinaudoti teise į transporto lengvatą.

Kalbant apie piniginę paramą skurstantiesiems ir socialiai atskirtiesiems svarbu paminėti, kad viena iš nepamatuotai mažų išmokų skyrimo priežasčių yra socialinių išmokų valorizavimo problema. Lietuvoje nėra sukurto mechanizmo, kuris užtikrintų adekvačias socialines išmokas didėjant infliacijai ar įvykus defliacijai. Išmokų valorizacijos procesas turėtų būti ne stichiškas, o moksliskai pagrįstas bei visapusiškai įvertintas, atsižvelgiant į tokius mokestinius parametrus kaip minimalus gyvenimo lygis, valstybės remiamos pajamos, minimalus uždarbis ir panašiai⁷⁰.

Analizuojant socialinę paramą reglamentuojančius teisės aktus, paaiškėjo, kad be minėtų įstatymo trūkumų yra sukurta paini įstatyminė bazė socialinei paramai įgyvendinti. Įstatymų gausa ir vienu įstatymų nuorodos į kitus įstatymus apsunkina tiek paramos gavėjų galimybes pasinaudoti valstybės teikiama parama, tiek institucijų, taikančių minėtus teisės aktus, darbą. Paramos gavėjui gali kilti daug sunkumų norint sužinoti savo galimybes gauti piniginę paramą ar bandant apskaičiuoti paramos dydį dėl minėto įstatymų neaiškaus reglamentavimo. Pavyzdžiui, Valstybinių šalpos išmokų įstatymas reglamentuodamas šalpos pensijos gavimą asmeniui tapusiam nedarbingam po 24 m. amžiaus iš Valstybinių šalpos išmokų įstatymo 19 str. 5 dalies duoda nuorodą į to paties įstatymo 5 str. 2 d. bei į Valstybinių socialinio draudimo pensijų įstatymo 2 straipsnio 1 dalies 1–6, 8 ar 9 punktus. Taip pat šiuo metu apskaičiuojant išmokų dydžius būtina vadovautis ne taikomo įstatymo nurodytais išmokų dydžiais, o Socialinių išmokų

⁶⁹ Lietuvos Respublikos transporto lengvatų įstatymo 6 straipsnio pakeitimo įstatymo projektas [interaktyvus]. [Žiūrėta 2010-02-27] Prieiga per internetą: < <http://www.lrs.lt/>>.

⁷⁰ *Cit. op.* 64, p. 585.

perskaičiavimo ir mokėjimo laikinoju įstatymu. Su minėtais sunkumais susiduria ne tik paramos gavėjai, bet ir institucijų darbuotojai taikantys, socialinę paramą reglamentuojančius, teisės aktus. Įstatymai turėtų būti reglamentuoti aiškiau, kad jie būtų suprantami ne tik įstatymo leidėjui, bet ir tiems, kuriems įstatymas taikomas.

Apibendrinant piniginės socialinės paramos sistemą Lietuvoje, galima teigti, kad yra sukurta pakankamai plati piniginės socialinės paramos sistema. Jos efektyvumą apunkina sudėtingas įstatymų taikymo mechanizmas, mažos išmokos, neatitinkančios realaus egzistencinio minimumo užtikrinimo bei darbe minėti įstatymų nuostatų trūkumai. Teikiamos piniginės paramos Lietuvoje analizės rezultatas – pateikti galimi sprendimo būdai tobulinant piniginės socialinės paramos įstatymų nuostatas bei jų taikymo mechanizmą.

3.3. Socialinės paslaugos

Literatūroje įvairių šalių autoriai skirtingai apibrėžia socialines paslaugas. Skirtinga paslaugų samprata priklauso nuo kiekvienos šalies socialinės politikos, tradicijų, turimos patirties, viešųjų paslaugų teikimo praktikos ir kitų faktorių.

Socialinių paslaugų teikimas turi tam tikrų ypatybių, atskiriančių socialines paslaugas nuo kitų socialinės paramos rūšių. Teikiamos socialinės paslaugos dažniau yra susijusios su socialinių paslaugų gavėjais individualiais atvejais, o ne su kategorinėmis žmonių grupėmis, tuo socialinės paslaugos skiriasi nuo kitų piniginės paramos ar švietimo paslaugų. Socialinių paslaugų teikimas neapsiriboja vien viešuoju sektoriumi. Į šių paslaugų teikimą, be viešojo sektoriaus biudžetinių įstaigų (valstybinių įstaigų, savivaldybių), įtraukiami ir kiti socialinių paslaugų teikėjai – nevyriausybinės organizacijos, religinės bendruomenės, privatūs paslaugų teikėjai, savitarpio pagalbos grupės, tačiau šiame darbe nagrinėsime tik valstybės teikiamas socialines paslaugas. Socialinės paslaugos apima platų spektrą įvairių tipų ir rūšių paslaugas – jos teikiamos įvairioje aplinkoje: socialinės rizikos asmenų namuose, dienos centruose, stacionariose globos įstaigose ir kitose institucijose. Teikiant socialines paslaugas tiesiogiai sąveikauja paslaugų teikėjas ir paslaugų gavėjas. Socialinių paslaugų tikslas - siekti pokyčių tiek žmonių santykių srityje, tiek visoje socialinėje aplinkoje. Dėl šios priežasties socialinės paslaugos skiriasi nuo sveikatos priežiūros ar užimtumo paslaugų. Socialinės paslaugos yra teikiamos individualiai, grupėmis, bendruomenei⁷¹.

⁷¹ GRABLIAUSKIENĖ, Rasa. *Socialinių paslaugų teikimo tobulinimo ir socialinių paslaugų teikimo ypatumai* [interaktyvus]. 2010/01-19 [žiūrėta 2010-03-20]. Prieiga per internetą: < <http://www.lspa.lt/> >.

Lietuvos Respublikos socialinių paslaugų įstatymas⁷² – pagrindinis teisės aktas, kuriame apibrėžiamos ir susisteminamos Lietuvos Respublikoje teikiamos paslaugos, nustatomos jų gavimo ir teikimo sąlygos, reglamentuojami socialinių paslaugų teikėjų bei gavėjų santykiai, numatomi socialinių paslaugų finansavimo principai, apibrėžiamas profesionalus socialinis darbas. Socialinių paslaugų įstatyme nurodoma pagrindiniai paslaugų teikimo organizatoriai ir tiekėjai: Socialinės apsaugos ir darbo, Sveikatos apsaugos bei Švietimo ir mokslo ministerijos, apskričių valdytojai ir savivaldybės, paskirstomos funkcijas tarp šių trijų valdymo grandžių. Priėmus šį įstatymą, pradėtas socialinių paslaugų sunorminimo bei standartizavimo procesas.

Socialinės paslaugos – tai pagalbos asmenims suteikimas įvairiomis nepiniginėmis formomis bei globos pinigais, siekiant gražinti sugebėjimą pasirūpinti savimi ir integruotis į visuomenę. Socialinėmis paslaugomis suteikiama pagalba asmeniui ar šeimai, dėl amžiaus, neįgalumo, socialinių problemų iš dalies ar visiškai neturinčiam, neįgijusiam arba praradusiam gebėjimus ar galimybes savarankiškai rūpintis asmeniniu ar šeimos gyvenimu ir dalyvauti visuomenės gyvenime. Socialinių paslaugų tikslas – sudaryti sąlygas asmeniui (šeimai) ugdyti ar stiprinti gebėjimus ir galimybes savarankiškai spręsti savo socialines problemas, palaikyti socialinius ryšius su visuomene, taip pat padėti įveikti socialinę atskirtį.

Socialinių paslaugų įstatyme socialinės paslaugos yra suskirstytos į bendrąsias socialines paslaugas ir specialiąsias socialines paslaugas. Bendrosios socialinės paslaugos teikiamos asmeniui, kurio gebėjimai savarankiškai rūpintis asmeniniu gyvenimu ir dalyvauti visuomenės gyvenime gali būti ugdomi ar kompensuojami atskiromis, be nuolatinės specialistų pagalbos teikiamomis paslaugomis. Bendrosioms socialinėms paslaugoms priskiriamos informavimo, konsultavimo, tarpininkavimo ir atstovavimo, sociokultūrinės paslaugos, transporto organizavimo, maitinimo organizavimo, aprūpinimo būtiniausiais drabužiais ir avalyne bei kitos paslaugos. Bendrosios socialinės paslaugos labai reikšmingos apsaugant socialinės rizikos asmenis nuo visiško skurdo ir socialinės atskirties.

Maitinimo organizavimo paslaugos teikiamos asmenims, kurie dėl ribotų pajamų, skurdo, nepakankamo savarankiškumo ar negalios negali prasimaitinti patys. Atsižvelgiant į asmens materialinę padėtį, socialinį statusą, turtą, sveikatos būklę, šeimyninę padėtį ir kitas aplinkybes gali būti organizuojamas karšto maisto pristatymas, maitinimas valgykloje, bendruomenės centre ar kitoje maitinimo vietoje, talonų maisto produktams nemokamai įsigyti išdavimas, sauso maisto daaviniai.

