

Vilniaus universitetas
Filosofijos fakultetas
Sociologijos ir socialinio darbo institutas

Gabrielė Sabutytė

Socialinės politikos magistrantūros studijų programa
Magistro darbas

Lietuvos socialinės politikos raida 1990 – 2000 m.

Darbo vadovas: Prof. dr. Romas Lazutka

Vilnius

2026

Turinys	
Santrauka	5
Summary	6
Įvadas	7
1. Lietuvos socialinės politikos raidos tyrimo teoriniai rėmai	13
1.1. Diskursyvus institucionalizmas	13
1.2. Priklausomybės nuo kelio (Path Dependence) teorija	14
1.3. Socialinės apsaugos samprata ir gerovės valstybės teoriniai modeliai	16
2. Empirinio tyrimo metodika ir tvarka.	19
3. Pagrindinių socialinės apsaugos sistemų raida Lietuvoje 1990 – 2000 m.: reformos, institucijos ir socialiniai iššūkiai	23
3.1. Valstybinio socialinio draudimo sistemos sukūrimas Lietuvoje	24
3.1.2. Valstybinio socialinio draudimo teisinės bazės suformavimas: pagrindiniai įstatymai ir įtvirtinti principai	26
3.2. Pensijų sistemos transformacija	27
3.2.1. Naujasis pensijų įstatymas ir kylantys įgyvendinimo sunkumai: finansavimas, aprėptis ir administravimas	30
3.2.2. Privačių pensijų fondų kūrimo idėjos	32
3.3. Sveikatos sistemos pertvarka: nuo biudžetinio finansavimo prie privalomojo sveikatos draudimo	36
3.3.1. Sveikatos sistemos krizė ir naujos koncepcijos priėmimas	36
3.3.2. Privalomojo sveikatos draudimo integravimas: institucinis modelis ir finansavimo logika	38
3.4. Darbo rinkos transformacija: nedarbo dinamika ir institucinis atsakas	41
3.4.1. Ekonominių sukrėtimų poveikis darbo rinkai ir užimtumo politikos institucinių pagrindų kūrimas	41
3.4.2. Nedarbo išmokos institucinė raida: paskirtis, teisinis reguliavimas ir taikymo logika ..	46
3.4.3. Darbo biržų tinklo kūrimas ir aktyvios darbo rinkos politikos formavimas	48
3.5. Socialinės paramos sistemos plėtra	49
3.6. Tarptautinis bendradarbiavimas	55
3.6.1. Tarpvalstybinio bendradarbiavimo formos	55
3.6.2. Tarptautinių organizacijų įtaka.	59
4. Socialinės politikos institucinės komunikacijos tyrimo rezultatai	62
4.1. Paternalistinis diskursas	63
4.2. Solidarumo ir teisingumo diskursas	65
4.3. Individualios atsakomybės diskursas	67

4.4. Europinės integracijos ir modernizacijos diskursas	69
4.5. Socialinės politikos institucinės komunikacijos tyrimo apibendrinimas.....	71
Išvados	72
Literatūros sąrašas	75
Priedai	82

Baigiamąjį darbą „Lietuvos socialinės politikos raida 1990 – 2000 m.“ parengiau savarankiškai, tyrimą atlikau, laikydamasis tyrimo etikos reikalavimų.

2026 – 01 – 09

Gabrielė Sabutytė, Nr. 2316022,



(Data)

(Studentės (-o) vardas, pavardė, studento pažymėjimo numeris, parašas)

Santrauka

Šiame darbe analizuojama Lietuvos socialinės politikos raida 1990–2000 m. laikotarpiu, siekiant atskleisti, kaip ekonominės, socialinės ir politinės transformacijos sąlygos nulėmė socialinės apsaugos sistemos kryptį. Tyrimas grindžiamas dviem teorinėmis prieigomis – priklausomybės nuo kelio (path dependence) ir diskursyvaus institucionalizmo teorijomis, leidžiančiomis kompleksiskai paaiškinti tiek struktūrinius, tiek idėjinius socialinės politikos pokyčius pereinamuoju laikotarpiu. Darbo rezultatai rodo, kad Lietuvos socialinės apsaugos sistema po nepriklausomybės atkūrimo formavosi ne kaip nuoseklus ideologinis pasirinkimas, o kaip adaptacija prie gilių ekonominių sukrėtimų, hiperinfliacijos, nedarbo ir ribotų viešųjų finansų. Ankstyvieji sprendimai 1990–1995 m. veikė kaip kritinė sankirta, kuri užfiksavo įmokomis grindžiamą, ribotai perskirstantį socialinio draudimo modelį ir sukūrė institucinį „užraktą“, apribojusį vėlesnių reformų alternatyvas. Pensijų, sveikatos, darbo rinkos ir socialinės paramos sistemos vystėsi fragmentuotai, nuolat balansuodamos tarp solidarumo principų ir fiskalinio tvarumo reikalavimų, o galutinis modelis dešimtmečio pabaigoje įgijo liberaliojo, korporatyvinio ir klientelistinio modelio bruožų. Empirinė analizė, paremta pirminiais šaltiniais – „Sodros“ ir „Esu“ leidiniais – atskleidė, kad socialinės politikos legitimumas buvo kuriamas per kintančių diskursų sąveiką. Ankstyvuoju laikotarpiu dominavo paternalistinis diskursas, pabrėžiantis valstybės atsakomybę ir socialinį teisingumą, o vėliau stiprėjo solidarumo, individualios atsakomybės ir europinės modernizacijos naratyvai. Ši dinamiška diskursų sintezė siekė formuoti visuomenės pasitikėjimą socialinės politikos kryptimi reformų ir ekonominių sukrėtimų laikotarpiu.

Raktiniai žodžiai: Lietuvos socialinės politika; socialinės apsaugos sistema; socialinio draudimo reforma; 1990–2000 m. laikotarpis.

Summary

This paper analyzes the development of Lithuanian social policy in the period 1990–2000, seeking to reveal how economic, social, and political transformations determined the direction of the social security system. The study is based on two theoretical approaches—path dependence and discursive institutionalism—which allow for a comprehensive explanation of both structural and ideological changes in social policy during the transition period. The results of the study show that after the restoration of independence, the Lithuanian social security system was formed not as a consistent ideological choice, but as an adaptation to deep economic shocks, hyperinflation, unemployment, and limited public finances. Early decisions in 1990–1995 acted as a critical juncture that established a contribution-based, limited redistributive social insurance model and created an institutional "lock" that limited the alternatives for subsequent reforms. The pension, health, labor market, and social support systems developed in a fragmented manner, constantly balancing between the principles of solidarity and the requirements of fiscal sustainability, and the final model at the end of the decade took on the characteristics of a liberal, corporatist, and clientelistic model. Empirical analysis based on primary sources – publications by Sodra and Esu – revealed that the legitimacy of social policy was created through the interaction of changing discourses. In the early period, a paternalistic discourse emphasizing state responsibility and social justice dominated, while later the narratives of solidarity, individual responsibility, and European modernization gained strength. This dynamic synthesis of discourses sought to shape public confidence in the direction of social policy during a period of reforms and economic upheaval.

Keywords: Lithuanian social policy; social security system; social insurance reform; 1990–2000 period.

Išvadas

Lietuvos socialinės apsaugos politinė transformacija po 1990 m. prasidėjo kaip visuminė ir viena svarbiausių perėjimo iš planinės į rinkos ekonomiką ir demokratiją dalių. Valstybė kryptingai traukėsi nuo sovietinio socialinio modelio, kūrė rinkos ekonomikai ir liberaliai demokratijai pritaikytas institucijas ir teisinę bazę (Norkus, 2008). Šis laikotarpis gali būti vertinamas kaip kritinė sankirta, kai valstybė iš kelių galimų alternatyvų pasirinko konkrečią institucinę kryptį, kuri vėliau nubrėžė ilgalaikę socialinės politikos raidos trajektoriją ir socialinės apsaugos sistemos struktūrinius pamatus, kurie ilgainiui sukūrė institucinį užraktą (lock-in effect), ribojantį vėlesnių reformų pasirinkimą (Mahoney, 2001). Esminiai lūžiai socialinės apsaugos sistemoje įvyko praėjus jau kelioms dienoms po nepriklausomybės paskelbimo - 1990 m. kovo mėn. 13 d. naujai įsteigta socialinio draudimo institucija „Sodra“, pradėjo kurti socialinio draudimo sistemos pagrindus, pradėdama registruoti darbuotojus ir darbdavius, rinkti įmokas ir mokėti išmokas. Lietuvos socialinio draudimo sistema buvo oficialiai įsteigta po metų, o dar praėjus keturiems metams, 1995 m., senoji sovietinė pensijų sistema buvo oficialiai pakeista. (Lazutka, 2007). 1995 m. įsigaliojęs nacionalinis pensijų įstatymas, numatė pakankamai griežtą teisę į pensijų gavimą, priklausomai nuo mokamų įmokų, toks įstatymo priėmimas buvo natūrali reakcija į tuo laikotarpiu plačiai paplitusį vengimą dalyvauti socialiniame draudime (Lazutka, 2007, p. 74).

Nors po nepriklausomybės atkūrimo Lietuvos viešajame ir idėjiniame diskurse egzistavo skandinaviško – socialdemokratinio socialinės apsaugos krypties pasirinkimo idėja, ir įsitikinimas, kad po kelerių metų Baltijos šalys iš esmės niekuo nebesiskirs nuo Švedijos ir kitų Skandinavijos šalių, buvo plačiai paplitęs, greitai teko susidurti su realybe (Aidukaitė ir kt. 2012, p. 293). Ankstyvieji sprendimai krizės ir hiperinfliacijos sąlygomis privertė politinį elitą adaptuoti idėjas prie ekonominių galimybių. Nepaisant pradinių lūkesčių, Lietuva pasuko kitu, neoliberalaus arba korporatyvinio - klientelinio modelio keliu (Bernotas ir Guogis, 2006, p. 161). Skirtingi autoriai pažymi, jog išorinių idėjų ir institucijų poveikis buvo vienas svarbiausių pasirinkimų kryptims (Aidukaitė, Guogis, Lazutka). Neoliberalios „šoko terapijos“ nuostatos suformavo pagrindinę ekonominių reformų viziją – atsiriboti nuo komunizmo pėdsakų ir liberalizuoti rinkas (Norkus, 2008). Pensijų srityje verslo grupės ir laisvosios rinkos idėjos, remtos tarptautinių organizacijų argumentais, nuo 1994 m. nuosekliai spaudė dėl privačių pensijų fondų kūrimo ir socialinio draudimo privatizavimo (Lazutka, 2007, p. 75). Neretai akademiniame literatūroje iš to formuojamas naratyvas, jog Lietuvos politinis ir institucinis elitą gana sąmoningai, sekdamas Vakarų neoliberalių reformų pavyzdžiais ir tarptautinių organizacijų rekomendacijomis, pasirinko liberalų gerovės režimo kelią. Tokia interpretacija dominuoja tyrimuose ir formuoja įsitikinimą, jog Lietuvos socialinės politikos kryptis buvo ne tik struktūrinių, bet ir ideologinių apsisprendimų padarinys, o liberalusis elitą buvo svarbiausias elementas, nulėmęs Lietuvos gerovės režimo kelią. Tačiau, nagrinėjant institucijų –

pirmiausia „Sodros“ Valstybinio socialinio draudimo fondo valdybos komunikaciją bei pirminius dokumentus, ryškėja kiek kitoks vaizdas. Šie šaltiniai atskleidžia, kad ankstyvuoju nepriklausomybės laikotarpiu institucijų požiūris buvo socialdemokratinis, kuriuo siekta išlaikyti solidarumo, visuotinio ir valstybės atsakomybės principus, o viešojoje retorikoje akcentuotas rūpestis žmogaus socialiniu saugumu. Būtent todėl nagrinėjant socialinės apsaugos transformaciją svarbu pažvelgti į socialinių institucijų komunikaciją, kuri šiuo laikotarpiu buvo labai svarbi ir gana aktyvi. Analizuojant šį procesą per diskursyvaus institucionalizmo prizmę, matyti, kad šalia naujų institucijų formavosi ir idėjinis laukas, kuriame socialinės politikos formuotojai per komunikacinį diskursą siekė įtikinti visuomenę reformų būtinybę ir konstruoti naujos socialinės sistemos legitimumą. Šiame darbe bus nagrinėjama Valstybinio socialinio draudimo fondo valdybos leidinių „Sodros“ (leista 1990 – 1995) ir „Esu“ (1995 – 2003) komunikacija. Fokusuojantis į socialinio draudimo leidinį, kur atstovaujama „Sodros“ ir kitų socialinės apsaugos institucijų pozicija bei politinio elito ir ekspertų pasisakymai. Nagrinėjant šiuos leidinius galima matyti socialinės apsaugos sistemos pastangas ne tik administruoti, bet ir formuoti viešąją nuomonę, raminti dėl sistemos tvarumo ir atliepti pereinamojo laikotarpio visuomenės nerimą. Be to, platesnė transformacijos tyrimų tradicija rodo, kad sovietinio laikotarpio „dosnumo“ pažadai, nors ir ne visada įgyvendinti praktikoje, paliko visuomenėje aukštus lūkesčius valstybės socialiniam vaidmeniui ir po 1990 m., o tai galėjo daryti įtaką ir vėlesnei institucijų komunikacijai (Heinrich, ir kt. 2025).

Nagrinėjant Lietuvos socialinės politikos raidą transformacijos laikotarpiu, pirmiausiai jai bandant atsisakyti sovietinės apsaugos sistemos, svarbu matyti, kiek jos buvo atsisakyta ir kokią poveikį ji turėjo tolimesnei Lietuvos socialinės politikos raidai. Žvelgiant į institucijas, atotrūkis nuo sovietinės sistemos buvo didelis: nutrauktas kainų subsidijavimas, sukurta atskira socialinės apsaugos sistema, paremta rinkos logika ir įmokomis finansuojamas draudimas bei pakeisti sovietiniai teisės aktai (Dromantienė 2008; Lazutka 2007). Tačiau turinio lygmeniu išliko esminis tęstinumo branduolys – Bismarko meritokratinė logika (teisės ir išmokos siejamos su darbu ir įmokomis). Be to, sovietmečiu egzistavusi „privilegiuotųjų sistema“ – kai skiriamos „personalinės pensijos“ nomenklatūrai bei kultūriniam elitui – persitvarkė, bet neišnyko. 1995 m. buvo priimti įstatymai, kurie numatė papildomas valstybines pensijas nukentėjusiems asmenims, kariškiams, policininkams, mokslininkams ir valstybei nusipelnusiems asmenims. Taip buvo sukurta pensijų sistema, kuri daliai pensininkų garantavo po dvi ar net tris pensijas, taip vėl sukuriant privilegiuotą asmenų grupę (Lazutka 2007, p. 71 - 73).

Ši atitolimo ir tęstinumo sankirta suformavo galutinį Lietuvos gerovės modelį, linkstantį į liberalų-korporatyvinį kompromisą. Jo branduolys – socialinis draudimas, kurio adekvatumą silpnino

ankstyvojo laikotarpio krizės, ribotas perskirstymas ir politiniai ideologiniai pasirinkimai, o universalios paramos galimybės liko santūrios (Stankūnienė ir Jasilionis, 2009).

Apibendrinant, 1990–2000 m. Lietuva nuosekliai, bet socialiai brangiai kainavusiu keliu perėjo nuo sovietinio, centralizuoto ir biudžetu paremto aprūpinimo prie bismarkinio, įmokomis grindžiamo socialinio draudimo su aiškiais liberalizacijos bruožais. Ankstyvieji transformacijos metai atnešė hiperinfliaciją, nedarbą ir skurdą, kas sukūrė skubų socialinės apsaugos reformų poreikį (Fenger, 2007). Nors skandinaviškas universalizmas buvo svarbus kaip idėjinis orientyras ir kaip paslaugų organizavimo pavyzdys, reali institucinė sistema susiformavo kaip hibridinis, selektyviai dosnus ir santūriai perskirstantis modelis (Lazutka, 2007; Dromantienė, 2008; Aidukaitė ir kt., 2012). Jo tvarumą ir kryptį lėmė pereinamojo laikotarpio sukrėtimai, vidaus politiniai procesai ir globalizacijos įtaka.

Tyrimo problema: Nors socialinės politikos transformacijos Lietuvoje plačiai aptartos akademinėje literatūroje, didžioji dalis tyrimų remiasi antrine analize ir vėlesniais duomenimis. Tuo tarpu ankstyvasis laikotarpis (1990–2000 m.) dažniausiai traktuojamas kaip pereinamasis etapas, kuriame mažai dėmesio skiriama konkrečioms sprendimams, institucijų kūrimosi eigai ir viešajai komunikacijai. Tad, nors Lietuvos socialinės politikos raida po 1990 m. yra tyrinėta, vis dar stokojama tyrimų, kurie rekonstruotų šio laikotarpio socialinės apsaugos sistemą remiantis pirminiais, viešosios komunikacijos ir institucinių sprendimų šaltiniais, leidžiančiais atskleisti, kaip valstybė realiai kūrė socialinės apsaugos sampratą ir institucinius pamatus pirmaisiais nepriklausomybės metais.

Literatūros apžvalga ir aktualumas:

Moksliniame diskurse Lietuvos socialinės politikos raida nėra nauja. Moksliniuose tyrimuose plačiai nagrinėjami Lietuvos socialinės politikos, ekonominių ir socialinių transformacijų klausimai. Didžioji dalis tyrimų, kurie vienaip ar kitaip apžvelgia Lietuvos socialinės apsaugos politinę raidą, skirti nustatyti Lietuvos gerovės valstybės modelio ypatumus ir modelio susiformavimo priežasčių aiškinimą.

Viena iš pagrindinių autorių, kurios darbai sistemingai tyrinėja Lietuvos gerovės režimų raidą yra Jolanda Aidukaitė (2004, 2006, 2009a). Jos darbuose tyrinėjama pokomunistinės gerovės valstybės atsiradimo idėja. Mokslininkės tyrinėjimai parodė, kad Rytų Europos bloko šalys beveik du dešimtmečius nebuvo įtrauktos į Vakarų gerovės valstybės studijas, o tai lėmė teorinių ir empirinių žinių trūkumą (Aidukaitė ir kt., p. 81, 2012). J. Aidukaitė, remdamasi Esping-Anderseno (1990) ir Titmuss (1974) tipologijomis, teigia, kad Lietuva, Latvija ir Estija vystosi liberalios gerovės valstybės modelio kryptimi, nors modelis turi ir kitų bruožų (Aidukaitė ir kt., p. 103, 2012). Vėlesnėje

monografijoje „Gerovės valstybės kūrimas Lietuvoje: mitas ar realybė“ J. Aidukaitė su kitais tyrėjais pateikia multidimensinį teorinį modelį, skirtą gerovės valstybės raidai aiškinti besikeičiančiose visuomenėse, kurioje pabrėžiama, kad socialinę politiką lemia istorinis inertiškumas, politinis fonas, ekonominis išsivystymas, globalizacijos ir europietizacijos įtaka bei elito nuostatos (J. Aidukaitė ir kt., 2012, p. 88; 109). Šis tyrimas, pagrįstas 67 ekspertų interviu, sistemingai analizuoja gerovės valstybės raidą, chronologiją ir formuojančius veiksnius nuo 1918 metų.

Arvydas Guogis yra vienas pirmųjų Lietuvoje pradėjęs analizuoti socialinės politikos modelio raidą. Iš pradžių jis specializavosi socialinės apsaugos sistemų tyrimuose, nagrinėjo socialinės apsaugos ypatumus Švedijoje ir kitose Skandinavijos gerovės valstybėse. Remdamasis šia patirtimi, A. Guogis analizavo Lietuvos socialinės politikos modelio kryptį, ypatingą dėmesį skirdamas socialinės integracijos problemoms („Esu“ 1998a; 1998b; 2000). Autorius taip pat tyrinėjo (su D. Bernotu ir D. Ūseliu, 2000) Lietuvos politinių partijų socialinę politiką. Tyrimo rezultatai parodė, jog politinės partijos siekia reformuoti socialinę apsaugą pagal liberalų-marginalinį modelį. Taip pat jo darbe pabrėžiama, jog administracinio, politinio ir ekonominio elito nuostatos socialinės politikos atžvilgiu buvo svarbus veiksnys, lėmęs gerovės valstybės raidą Lietuvoje.

Leta Dromantienė (2008) taip pat siejama su socialinės politikos modelio apibrėžimu, savo tyrimuose akcentavo, kad Lietuvos socialinės politikos pertvarka rėmėsi keturiomis transformacijos orientacijomis: restitucine (tarpukario atkūrimas), imitacine (Vakarų mėgdžiojimas), kontinuacine (sovietinių struktūrų tęstinumas) ir inovacine (naujos sistemos kūrimas). Kaip ir kiti ankstesni tyrėjai, L. Dromantienė savo tyrime daro išvadą, jog Lietuva turi tarpinio tipo modelis kuris „dreifuoja“ liberalaus modelio kryptimi (L. Dromantienė 2008, p. 84). Taip pat autorė išsamiai išnagrinėjo Lietuvos socialinės apsaugos institucinę pertvarką, įsteigus Sodrą, SADM ir kitas institucijas (2010).

Viena reikšmingiausių monografijų tyrinėjančių Lietuvos ekonominę ir socialinę transformacijos raidą yra Zenono Norkaus atliktas darbas „Kokia demokratija, koks kapitalizmas?“ (2008). Autorius analizavo pokomunistinę transformaciją lyginamosios istorinės sociologijos požiūriu (apimančią 1914–2004 m. laikotarpį) Z. Norkus lygino Lietuvos ekonominę transformaciją su dviem šio klausimo lyderėmis – Estija ir Slovėnija. Jis teigė, kad Lietuvos kapitalizmas reprezentuoja liberalųjį kapitalizmą, kuris yra „vėluojančios Estijos“ versija (Norkus 2008, p. 643).

Kalbant apie konkrečių socialinės apsaugos sistemų nagrinėjimą didžiausią indėlį į pensijų sistemos raidos nagrinėjimą yra atlikęs Romas Lazutka. Mokslininkas savo darbuose analizavo pensijų sistemų raidą ir nustatė, kad 1995 m. priimti nauji įstatymai iš esmės tęsė meritokratinį principą grindžiamų pensijų tradiciją (Lazutka, 2007).

Ši literatūros analizė atskleidžia, kad Lietuvos socialinės politikos raida ir gerovės valstybės modelis postsocialistinės transformacijos laikotarpiu buvo viena svarbiausių ir intensyviausiai tyrinėtų temų Lietuvos socialiniuose moksluose. Vis dėlto šis pereinamasis etapas moksliniuose tyrimuose iki šiol išlieka fragmentiškai analizuotas, daugiausia dėmesio skiriant institucinei raidai ir gerovės valstybės tipologijai. Tačiau šie vertinimai daugiausia rėmėsi makrolygio analizėmis – teisiniais, ekonominiais ir politiniais dokumentais, o pirminių šaltinių, tokių kaip institucijų komunikaciniai leidiniai, viešieji pranešimai, vidinės institucijų retorikos analizė iki šiol lieka beveik netyrinėta.

Tyrimo aktualumą lemia tai, kad institucinės komunikacijos analizė leidžia atskleisti socialinės politikos formuotojų intencijas, vertybes ir savivoką, kurios dažnai nesutampa su vėliau suformuotomis politinėmis ar ekonominėmis interpretacijomis. Leidiniai „Sodra“ (1990–1995 m.) ir „Esu“ (1995–2003 m.) suteikia unikalią galimybę pažvelgti, kaip valstybės institucijos aiškino socialinės apsaugos reformas visuomenei ir, kaip siekė formuoti pasitikėjimą nauja sistema.

Darbo objektas: Lietuvos socialinės politikos raida 1990 – 2000 m.

Darbo tikslas: Ištirti Lietuvos socialinės politikos raidą 1990 – 2000 m. laikotarpiu.

Darbo uždaviniai:

1. Išanalizuoti ekonomines, socialines ir politines sąlygas, kurios lėmė Lietuvos socialinės apsaugos sistemos kūrimosi kryptį pirmajame nepriklausomybės dešimtmetyje.
2. Ištirti institucinius socialinės apsaugos sistemos formavimosi procesus, ypatingą dėmesį skiriant socialinio draudimo atsiradimui, pensijų, darbo rinkos, sveikatos ir socialinės paramos sistemų kūrimui.
3. Remiantis pirminiais šaltiniais atskleisti, kaip buvo formuojamas socialinės politikos institucinis diskursas.

Tyrimo metodai: Tyrimo metodologija pagrįsta istorine - lyginamąja analize, koncentruojantis į pirminius šaltinius ir juos papildančius kokybinius duomenų rinkimo metodus. Pagrindinis dėmesys bus skiriamas leidinių „Sodra“ (1990 – 1995 m.) (leistas Valstybinio socialinio draudimo fondo valdybos) ir „Esu“ (1995 – 2003 m.) analizei. Šie leidiniai leidžia ne tik rekonstruoti socialinės politikos chronologiją ir priimtus teisės aktus, bet ir atskleisti valstybinės institucijos komunikacijos, pasitikėjimo didinimo ir savirefleksijos aspektus sudėtingu pereinamuoju laikotarpiu. Pirminiai šaltiniai papildomi kokybinio interviu duomenimis, kurie suteikia galimybę kontekstualizuoti rašytinius šaltinius ir atskleisti sprendimų priėmimo procesus iš dalyvių perspektyvos.

Darbo struktūra: Darbas sudarytas iš keturių dalių: teorinės analizės, empirinio tyrimo metodikos, socialinės politikos raidos analizės ir socialinės politikos institucinės komunikacijos tyrimo. Pirmame skyriuje pristatomi teoriniai tyrimo pagrindai – diskursyvaus institucionalizmo ir priklausomybės nuo kelio teorijos. Šios teorijos leidžia paaiškinti, kaip idėjų ir institucijų sąveika bei ankstyvieji sprendimai nulėmė socialinės politikos kryptį ir jos raidos ypatumus. Taip pat nagrinėjama Lietuvos socialinės politikos vieta gerovės valstybių kontekste. Šiame skyriuje išskiriami pagrindiniai gerovės valstybių modeliai, nagrinėjama jų raida ir taikymo ypatumai, siekiant nustatyti Lietuvos modelio vietą Europos gerovės valstybės kontekste. Trečiajame skyriuje analizuojama pagrindinių socialinės apsaugos sistemų raida Lietuvoje 1990–2000 m. laikotarpiu. Nagrinėjamas valstybinio socialinio draudimo sistemos kūrimas, teisinės bazės formavimas ir institucinis įtvirtinimas. Detaliai aptariamos pensijų sistemos transformacijos, sveikatos apsaugos sistemos pertvarka, darbo rinkos ir nedarbo politikos raida bei socialinės paramos sistemos plėtra. Atskirame poskyryje analizuojamas tarptautinis bendradarbiavimas ir tarptautinių organizacijų įtaka Lietuvos socialinės politikos reformoms. Ketvirtajame skyriuje pristatomi socialinės politikos institucinės komunikacijos empirinio tyrimo rezultatai. Analizuojami pagrindiniai diskursai, identifikuoti instituciniuose leidiniuose: paternalistinis, solidarumo ir teisingumo, individualios atsakomybės bei europinės integracijos ir modernizacijos diskursai. Skyrius baigiamas socialinės politikos institucinės komunikacijos tyrimo apibendrinimu. Darbo pabaigoje pateikiamos išvados, kuriose apibendrinami pagrindiniai tyrimo rezultatai.

1. Lietuvos socialinės politikos raidos tyrimo teoriniai rėmai

1.1. Diskursyvus institucionalizmas

Lietuvos socialinė politika po 1990 m. formavosi ne vien kaip ekonominių ar administracinių sprendimų visuma. Šalia naujų institucijų formavosi ir naujas supratimas apie valstybės atsakomybę, piliečių dalyvavimą bei socialinio saugumo sampratą. Šiame procese svarbią vietą užima socialinės apsaugos institucijų komunikacija. Svarbu suprasti, kaip socialinės politikos formuotojai aiškino, pagrindė ir teisingo vykdomas reformas visuomenei, formuodami pasitikėjimą besikeičiančia sistema. Šiame darbe tai bus daroma pritaikant diskursyvaus institucionalizmo teoriją.