⁷² Valstybės žinios, 2006, Nr. 17-589.

Transporto organizavimo paslaugos, organizuojamas pagal konkrečius poreikius asmenims, kurie dėl negalios, ligos ar senatvės turi judėjimo problemų ir negali naudotis visuomeniniu bei individualiu transportu. Paslaugos teikiamos specialiosios paskirties automobiliais, pritaikytai vežti negalią turinčius žmones. Apmokėjimo už šias paslaugas ir jų teikimo tvarką nustato savivaldybė.

Aprūpinimas kompensacine technika, vykdomas parenkant ir skiriant kompensacinės technikos priemones neįgaliesiems ar seniems žmonėms pagal asmens sveikatos priežiūros įstaigų gydytojų pateiktas rekomendacijas.

Būsto aplinkos pritaikymo paslaugos, teikiamos siekiant užtikrinti neįgaliųjų bei senų žmonių kuo didesnę savarankiškumą, pritaikant būstą ir aplinką asmenims negaliai: platinamos gyvenamųjų patalpų durys, įrengiami nuolydžiai, pritaikomos vonios, tualetai ir kiti įrenginiai.

Specialiosios socialinės paslaugos teikiamos asmeniui ar šeimai, kurio gebėjimams savarankiškai rūpintis asmeniniu gyvenimu ir dalyvauti visuomenės gyvenime ugdyti ar kompensuoti bendrųjų socialinių paslaugų nepakanka. Specialiosioms paslaugoms priskiriama socialinė priežiūra ir socialinė globa. Socialinė priežiūra yra visuma paslaugų, kuriomis asmeniui ar šeimai teikiama kompleksinė pagalba, kuriai nereikia nuolatinės specialistų priežiūros. Socialinei priežiūrai priskiriamos pagalbos į namus, socialinių įgūdžių ugdymo ir palaikymo, laikino apnakvindinimo bei kitos paslaugos. Socialinė globa yra visuma paslaugų, kuriomis asmeniui teikiama kompleksinė pagalba, kuriai reikia nuolatinės specialistų priežiūros. Socialinė globa pagal trukmę skirstoma į dienos, trumpalaikę ir ilgalaikę.

Pagalba namuose teikiama seniems ir pagyvenusiems, neįgaliesiems, vaikams iš šeimų, turinčių socialinių problemų, rizikos grupių bei kitiems asmenims siekiant sudaryti normalias gyvenimo sąlygas ir galimybes gyventi pilnavertį gyvenimą namuose. Įvertinus savarankiškumo laipsnį gali būti teikiamos šios paslaugos: buto tvarkymas, asmens higienos ir priežiūros paslaugos, maisto pirkimas ir ruošimas, buto nuomos, komunalinių mokesčių mokėjimas, gydytojo iškvietimas, vaistų pirkimas, skalbimas, patalynės keitimas, ūkinių darbų organizavimas.

Pagalbos namuose organizavimo tvarką nustato kiekviena savivaldybė. Ji tvirtina paslaugų sąrašą ir paslaugų įkainius. Mokėjimo už paslaugas dydis priklauso nuo šeimos pajamų, šeimos sudėties, gavėjo sveikatos būklės, paslaugų pobūdžio ir gavimo trukmės bei kitų aplinkybių.

Savivaldybėse, kuriose dėl objektyvių priežasčių negalima tiesiogiai suteikti pagalbos namuose paslaugų, gali būti mokami globos pinigai. Tai griežtai apibrėžta

paskirtį turintys pinigai, skirti asmeniui susimokėti už suteiktas pagalbos namuose paslaugas. Globos pinigai savivaldybės sprendimu skiriami atsižvelgiant į asmens sveikatos būklę, paslaugų poreikį ir rūšis, šeimyninę padėtį, gyvenamąją vietą.

Dienos globos paslaugos teikiamos dienos globos įstaigose: vaikų dienos centre, pagyvenusių žmonių dienos centre, bendruomenės centre, dienos centre neįgaliesiems, dienos prieglaudoje rizikos grupės asmenims ir kt. Čia klientai gali praleisti laiką dienos metu, būti ugdomi, poilsiauti ar užsiimti tam tikra darbine veikla. Esant poreikiui šiose įstaigose gali būti organizuojamas asmens sveikatos priežiūros, nakvynės ir kitų paslaugų teikimas.

Socialinės reabilitacijos paslaugos teikiamos asmenims grįžusiems iš įkalinimo, socialinės reabilitacijos įstaigų. Taip pat asmenims, piktnaudžiaujantiems alkoholiu ar narkotikais, infekuotiems ŽIV, rizikos grupių asmenų šeimų nariams ir kt. Šios paslaugos yra teikiamos dienos globos įstaigose, socialinės adaptacijos tarnyboje, socialinės-psichologinės pagalbos tarnyboje (konsultavimo kabinete), pagalbos šeimai tarnyboje. Jos skirtos atkurti dėl įvairių rizikos faktorių sutrikusias asmenų biosocialines funkcijas, atkurti ryšius su juos supančia aplinka ir bendruomene bei padėti jų šeimoms nariams.

Socialinės reabilitacijos paslaugos neįgaliesiems ir jų šeimoms teikiamos dienos globos įstaigose: dienos centre neįgaliesiems, vaikų ugdymo centre, reabilitacijos centre, socialinės reabilitacijos centre, darbo terapijos centre, darbo centre, darbinio mokymo centre, darbinio užimtumo centre, paramos šeimai centre. Jos skirtos ugdyti neįgaliųjų fizinius ir protinius sugebėjimus, palengvinti jų integraciją į visuomenės gyvenimą teikiant socialinę, pedagoginę, teisinę ir kitokią pagalbą neįgaliesiems ir jų šeimoms.

Laikino apgyvendinimo paslaugos teikiamos asmenims, neturintiems gyvenamosios vietos ar laikinai negalintiems ja naudotis laikino gyvenimo įstaigose: nakvynės namuose, krizių centruose, laikino apgyvendinimo įstaigose motinoms ir vaikams, laikino apgyvendinimo namuose nepilnametėms motinoms su kūdikiais, pabėgėlių priėmimo centre, socialinės integracijos centre, reintegracijos centre ir kt. Klientai apgyvendinami įstaigose laikotarpiui iki 6 mėnesių, kartais ilgiau, kol pašalinamos patekimo į įstaigą priežastys, išsprendžiamos problemos ir žmonės gražinami į šeimą ir/ar bendruomenę. Mokėjimo už paslaugas dydį pagal galiojančius teisės aktus nustato steigėjas.

Stacionarios globos paslaugos vaikams – tai paslaugos, teikiamos vaikų globos įstaigose: laikinos vaikų globos namuose, šeimynose, vaikų globos namuose, vaikų globos grupėse, skirtose vaikams ilgesniam ar nuolatiniam gyvenimui, kai jie yra našlaičiai, likę be tėvų globos ar dėl susidariusių aplinkybių, negali gyventi namuose. Šiose įstaigose apgyvendinami ir globojami vaikai vyresni negu trejų metų.

Stacionarios globos paslaugos neįgaliesiems teikiamos neįgaliesiems įstaigose: globos namuose vaikams, turintiems proto negalią, globos namuose neįgaliam jaunimui, globos namuose suaugusiems, turintiems proto negalią, savarankiško gyvenimo namuose ir kt., skirtose laikinai ar nuolat gyventi neįgaliesiems, kuriems būtina priežiūra, slauga ir kurie negali gyventi savo namuose ar savarankiškai.

Stacionarios globos paslaugos seniems žmonėms teikiamos senų žmonių globos įstaigose (senų žmonių globos namuose, pensionatuose, specializuotuose globos ir slaugos namuose ar skyriuose, specialiuose globos namuose, savarankiško gyvenimo namuose), skirtose senų žmonių ilgesniam ar nuolatiniam gyvenimui, kai jie patys negali savimi pasirūpinti ir jiems reikalinga nuolatinė globa ir slauga.

Čia nepaminėtos paslaugos savivaldybių nuožiūra gali būti teikiamos atsižvelgiant į specifines gyventojų reikmes ir savivaldybių galimybes, kai nepakanka aukščiau išvardytų paslaugų, pavyzdžiui, neįgaliesiems teikiamos vertimo ženklų kalba, palydovo paslaugos, aprūpinimas būtiniaisiais daiktais ir kitos. Apie šias ir kitas paslaugas socialinių paslaugų gavėjams aktuali informacija skelbiame Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerijos internetiniame tinklapyje⁷³.