Diskursyvaus institucionalizmo (toliau - DI) teorija siūlo dinamišką požiūrį į institucinę kaitą, pabrėžiant idėjų ir diskurso galią politikoje (Schmidt 2008, p. 304). Vivien A. Schmidt teigia, jog politiniai veiksmai neatsiejami nuo to, kaip politikos veikėjai kalba apie reformas, kaip jas pagrindžia ir kaip bando įtikinti visuomenę jų būtinybe. Ši prieiga leidžia socialinę politiką suvokti ne tik kaip sprendimų rinkinį, bet ir kaip prasių bei diskursų lauką, kuriame institucijos konstruoja savo legitimumą (Schmidt, 2008, p. 308).

Taikant šią prieigą Lietuvos atveju, „Sodros“ ir „Esu“ leidiniai laikytini ne vien informaciniais šaltiniais, bet ir institucinės komunikacijos erdve, kurioje buvo formuojamas valstybės socialinės politikos legitimumas.

DI išskiria tris idėjų lygius (Schmidt 2008):

1. Politinės filosofijos – viešosios idėjos (pvz. Solidarumas vs. individuali atsakomybė).
2. Programos – kaip apibrėžiamos problemos (pvz., socialinė atskirtis ar fiskalinė drausmė).
3. Politikos – konkretūs sprendimai (pvz., pensijų indeksavimas, įmokų dydžiai).

Kartu DI idėjos skirstomos į kognityvines ir normatyvines. *Sodra* ir *Esu* leidiniai atspindi abiejų tipų diskursą: juose atsispindi ir techninis aiškinimas, ir moralinė argumentacija visuomenei. *Sodros* ir *Esu* žurnaluose kognityvinės idėjos dažnai reiškiasi statistika, teisiniais paaiškinimais ir technokratiniais argumentais, o normatyvinės – solidarumo, teisingumo, socialinės apsaugos teisėtumo retorika (Schmidt, 2008).

Tokiu būdu DI ne tik padeda perskaityti institucinių leidinių turinį, bet ir atskleidžia procesą, kaip idėjos gimsta, transformuojasi į komunikacinius pasakojimus ir galiausiai įsitvirtina kaip politinės normos (Schmidt, 2008, p. 306). Būtent šis dinamiškumas leidžia paaiškinti, kodėl Lietuvos socialinės politikos diskursas galėjo akcentuoti solidarumą, valstybės atsakomybę ankstyvuju nepriklausomybės laikotarpiu, net jei realūs sprendimai buvo apriboti ekonominių galimybių –

komunikacinė legitimizacija ir institucinė adaptacija vyksta skirtingais tempais, bet yra glaudžiai susijusios (Schmidt, 2008; Hajer, 1993).

1.2. Priklausomybės nuo kelio (Path Dependence) teorija

Vis dėlto norint paaiškinti ir suprasti, kaip Lietuvos socialinės politikos apsauga susiformavo ir kodėl pasirinko vieną ar kitą kelią, būtina atsižvelgti į ekonominius bei struktūrinius apribojimus.

Remiantis Paul Pierson (2000) ir James Mahoney (2001) priklausomybės nuo kelio teorija (*path dependence*), instituciniai pokyčiai nėra laisvas politinis pasirinkimas, jie stipriai priklauso nuo ankstyvųjų sprendimų, kurie ilgainiui sukuria „institucinį užraktą“ (lock-in effect) ir riboja būsimas alternatyvas. Tai ypač aktualu pereinamosios ekonomikos šalims, tarp jų ir Lietuvai, kurioje po 1990 m. socialinės politikos formavimas vyko radiklios transformacijos ir ekonominės krizės sąlygomis. Naudojant šią teorinę prieigą visas Lietuvos socialinės politikos raidos procesas gali būti paaiškintas tam tikrais etapais, per kuriuos palyginti maži ar atsitiktiniai įvykiai turi didelę įtaką vėlesniems įvykiams ir pokyčiams (Mahoney, 2001).

1. Priešistorinės sąlygos (Antecedent Conditions)

Pagal Pierson (2000) ir Mahoney (2001), priešistorinės sąlygos sąlygoja veikėjų pasirinkimų galimybes prieš vykstant kritinei sankirtai. Lietuvos atveju šį etapą reikia sieti su sovietinės socialinės apsaugos palikimu, kurioje būtent valstybė buvo pagrindinė socialinių paslaugų tiekėja ir šis modelis visuomenėje paliko aukštus lūkesčius dėl socialinio saugumo, todėl atkūrus nepriklausomybę visuomenės požiūriu valstybės socialinė atsakomybė liko savaime suprantamu lūkesčiu (Heinrich ir kt., 2025).

2. Kritinė sankirta (Critical Juncture)

Kritinė sankirta yra laikotarpis, kai valstybė pasirenka konkrečią politinę ar institucinę kryptį iš dviejų ar daugiau alternatyvų (Mahoney, 2001). Lietuvos socialinės politikos modelio atveju, tai galėjo būti sprendimų priėmimas dėl socialinės apsaugos sistemos – ar pasirinkti „radikalų“ (spartus privatizavimas ir rinkos dominavimas), ar „reformistinį“ (didesni valstybės įsipareigojimai) kelią. Pasirinkus tam tikrą variantą, tampa vis sunkiau grįžti į pradinį tašką, kai buvo galimos kelios alternatyvos. Kritiniame taške pasirinkimas yra labai svarbus, nes jis lemia ilgalaikį modelio susiformavimą. Lietuvos atveju tokia sankirta susiformavo 1990 – 1995 m., kai buvo kuriama socialinės apsaugos sistema ir priimami pirmieji teisės aktai dėl pensijų, nedarbo bei socialinio draudimo. Tuometinė valdžia realiai turėjo dvi galimas pasirinkimo kryptis: liberalų modelį, orientuotą į individualią atsakomybę arba socialdemokratinį, solidarumu grindžiamą modelį. Nors iš pradžių atrodė, jog Lietuva gali pasukti link pastarosios krypties – įtvirtinti valstybinio pensijų draudimo ir paramos šeimai principai, akcentuotas socialinio teisingumo diskursas (Aidukaitė ir kt.,

2012). Tačiau dėl iškilusių transformacijos sunkumų – krizės, hiperinfliacijos, politinis elitas palaikęs socialdemokratinės idėjas turėjo susitaikyti su sudėtinga realybe. Kaip teigia Pierson (2000), net maži atsitiktiniai sprendimai kritinės sankirtos metu gali turėti disproporcingai didelį poveikį vėlesnei raidos kryptiai – ir būtent taip nutiko Lietuvoje, kai dėl ekonominių aplinkybių buvo įtvirtintas liberalusis modelis, kuris vėliau tapo struktūriškai atsparus pokyčiams.

3. Institucinis išlikimas ir savarankiškas atkūrimas (Structural Persistence and Institutional Reproduction)

Po kritinės sankirtos pradeda veikti didėjančios grąžos mechanizmai, kuo labiau sistema veikia tam tikru būdu, tuo sunkiau ją pakeisti (Pierson, 2000). Lietuvos socialinės politikos srityje šis principas reiškė, kad sukūrus socialinės apsaugos institucijas (pvz. „Sodra“), išmokų ir įmokų bei finansavimo modelius, atsirado institucinis nelankstumas ir pakeitimo kaštai labai išaugo. Viso to pasėkoje susiformavo stabilus socialinis politikos modelis, o jam įsitvirtinti ir nusistovėti turėjo padėti šie mechanizmai:

Didelės pradinės sąnaudos	Naujos socialinės iniciatyvos, tokios kaip naujų socialinės apsaugos institucijų kūrimas ar esamų reforma, reikalauja didelių pradinių sąnaudų, todėl yra vengiama sisteminių pokyčių.
Mokymosi efektai	Pvz. biurokratai, gydytojai, socialiniai darbuotojai įgyja specializuotų įgūdžių ir žinių, kaip dirbti pagal esamą sistemą, dėl ko ji tampa patrauklesnė nei hipotetiniai pakaitalai.
Koordinavimo efektai	Socialinės apsaugos politika turėjo derėti su mokesčių, darbo rinkos ir fiskaline politika, todėl reformų pakeitimai kėlė visos sistemos disbalanso riziką.
Adaptyvūs lūkesčiai	Veikėjai (piliečiai, verslas) prisitaiko prie esamų socialinės politikos taisyklių, o lūkesčiai apie ateities elgesį verčia asmenis adaptuoti savo veiksmus, kad šie lūkesčiai pasitvirtintų.

Lentelė 1. Institucinį užraktą formuojantys mechanizmai socialinėje politikoje pagal Pierson (2000).

Šių veiksmų sąveika (Lentelė 1) lėmė, kad net atsiradus naujoms idėjoms ar galimybėms, sistema išlieka nepakitusi, nes jos keitimas būtų sukėlęs per didelius socialinius ir politinius kaštus.

4. Reaktyvinė seka (Reactive Sequence)

Galiausiai susiformavusios institucijos per laiką sukuria reaktyvines sekas – įvykių grandines, kuriose pasireiškia socialiniai neramumai ir neigiamos reakcijos į susiformavusias struktūras

(Mahoney 2001). Lietuvoje šią eigą galima sieti su socialinės politikos įtampos laikotarpiais, kai dėl biudžeto deficito, neadekvačių išmokų, augančio nedarbo visuomenėje kilo nepasitenkinimas. Visa tai lėmė diskusijas dėl socialinės nelygybės ir socialinio teisingumo stokos. „Sodros“ ir „Esu“ leidiniuose šis laikotarpis atsispindi kaip siekis iš naujo pagrįsti valstybės vaidmenį, pabrėžiant, kad socialinė apsauga yra svarbiausia valstybės stabilumo sąlyga. Tokie atoveiksmio procesai, anot Mahoney (2001), yra būdingi sistemoms, kurios susiduria su piliečių lūkesčių ir valdžios pajėgumų disbalansu. Šis disbalansas sukuria dalinius korekcinis pakeitimus, bet nepakeičia pačio modelio. Taip nutiko ir Lietuvoje, kai socialinės politikos modelis buvo koreguojamas, bet ne radikaliai keičiamas.

5. Socialinės politikos rezultatas.

Galiausiai, šių procesų pasekmė – stabilus, bet ribotas socialinės politikos modelis, kuriame derinami socialinio draudimo ir biudžeto finansavimo principai. Toks modelis susiformavęs Lietuvoje 1990 – 2000 m. išliko atsparus dideliems pokyčiams.

Taikant priklausomybės nuo kelio teoriją, Lietuvos socialinės politikos raida 1990 – 2000 m. gali būti suprasta kaip procesas, kurio kryptį nulėmė ankstyvieji sprendimai kritinės sankirtos metu, o vėlesnė politika buvo pasekmė ekonominės būtinybės, o ne ideologinio pasirinkimo rezultatas.

Diskurso institucionalizmas leidžia atskleisti, kaip institucijos kūrė ir perteikė socialinės politikos idėjas, o priklausomybės nuo kelio teorija – kodėl šios idėjos liko įrėmintos ekonominių realių.

1.3. Socialinės apsaugos samprata ir gerovės valstybės teoriniai modeliai

Socialinė apsauga tai valstybės sukurta sistema, skirta apsaugoti žmones nuo gyvenimo rizikų, dėl kurių jie gali prarasti pajamas ar susidurti su materialiniu nesaugumu. Socialinė apsauga sudaro vadinamąjį „didįjį penketą“, į kurį įeina socialinė apsauga, būstas, sveikatos apsauga, socialinis darbas ir švietimas. Valstybės atsakomybės prisiėmimas už piliečių minimalų gerovės lygio užtikrinimą siejamas su tradicinių socialinės saugos formų sunykimu (Esping – Andersen, 1990). Modernizacija, kuri apima urbanizaciją, socialinį mobilumą, individualizmą ir didėjančią priklausomybę nuo rinkos, sunaikino tradicinę ir pagrindinę socialinio aprūpimo instituciją – šeimą. Modernizacijai sunaikino šeimos kaip apsaugos institutą, rinka negalėjo tinkamai užtikrinti socialinio stabilumo, tad gerovės funkcija atiteko valstybei (Esping – Andersen, 1990).

Svarbiausias socialinės apsaugos raidos elementas yra dekomodifikacija. Tai reiškia, jog žmogaus gerovė neturi priklausyti nuo jo padėties darbo rinkoje – žmogus gali išlikti finansiškai saugus, net ir tuomet, kai negali dirbti – dėl ligos, senatvės, vaiko priežiūros ar kitų priežasčių (Esping – Andersen, 1990). Nors ankstyvosios socialinio draudimo programos daugiausia buvo skirtos palaikyti darbo rinkos veikimą, o ne žmogaus gerovę, tikras dekomodifikacijos principas tapo

svarbus tada, kai visuomenė pripažino, kad kiekvienas žmogus turi teisę į socialinę saugą, senatvės apsaugą ir apsaugą nuo diskriminacijos (Esping-Andersen 1990, p. 22; Mavrozacharakis ir Tzagarskis 2018, p. 33). Paprasčiau tariant, šiuo principu socialinė apsauga atskiria žmogaus teisę gyventi oriai nuo jo gebėjimo būti pelningam rinkoje.

Apžvelgiant šiuolaikinį socialinės apsaugos sampratos modelį, kuris pirmiausiai formavosi kapitalistinėse Vakarų valstybėse kaip atsakas į modernizaciją, svarbu apžvelgti ir sovietinės socialinės apsaugos modelio esmę, nes Lietuvos socialinės politikos apsaugos transformacija po 1990 m. vyko būtent pereinant nuo šio paveldėto modelio.

Sovietinis socialinės apsaugos modelis, į kurį vėliau orientavosi daugelis socialistinių sistemų visame pasaulyje, rėmėsi utopiniais idealais, kurie buvo greitai įteisinti po 1917 m. Spalio perversmo (Heinrich, 2025, p. 17). Vladimiras Leninas 1912 m. suformulavo socialistinės socialinės apsaugos principus, kurie apėmė pagalbos teikimą visų rūšių nedarbingumo atvejais (įskaitant senatvę, ligas, nelaimingus atsitikimus, motinystę ir kt.), visų dirbančiųjų ir jų šeimų aprėptį, išmokas lygias pilnam uždarbiui, o visas išlaidas turėjo apmokėti darbdaviai ir valstybė (George 1978; Heinrich 2025). Šie principai suformavo pagrindą sovietinei socialinei draudimo sistemai (Hu, Manning, 2010).

Socialinės apsaugos samprata, apibrėžianti valstybės atsakomybę už piliečių gerovę ir socialines teises (Mavrozacharakis, Tzagkarakis, 2018), skirtinguose režimuose įgavo skirtingą prasmę. Nors socialistinės valstybės, įskaitant SSRS, deklaravo universalumą ir didelį dekomodifikacijos lygį, jų socialinės apsaugos raida buvo chaotiška, motyvuota ekonominių tikslų (industrializacijos) ir politinio lojalumo užtikrinimo (Heinrich, 2025). Sovietinis modelis, kuris užtikrino tam tikrą bazinę socialinę saugą, vis dėlto pasižymėjo dvilypumu, diskriminuodamas dideles grupes (pvz., kolūkiečius) ir panaudodamas socialinę apsaugą kaip disciplinos įrankį darbo rinkoje (George, 1978). Pagrindinis skirtumas nuo Vakarų modelių buvo tas, kad sovietinis modelis, neturėdamas kapitalistinės rinkos įtakos, generavo socialinę gerovę per centralizuotą valstybės biudžetą ir darbo vietą (Heinrich, 2025; Hu, Manning, 2010).

Taigi, socialinė apsauga yra valstybės sistema, skirta apsaugoti žmones nuo pajamų netekimo ir užtikrinti pagrindinį gyvenimo lygį. Modernizacija susilpnino tradicinę šeimos paramos funkciją, todėl gerovės užtikrinimas tapo valstybės atsakomybe (Esping-Andersen, 1990). Svarbiausias šiuolaikinės socialinės apsaugos principas – dekomodifikacija, reiškianti, kad žmogaus gerovė neturi priklausyti vien nuo jo padėties darbo rinkoje (Esping-Andersen 1990; Mavrozacharakis, Tzagkarakis, 2018). Lietuvoje socialinės apsaugos raida buvo paveikta sovietinio modelio, kuris deklaravo universalumą, bet realiai socialinę apsaugą naudojo ekonominiams ir politiniams tikslams, išlaikydamas nelygias socialines teises skirtingoms grupėms (George, 1978; Heinrich, 2025).

Socialinės apsaugos modeliavimas yra svarbus įrankis, padedantis palyginti skirtingas valstybes ir suprasti jų socialinės gerovės sistemas (Powell ir Barrientos 2004, p. 69). Pagrindinis modelių tikslas yra parodyti, kaip valstybė, rinka ir šeima sąveikauja paskirstydamos gerovę (Esping-Andersen 1990, p. 103; Powell ir Barrientos 2004, p. 78).

Modelių lyginamoji analizė išskiria kelis pagrindinius gerovės režimus, kurie skirtingai traktuoja socialines teises ir socialinę stratifikaciją. Esping Andersen pasiūlė socialinės apsaugos modelius skirstyti į tris pagrindinius modelius: į liberalųjį, korporacinį bei socialdemokratinį. Liberalusis modelis pasižymi maža dekomodifikacija, valstybė čia garantuoja tik minimalų išgyvenimo lygį, teikdama paramą, kuri dažnai priklauso nuo gaunamų pajamų tikrinimo. Šios sistemos tikslas – minimalizuoti socialines teises ir skatinti rinką. (Esping Andersen 1990 p. 27; 386). Korporacinio modelio socialinė apsauga grindžiama subsidiarumo principu, kuris reiškia, jog valstybė įsikiša tik tada, kai šeima jau nebegali padėti (Esping Andersen 1990, p. 29). Socialdemokratiniam modelyje dominuoja universalumo ir aukštos dekomodifikacijos principas. Siekiama įtraukti visus piliečius į vieną draudimo sistemą, kurioje išmokos pritaikomos pagal įprastas pajamas (Esping Andersen 1990, 29; 387). Tai sukuria solidarumą ir stabdo rinkos neigiamą įtaką asmens gerovei (Esping Andersen, 1990, p. 30; 413).

Be šių trijų klasikinių modelių išskiriami ir kiti modeliai. Pvz. pietų Europos modelis, kuris pasižymi fragmentiškumu, (čia išmokų pasiskirstymas yra labai nevienodas) bei pokomunistinis modelis, kuriam priskiriamos Rytų Europos valstybės, kurios išlaikė sovietinio palikimo bruožus. Jam būdingas socialinio draudimo dominavimas ir žemos, minimalius poreikius patenkinančios išmokos (Guogis 2002, p. 293; 305). Žinoma, reikia suprasti, jog šie modeliai yra riboti, sunku visas šalis suskirstyti į tam tikrą modelį, nes kiekviena jų turi skirtingus socialinės apsaugos principus, kuriuos galima priskirti skirtingiems gerovės režimams, tad šalių socialinė apsauga yra sudėtinga sistema, kuri nepasiduoda aiškiems apibrėžimams. Tai rodo ir Lietuvos socialinės apsaugos modelis.

Lietuvos socialinės politikos modelis po nepriklausomybės atkūrimo bendriausia prasme atitiko Rytų Europos modelį (Guogis, 2002), tačiau galiausiai susiformavo kaip hibridinis modelis, pasižymintis žemu socialinės apsaugos lygiu (Guogis 2002, p. 325).

Nors Lietuvoje ankstyvosios nepriklausomybės laikotarpiu buvo kalbama apie skandinaviškąjį universalizmo principą socialinėje apsaugoje, tačiau praktikoje socialinės apsaugos sistema buvo projektuojama remiantis korporatyviniu (bismarkiniu) principu, kuriame išmokos yra susijusios su darbo rinka. Tai reiškia, jog socialinė apsauga buvo smarkiai susieta su darbo stažu ir buvusiu užmokesčiu (Guogis, 2002). Tačiau, nors Lietuva pasirinko korporatyvinį pagrindą, jos socialinė politika, kaip pastebi tyrėjai, greitai pasuko liberalaus marginalinio modelio kryptimi. Tą rodo

menkas dekomodifikacijos lygis, kuris atitiko liberalių Šiaurės ir Pietų Amerikos šalių rodiklius, o tai rodė, jog sistema nepakankamai saugojo žmonės nuo rinkos jėgų (Guogis, 2002).

Be to, Lietuvos korporatyvinis modelis skyrėsi nuo tipiško Vakarų korporatyvinio modelio, tuo, jog lietuviškajam būdingi klientelizmo bruožai, kurie pasižymi privilegijomis atskiroms grupėms. Lietuvoje tai pasireiškė papildomų valstybinių pensijų skyrimu tam tikroms asmenų grupėms: teisėjams, mokslininkams, laisvės gynėjams ir pan. Tokia praktika pažeidinėjo socialinio teisingumo ir skaidrumo principus (Lazutka, 2007)

Taigi, Lietuvos socialinės apsaugos modelis iki 2002 m. apibūdinamas kaip hibridinis pokomunistinis modelis, kuris įgavo korporatyvinio – klientelistinio tipo socialinės apsaugos bruožų. Ši sistema, nors ir grįsta darbo rinka, pasižymėjo žemu dekomodifikacijos ir klientelistinėmis privilegijomis (Guogis, 2002, p. 324). Lietuvos kryptis suko link liberalaus marginalinio modelio, o tai reiškė, kad socialinės apsaugos lygis, palyginti su Vakarų šalimis, liko mažas, o socialinės rizikos grupės iš esmės priklausė nuo minimalios valstybės paramos (Guogis, 2002, p. 325). Tokia sistema, nors ir pripažįstanti socialines teises, veikia taip, kad maksimaliai apriboja galimybę asmeniui atsitraukti nuo rinkos, kas yra priešinga socialdemokratių valstybių vertybėms (Esping Andersen, 1990).

2. Empirinio tyrimo metodika ir tvarka.

Šiame darbe taikoma kokybinė tyrimo metodika, grindžiama trijų pagrindinių šaltinių grupių analize: oficialiais dokumentais, periodiniais tuo laikotarpiu sukurtais leidiniais bei pusiau struktūruotais interviu su socialinės politikos srities specialistais ir ekspertais. Toks metodologinis sprendimas leidžia kompleksiskai rekonstruoti Lietuvos socialinės politikos raidą 1990 – 2000 m. laikotarpiu.

Pirmoji šaltinių grupė yra oficialūs dokumentai, kurie apima teisės aktus, Vyriausybės nutarimus, strateginius dokumentus, institucijų ataskaitas ir kitus dokumentus, atspindėjusius socialinės apsaugos sistemos kūrimą ir veikimą analizuojamu laikotarpiu. Dokumentų analizė leidžia identifikuoti formalius politinius sprendimus, institucinės struktūros pokyčius ir teisinį socialinės politikos pagrindą. Šie šaltiniai naudojami siekiant rekonstruoti socialinės apsaugos sistemos kūrimosi chronologiją ir institucinę raidą.

Antroji šaltinių grupė yra periodiniai leidiniai, sukurti nagrinėjamu laikotarpiu. Periodiniai leidiniai naudojami siekiant analizuoti socialinės politikos institucinį diskursą ir institucijų komunikaciją. Šiame tyrime pagrindinį empirinį pagrindą sudaro Valstybinio socialinio draudimo fondo valdybos leisti leidiniai *Sodra* (1990–1995 m.) ir *Esu* (1995–2003 m.). *Sodros* ir *Esu* leidiniai pasirinkti dėl kelių metodologiškai reikšmingų priežasčių. Pirmą, tai oficialių institucijų leidžiami informaciniai šaltiniai, atspindintys socialinės politikos administratorių ir formuotojų pozicijas. Antra, jie pasižymi

didesniu profesionalumu, struktūriškumu ir informaciniu nuoseklumu, lyginant su kitais tuo laikotarpiu viešojoje erdvėje pasirodžiusiais leidiniais. Juose pateikiama administraciniais ir faktiniais duomenimis pagrįsta informacija, teisės aktų aiškinimai, ekspertų pasisakymai ir institucijų vadovų komentarai. Šių leidinių analizė sudaro pagrindą diskursyvaus institucionalizmo teorinės prieigos taikymui, leidžiant tirti, kaip per institucijų komunikaciją buvo konstruojamas socialinės politikos legitimumas pereinamuoju laikotarpiu. Atliekant tyrimą sąmoningai pasirinkta neapimti visos tuo metu aktualios žiniasklaidos analizės, toks sprendimas priimtas dėl tyrimo apimties, laiko ir metodologinių apribojimų. Be to, vienas iš tyrimo tikslų nėra visuomenės nuomonių ar žiniasklaidos reakcijų analizė, o institucijų komunikacijos ir politinių sprendimų legitimizavimo analizė, todėl tikslingai koncentruojamasi į oficialius ir institucinius informacijos šaltinius, siekiant metodologinio nuoseklumo ir duomenų patikimumo.

Trečiojo šaltinių grupė yra pusiau struktūruoti interviu, kurie atlikti su asmenimis tiesiogiai prisidėjusiais prie Lietuvos socialinės apsaugos sistemos kūrimo ir įgyvendinimo. Šie interviu neanalizuojami kaip savarankiška empirinė medžiaga, jie nėra koduojami ar kategorizuojami, bet naudojami interpretaciniu ir kontekstiniu būdu, siekiant papildyti dokumentų ir periodinių leidinių analizę, paaiškinti sprendimų priėmimo aplinkybes bei atskleisti institucinių procesų vidinę logiką. Ši metodinė prieiga pasirinkta tam, kad būtų galima geriau suprasti socialinės politikos raidos procesus, institucinius sprendimus ir jų priėmimo aplinkybes pirmaisiais nepriklausomybės metais. Remiantis atlikta mokslinių tyrimų ir literatūros apžvalga teorinėje dalyje buvo suformuluotos klausimyno gairės (žr. **Priedas 1.** Klausimyno gairės ekspertams.). Ekspertams pateikti klausimai apie Lietuvos socialinės apsaugos sistemos būklę po 1990 m., jos institucinius ir finansinius pokyčius, pensijų sistemos kūrimą bei kitas reformas, taip pat apie socialinės apsaugos finansavimo problemas ir jų sprendimo būdus. Taip pat buvo užduodami klausimai apie politinių jėgų, interesų grupių bei tarptautinių organizacijų įtaką socialinės politikos formavimui. Galiausiai buvo užduodami klausimai apie socialinės politikos kryptis ir ilgalaikės sistemos raidos perspektyvas. Tačiau interviu metu informantams buvo užduoti ir papildomi, tikslinamieji klausimai, atsižvelgiant į jų skirtingą patirtį socialinės politikos srityje.

Interviu dalyviai šiame tyrime buvo atrinkti taikant tikslingos atrankos principą, siekiant įtraukti asmenis, turinčius tiesioginę patirtį socialinės apsaugos sistemos kūrimo ir reformavimo procesuose 1990 – 2000 m. laikotarpiu. Kadangi tyrimo tikslas nėra kiekybinis apibendrinimas, o istorinės raidos rekonstrukcija, pasirinkti informantai reprezentuoja svarbiausias tuo metu veikusias socialinės politikos grandis – nuo politinio sprendimų lygmens iki administracinio įgyvendinimo.

Potencialiems informantams pirmiausiai buvo išsiųsti pakvietimai elektroniniu paštu, kuriame buvo nurodyta tyrimo tema, tikslas, paaiškinta, kokiam tikslui bus naudojama interviu medžiaga ir

nurodytas preliminarus interviu laikas. Elektroninis pakvietimas buvo išsiųstas 8 potencialiems interviu dalyviams. Iš potencialių interviu dalyviu du atsakymo nepateikė, vienas atsisakė dalyvauti tyrime dėl to, jog tyrimas apima laikotarpį, kai informantas dar nedirbo socialinės apsaugos sistemoje. Galiausiai, interviu buvo atlikti su vienu pirmųjų socialinės apsaugos ministru, kuris formavo pirmines nepriklausomos Lietuvos socialinės politikos kryptis bei tiesiogiai prisidėjo prie 1995 m. pensijų reformos rengimo. Taip pat su buvusiu Valstybinio socialinio draudimo direktoriumi, dalyvavusiu kuriant socialinio draudimo modelį. Su specialistu, ankstyvuoju laikotarpiu pradėjusiu dirbti socialinio draudimo administracijoje ir galėjusiu atskleisti praktinius sistemos veikimo aspektus. Kiti interviu informantai taip pat dirbo socialinės politikos institucijų administracinėje srityje.