Norėdami išanalizuoti socialinės apsaugos teisės instrumentą – Socialinių paslaugų įstatymą kaip priemonę kovojančią su skurdu ir socialine atskirtimi, tikslinga, socialines paslaugas įvertinti per socialinių paslaugų sistemos efektyvumo prizmę.

Socialinių paslaugų sistemos vystyme akcentuojami socialinių paslaugų kokybės ir globos įstaigų efektyvumo klausimai. Vienas iš svarbiausių veiksnių, įtakančių socialinių paslaugų kokybę yra socialinių darbuotojų tinkamas profesinis pasirengimas bei efektyvus veiklos organizavimas⁷⁴.

Kalbant apie socialinių paslaugų sistemos privalumus reiktų paminėti socialinių paslaugų teikimo reguliavime taikomą decentralizacijos principą. Pagrindiniai socialinių paslaugų teikimo organizatoriai yra savivaldybės. Savivaldybės atsako už socialinių paslaugų teikimo savo teritorijose gyventojams užtikrinimą planuodama ir organizuodama socialines paslaugas, kontroliuodama bendrųjų socialinių paslaugų ir socialinės priežiūros kokybę. Savivaldybė vertina ir analizuoja gyventojų socialinių paslaugų poreikius, pagal gyventojų poreikius prognozuoja ir nustato socialinių paslaugų teikimo mastą ir rūšis, vertina ir nustato socialinių paslaugų finansavimo poreikį. Kalbant apie decentralizavimą teikiant socialines paslaugas, pagrindinis vaidmuo tenka

⁷³ Socialinės apsaugos ir darbo ministerija *Socialinės paslaugos*. [interaktyvus]. Prieiga per internetą: < <http://www.socmin.lt/> > [Žiūrėta 2010-03-25].

⁷⁴ *Cit op.*, 45, p. 4.

savivaldybėms, nes visos socialinės problemos pradedamos spręsti jose. Todėl pagrindinės atsakomybė teikiant socialines paslaugas tenka savivaldybėms⁷⁵.

Dar paminėtinas vienas iš privalumų yra tai, kad savivaldybėse įgyvendinami socialinių paslaugų projektai, vyksta bendradarbiavimas su ES šalimis, kas sudaro galimybes dalytis tarptautine socialinio darbo gerąja patirtimi.

Didžiąja dalimi socialinių paslaugų efektyvumo įgyvendinimą lemia socialiniai darbuotojai. Socialinių paslaugų įstatymo 20 str. 4 d. apibrėžtas socialinio darbuotojo išsilavinimas – aukštasis socialinio darbo ar jam prilygstantis išsilavinimas. Iki 2011 m. visi socialiniai darbuotojai neturintys reikiamo išsilavinimo privalo jį įgyti. Galima daryti išvadą, kad socialinių paslaugų teikimo sferoje dirbs aukštos kvalifikacijos darbuotojai. Taip pat nuo 2007 m. visoje Lietuvoje įsteigti socialinių darbuotojų darbai su socialinės rizikos šeimomis etatai. Aukštąjį išsilavinimą turintys darbuotojai, taip pat dirba su šeimomis, kurie laikinai globoja vaikus iš socialinės rizikos šeimų⁷⁶.

Kalbant apie Lietuvoje egzistuojančią socialinių paslaugų sistemą paminėtini ir trūkumai, kurie apsunkina socialinių paslaugų teikimo procesą.

Kaip buvo minėta anksčiau Socialinių paslaugų įstatyme numatytas socialinio darbuotojo išsilavinimas – aukštasis, tai žingsnis link aukštos socialinių paslaugų teikimo kokybės užtikrinimo. Tačiau susiduriame su kita problema – nesukurti teisės aktai dėl socialinę globą teikiančio personalo saugos darbe užtikrinimo. Taip prarandama dalis potencialių aukštą kvalifikaciją turinčių asmenų, galinčių dirbti socialinių paslaugų teikimo sferoje. Tikslinga būtų papildyti teisės aktus nuostatomis, kuriose būtų užtikrintos socialinę globą teikiančių darbuotojų saugumas.

Dar viena problema kalbant apie socialinių paslaugų sistemą, būtent apie ilgalaikę socialinę globą yra tai, kad nesukurti socialinės globos normų vertinimo kriterijai, kurie padėtų įvertinti socialinės globos teikimo kokybę. Nežiūrint į tai, kad Socialinių paslaugų įstatymo 14 str. 4 p. numato, kad socialinės globos kokybę vertinama vadovaujantis socialinės globos normomis. Tačiau socialinės globos kokybės vertinimas vadovaujantis normomis neapibrėžtomis vertinimo kriterijais, palieka daug vietos interpretacijoms bei apsunkina išsamų įstaigų teikiančių socialines paslaugas kokybės įvertinimą. Todėl būtų tikslinga socialinės apsaugos ir darbo ministro 2007 m. vasario 20 d. įsakymu Nr.A1-46 patvirtintą Socialinės globos normų aprašą⁷⁷, papildyti kriterijais, kurie padėtų tiksliau įvertinti socialinės globos teikimo kokybę. Kriterijai turi būti realūs, suformuluoti įvertinant dabartinį paslaugų plėtros lygį, bei orientuoti į patirtį. Taip pat svarbu paminėti,

⁷⁵ *Cit op.*, 45, p. 46.

⁷⁶ *Cit op.*, 71.

⁷⁷ Valstybės žinios, 2007, Nr. 24-931.

kad ir Socialinės globos normų aprašo 8 p. numatyta, kad socialinės globos atitiktis socialinės globos normoms vertinimas ir įšivertinimas turi būti atliekami vadovaujantis Socialinės apsaugos ir darbo ministro patvirtintu Socialinės globos normų vertinimo kriterijų aprašu, tačiau toks aprašas realiai neegzistuoja. Atsižvelgiant į išvardintas aplinkybes, būtina sukurti socialinės globos normų vertinimo kriterijus, papildant jais Socialinės globos normų aprašą.

Be to, kad įstatymo leidėjas pats nurodęs vertinti socialinės globos kokybę, vadovaujantis socialinės globos normų vertinimo kriterijais jų nepasiūlė, panaši situacija yra susiklosčiusi ir su nuostatomis reglamentuojančiomis socialinių globos įstaigų licencijavimą. Socialinių paslaugų įstatyme numatyta, kad socialinių globos įstaigų licencijavimas pradedamas vykdyti nuo 2010 m. sausio 1 d., tačiau iki šiol nėra parengti poįstatyminiai teisės aktai reglamentuojantys licencijavimo tvarką, dėl šios priežasties socialinių paslaugų nuostatos, susijusios su socialinės globos įstaigų licencijavimu yra neveikiančios.

Taip pat svarbu atkreipti dėmesį, kad pradėjus licencijavimo procesą pagal šiuo metu galiojančio socialinių paslaugų įstatymo nuostatas, iškiltų tam tikrų keblumų. Pavyzdžiui, Socialinių paslaugų įstatymo 24 str. 2 d. 2 p. numato, kad Socialinių paslaugų priežiūros departamentas sustabdo licencijos galiojimą, jeigu įmonė, įstaiga, šeimyna teikė socialinę globą, neatitinkančią socialinės globos normų, ir po įspėjimo pašalinti pažeidimus per nustatytą terminą šių pažeidimų nepašalina. Šiuo atveju, sakoma, kad licencija gali būti sustabdoma įstaigai neatitinkamai tam tikrų socialinės globos normų, tačiau reikia atkreipti dėmesį, kad pačios normos yra nelygiavertės. Vienos reglamentuoja socialinės globos įstaigų artimos šeimai namų aplinkos sukūrimą, kitos vaiko vystymosi poreikių užtikrinimą, dar kitos vaikams socialinę globą teikiančio personalo skaičių ir struktūrą. Dėl šių socialinių globos normų nelygiavertiškumo būtų tikslinga Socialinės globos normų apraše socialines globos normas diferencijuoti pagal jų sukeltų neigiamų pasekmių apimtį. Tai yra suskirstyti normas pažeidžiančias žmogaus teisės, ir normas, kurių pažeidimas nesukelia didelių neigiamų pasekmių socialinės globos įstaigų paslaugų kokybei. Kitaip tariant, tam tikrų normų pažeidimas galėtų būti toleruojamas iki tam tikros ribos. Toks vertinimas būtų netaikomas kalbant apie žmogaus teisių pažeidimus. Tuomet būtų išvengta tokių situacijų, kai dėl nelygiaverčių pažeidimų globos įstaigoms būtų sustabdomos licencijos. Pavyzdžiui, vienai įstaigai būtų sustabdoma licencija dėl to, kad trūksta vieno darbuotojo, esant nepakankamam įstaigos finansavimui, o kitai kur nesuteikiamas net minimalus vaikų vystymosi poreikių užtikrinimas.

Socialinių paslaugų įstatymas reglamentuoja socialinių paslaugų vertinimo mechanizmą. Minėto įstatymo 14 str. 14 d. 4 p. nurodoma, kad Socialinių paslaugų priežiūros departamentas vadovaudamasis socialinės globos normomis, vertina socialinės globos kokybę. Įstatymo leidėjas numato būtinybę vertinti socialinės globos kokybę, tačiau šiuo metu nėra numatyta priemonių sankcionuojančių pažeidimus socialinės globos teikimo srityje. Socialinių paslaugų priežiūros departamentui konstatavus socialinės globos normų šiukščius pažeidimus nėra galimybės taikyti jokių poveikio priemonių, kol yra neveikianti įstatyme numatyta licencijavimo tvarka. Šiuo metu yra galimybė tik informuoti pažeidėją apie įstaigos teikiamos globos kokybės trūkumus ir paprašyti per numatytą terminą šiuos trūkumus pašalinti.

Apibendrinant galima teigti, kad valstybės socialinių paslaugų sistema yra įvairiapusė ir yra efektyvi priemonė kovojant su skurdo ir socialinės atskirties pasekmėmis. Teisės aktų reglamentuojančių socialinę paramą analizė parodė tam tikrus įstatymo trūkumus, kurie galėtų būti pašalinti siekiant geriausių rezultatų socialinių paslaugų teikimo srityje.

3.4. Kitos priemonės

Pagrindinė valstybės pareiga yra ne tiek tiesiogiai patenkinti asmens fiziologinius poreikius, kiek sudaryti jam lygias galimybes konkuruoti darbo ar verslo rinkoje. Ši nuostata šiuo metu yra įtvirtinta daugelyje Europos Sąjungos institucijų priimtų dokumentų, ir valstybės ją realizuoja aktyviais socialinės paramos formomis: teikdamos socialines paslaugas, kuriomis siekiama padidinti asmens galimybes konkuruoti darbo rinkoje, finansuodamos darbo vietos kūrimo ir išlaikymo kaštus ir taip skatindamos darbdavius priimti lygiateisiškai darbo rinkoje negalinčius konkuruoti asmenis, lengvatinėmis sąlygomis suteikdamos subsidijas verslui pradėti.

Šiame darbe aptartų socialinės apsaugos teisės instrumentų kovojančių su skurdo ir socialine atskirtimi analizė parodė, kad pinigine socialine parama, pašalpos, kompensacijos, lengvatos bei socialinės paslaugos yra priemonės padedančios kovoti su skurdo ir socialinės atskirties pasekmėmis. Šioje dalyje pateiksime esamus ir galimus socialinės apsaugos teisės instrumentus kovojančius su skurdo ir socialinės atskirties priežastimis.

Kalbėdami apie skurdo ir socialinės atskirties problemą ir valstybės pastangas kontroliuoti šį procesą susiduriame su darbo teisės tarpšakiniu institutu – bedarbių rėmimu. Kaip jau buvo minėta anksčiau, skurdo ir socialinės atskirties atsiradimą

lemiančios priežastys yra socialinės rizikos situacijos ir jose atsidūrę asmenys, vieni iš tokių – bedarbiai. Darbo kodekso 92 str. įtvirtinta nuostata, kad ieškančių darbo asmenų užimtumo rėmimo sistemos teisinius pagrindus, jos tikslą, uždavinius, užimtumo rėmimą įgyvendinančių institucijų funkcijas bei užimtumo rėmimo priemonės ir jų įgyvendinimo organizavimą bei finansavimą nustato teisės aktai. Iki Darbo kodekso 91 ir 92 straipsnių pakeitimo įstatymo įsigaliojimo papildomai remiami asmenys buvo išvardinti Darbo kodekse, nuo pastarojo įstatymo įsigaliojimo, darbo ieškančių asmenų rėmimą reglamentuoja Lietuvos Respublikos užimtumo rėmimo įstatymas⁷⁸.

Užimtumo rėmimo įstatymo 4 str. 1 d. įvardijami papildomai remiami asmenys: darbingo amžiaus neįgalieji, kuriems nustatytas iki 25 procentų darbingumo lygis arba sunkus neįgalumo lygis; darbingo amžiaus neįgalieji, kuriems nustatytas 30–40 procentų darbingumo lygis arba vidutinis neįgalumo lygis; darbingo amžiaus neįgalieji, kuriems nustatytas 45–55 procentų darbingumo lygis arba lengvas neįgalumo lygis; rūpintiniai, kuriems iki pilnametystės buvo nustatyta rūpyba, kol jiems sukaks 25 metai; pradedantys darbo veiklą pagal įgytą kvalifikaciją; ilgalaikiai bedarbiai; vyresni kaip 50 metų darbingo amžiaus darbingi asmenys; nėščios moterys, vaiko motina (įmotė) arba tėvas (įtėvis), vaiko globėjas, rūpintojas ir asmenys, faktiškai auginantys vaiką (įvaikį) iki 8 metų arba neįgalų vaiką (įvaikį) iki 18 metų (iki 2005 m. liepos 1 d. pripažintą vaiku invalidu), ir asmenys, prižiūrintys sergančius ar neįgaliuosius šeimos narius, kuriems Neįgalumo ir darbingumo nustatymo tarnybos prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos sprendimu nustatyta nuolatinė slauga ar priežiūra; grįžę iš laisvės atėmimo vietų ir kurių laisvės atėmimo laikotarpis buvo ilgesnis kaip 6 mėnesiai; iki įsiregistravimo teritorinėje darbo biržoje nedirbę 2 ir daugiau metų; priklausomi nuo narkotinių, psichotropinių ir kitų psichiką veikiančių medžiagų, baigę psichologinės socialinės ir (ar) profesinės reabilitacijos programas; prekybos žmonėmis aukos, baigusios psichologinės socialinės ir (ar) profesinės reabilitacijos programas; grįžę į Lietuvą nuolat gyventi politiniai kaliniai ir tremtiniai bei jų šeimų nariai (sutuoktinis, vaikai (įvaikiai) iki 18 metų); turintys teisę į papildomas užimtumo garantijas pagal Lietuvos Respublikos valstybės įmonės Ignalinos atominės elektrinės darbuotojų papildomų užimtumo ir socialinių garantijų įstatymą. Šiuo įstatymu apibrėžtos papildomai remiamų asmenų grupės yra, kaip esame aptarę anksčiau, socialinės rizikos grupės, kurioms turi būti skiriamas ypatingas dėmesys norint išvengti didėjančių skurdo ir socialinės atskirties mastų Lietuvoje.

⁷⁸ Valstybės žinios, 2006, Nr. 73-2762.

Lietuvoje 2006 metais buvo pradėta stiprinti aktyvios darbo rinkos politika. Lietuvos Respublikos Seimas 2006 m. birželio 15 d. priėmė Lietuvos Respublikos užimtumo rėmimo įstatymą, ir taip sudarė teisinės prielaidas reformuoti šalyje vykdomą užimtumo rėmimo politiką, kurios tikslas – siekti visiško gyventojų užimtumo, mažinti jų socialinę atskirtį ir stiprinti socialinę sanglaudą. Užimtumo rėmimo sistemos uždaviniais nustatyta: derinti darbo pasiūlą ir paklausą, siekiant išlaikyti darbo rinkos pusiausvyrą ir didinti darbo ieškančių darbingo amžiaus asmenų užimtumo galimybes. Pagrindinėmis užimtumo rėmimo priemonėmis tapo: užimtumo rėmimo bendrosios paslaugos, tokios kaip informavimo, konsultavimo, tarpininkavimo įdarbinant, individualios užimtumo veiklos planavimo paslaugos; aktyvios darbo rinkos politikos priemonės – bedarbių ir įspėtų apie atleidimą iš darbo darbingo amžiaus darbuotojų profesinis mokymas, remiamasis įdarbinimas, parama darbo vietoms steigti ir bedarbių teritorinio judumo rėmimas; užimtumo rėmimo programos – nedarbo prevencijos, teritorinės užimtumo rėmimo, gyventojų teritorinio judumo skatinimo, imigrantų ir tautinių mažumų integravimo į darbo rinką, papildomai asmenų užimtumo rėmimo ir kitos programos.