Tokiu būdu atrinkti informantai sudaro informatyvų socialinės apsaugos kūrėjų spektrą, leidžiantį atskleisti tiek politines intencijas, tiek administracinius iššūkius. Kiekvieno informanto indėlis suteikia tyrimui unikalią institucinės atminties perspektyvą, padedančia papildyti empirinę analizę autentiškomis įžvalgomis apie socialinės politikos raidos logiką ir ankstyvųjų reformų motyvus.

Eilės nr.	Ekspertas	Pokalbio būdas	Pokalbio trukmė
1.	Socialinio draudimo politikos ekspertas	Kontaktiniu būdu	43:12
2.	Socialinių paslaugų plėtros atstovė	Nuotoliniu būdu	39:12
3.	Socialinės politikos ekspertė, analitikė	Nuotoliniu būdu	52:46
4.	Socialinio draudimo sistemos kūrėjas	Kontaktiniu būdu	50:02
5.	Socialinės politikos ekonomikos ekspertas	Kontaktiniu būdu	1:00:05

Lentelė 2. Tyrime dalyvavusių ekspertų sąrašas.

Prieš pradedant interviu informantas buvo pateiktas sutikimas „Informuoto asmens sutikimas dalyvauti tyrime“ bei dar kartą pateikta žodinė informacija apie tyrimą. Kaip matyti iš Lentelės 2 duomenų trys iš penkių interviu pokalbių vyko kontaktiniu būdu Vilniuje, o likusieji du nuotoliniu būdu per „Microsoft Teams“ platformą. Informantai, kurie buvo kalbinami nuotoliniu būdu, informuoto asmens sutikimo formą pasirašė naudodami mobilųjį parašą. Interviu buvo įrašomi telefonu, o jų trukmė kito priklausomai nuo atsakymų išsamumo, vidutinė pokalbio trukmė siekė 49 min. Surinkti interviu duomenys buvo transkribuojami darbo autorės.

Diskurso analizės metodologija

Diskurso analizė šiame darbe taikoma kaip pagalbinė analitinė prieiga. Šis metodas taikomas, siekiant atskleisti, kaip keitėsi socialinės politikos idėjiniai rėmai ir vertybinės nuostatos viešojoje socialinės politikos komunikacijoje 1990 – 2000 m. laikotarpiu. Šis metodas leidžia išnagrinėti, kaip per kalbą ir komunikaciją konstruojamos idėjos, vertybės ir normos, kurios legitimuoja tam tikrą socialinės politikos viziją (Schmidt, 2008).

Diskurso analizės teorinis pagrindas remiasi diskursyvaus institucionalizmo teorine prieiga (Schmidt, 2008). Diskursyvus institucionalizmas suteikia galimybę tikrinti, kaip idėjos, normos ir kalbiniai konstruktai formuoja politinį veikimą ir institucinius sprendimus.

Diskurso analizės pagrindą sudaro du pagrindiniai „Sodros“ komunikacijos leidiniai:

- „Sodra“ (1990 – 1995 m.)
- „Esu“ (1995 – 2003 m.)

Šie leidiniai pasirinkti todėl, jog jie atspindi institucijos pastangas formuoti viešąjį diskursą apie socialinės politikos reikšmę, piliečių atsakomybę bei valstybės vaidmenį. Jie yra ne tik informaciniai leidiniai, bet ir viešosios komunikacijos šaltiniai, atsispindintys, kaip valstybės institucijos pristatė reformas, teisingo savo veiksmus ir formavo visuomenės pasitikėjimą naujai kuriamą socialinės apsaugos sistema.

Analizės etapai:

1. Visi leidinių numeriai peržiūrėti kelis kartus, iš viso peržiūrėti 71 „Sodros“ numeris ir 76 „Esu“ leidinio numeriai. Leidinių straipsniuose, interviu, mokslinėse publikacijose identifikuotos pasikartojančios sąvokos, metaforos, išskirti teminiai akcentai ir argumentavimo principai.
2. Pagal pasikartojančius motyvus suformuotos preliminarios temos (pvz, solidarumo diskursas, paternalistinis diskursas, individualios atsakomybės diskursas, europietizacijos ir modernizacijos diskursas).
3. Diskursai interpretuojami politinės ir institucinės raidos kontekste - lyginant su to laikotarpio socialinės politikos reformomis, tarptautinių organizacijų rekomendacijomis bei ekonominėmis sąlygomis.

Tokiu būdu diskurso analizė leidžia identifikuoti, kokios idėjos ir vertybinės nuostatos dominavo viešojoje „Sodros“ komunikacijoje ir kaip jos kito skirtingais laikotarpiais. Taip visame darbe atsispindi net tik teorinės socialinės politikos raida, bet ir idėjinė (Schmidt, 2008).

Siekiant išvengti selektyvumo, leidinių analizė atlikta sistemingai, laikantis vieningos teminės schemos. Kiekviena išskirta diskurso tema pagrįsta keliomis reprezentatyviomis citatomis, o

interpretacijos siejamos su teorinėmis prieigomis, o ne tyrėjos subjektyvia nuomone. Tokiu būdu užtikrintas analizės patikimumas ir teorinis pagrįstumas.

Analizės rezultatai interpretuojami pasitelkiant diskursyvaus institucionalizmo teoriją, kuri atskleidžia idėjų komunikacinį vaidmenį ir institucinės retorikos funkciją socialinės politikos legitimizacijoje (Schmidt, 2008). Tokia metodinė prieiga leidžia atskleisti, kaip „Sodros“ leidiniai veikė kaip politinis – ideologinis diskursas, prisidėjęs prie socialinės apsaugos sistemos įtvirtinimo bei visuomenės lūkesčių formavimo. Lentelėje 3 galima matyti, jog analizuojant periodinius „Sodros“ leidinius išryškėjo šie diskursai: paternalistinis, solidarumo ir teisingumo, individualios atsakomybės bei europietizacijos ir modernizacijos diskursai.

Diskursas	Raktinės fazės	Reikšmė socialinės politikos raidai
1. Paternalistinis diskursas	„Valstybė privalo“, „garantuoja“, „valstybė rūpinasi“.	Atspindi pereinamojo laikotarpio sovietinio modelio tęstinumo logiką.
2. Solidarumo ir socialinio teisingumo diskursas	„Teisingumas“, „solidarumas, „privilegijos pažeidžiant socialinį teisingumą“.	Diskursas pabrėžia solidarumo ir bendruomeniškumo sąvokas.
3. Individualios atsakomybės diskursas	„Vogdamas iš valstybės – vogi iš savęs“, „Kiekvienas atsako už save“, „apie savo rytdieną žmogus pirmiausia turi galvoti pats“.	Individuali atsakomybė keičia valstybės globos toną.
4. Europinės integracijos ir modernizacijos diskursas	„socialiniai standartai“, „skaidri sistema“, „tarptautiniai standartai“, „lygiavertė partnerė“.	Europa suvokiama kaip būtinas reformų ir modernizacijos kelias.

Lentelė 3. Tyrimo metu identifikuoti diskursai ir jų reikšmė socialinės politikos raidai.

3. Pagrindinių socialinės apsaugos sistemų raida Lietuvoje 1990 – 2000 m.: reformos, institucijos ir socialiniai iššūkiai

Šiame darbe pagrindinis dėmesys bus skirtas penkioms socialinės apsaugos sistemoms: socialinio draudimo, pensijų, sveikatos, socialinei paramai bei darbo rinkos sistemos raidai nagrinėti. Šių penkių sistemų analizę leidžia visapusiškai įvertinti, kaip Lietuva sprendė esminius socialinius

iššūkiu po nepriklausomybės atkūrimo. Tai atspindi ir bendrą Socialinės apsaugos ministerijos strategiją, kuri siekė sukurti šias penkias sistemas beveik vienu metu (Mikaila, 2000).

3.1. Valstybinio socialinio draudimo sistemos sukūrimas Lietuvoje

Lietuvos valstybinio socialinio draudimo (toliau - VSD) sistemos įkūrimas 1990–1991 metais buvo vienas esminių žingsnių atkūrus šalies nepriklausomybę, žymintis perėjimą nuo centralizuotos sovietinės socialinio aprūpinimo sistemos prie privalomojo draudimo modelio, paremto savarankišku finansavimu ir solidarumu (V. Kunca, 1991). Šio proceso pagrindas buvo socialinio draudimo funkcijų perėmimas iš profesinių sąjungų ir naujos, autonomiškos Valstybinio socialinio draudimo valdybos (vėliau įvardytos „Sodra“) įkūrimas (Nekrošius ir kt. 1993; I. Degutienė, 2000). Šį pokytį pirmiausiai inicijavo Evaldas Kliučinskas, kuris, remiamas profsąjungų lyderių, aktyviai palaikė idėją, kad nepriklausomoje Lietuvoje socialinis draudimas turi būti valstybės funkcija, o ne profsąjungų reikalas (Kunca, asmeninis interviu, 2025). Be to, poreikis pertvarkyti socialinę apsaugą buvo suvokiamas kaip neatsiejama visos šalies ekonominės transformacijos dalis (Kunca, asmeninis interviu, 2025). Ši pertvarka pakeitė socialinės apsaugos sampratą – iš valstybės malonės ji virto iš anksto apmokėta apdraustojo teise (Medaiskis, 1995).

Lietuvos socialinio draudimo sistemos kūrimo data yra siejama su 1990 m. vasario 13 d.. Tą dieną tuometinė Lietuvos TSR Aukščiausioji Taryba priėmė nutarimą, kad valstybė perima socialinio draudimo funkcijas iš profesinių sąjungų. Šis sprendimas buvo paruošiamasis darbas, atliktas aktyviai bendradarbiaujant E. Kliučinskui su profsąjungų lyderiais. Kaip pastebi buvęs profsąjungų pirmininkas V. Kunca, šis atsiskyrimas nebuvo lengvas – profsąjungų viduje kilo didelis pasipriešinimas dėl prarandamos įtakos. Nepaisant vidinės kritikos, sprendimas buvo priimtas suvokiant, kad nepriklausomoje valstybėje socialinis draudimas privalo tapti valstybine funkcija (V. Kunca, asmeninis interviu, 2025). Tą pačią dieną Vyriausybė įsteigė specialią įstaigą – Vyriausiąją valstybinio socialinio draudimo valdybą prie Socialinės apsaugos ministerijos (Kunca, 2000). E. Kliučinskas tapo valdybos direktoriumi ir būtent jam yra priskiriama pavadinimo „Sodra“ autorystė (V. Kunca, asmeninis interviu, 2025). Šios naujos institucijos įsteigimo darbas buvo pradėtas anksti, dar 1988 m., o esminis parengiamasis darbas buvo atliktas praėjus vos trimis dienoms po Nepriklausomybės atkūrimo (Šatkuvienė, 2000). Ši nauja valdyba buvo įgaliota registruoti draudėjus, rinkti įmokas, kontroliuoti išmokų operacijas ir vykdyti valstybinio socialinio draudimo biudžetą (Lietuvos respublikos vyriausybė, 1990).

Vyriausybės potvarkis nustatė, kad profsąjungų organai iki 1990 m. gruodžio 31 d. privalėjo baigti socialinio draudimo operacijas ir perduoti Vyriausiajai valstybinio socialinio draudimo valdybai etatus, lėšas, vertybinius popierius, dokumentus ir kitą turtą. Sunkiausia buvo tai, jog perėmus funkcijas, naujoji Sodros sistema nepaveldėjo jokio turto ar sukauptų lėšų iš sovietinės sistemos, tik

beveik milijono pensininkų įsipareigojimus, neturėdama dar veiksmingo lėšų surinkimo mechanizmo, todėl „Sodra“ kūrėsi visiškai „nuo nulio“ (Nekrašienė, 1995). Reformų dalyviai prisimena, kad tuo metu trūko elementarių žinių apie rinkos sąlygomis veikiančią draudimą, o pati sistema buvo kuriama „žinojimo vakuume“, nes specialistai nebuvo dalyvavę tarptautinių organizacijų veikloje (Medaiskis, asmeninis interviu, 2025).

Vienas esminių principų, įtvirtintų socialinio draudimo sistemoje buvo privalomojo draudimo įmokų sistema. Vyriausybės nutarimu buvo nustatytas 30 proc. darbo užmokesčio dydžio socialinio draudimo tarifas, kurį mokėjo įmonės, įstaigos, darbdaviai ir papildomas 1 proc. nuo savo atlyginimo, kurį mokėjo dirbantys piliečiai (Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1990 m. rugsėjo 28 d. nutarimas *Dėl valstybinio socialinio draudimo įnašų tarifų, 1990*). Buvęs sistemos kūrėjas atvirai pripažino, kad tarifas (30%) buvo nustatytas remiantis tik preliminariais skaičiavimais, tikintis jog to užteks įsipareigojimas vykdyti (Kunca, asmeninis interviu, 2025).

1991 m. pirmą kartą socialinio draudimo biudžetas buvo sudarytas savarankiškai, nes iki tol socialinio draudimo lėšos buvo tvarkomos su valstybės biudžetu. Kartu su sistemos atskyrimu nuo valstybės biudžeto buvo sukurta savarankiška organizacinė valdymo struktūra (Lietuvos Respublikos Vyriausybė, 1991 m. liepos 29 d). Naujai įkurtoji sistema buvo orientuota į trišalį valdymą, sudaryta iš Vyriausybės, darbdavių ir profsąjungų atstovų, kas turėjo užtikrinti socialinių partnerių dalyvavimą. Nors iš pradžių profesinių sąjungų atstovai reiškė nepasitenkinimą, kad dominavo valstybės atstovai, o ne lygūs partneriai, kaip jie siūlė, pats trišalio valdymo principas buvo įtvirtintas (Kunca, 1991; Sysas, 1993).