Galiojančiame Užimtumo rėmimo įstatyme įdarbinimas subsidijuojant taikomas visiems darbo rinkoje papildomai remiamiems asmenims, išskyrus asmenis, pradedančius darbo veiklą pagal įgytą specialybę ar profesiją. Šiuo metu, atsižvelgiant į tai, kad 2010 m. kovo 1 d. darbo biržose registruota 43,8 tūkst. jaunų (iki 25 metų) bedarbių. Jaunimo nedarbas šiuo metu 30 proc. viršija vidutinį nedarbo lygį, siūloma, kad darbdaviams, įdarbinantiems jaunus (iki 29 metų) asmenis pagal įgytą kvalifikaciją, būtų skiriama subsidija darbo užmokesčiui kompensuoti ne ilgesniam kaip 12 mėnesių terminui. Tai būtų daroma per specialias darbo įgūdžių įgijimo, „pameistrystės“ programas. Pavyzdžiui, jei darbdavys ką tik inžinieriaus specialybę įgijusį asmenį savo bendrovėje įdarbina pagal įgytą specialybę, jam būtų skiriama minėtoji subsidija. Šiomis lėšomis darbdavys turėtų padengti socialinio draudimo įmokas ir dalį jauno specialisto darbo užmokesčio. Šia subsidija darbdavys galėtų naudotis ne ilgiau kaip vienerius metus, o jaunuoliui būtų sudarytos galimybės darbo vietoje įgyti praktinių profesinių žinių pagal įgytą specialybę⁷⁹.

Darbdavius, planuojama pirmą kartą pagal darbo sutartį įdarbinusius samdomo darbo patirties neturėjusius asmenis, atleisti nuo dalies socialinio draudimo įmokų mokėjimo vienu metų laikotarpiui (išskyrus įmokas ligai ir motinystei, nedarbo, nelaimingų atsitikimų darbe ir profesinių ligų bei sveikatos draudimą; bendra įmokų suma

⁷⁹ Socialinės apsaugos ir darbo ministerija *Siūloma parama jaunimui įsitvirtinti darbo rinkoje* [interaktyvus]. [Žiūrėta 2010-03-25]. Prieiga per internetą: <http://www.socmin.lt/>.

būtų 7,7 proc. vietoj 31 proc.). Šią lengvatą taikyti laikinai dvejiems metams (nuo 2010 m. liepos 1 d. iki 2012 m. liepos 1 d.)⁸⁰.

Šis Užimtumo rėminimo įstatymo numatomas pakeitimas – įstatymo leidėjo reakcija į pasikeitusias valstybės ekonomines aplinkybes. Ši priemonė, tikėtina, sumažins jaunimo nedarbą, tuo pačių emigraciją ir nusikalstamumo didėjimą.

Šios lengvatos laikinas taikymas – dvejus metus (nuo 2010 m. liepos 1 d. iki 2012 m. liepos 1 d.) vertintinas kaip pamatuotas žingsnis. Jeigu įstatymo leidėjas numatytų šia lengvatą taikyti neribotam laikui susidurtume su dar didesne problema, negu su jaunimo nedarbu. Labiau pažeidžiamos socialinės rizikos grupės nukentėtų labiausiai, pavyzdžiui priešpensinio amžiaus asmenys. Darbdavys greičiausiai pasirinktų įdarbinti jaunimą, pasinaudodamas įdarbinimo subsidijomis, negu priešpensinio amžiaus asmenis. Todėl tikslinga šią lengvatą, numatytą darbdaviams įdarbinantiems jaunimą, taikyti ribotą laiką.

Užimtumo rėmimo įstatymas pagrindinis instrumentas kovojantis su skurdo ir socialinės atskirties atsiradimo priežastimis. Dar galima būtų paminėti Lietuvos Respublikos Seimo 2004 m. birželio 1 d. priimtą Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos parengtą Lietuvos Respublikos socialinių įmonių įstatymą⁸¹, kuriuo siekiama remti žmonių užimtumą, ypač tų, kuriems sudėtinga prisitaikyti prie darbo rinkos pokyčių. Tai neįgalieji, ilgalaikiai bedarbiai, priešpensinio amžiaus žmonės, asmenys, grįžę iš laisvės atėmimo vietų, vieniši tėvai, auginantys mažamečius vaikus. Vienas pagrindinių socialinių įmonių steigimo tikslas – remti šių asmenų grįžimą į darbo rinką, jų socialinę integraciją bei mažinti jų socialinę atskirtį.

Pagal Socialinių įmonių įstatymą, socialinė įmonė tai Socialinių įmonių įstatymo ir jį įgyvendinančių teisės aktų nustatyta tvarka socialinės įmonės statusą įgijęs bet kokios teisinės formos juridinis asmuo, tenkinantis šias sąlygas: tikslinėms grupėms priklausančių darbuotojų ne mažiau kaip 40 procentų ir šių darbuotojų skaičius ne mažesnis kaip keturi.; užsiima darbuotojų darbinį ir socialinių įgūdžių lavinimu bei socialine integracija; pajamos iš socialinių įmonių neremtinės veiklos sudaro ne daugiau kaip 20 procentų.

Neįgaliųjų socialinė įmonė turi socialinės įmonės požymius, tačiau joje neįgalieji, turintys I ar II invalidumo grupę, ar neįgalieji, kuriems nustatytas sunkus ar vidutinis neįgalumo lygis arba neviršijantis 55 procentų darbingumo lygis, arba didelių ar vidutinių specialiųjų poreikių lygis, turi sudaryti ne mažiau kaip 40 procentų metinio vidutinio sąrašuose esančių darbuotojų skaičiaus, kiti neįgalieji – ne mažiau kaip 10 procentų.

⁸⁰ *Pasiūlymai nedarbui mažinti* [interaktyvus]. [žiūrėta 2010-03-25]. Prieiga per internetą: <web.elta.lt/>.

⁸¹ Valstybės žinios, 2004, Nr. 96-3519.

Neįgaliųjų socialinės įmonės gali turėti daugiau papildomų kaštų, susidarančių dėl to, kad šiose įmonėse dirba neįgalieji. Todėl šioms įmonėms numatyta daugiau valstybės pagalbos rūšių.

Socialinei įmonei gali būti skiriama šių rūšių valstybės pagalba: darbo užmokesčio ir valstybinio socialinio draudimo įmokų dalinė kompensacija; subsidija darbo vietoms įsteigti, neįgalių darbuotojų darbo vietoms pritaikyti ir jų darbo priemonėms įsigyti ar pritaikyti; subsidija tikslinėms grupėms priklausantiems darbuotojams mokyti.

Be šių išvardintų valstybės pagalbos rūšių, neįgaliųjų socialinei įmonei gali būti skiriama papildoma šių rūšių valstybės pagalba: subsidija neįgalių darbuotojų darbo aplinkai, gamybinėms ir poilsio patalpoms pritaikyti; subsidija papildomoms administracinėms ir transporto išlaidoms kompensuoti; subsidija asistento (gestų kalbos vertėjo) išlaidoms kompensuoti.

Minėti įstatymai yra efektyvios priemonės įgyvendinant gyventojų užimtumo programą, mažinant skurdą ir socialinę atskirtį. Tačiau akivaizdus prevencinių instrumentų kovojant su skurdu ir socialine atskirtimi poreikis, skatina ieškoti naujų priemonių šiai problemai spręsti.

Kuo greitesnis lanksčių darbo formų efektyvus sureguliuojimas įstatymo lygmeniu būtų vienas efektyviausių instrumentų kovojant su skurdu ir socialine atskirtimi. Lanksčių darbo organizavimo formų paskirtis – pasiekti darbo ir asmeninio gyvenimo balansą, integruoti į darbo rinką socialinės rizikos grupes, padidinti įmonių konkurencingumą⁸². Ši priemonė išspręstų daugelį problemų, būtų padidintas socialinės rizikos asmenų užimtumas, padidėtų jų pajamos, būtų taupomos valstybės lėšos, kurios panaudojamos šalpos išmokoms, kompensacijoms, pašalpoms.

Lietuvos darbo teisėje neužtenka aiškaus reglamentavimo ir aiškaus požiūrio į lanksčias darbo formas, kurios padėtų darbuotojams, auklėjantiems vaikus suderinti šeimos įsipareigojimus ir darbą. Tai yra didelis teisinio reguliavimo trūkumas, kadangi galimybė taikyti lanksčias darbo formas padėtų darbuotojams suderinti šeimos ir darbo interesus⁸³. Čia paminėta viena socialinės rizikos asmenų grupė ir jos poreikis pasinaudoti lanksčių darbo formų taikymo galimybėmis. Tai taip pat būtų naudinga ir kitoms socialinės rizikos grupėms, kaip sveikatos problemų turintiems asmenims, neįgaliesiems, priešpensinio amžiaus žmonėms. Nepaisant to, kad ne visas darbo laikas yra įtvirtintas

⁸² ŽIČKIENĖ, Skaidrė; KOVIERIENĖ, Ala. Lankstūs darbo organizavimo modeliai: teoriniai ir praktiniai aspektai. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*, 2008. 3 (12), p. 416.

⁸³ ПЕТРИЛАЙТЕ, Вида. Поддержка семьи: механизмы литовского трудового права и права социального обеспечения. In *Теоретические проблемы современного права и права социального обеспечения: международные и национальные аспекты*. Материалы международной научной конференции. Вильнюс: Justitia, 2009, с. 206-216.

Darbo kodekso 146 straipsnyje, nėra sukurtas efektyvus teisinis mechanizmas, įgalinantis darbuotoją įgyvendinti savo teisę į darbą ne visą darbo laiką. Jei darbuotojas nėra priskirtas prie Darbo kodekso 146 straipsnyje išvardintų darbuotojų kategorijų, jo prašymas gali būti ir netenkinamas. Kita problema nėra sukurtas mechanizmas, kuris padėtų veiksmingai apginti neįgyvendintą darbuotojo teisę į ne visą darbo laiką. Dar didesnis trūkumas yra tai, kad ne visą darbo laiką dirbantis ir mažesni nei minimalus mėnesinis darbo užmokestis atlyginimą už darbą gaunantis asmuo, realiai sukaupia mažesni stažą nei nuolatinis darbuotojas⁸⁴.

Lanksčios darbo formos kitose šalyse taikomos jau senai, pavyzdžiui Liuksemburge lanksčios darbo formos sureglamentuotos ir pradėtos taikyti jau 1993 metais. Vokietijoje taip pat didelis dėmesys skiriamas lanksčių darbo formų skatinimui ir įgyvendinimui. Tėvai auginantys vaikus, gali derinti asmeninį gyvenimą ir įsipareigojimus darbdaviui. Jiems numatyta darbo savaitė yra nuo 15 iki 30 valandų⁸⁵. Taip valstybė apsaugodama socialinės rizikos situacijoje atsidūrusius asmenis ne tik suteikia galimybę patiems pasirūpinti savo gerove, bet ir nepraranda kvalifikuotų specialistų. Lietuva pasinaudodama kitų šalių gerąja patirtimi, sureglamentavus lanksčias darbo formas, galėtų pasiekti teigiamų rezultatų užimtumo srityje.

Tobulinant darbo teisės aktų leidžiančių plėtoti lanksčias užimtumo formas, nuostatas, būtina liberalizuoti darbo santykių sritį, bei mažinti darbdavių piktnaudžiavimus darbo santykių srityje. Siekiant plėtoti lanksčių užimtumo formų taikymą Lietuvoje, būtina tobulinti darbdavių ir darbuotojų interesų derinimą, jų santykius. Kita vertus – didinant jų skaidrumą, lanksčios užimtumo formos turėtų tapti veiksminga užimtumo didinimo priemone, o ne būtų naudojamos kaip priedanga mažinti darbo išlaidas ir didinti darbo jėgos išnaudojimą.

Dar vienas iš galimų socialinės apsaugos teisės instrumentų kovojant su skurdo ir socialinės atskirties priežastimis galėtų būti Europos socialinės apsaugos kodeksas. 2005 m. lapkričio 15 d. Lietuva pasirašė 1964 m. Europos socialinės apsaugos kodeksą. Europos socialinės apsaugos kodekso pasirašymas sąlygoja Lietuvos nuostatą priimti kuo palankesnius sprendimus savo piliečių atžvilgiu socialinės apsaugos sistemos tobulinimo procese. Europos Sąjunga neturi analogiško dokumento, privalomai nustatančio minimalius socialinės apsaugos standartus. Dauguma Europos Sąjungos valstybių, būdamos Europos Tarybos narėmis, yra pasirašiusios ir ratifikavusios Europos socialinės

⁸⁴ PETRYLAITĖ, Daiva. In *Europos Sąjungos teisės aktų įgyvendinimas Lietuvos darbo teisėje*. Vilnius: Registrų centras, 2008, p. 221-222.

⁸⁵ Employment & Benefits in the European Union [the guide is produced by lawyers in Clifford Chance's Employment Group], London: Sorainen Law Offices: 2005, p. 143.

apsaugos kodeksą. Deja, Lietuva nėra ratifikavusi šio kodekso, nes nėra pasiekusi tinkamo socialinės apsaugos rodiklio.

Apibendrinant socialinės apsaugos teisės instrumentų kovojančių su skurdų ir socialine atskirtimi analizę, galima teigti, kad Lietuvoje socialinės paramos srityje yra sukurta pakankamai daug teisės instrumentų, kaip skurdo ir socialinės atskirties pasekmių mažinimo priemonių. Tačiau nėra sukurtas efektyvus socialinės apsaugos teisės mechanizmas kovojantis su skurdo ir socialinės atskirties atsiradimo priežastimis. Galima sutikti su profesoriaus Danny Pieters nuomone⁸⁶, kad didžiausias dėmesys turėtų būti skiriamas prevencijai – užkirsti kelią bet kokiai žalai, kurią gali padaryti pasireiškusi socialinė rizika. Tik vėliau reiktų mėginti atkurti pradinę situaciją, lengvatų pagalba, o socialinės rizikos padarytus nuostolius kompensuoti vėliausiai – paskutiniame etape.

⁸⁶*Cit op*, 23, p. 49.

IŠVADOS

1. Nuo skurdo sampratos priklauso skurdo ribos ir galimos kovos su skurdu priemonės, tačiau skurdo samprata Lietuvos teisės aktuose nėra apibrėžta. Ši samprata galėtų būti apibrėžta atsižvelgiant į sociologų bei Ministrų Tarybos siūlomus skurdo apibrėžimus.
2. ES institucijų kompetenciją skurdo ir socialinės atskirties mažinimo srityje geriausia apibūdina atviro koordinavimo metodas. Lietuvai tapus ES nare, ES institucijų priimti teisės aktai reikšmingi formuojant socialinę politiką bei turi įtakos Lietuvos įstatymų leidybai. Tačiau įsipareigojimai ES atžvilgiu, vykdomi patvirtintos Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos rėmuose. Taip yra dėl to, kad kuriant socialinės aprėpties strategijas, neįtraukiamos naujos priemonės padedančios kovoti su skurdu ir socialine atskirtimi, o perkeliamos tos priemonės, kurias yra numachiusi Vyriausybė savo programai įgyvendinti.
3. Lietuvoje socialinės apsaugos teisės instrumentai kovoja su skurdo ir socialinės atskirties pasekmėmis, o ne su priežastimis. Nepakankamai efektyviai vykdoma skurdo ir socialinės atskirties prevencijos socialinė politika, jos pasekmė – egzistuojančių socialinės apsaugos teisės instrumentų nepakankamas efektyvumas. Teikiamos minimalios socialinės paramos išmokos. Įstatymų trūkumai ir jų taikymo sunkumai sukuria socialinės paramos gavimo apribojimų mechanizmą.
4. Įstatymų leidėjas kurdamas naujas teisės normas orientuojasi į socialinės apsaugos teisės instrumentus kovojančius su skurdo ir socialinės atskirties pasekmėmis. Be to, kad mažinamos socialinės išmokos, kuriama nauja paini įstatyminė bazė, reglamentuojanti socialinę paramą. Vieni įstatymai duoda nuorodas į kitus įstatymus, nors yra galimybė socialinės paramos skyrimą įstatymo lygmeniu reglamentuoti aiškiau. Taip apsunkinama ne tik paramos gavėjų galimybė pasinaudoti socialine parama, bet ir institucijų, taikančių įstatymus, darbas.
5. Nekuriami nauji socialinės apsaugos teisės instrumentai kovojantys su skurdu ir socialinės atskirties priežastimis, galintys būti efektyvia prevencija skurdui ir socialinei atskirčiai rasti. Todėl yra poreikis, kuo greičiau sureguliuoti įstatymo lygmeniu – lanksčių darbo formų taikymą. Tokiu būdu asmenys, negalintys dirbti visą darbo dieną turėtų galimybę dirbti sutrumpintą darbo laiką ir gauti nuolatines pajamas. Dirbantiems asmenims nereikėtų mokėti socialinių išmokų. Tuomet parama atitektų asmenims negalintiems dalyvauti darbo rinkoje dėl objektyvių

nuo jų nepriklausančių priežasčių. Visos darbo rinkoje dalyvavimo galimybės būtų efektyviai panaudotos, o padidintos socialinės išmokos užtikrintų efektyvią socialinę paramą, jos stokojantiems.