Nepaisant ryžtingos institucinės pertvarkos, finansinė situacija buvo itin sudėtinga. Įstatymų leidėjai, siekdami populiarumo, į socialinio draudimo biudžetą įtraukė populistinių nuostatų, tokių kaip išlaidų kompensavimas sanatoriniam - kurortiniam gydymui ir vaistams, nors lėšų tam trūko (Šapiro, 1993). Nuo 1991 m. iki 1996 m. išlaidų augimo indeksas nuolat viršijo pajamų augimo indeksą (išlaidos padidėjo 77,8 karto, pajamos – 61,6 karto), kas lėmė biudžeto deficitą (Esu, 1997, 13-14). Be to, dėl ekonominės krizės ir gamybos smukimo didelė dalis darbuotojų (apie pusė milijono žmonių 1991–1996 m.) pasitraukė į „šešėlinę darbo rinką“, nemokėdami įmokų ir mažindami „Sodros“ pajamas (Nekrašienė, 1997). Pradžioje net politikai ir savivaldybių vadovai (kaip, pavyzdžiui, tuometinis Vilniaus meras R. Paksas) nepalaikė įmokų surinkimo, laikė tai dar vienu papildomu mokesčiu, o „Sodra“ buvo vadinama „kobra“ arba „plėšiku“. VSD valdyba turėjo nuolat skolintis ir imtis turto perėmimo iš įsiskolinusių įmonių (Kunca, asmeninis interviu, 2025).

Apibendrinus galima teigti, jog valstybinio socialinio draudimo sistemos įkūrimas ir funkcijų perėmimas iš profsąjungų 1990 – 1991 metų sandūroje buvo greitas, ryžtingas ir esminis posūkis

Lietuvos socialinėje politikoje. Per trumpą laikotarpį, nepaisant didelių ekonominių sunkumų buvo sukurta tai, kas vėliau tapo stabilumo garantu, šioje sistemoje per dešimtmetį buvo suformuotos visos penkios socialinio draudimo rūšys (V. Kunca, 2000; M. Mikaila, 2000). Pats sistemos kūrimo laikotarpis parodė, kad socialinė politika negali būti lengva - ji nuolat reikalavo korekcijų, nes buvo kuriama nestabilumo, greito ūkio smukimo ir demografinių problemų fone (Čepienė, 1996).

3.1.2. Valstybinio socialinio draudimo teisinės bazės suformavimas: pagrindiniai įstatymai ir įtvirtinti principai

Atkūrus Lietuvos nepriklausomybę, buvo imtasi reformų, siekiant sukurti savarankišką ir autonomišką valstybinio socialinio draudimo sistemą (Medalskis, 1995). Šis procesas prasidėjo priėmus esminius teisės aktus, kurie apibrėžė naujo sistemos principus, finansavimą bei individualios atsakomybės mechanizmus (Medalskis, 1995).

Valstybinio socialinio draudimo sistemos pamatas buvo įtvirtintas *Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio aprūpinimo sistemos pagrindų įstatyme* (1990 m. spalio 23 d.). Šis įstatymas apibrėžė VSD kaip socialinių – ekonominių priemonių sistemą, skirtą teikti paramą asmenims, negalintiems pasirūpinti iš darbo ar kitų pajamų. Svarbiausia, šiame įstatyme buvo įtvirtintas finansinis autonomiškumas: VSD sistema pripažinta savarankiška finansų ir kredito sistemos grandimi, atskirta nuo valstybės ir savivaldybių biudžetų, siekiant apsaugoti apdraustųjų įmokas (Medalskis, 1995). Šiuos principus dar geriau apibrėžė ir VSD sistemą įteisino *Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo įstatymas* (1991 m. gegužės 21 d.). Šis įstatymas tapo baze praktiniam socialinio draudimo koncepcijos realizavimui (Kunca, 1991). Jis konkrečiai reglamentavo VSD teikiamas išmokų rūšis (pensijas, laikinojo nedarbingumo, nėštumo ir gimdymo, nedarbo pašalpas, išmokas gydymo ir profilaktikos išlaidoms padengti), nustatė privalomojo draudimo subjektus (dirbančius pagal darbo sutartį, deputatus, ūkininkų bendrijų narius ir kt.) bei įtvirtino trišalio valdymo principą (Vyriausybė, profesinės sąjungos, darbdaviai). Be to, šiuo įstatymu įtvirtintos tokios naujovės, kaip sveikatos draudimas ir finansinės garantijos bedarbystės atveju (Kunca, 1991). Interviu duomenis atskleidžia, kad šių bazinių įstatymų rengimas vyko ne biurokratinuose kabinetuose, o uždaroje darbo grupėje, kuri siekdama skubiai paruošti dokumentus izoliavosi. Būtent šiose diskusijose buvo pasirinkta orientuotis į vokiškąjį Bismarko modelį (V. Kunca, asmeninis interviu, 2025). Įdomu ir tai, jog ekspertai pažymi, kad priimti šiuos revoliucinius įstatymus Seime tuo metu buvo palyginti lengva, nes politikai pasitikėjo ekspertais dėl informacijos stokos (Kunca, asmeninis interviu, 2025). Tačiau vėlesnis finansinis nestabilumas, privilegijų sistema ir lėšų deficitas nuolatos kėlė grėsmę šių teisinių principų stabilumui ir esmei. Teoriniu požiūriu šis laikotarpis žymi didelių kaštų etapą, būdingą priklausomybės nuo kelio procesams (Pierson, 2000). Sukūrus autonomišką institucinę struktūrą ir atskyrus biudžetą buvo suformuota nauja institucinė mašina, kuri pradėjo generuoti

didėjančią grąžą (increasing returns) - kuo daugiau darbdavių ir darbuotojų buvo įtraukta į sistemą, tuo didesni tapo bet kokie vėlesni alternatyvų kaštai.

Apibendrinant, VSD sistemos teisinis pagrindas apibrėžė autonominę, įmokomis finansuojamą sistemą, pagrįstą solidarumo ir individualaus teisingumo pusiausvyra, tačiau nepaisant teisinių pagrindų sukūrimo, sistema nuolat patyrė įtampą. Socialinio draudimo sistema tuo laikotarpiu apibūdinta kaip monopolizuota, nelanksti, per daug priklausoma nuo politinių vėjų (Žatkevičius, 1998).

3.2. Pensijų sistemos transformacija

Iš esmės pensijų sistemos pokyčiai prasidėjo priėmus Lietuvos respublikos valstybinio socialinio aprūpinimo sistemos pagrindų įstatymą (Dromantienė, 2010). Šiuo aktu buvo pradėtas pagrindas „Sodros“ institucijai, kuri turėjo tęsti Nepriklausomos Lietuvos socialinio draudimo, nuo 1926 m., tradicijas (Šatkuvienė, 2000). 1991 m. sausio 1 d. įsigaliojus Valstybinio socialinio draudimo įstatymui, Valstybinis socialinio draudimo fondo (toliau - VSDF) biudžetas buvo atskirtas ir tapo savarankiškas nuo valstybės biudžeto – tai buvo esminis principas, skirtas apsaugoti įmokas nuo manipuliavimo ir kitų valstybės išlaidų (Medaiskis, 1991).

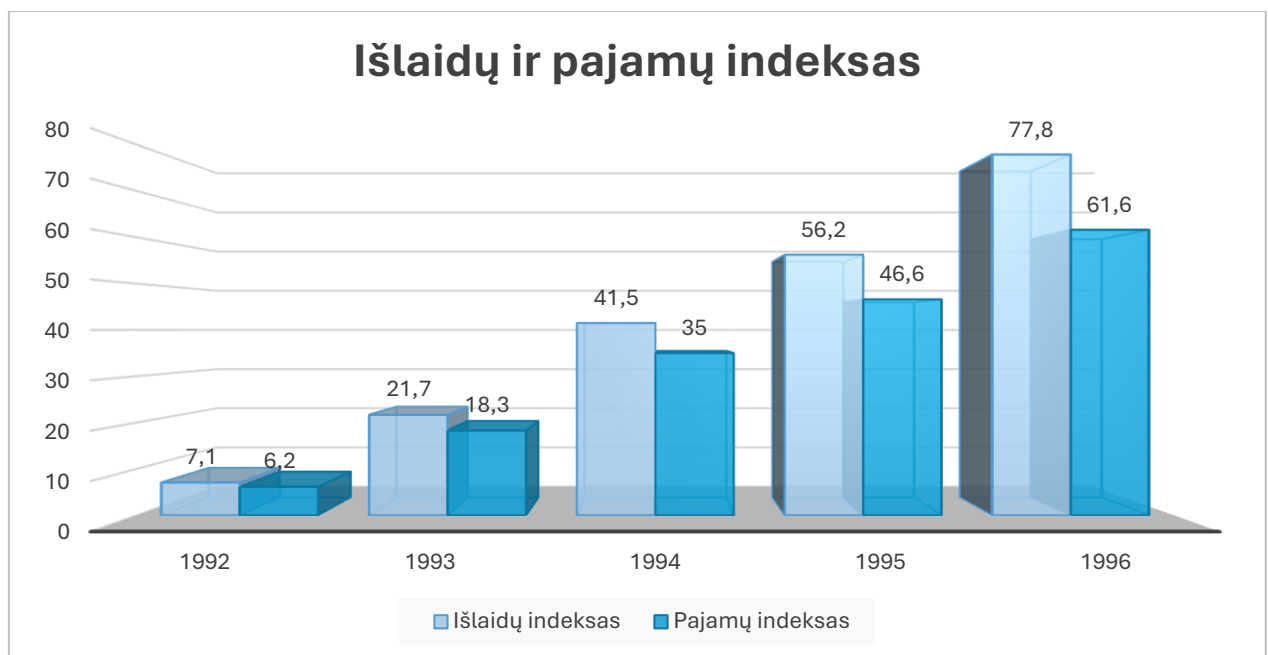
Naujoji sistema buvo paremta solidarumo principu (pay-as-you-go), kai dirbantieji moka įmokas, o iš jų pensininkai gauna pensijas. Tačiau atgavus nepriklausomybę 1990 m. Lietuva paveldėjo beveik milijoną pensininkų (apie 860 tūkst. 1900 m.), kuriems pensiją teko mokėti iš einamųjų įmokų, nes sukaupto, ar iš senos sistemos paveldėto, pensijų fondo nebuvo (Jakimčikas, 1990).

Per visą nepriklausomybės laikotarpį pensijų sistema, dėl savo apimties ir finansavimo, buvo vieną jautriausių ir svarbiausių sričių, kuri reikalavo greitos, bet nuoseklios reformos. Esminis lūžis įvyko 1994 m. liepos 18 d., kai buvo priimtas naujas Valstybinio socialinio draudimo pensijų įstatymas, kuris įsigaliojo nuo 1995 m. sausio 1 d. ir pakeitė iki tol galiojusį 1956 m. pensijų įstatymą (Kunca, 1996). Naujosios reformos pagrindinis ideologas ir formulių kūrėjas buvo Teodoras Medaiskis, kurio skurta metodika ir principai išsilaikė iki šiol (anoniminis, asmeninis interviu, 2025). Interviu medžiaga rodo, kad rengiant šią reformą susidūrė dvi skirtingos teisinės ir ekonominės ideologijos. Viena pusė, atstovaujama I. Nekrošiaus, siūlė tęsti tarybinį, labiau stažu grįstą modelį, tuo tarpu T. Medaiskis pasiūlė vakarietišką, matematinėmis formulėmis ir įmokomis pagrįstą sistemą (Kunca, asmeninis interviu, 2025). Galiausiai buvo pasirinktas antrasis kelias, siekiant maksimaliai išgryninti sistemą, kad ji taptų priklausoma nuo realių įmokų.

Lietuva perėjo prie naujos pensijų sistemos, paremtos draudimo įmokomis. Naujoje sistemoje pensijos dydis tiesiogiai priklausė nuo įmokų dydžio ir įgyto draudimo stažo, tačiau kaip pastebi interviu dalyviai, šis principas buvo įgyvendintas itin griežtai ir pernelyg „ortodoksiškai“, jog

žmonės įsisamonintų, kas yra socialinis draudimas ir kad tai nebėra iš valstybės biudžeto mokami pinigai kaip sovietiniais laikais (anoniminis, asmeninis interviu, 2025). Galima pastebėti, jog šis „ortodoksiškumas“ vėliau sukėlė nemažai socialinių įtampų, ypač sprendžiant teisių, įgytų iki 1995 m. tęstinumo klausimą. Taip pat pensija buvo suskirstyta į dvi dalis – į bazinę ir papildomą dalis. Bazinė pensija buvo fiksuota, nepriklausoma nuo uždarbio, skirta apsaugoti senyvo amžiaus asmenis nuo skurdo, ją nustatydavo vyriausybė (Lazutka, 1998b). Papildomos pensijų dalies funkcija – pakeisti prarastas pajamas senatvėje pasitraukus iš darbo rinkos. Papildomos pensijos dalies dydis priklausė nuo buvusio darbo užmokesčio, todėl ją buvo siekiama darbingų amžiaus metu tarp žmonių susiklosčiusius gyvenimo lygio skirtumus išsaugoti ir senatvėje (Lazutka, 1998b). Taip pat buvo priimtas sprendimas didinti pensinį amžių, nes sovietmečiu galiojęs pensinis amžius (55 vyrams ir 60 m. moterims) nebuvo adekvatus senstančioje visuomenėje ir neįprastas Europoje (T. Medaiskis, asmeninis interviu, 2025).

Per visą laikotarpį nepaisant reformos, VSD biudžetas nuolatos patyrė didelius sunkumus. Nuo 1991 m. iki 1996 m. išlaidų augimo indeksas visą laiką viršijo pajamų augimo indeksą.



Pav. 1. Išlaidų ir pajamų indeksų dinamika 1992–1996 m. pagal „ESU“ (13–14, 1997) duomenis.

Pagal 1 pav. Tarp 1992 ir 1996 m. metų „Sodros“ pajamos bei išlaidos sparčiai augo, spartų augimą lėmė ir didelė infliacija, tačiau išlaidų augimo indeksas visą laiką viršijo pajamų augimo indeksą (Esu, 1997, 13-14). Dėl ko 1997 m. net buvo spekuliuojama, jog „Sodrai“ pritrūks pinigų „varganoms pensijoms“ išmokėti (Šatkuvienė, 1997). Pagrindinės finansinio nestabilumo priežastys buvo kelios. Pirmiausiai, socialinio draudimo sistema susidūrė su sparčiu darbuotojų skaičiaus mažėjimu, per 1991 – 1996 m. laikotarpį dirbančiųjų, mokėjusių socialinio draudimo įmokas, skaičius sumažėjo daugiau

nei puse milijono (nuo 1, 764 m. iki 1,22 mln.). Pastebima, jog didelė dalis darbuotojų pasitraukė į šešėlinę darbo rinką, o tai reiškė didžiulius biudžeto deficitus, kai poreikis išmokoms tik didėjo, o biudžeto surenkamumas nuolat mažėjo (V. Šatkuvienė, 1997). Prie sudėtingos „Sodros“ finansinės padėties prisidėjo ir tai, jog socialinės garantijos 1995 m. buvo didinamos neatsižvelgiant į socialinio draudimo galimybes. Kai 1995 m. įsigaliojus naujam Valstybinio socialinio draudimo pensijų įstatymui, Seimo sprendimu buvo perskaičiuotos visų pensininkų pensijos, jos padidėjo vidutiniškai 11, 7 proc. Vien per 1995 m. padidėjusioms pensijoms išmokėti prireikė 283 mln. papildomų lėšų, todėl Sodra turėjo skirti daugiau kaip du trečdalius (75, 7 proc.) savo biudžeto (Šatkuvienė, 1997). Nuolatinį lėšų trūkumą aštrino ir politikų spaudimas didinti išmokas. Buvęs „Sodros“ vadovas prisimena situacijas, kai premjerai reikalavo periodiškai kelti pensijas po 5 proc. ignoruodami augančias „Sodros“ skolas (Kunca, asmeninis interviu, 2025). Sodros Biudžetą užgriuvo dar ir nuo 1994 m. sparčiai didėjančios išlaidos sveikatos draudimui, jei 1993 m. sveikatos draudimui buvo išleista 47, 5 mln. Lt, tai 1994 m. ši suma siekė jau 121,7 mln. Lt, o dar po metų ši suma siekė net iki 185 mln. Prie viso to prisidėjo ir tai, jog šalies ekonomika 1995 m. patyrė rimtų sunkumų. Prasidėjus bankų krizei, juose įstrigo ne tik „Sodros“, bet ir kitų įmonių lėšos dėl ko sutriko jų veikla bei atsikaitymai su socialiniu draudimu. Viso to pasekoje pradėjo vėluoti pensijos, atsirado skolos vaistinėms, sanatorijoms, pašalpų gavėjams. Nepaisant finansinės situacijos, „Sodra“ ir toliau turėjo vykdyti įsipareigojimus (Šatkuvienė, 1997). „Sodros“ biudžetas tapo deficitinis, o tai kėlė klausimų dėl valstybinių pensijų ateities. Dėl to „Sodra“ nuolat skolinosi iš valstybės biudžeto. Šios finansinės problemos prisidėjo prie diskusijų dėl alternatyvios pensijų sistemos – kaupiamosios sistemos kūrimo (anoniminis, asmeninis interviu, 2025).

Priėmus naują Valstybinio socialinio draudimo pensijų įstatymą buvo manoma, kad savarankiškai dirbantys asmenys yra pakankamai turtingi ir pajėgūs patys pasirūpinti savimi nelaimės atveju, todėl jiems buvo privaloma draustis tik bazinei pensijai gauti, mokant 50% bazinės pensijos dydžio įmokas, nepriklausomai nuo gaunamų pajamų (Kriaučiūnienė, 1997a). Dėl to susiformavo didelė socialinės apsaugos garantijų spraga, nes šiems asmenims nebuvo skiriamos išmokos ligos ar nedarbo atveju. Be to, ši asmenų kategorija buvo labai įvairi (nuo smulkių verslininkų iki ūkininkų ir patentininkų), ir jų turtinė padėtis skirtinga (Kriaučiūnienė, 1997a). Didžiausia problema buvo masinis įmokų nemokėjimas ir „truparegystė“, kai dalis savarankiškai dirbančių nenorėjo taupyti senatvei, tikėdamiesi, kad ateityje bus remiami socialinėmis pašalpomis (Guogis, 1999). Pavyzdžiui, 1998 m. liepos 1 d. duomenimis, iš beveik 23 tūkst. privalomai draustis turėjusių ūkininkų įmokas mokėjo tik 1662, o likusieji buvo įsiskolinę „Sodrai“ per 50 mln. litų nuo 1995 m. (Lazutka, 1998b). Siekiant užtikrinti geresnes garantijas ir užpildyti sistemos spragas, laikotarpio pabaigoje prasidėjo reformos: nuo 1997 m. buvo išplėstos valstybinio savanoriškojo draudimo ligos ir motinystės pašalpos taisyklės, apėmusios individualių įmonių savininkus, ūkininkus ir advokatus

(Svirbutavičiūtė, 1997). Nuo 1999 m. sausio 1 d. buvo numatyta, o nuo liepos 1 d. pradėta įgyvendinti nuostata, kad individualių įmonių savininkai bus privalomai draudžiami visam pensijų draudimui (ne tik bazinei daliai) nuo deklaruotų pajamų, negalinčių būti mažesnėmis už MMA. Taip pat nuo 1999 m. pradžios bazinei pensijai gauti buvo draudžiami asmenys, dirbantys pagal patentus (Kunca, 1999). Dėl šių reformų savarankiškai dirbančių asmenų socialinio draudimo įmokos 2000 m. buvo numatytos gerokai, t. y. 41 proc., padidinti (Kriaučiūnienė, 1999). Tačiau tai nebuvo padaryta ir savarankiškai dirbančių asmenų apsirūpinimo pensijomis problema reikalavo išskirtinio dėmesio dešimtmečio pabaigoje ir vėliau.

Apibendrinant, 1995 m. pensijos sistemos reforma įtvirtino naująjį VSD modelį, kuriame pensija buvo padalinta į bazinę ir papildomą dalis, atitinkančias Vakarų Europos valstybių praktiką. Tačiau šią naująją sistemą nuolatos lydėjo finansinis nestabilumas ir aršus politinis spaudimas. Didžiausią naštą kėlė nuolatinis išlaidų indekso viršijimas virš pajamų indekso laikotarpiu nuo 1992 iki 1996 m. Šį deficitą lėmė ekonominis nuosmukis, darbuotojų pasitraukimas į šešėlinę ekonomiką ir bankų krizė. Prie Sodros biudžeto deficito prisidėjo ir socialinių garantijų nuolatinis didinimas neatsižvelgiant į tuometines biudžeto galimybes. Visa tai lėmė sunkų pereinamąjį laikotarpį ir visuomenės nepasitenkinimą.

3.2.1. Naujasis pensijų įstatymas ir kylantys įgyvendinimo sunkumai: finansavimas, aprėptis ir administravimas

Naujosios pensijų sistemos įvedimas iš karto sukėlė ginčus dėl socialinio teisingumo (T. Medaiskis, 1995) m. Pirmiausia, kritikuotas perskaičiavimo neteisingumas. Pagal įstatymą, iki 1995 m. liepos 1 d. turėjo būti perskaičiuotos visų šalies pensininkų pensijos (Nekrašienė, 1995b). Šio perskaičiavimo tikslas buvo ne pensijų padidinimas, o jų diferencijavimas priklausomai nuo darbo stažo ir atlyginimo (Medaiskis, 1995). Didelė dalis pensinio amžiaus žmonių šiais perskaičiavimais buvo nepatenkinti, vietoje prognozuotų 15 proc. vidutinis pensijos padidėjimas tesiekė tik 11, 7 proc. Šis menkas padidėjimas, kompensavo tik infliacijos nuostolius, tad pensininkai pradėjo rengti mitingus ir kitaip reikšti savo nepasitenkinimą viešojoje erdvėje (Stragauskienė ir Kiburytė, 1996 m.). Tačiau ekspertai pabrėžia, jog teisingai perskaičiuoti pensijas pagal naują tvarką buvo beveik neįmanoma dėl archyvinų duomenų stokos (T. Medaiskis, asmeninis interviu, 2025).

Po pirmojo perskaičiavimo kilusi visuomenės nepasitenkinimo banga privertė Seimą vėl imtis korekcijų, taip sukuriant didelę administracinę naštą ir nuolatinį teisinį nestabilumą (V. Šetkuvienė, 1995). 1995 m. rugsėjo 26 d. Seimas patvirtino įstatymo pakeitimą, pagal kurį pensijos vėl buvo perskaičiuojamos nuo 1995 m. spalio 1 d. (*Lietuvos respublikos įstatymas* 1995 m. rugsėjo 28 d. Nr. I-1057). Šiuo antruoju perskaičiavimu buvo įteisinta nuostata, kad pensininkas gali rinktis palankiausius uždarbio duomenis, pagal kuriuos apskaičiuotas draudžiamųjų pajamų koeficientas

bus didžiausias (ESU, 1996, 4). Ši pataisa, nors ir atrodė kaip siekis atkurti teisingumą, sukūrė didelę nelygybę tarp skirtingų pensininkų grupių. Asmenims, kuriems pensijos buvo paskirtos iki 1995 m. sausio 1 d., buvo leista išsirinkti geriausius penkerius metus pajamoms apskaičiuoti. Tačiau būsimiesiems pensininkas tokia privilegija jau nebuvo taikoma, jų pensijos turėjo būti skaičiuojamos pagal realias įmokas, kurios tuo laikotarpiu buvo labai mažos, o tai reiškė, jog šios kartos asmenys buvo „iš anksto pasmerkti senatvės skurdui“, nes patyrė pereinamojo laikotarpio ekonominę krizę, nuosmukius bei nedarbą (Beinortas, 1995). Po šios pataisos, kaip pastebi reformos organizatoriai sistema tapo pažeidžiama piktnaudžiavimui, nes buvo sunku patikrinti pažymą apie uždarbius iš buvusių tarybinių respublikų (T. Medaiskis, asmeninis interviu, 2025).

Naujuoju pensijų įstatymu buvo įteisinta ir privilegijų sistema, o tai ypatingai diskreditavo socialinio draudimo principus. Nors reformatoriai ir siekė, kad Valstybinio socialinio draudimo įstatymas nenumatytų privilegijų, specialūs įstatymai išlaikė neproporcingai dideles pensijas „jėgos struktūrų“ darbuotojams: kariškiams, policininkams, prokurorams, teisėjams ir mokslininkams (Medaiskis, 1995). Šios pensijos buvo finansuojamos iš Valstybės biudžeto ir kėlė visuomenės pasipiktinimą dėl didelių disproporcijų. Pavyzdžiui, aukščiausiai kategorijai paskirtos pensijos galėjo siekti apie 800 Lt per mėnesį. Ši situacija buvo palyginama su sovietiniais laikais egzistavusiomis personalinėmis pensijomis, tik dabar disproporcijos buvo nepalyginai didesnės (Sysas, 1997). Iškalbinga buvo ir tai, jog tuo laikotarpiu pirmojo ir antrojo laipsnio valstybines pensijas gaunantys asmenys 60 procentų jų buvo Seimo nariai (Sysas, 1997). Tačiau tokios padėties susidarymas buvo kompromisas pasiektas politinėje plotmėje, kurio metu susidūrė dvi ideologijos: noras panaikinti sovietmečiu egzistavusias nomenklatūros privilegijas ir poreikis užtikrinti kompensacijas nuketėjusiems: tremtiniais ir politiniams kaliniais. Tačiau svarbu pabrėžti, kad prieš „Sodrą“ visi liko lygūs, nes visos šios išskirtinės teisės buvo perkeltos į kitą finansavimą – valstybės biudžetą (T. Medaiskis, asmeninis interviu, 2025). Tačiau per išlikusią privilegijų sistemą išryškėja priklausomybės nuo kelio teorija, kai nomenklatūrinės, vadinamos personalinės pensijos, transformavosi į valstybines pensijas, o tai rodo, kad ankstesnės struktūros yra itin sunkiai transformuojamos net radikalių reformų metu (Pierson, 2000). Jėgos struktūrų darbuotojų ar mokslininkų pensijų išlaikymas rodo, kad galios asimetrija leidžia tam tikroms grupėms priešintis transformacijai, sukuriant hibridines struktūras, kurios vėliau tampa politiškai sunkiai panaikinamos dėl didelio pasipriešinimo potencialo (Pierson, 2000).

Našlių pensijų sistema, kuri buvo įvesta 1995 m. taip pat nepriminė siekiamo „teisingumo“ ir sukėlė daug emocijų ir ginčų (Perminienė, 1999). Romas Lazutka šias pensijas yra pavadinęs nesusipratimu, nes šios pensijos atsirado tais laikais kai šeimą dažniausiai išlaikė vienas vyras ir jam mirus šeima likdavo be pragyvenimo šaltinio. Moterims pradėjus dirbti, šios pensijos pasidarė nebeaktualios,

tačiau jos nebuvo panaikintos, bet pradėtos skirti ir vyrams (Perminienė, 1999). Be to šios pensijos buvo skiriamos tik už mirusius po 1995 m. sausio 1 dienos sutuoktinius, o seniau mirusių našlės liko nuskriaustos. Tai sukėlė didžiulį visuomenės nepasitenkinimą ir politinį spaudimą, kadangi pensijos dydis buvo per dosnus, o nustatytos datos apribojimas vertinamas kaip didžiulė neteisybė (anoniminis, asmeninis interviu, 2025). Tik 1997 m. Seimas priėmė pataisas, kurios leido skirti našlių pensijas ir už mirusius iki 1995 m. asmenis, tačiau joms buvo nustatytas mažesnis dydis (25 proc. bazinės pensijos) (*Lietuvos Respublikos Seimas, 1997, 33–36, 45 str.*).

Apibendrinant, naujoji sistema neužtikrinimo žadėto teisingumo, antrasis pensijų perskaičiavimas, kurio buvo imtasi dėl visuomenės nepasitenkinimo, dar labiau padidino diferenciaciją tarp skirtingų visuomenės grupių. Po antrojo pensijų perskaičiavimo buvo leista „seniesiems“ pensininkas, kuriems pensija paskirta iki 1995 m. pasirinkti palankiausias penkerius metus uždarbiui apskaičiuoti, šis sprendimas, sukūrė didelę nelygybę, nes ateities pensininkai, kurie ir taip patyrė ekonominę krizę ir nedarbą nebeturėjo šios privilegijos. Naujojo pensijų sistemoje, kuri turėjo pakeisti dar galiojančią sovietinę sistemą, veikiančią nuo 1956 m., išliko ir privilegijuotų grupių sistema. Jėgos struktūros darbuotojams, mokslininkas specialiuose įstatymuose buvo įtvirtintos papildomos pensijos, kurios galėjo siekti net iki 800 Lt., kai tuo tarpu vidutinė pensija siekė apie 200 Lt. Tokia privilegijų sistema kėlė visuomenės pasipiktinimą ir neteisingumo jausmą. Panašaus pasipiktinimo ir ginčų sukėlė ir našlių pensijų skyrimo sistema, kuri kritikų buvo vertinama, kaip vaisiškas nesusipratimas. Nepaisant didelio chaoso, teisinio nestabilumo ir sistemos apkrovos dėl nuolatinių perskaičiavimų, sistema išliko gana stabili ir tapo patikimu garantų silpniausiems visuomenės nariams. Tačiau pensijų sistemos laukė nauji išbandymai, susiję su privačių draudimo fondų plėtra.