LITERATŪROS SĄRAŠAS

NORMINĖ LITERATŪRA

Europos Sąjungos ir Lietuvos Respublikos teisės aktai

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija, Valstybės žinios, 1992, Nr. 33-1014;
2. Europos Parlamento ir Tarybos 2008 m. spalio 22 d. sprendimas Nr. 1098/2008/EB „Dėl Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metų (2010 m.)“;
3. 2008 liepos 2 d. Europos Komisijos komunikatas. Atnaujintas išipareigojimas kurti socialinę Europą. Atvirojo koordinavimo metodo stiprinimas socialinės apsaugos ir socialinės įtraukties srityje (COM (2008) 418 galutinis);
4. Lietuvos Respublikos darbo kodeksas (su pakeitimais ir papildymais), Valstybės žinios, 2002, Nr. 64-2569;
5. Lietuvos Respublikos gyventojų pajamų garantijų įstatymas (negaliojantis), Valstybės žinios, 1990, Nr. 30-711;
6. Lietuvos Respublikos valstybinių šalpos išmokų įstatymas (su pakeitimais ir papildymais), Valstybės žinios, 1994, Nr. I-675;
7. Lietuvos Respublikos valstybinių socialinio draudimo pensijų įstatymas (su pakeitimais ir papildymais), Valstybės žinios, 1994, Nr. 59-1153;
8. Lietuvos Respublikos išmokų vaikams įstatymas (su pakeitimais ir papildymais), Valstybės žinios, 1994, Nr. 89-1706;
9. Lietuvos Respublikos transporto lengvatų įstatymas, Valstybės žinios 2000, Nr. 32-890;
10. Lietuvos Respublikos piniginės socialinės paramos nepasiturinčioms šeimoms ir vieniems gyvenantiems asmenims įstatymas (su pakeitimais ir papildymais), Valstybės žinios, 2003, Nr. IX-1675;
11. Lietuvos Respublikos socialinių įmonių įstatymas, Valstybės žinios, 2004, Nr. 96-3519;
12. Lietuvos Respublikos socialinės paramos mokiniams įstatymas, Valstybės žinios, 2006, Nr. 73-2755;
13. Lietuvos Respublikos socialinių paslaugų įstatymas, Valstybės žinios, 2006, Nr. 17-589;
14. Lietuvos Respublikos užimtumo rėmimo įstatymas, Valstybės žinios, 2006, Nr. 73-2762;

15. Lietuvos Respublikos socialinių išmokų perskaičiavimo ir mokėjimo laikinasis įstatymas, Valstybės žinios, 2009, Nr. 152-6820;
16. Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministro ir Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministro 2005 m. gegužės 4 d. įsakymas Nr. A1-120/V-346 „Dėl specialiųjų nuolatinės slaugos, nuolatinės priežiūros (pagalbos), lengvojo automobilio įsigijimo ir jo techninio pritaikymo išlaidų kompensacijos ir transporto išlaidų kompensacijos poreikių nustatymo kriterijų sąrašo, tvarkos aprašo ir pažymų formų patvirtinimo“ pakeitimo, Valstybės žinios, 2008, Nr. 75-2995;
17. Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministro 2007 m. vasario 20 d. įsakymas Nr. A1-46 „Dėl socialinės globos normų aprašo patvirtinimo“, Valstybės žinios, 2007, Nr. 24-931;

Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimas

18. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006-03-14 nutarimas „Dėl valstybinių socialinio draudimo pensijų“, Valstybės žinios, 1997-03-15, Nr. 23-546;

Travaux préparatoires

19. Piniginės socialinės paramos nepasiturinčioms šeimoms ir vieniems gyvenantiems asmenims įstatymo 2 ir 7 straipsnių pakeitimo įstatymo projektas [interaktyvus]. [žiūrėta 2010-02-27]. Prieiga per internetą: < <http://www.lrs.lt/>>;
20. Piniginės socialinės paramos nepasiturinčioms šeimoms ir vieniems gyvenantiems asmenims įstatymo 15 straipsnio pakeitimo įstatymo projektas [interaktyvus]. [žiūrėta 2010-02-27]. Prieiga per internetą: < <http://www.lrs.lt/>>;
21. Lietuvos Respublikos transporto lengvatų įstatymo 6 straipsnio pakeitimo įstatymo projektas [interaktyvus]. [žiūrėta 2010-02-27] Prieiga per internetą: < <http://www.lrs.lt/>>;

SPECIALIOJI LITERATŪRA

Monografijos, vadovėliai

22. DROMANTIENĖ, Leta. *Socialinės Europos kūrimas*. Vilnius: Mykolo Riomerio universitetas, 2008;

23. HANTRAIS, Linda. *Social Policy in the European Union* (2nd ed.). Houndmills: MACMILLAN PRESS, 2000;
24. IŠORAITĖ, Margarita. *Socialinių paslaugų administravimas*. Vilnius: Saulelė, 2007;
25. LAZUTKA, Romas. *Žmogaus socialinė raida: Pajamos, vartojimas ir skurdas*. Vilnius: Homo liber, 2001, p. 101-115;
26. LAZUTKA, Romas. *Žmogaus socialinė raida: Socialinė apsauga*. Vilnius: Homo liber, 2001, p. 131-147;
27. NEKRAŠAS, Evaldas. *Filosofijos įvadas*. Vilnius: Mokslų ir enciklopedijų leidybos institutas, 2006, p. 215-220;
28. PALUCKIENĖ, Jolanta. Socialiai kritinės grupės kuriant gerovės valstybę. In *Socialinis struktūrinimasis ir jo pažinimas*. Vilnius: LFSI, 1999, p. 116–127;
29. PLATONAS. *Valstybė*. Vilnius: Mintis. 1981, p. 286;
30. PETRYLAITĖ, Daiva; DAVULIS, Tomas; PETRYLAITĖ, Vida. *Europos Sąjungos teisės aktų įgyvendinimas Lietuvos darbo teisėje*. Vilnius: Registrų centras, 2008;
31. PIETERS, Danny. *Įvadas į pagrindinius socialinės apsaugos principus*. Vilnius: Eugrimas, 1998;
32. POVILIŪNAS, Arūnas. *Žmogaus socialinė raida: Pilietinė visuomenė*. Vilnius: Homo liber, 2001, p. 43-59;

Straipsniai iš spausdintinių monografijų (knygų ir daugiatomių leidinių, rinkinių)

33. ПЕТРИЛАЙТЕ, Вида. Поддержка семьи: механизмы литовского трудового права и права социального обеспечения. In *Теоретические проблемы современного права и права социального обеспечения: международные и национальные аспекты*. Материалы международной научной конференции. Вильнюс: Justitia, 2009, с. 206-216;
34. MACULEVIČ, Jurij. Socialinės apsaugos teisės reformos keliai ir klystkeliai amžių sandūroje. In *Darbo ir socialinės apsaugos teisė XXI amžiuje: iššūkiai ir perspektyvos*. Konferencijos medžiaga. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2007, p. 583-588;

Straipsniai periodiniuose leidiniuose

35. BRAZINĖ, Rūta; GUŠČINSKIENĖ, Jūratė. Socialinės atskirties modeliai Lietuvoje. *Filosofija. Sociologija*, 2004, Nr. 4, p. 50-56;
36. DROMANTIENĖ, Leta. Europos socialinio modelio problema integracijos procese. *Socialinis darbas*, 2004, Nr. 3(1), p. 14-23;
37. MACULEVIČ, Jurij. Socialinės apsaugos teisės principų samprata ir jų reikšmė reguliuojant socialinės apsaugos santykius. *Jurisprudencija*, 2004, Nr. 58 (48), p. 5-11;
38. PETRYLAITĖ, Vida, Socialinės apsaugos sistemų koordinavimo srities nustatymo problematika reglamentuojant kai kurias Lietuvos socialinės apsaugos išmokas. *Jurisprudencija*, 2008, Nr. 8 (110), p. 89-94;
39. ŠILEIKA, Algis; ZABARAUSKAITĖ Rasa. Skurdas, jo matavimas ir tendencijos Lietuvoje. *Ekonomika*, 2006, Nr. 74, p. 64-77;
40. VOSYLIŪTĖ, Anelė. Varguomenė: būtis ir egzistenciniai išgyvenimai. *Filosofija. Sociologija*, 2002, Nr. 4, p. 23-31;
41. ZALESKIENĖ, Irena. Asmuo, visuomenė ir valstybė. *Pranešimas apie žmogaus socialinę raidą Lietuvoje*. Vilnius: LSFI, 1998, p. 17-23;
42. ŽIČKIENĖ, Skaidrė; KOVIERIENĖ, Ala. Lankstūs darbo organizavimo modeliai: teoriniai ir praktiniai aspektai. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*, 2008. 3 (12), p. 405-419;

Kiti leidiniai

43. *Employment & Benefits in the European Union* [the guide is produced by lawyers in Clifford Chance's Employment Group], London: Sorainen Law Offices: 2005;

ELEKTRONINIAI DOKUMENTAI

44. *Ar įmanoma visiškai atsisakyti valstybinio socialinio draudimo?* [interaktyvus]. 2010-02-09 [žiūrėta 2010-03-13]. Prieiga per internetą: < <http://www.infolex.lt/> >;
45. Europos Komisija *Europa vienija jėgas kovoje su skurdu ir socialine atskirtimi* [interaktyvus]. [žiūrėta 2010-03-12]. Prieiga per internetą: < <http://www.2010againstopoverty.eu/about/?langid=lt.>>;

46. GRABLIAUSKIENĖ, Rasa. *Socialinių paslaugų teikimo tobulinimo ir socialinių paslaugų teikimo ypatumai* [interaktyvus]. 2010-01-19 [žiūrėta 2010-03-20]. Prieiga per internetą: < <http://www.lspa.lt/> >;
47. Lietuvos laisvosios rinkos institutas *Valstybinio socialinio draudimo, valstybinių pensijų ir sveikatos draudimo sistemų permainos KONCEPCIJA* [interaktyvus]. 2010-01-26 [žiūrėta 2010-03-13]. Prieiga per internetą: <<http://www.lrinka.lt/>>;
48. Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarija *Lietuvos pasirengimo narystei Europos Sąjungoje programa (NAPP)* [interaktyvus]. 2001-06-27 [žiūrėta 2010-03-13]. Prieiga per internetą: < <http://www.euro.lt/>>;
49. Nacionalinis skurdo mažinimo organizacijų tinklas *Skurdas Europoje – realus ir neatidėliotinų veikslių reikalaujantis iššūkis* [interaktyvus]. [žiūrėta 2010-03-12]. Prieiga per internetą: < <http://www.skurdas.lt/> >;
50. *Pasiūlymai nedarbui mažinti* [interaktyvus]. [žiūrėta 2010-03-25]. Prieiga per internetą: <web.elta.lt/>;
51. Socialinės apsaugos ir darbo ministerija 2000 *Skurdo mažinimo Lietuvoje strategija* [interaktyvus]. [žiūrėta 2010-02-25]. Prieiga per internetą: < <http://www.socmin.lt/>>;
52. *Socialinės apsaugos terminų žodynas* [interaktyvus]. [žiūrėta 2010-02-25]. Prieiga per internetą: < http://www.sec.lt/pages/zodynas/index_.html. >;
53. *Socialinių paslaugų paieškos sistema* [interaktyvus]. [žiūrėta 2010-02-25]. Prieiga per internetą: <<http://www.socinfo.lt/?act=sipris>>;
54. Socialinės apsaugos ir darbo ministerija *Nacionalinis pranešimas apie pasaulio viršūnių socialinės raidos susitikimo išvadų įgyvendinimą* [interaktyvus]. [žiūrėta 2010-02-26]. Prieiga per internetą: <www.socmin.lt/>;
55. Socialinės apsaugos ir darbo ministerija 2004 m. *Socialinis pranešimas* [interaktyvus]. [žiūrėta 2010-03-13]. Prieiga per internetą: < <http://www.socmin.lt/>>;
56. Socialinės apsaugos ir darbo ministerija Lietuvos Respublikos 2004-2006 metų *nacionalinis kovos su skurdu ir socialine atskirtimi veikslių planas* [interaktyvus]. [žiūrėta 2010-03-13]. Prieiga per internetą: < <http://www.socmin.lt/>>;
57. Socialinės apsaugos ir darbo ministerija *Lietuvos Respublikos Europos socialinės apsaugos kodeksas* [interaktyvus]. [žiūrėta 2010-03-13]. Prieiga per internetą: < <http://www.socmin.lt/>>;

58. Statistikos departamentas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės *Gyventojų pajamos ir gyvenimo sąlygos, skurdo rizika* [interaktyvus]. [žiūrėta 2010-02-25]. Prieiga per internetą: <<http://www.stat.gov.lt/lt/>>;
59. Socialinės apsaugos ir darbo ministerija *2008-2009 m. Socialinis pranešimas* [interaktyvus]. [žiūrėta 2010-03-13]. Prieiga per internetą: <<http://www.socmin.lt/>>;
60. Socialinės apsaugos ir darbo ministerija *Socialinės paslaugos*. [interaktyvus]. [žiūrėta 2010-03-20]. Prieiga per internetą: <<http://www.socmin.lt/>>;
61. Socialinės apsaugos ir darbo ministerija *Siūloma parama jaunimui įsitvirtinti darbo rinkoje* [interaktyvus]. [žiūrėta 2010-03-25]. Prieiga per internetą: <<http://www.socmin.lt/>>;
62. Statistikos departamentas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės *Apie moteris* [interaktyvus]. [žiūrėta 2010-02-27]. Prieiga per internetą: <<http://www.stat.gov.lt/lt/>>;
63. Statistikos departamentas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės *Gyventojų pajamos ir gyvenimo sąlygos, skurdo rizika* [interaktyvus]. [žiūrėta 2010-02-27]. Prieiga per internetą: <http://www.stat.gov.lt/lt/>.

SANTRAUKA

Skurdo ir socialinės atskirties reiškiniai plačiai paplitę ne tik Lietuvoje, bet ir visame pasaulyje. Šiame magistro darbe pateikiamos skurdo ir socialinės atskirties sampratos, jų palyginimas bei sąveika. Darbe pateikiama skurdo samprata, kuri turi tiesioginę įtaką skurdo ir socialinės atskirties teisiniam reguliavimui.

Šiame magistro darbe aptariamas skurdo ir socialinės atskirties teisinis reguliavimas ES ir jo įtaka Lietuvos įstatymų leidybai. ES institucijų kompetenciją skurdo ir socialinės atskirties mažinimo srityje geriausia apibūdina atviro koordinavimo metodas, nors ir nesiremiantis griežtomis teisės normomis, tokiomis kaip reglamentai ar direktyvos, jis turi tiesioginės įtakos Lietuvos įstatymo leidybai.

Darbe analizuojami Lietuvos socialinės apsaugos teisės instrumentai kovojantys su skurdu ir socialine atskirtimi. Analizės metu nagrinėjamas piniginių socialinės paramos, socialinių paslaugų bei kitų priemonių efektyvumas, kovojant su skurdu ir socialine atskirtimi. Detaliai analizuojami socialinę paramą reglamentuojantys teisės aktai, pateikiami jų privalumai, trūkumai bei jų taikymo sunkumai. Taip pat pateikiami pasiūlymai galintys turėti įtakos tobulinant socialinės paramos teisinį reglamentavimą.

Dauguma egzistuojančių Lietuvos socialinės apsaugos teisės instrumentų, skirti kovoti su skurdu ir socialinės atskirties pasekmėmis, tuo tarpu nėra sukurta pakankamai socialinės apsaugos teisės instrumentų kovojančių su skurdo ir socialinės atskirties priežastimis. Dėl minėtos priežasties, Lietuvos socialinės apsaugos teisės instrumentai, kovojantys su skurdu ir socialine atskirtimi nėra pakankamai efektyvus. Teisinio reglamentavimo efektyvumo trūkumas pasireiškia tuo, kad socialinės apsaugos teisės instrumentų kovojančių su skurdo ir socialinės atskirties priežastimis trūkumas didina skurdo plitimo galimybę, o egzistuojantys socialinės apsaugos teisės instrumentai kovojantys su skurdo ir socialinės atskirties pasekmėmis neužtikrina net minimalių egzistencinių skurstančiųjų poreikių. Taigi būtina tobulinti socialinės apsaugos teisės instrumentų veiksmingumą – peržiūrėti esamą socialinės paramos teisinio reglamentavimo bazę bei sukurti naujus socialinės apsaugos teisės instrumentus, galinčius būti efektyvia prevencine priemone, užkertančia kelią, skurdo ir socialinės atskirties atsiradimui.

SUMMARY

The phenomena of poverty and social exclusion are widely spread not only in Lithuania but also worldwide. This MA paper presents concepts of poverty and social exclusion, their comparison and interaction. The paper looks at the concept of poverty that has direct influence on legal regulation of poverty and social exclusion.

The MA paper also deals with legal regulation of poverty and social exclusion in the EU and its influence on Lithuanian legislation. The competence of the EU institutions in the field of combating poverty and social exclusion is best described by the open method of coordination. Despite that it is not based on strict legal norms such as regulations or directives, it has direct influence on Lithuanian legislation.

The paper analyses the instruments of Lithuanian social security law on combating poverty and social exclusion. The analysis includes examination of the efficiency of financial social support, social services and other instruments in combating poverty and social exclusion. The paper includes detailed analysis of legal acts regulating social support, presents their advantages, shortfalls and difficulties in their application. Suggestions that might contribute to the improvement of legal regulation of social support are also presented.

Most of the existing Lithuanian instruments of social security law are aimed at combating the consequences of poverty and social exclusion, whereas instruments of social security law aimed at combating the reasons of poverty and social exclusion are insufficient. Due to this reason, Lithuanian instruments of social security law aimed at combating poverty and social security are not sufficiently efficient. The lack of the efficiency of legal regulation manifests itself in the fact that insufficient instruments of social security law aimed at combating the reasons of poverty and social exclusion increases the possibility of the spread of poverty and the existing instruments of social security law aimed at combating the consequences of poverty and social exclusion fail to ensure minimum vital needs of the poor. Therefore, the efficiency of instruments of social security law must be improved by reviewing current basis of legal regulation of social support and creating new instruments of social security law that could be an efficient preventive means in preventing the occurrence of poverty and social exclusion.