3.2.2. Privačių pensijų fondų kūrimo idėjos

Pensijų sistemos transformacija 1990 – 2000 m. laikotarpiu neapsiribojo vien Valstybinio socialinio draudimo pertvarka. Šis dešimtmetis buvo paženklintas ir intensyviomis diskusijoms ir lėtu perėjimu prie privačių pensijų fondų kūrimo.

Privačių pensijų fondų idėja Lietuvoje atsirado kaip tarptautinių organizacijų ir vietos verslo interesų sankirta, siekiant radikaliai pakeisti pensijų finansavimo principus (Lazutka, 2007). Pagrindinis postūmis šiai reformai atėjo iš Pasaulio banko, kuris paskelbė tyrimą „Averting the Old Age Crisis“, kuris socialinio draudimo pensijas Rytų ir Vakarų Europoje įvertino kaip „nesėkmingas ekonominiu ir socialiniu požiūriu“ (Lazutka, 1996; 2007). Tuometinės Pasaulio banko rekomendacijos Lietuvai buvo labai konkrečios – sumažinti pensijas iki 20 proc. algos (tuo metu Lietuvoje santykis buvo apie 40 proc. pasinaudojant infliacija ir neindeksuojant pensijų ir sparčiau didinti pensinį amžių (Lazutka, 1996).

Taip pat Pasaulio bankas Lietuvai siūlė pritaikyti, anot jų, idealų trijų pakopų modelį. Pirmoji pakopa yra iš valstybės biudžeto mokama vienodo dydžio pensija, nepriklausoma nuo buvusio darbo stažo ar užmokesčio, o jos paskirtis buvo apsaugoti nuo skurdo, dėl to ją buvo siūloma nustatyti kuo mažesnę (Lazutka, 1996). Antroji pensijų pakopa yra valdoma privačių fondų, kur lėšos investuojamos, siekiant pelno. Kadangi nebuvo tikėtasi didelio savanoriškumo Pasaulio bankas siūlė šią pakopą daryti privalomą visiems dirbantiems (Lazutka, 1996). Trečioji pakopa yra savanoriškas individualus draudimas.

Lietuvoje privačių pensijų fondų idėjas, remiantis Pasaulio Banko anksčiau minėtų tyrimu, aktyviai propagavo Lietuvos laisvosios rinkos institutas (toliau LLRI), kurio darbuotojai žiniasklaidoje skelbė kritiškus socialinio draudimo sistemos komentarus, straipsnius bei reformos idealu skelbė Čilės pensijų reformą, kurios pagrindą būtų ir sudarė privatūs pensijų fondai (Lazutka, 2007). LLRI nuolat agitavo už individualios atsakomybės stiprinimą ir valstybinės dalies mažinimą – pensijų reforma buvo traktuojama kaip galimybė diversifikuoti sistemą, neapsiribojant vien pay-as-you-go modeliu (anoniminis, asmeninis interviu, 2025). Taip pat nevalstybinių pensijos fondų atsiradimą palaikė Lietuvos pramoninkų konfederacija, kurios prezidentas B. Lubys atvirai kritikavo „Sodra“ (Lazutka, 2007). Pramoninkai siekė profesinių pensijų fondų kūrimo, nes tai būtų leidę investuoti kapitalą į savo įmones (Kunca, asmeninis interviu, 2025).

Įdomu tai, jog nevalstybinių pensijų fondų šalininkai nuolat pateikdavo Čilės pensijų reformą (1981 m.) kaip sėkmės pavyzdį, kur per du metus sukauptos lėšos padidėdavo dvigubai ir 1991 m. jau sudarė apie 25 proc. Čilės BVP (Kunca, 1993). Čilės modelyje pensijų aprūpinimas buvo perduotas privačiam sektoriui, kuris buvo grindžiamas asmeniniu apdraustųjų suinteresuotumu ir individualiomis sąskaitomis (Kunca, 1993). Šis modelis buvo aktyviai propaguojamas Pasaulio Banko. 1997 – 1998 m. „Sodra“ ekspertai net buvo nuvykę į Čilę susipažinti su jų pensijų sistemos modeliu, tačiau jie patvirtino, jog ši sistema sukelia didelę socialinę riziką ir nelygybę – pensijų fondų lėšomis pastatytas nekilnojamas turtas liko tuščias, nes žmonės neturėjo pakankamai pinigų jam įsigyti (anoniminis, asmeninis interviu, 2025). Tai sustiprino vietos specialistų skepticizmą, Lietuvos VSD specialistai ir ekspertai griežtai kritikavo Čilės modelį, dėl didelės socialinės rizikos ir nelygybės. Čilės sistemoje valstybė atsisakė didelės dalies socialinės atsakomybės, o rizika perkėlė individui. Šioje sistemoje buvo neužtikrinamas būtinas pajamų garantijų mechanizmas, o dėl didelės rizikos mažas pajamas gaunantiems darbuotojas kilo grėsmė gyventi žemiau skurdo ribos (Kunca, 1993). Nors, žinoma, Lietuva šiuo keliu nepasuko, tačiau įdomu, jog laikotarpyje, kai buvo diskutuojama apie privačius pensijų fondus, Čilės pavyzdys buvo gana plačiai aptariamas žiniasklaidoje, susilaukė nemažai palaikytojų ir buvo aktyviai propaguojamas Pasaulio banko kaip geras pavyzdys Lietuvai.

Iki 2000 m. pensijų privatizavimui nuosekliai priešinosi Socialinės apsaugos ir VSDF vadovybė, kurie pasiklioję socialinio draudimo sistemos pranašumais. Kairiosios politinės jėgos tam taip pat priešinosi, arba buvo abejingos (Lazutka, 2007).

Pagrindinis argumentas prieš skubotą privatizavimą buvo nepasitikėjimas privačiomis finansinėmis institucijomis ir patikimo apsaugos sistemos nebuvimas (Lazutka, 1998a). Po 1995 m. bankų krizės ir abejotinos reputacijos draudimo kompanijų bankrutavimo, žmonės tapo labai atsargūs dėl pinigų saugumo ir privatūs pensijų fondai jiems nebūtų kėlę didelio pasitikėjimo, todėl svarbu buvo numatyti visus saugiklius, kad sukauptas kapitalas nebūtų prarastas dėl sukčiavimo ar bankroto (Visokavičienė, 1998). Šis nepasitikėjimas gali būti interpretuojamas kaip reaktyvinė seka (*reactive sequence*) – įvykių grandinė, kurioje ankstesni sukrėtimai (bankų krizė) sukuria neigiamą grįžtamąjį ryšį naujoms institucinėms iniciatyvoms (Mahoney, 2001). Dėl patirtų nesėkmių privačiame sektoriuje, visuomenės lūkesčiai formavosi ties valstybine garantija, padarydami bet kokią perėjimą prie privačių fondų politiškai rizikingą ir sunkiai įgyvendinamą (Pierson, 2000).

Dar daugiau abejonių kėlė tai, jog įtvirtinus privačius pensijų fondus, dalį privalomojo socialinio draudimo įmokų reiktų skirti nevalstybiniais fondams, o tai reikštų ne ką kitą, kaip dabar mokamų pensijų sumažinimą – pensininkai gautų mažiau, atsižvelgiant, jog tuo laikotarpiu gaunamos pensijos buvo ir taip mažos, to daryti tiesiog nebuvo galima (Medaiskis, 1995). Čia išryškėja vienas esminių priklausomybės nuo kelio veiksmų – trumpi laiko horizontai (*short time horizons*). Politikos formuotojai, veikiantys rinkimų ciklų rėmuose, yra labiau suinteresuoti trumpalaikėmis pasekmėmis, todėl jie linkę ignoruoti ilgalaikę naudą, jei ji reikalauja didelių kaštų dabartyje. Kadangi „Sodros“ sistema jau buvo suformavusi tarp įmokų ir išmokų proceso, bet koks lėšų nukreipimas būtų sukėlęs visos sistemos disbalansą, o tai dar labiau fiksavo esamą *pay-as-you-go* modelį (Pierson, 2001). Taip pat nerimą kėlė ir tai, jog buvo diskutuojama dėl profesinių pensijų fondų kūrimo, kuris realiai atitiktų Čilės pensijų sistemos modelį. Tokį projektą Seimui siūlė Pramoninkų konfederacija. Nors darbdaviams toks scenarijus būtų buvęs palankus, nes tai stiprintų konkurenciją dėl darbo jėgos ir leistų „prišti darbuotoją prie įmonės, tačiau buvo baiminamasi, jog darbdaviai fondo lėšas naudotų savo verslui finansuoti, o bankroto atveju darbuotojai neteks savo santaupų (Lazutka, 1997). Toks variantas nebuvo rimtai svarstomas, T. Medaiskis teigė, jog reikia kurti nepriklausomus pensijų fondus, kuriuose žmogus neturėtų bijoti prarasti savo sukauptas lėšas, jei nuspręstų pakeisti darbą (1995).

Reikia pažymėti ir tai, jog nevalstybinio pensijų draudimo įgyvendinimas buvo apribotas dėl nepakankamai išvystytos kapitalo rinkos (Lazutka, 1996). Ekspertai pabrėžė, kad Lietuvoje nebuvo pakankamai likvidžios akcijų biržos, dėl to kilo klausimas, kur ir su kokiomis garantijomis bus investuojami didžiuliai sukaupti pinigai (Lazutka, 1996). Pasaulio bankas iš esmės pasiūlė, kad už

kapitalo rinkos infrastruktūros kūrimą savo pensiniais atidėjimais mokėtų Lietuvos žmonės, o tai mažų mažiausiai buvo nepriimtina (Lazutka, 1996).

Nors diskusijos buvo aktyvios ir Seimui buvo pateiktas ne vienas antrosios pakopos projektas, 1990 – 2000 m. laikotarpiu, Lietuva išsprendė tik trečiosios pakopos įteisinimą. Seimas 1999 m. birželio 3 d. priėmė Lietuvos Respublikos pensijų fondų įstatymą, kuris įsigaliojo nuo 2000 m. sausio 1 d. Šis įstatymas įteisino savanorišką trečiąją pakopą (Lietuvos Respublikos Seimas, 1999, 5 str). Numatyti fondų steigėjai buvo bankai, draudimo ir valdymo įmonės, darbdaviai, profesinės sąjungos, savivaldybės (Svilinienė, 1998). Tačiau šis įstatymas iš esmės taip ir neveikė ir „liko pakibęs ore“, nes, kaip pažymi T. Medaiskis, šalis dar nebuvo tam pasiruošusi (Medaiskis, asmeninis interviu, 2025). Nors siekiant fondų patikimumo, buvo nustatyti ir griežti reikalavimai lėšų saugumui, atskiriant pensijų kapitalą nuo valdytojų nuosavo turto. Pensijų fondų veiklą turėjo prižiūrėti Finansų, SADM ministerijos, Vertybinių popierių komisija ir Valstybinė draudimo priežiūros tarnyba (Svilinienė, 1998).

Nors VSD vadovai ir ministrai pripažino, kad būtina palaipsniui pereiti prie trijų pakopų sistemos, privalomojo kaupimo, antrosios pakopos įteisinimas buvo atidėtas (Degutienė, 2000). 2000 m. patvirtina Pensijų reformos koncepcija numatė privalomąjį kaupimą privačiose fonduose. Diskusijose buvo atsisakyta idėjos, kad antrąją pakopą administruotų „Sodra“, nes anot tuometinės SADM ministrės Irenos Degutienės privatūs fondai buvo laikomi saugesniais nuo politinio kišimosi, nes tuomet valstybė galėtų bandyti panaudoti šia lėšas „kokioms nors skylės užlopyti“ (Degutienė, 2000). Tačiau galutinai privalomoji kaupimo sistema buvo įgyvendina jau po 2000-ųjų metų, veikiama bankų lobizmo (Kunca, asmeninis interviu, 2025).

Teoriniu požiūriu ši diskusija dėl privačių pensijų fondų, prasidėjusio dešimto dešimtmečio viduryje, atspindi bandymą inicijuoti naują kritinę sankirtą (*critical juncture*), siekiant nukreipti pensijų sistemą iš bismarkinės trajektorijos į liberalią kaupiamąją sistemą. Priklausomybės nuo kelio teorija teigia, kad tokie momentai pasižymi neapibrėžtumu, kai nedideli veikėjų pasirinkimai ar išorinis spaudimas gali lemti ilgalaikį sistemos „užrakinimą“ (*lock-in*) naujame kelyje (Mahoney, 2001). Tačiau šiuo atveju Pasaulio banko siūlomas modelis buvo vertinamas kaip potencialiai neefektyvi alternatyva, kuriai Lietuva dar nebuvo pasiruošusi.

Taigi, Privačių pensijų fondų raida Lietuvoje buvo inicijuota tarptautinių institucijų, ypač Pasaulio banko, kuris propagavo trijų pakopų pensijų sistemą, kaip būdą paskatinti ekonomikos augimą. Šią idėją propagavo ir vietiniai liberalai bei verslo interesų grupės. Pagrindinis privačių pensijų fondų tikslas buvo papildyti esamą socialinio draudimo sistemą, o ne ją pakeisti (Svilinienė, 1998). Privatiems pensijų fondams buvo priešinamasi dėl kelių priežasčių: nepasitikėjimo privačiomis

finansinėmis institucijomis, nepakankamai išvystytos kapitalo rinkos Lietuvoje ir baimės, kad darbdaviai pririš darbuotojus prie įmonių, jei bus pasirinkti profesiniai pensijų fondai. Galiausiai 1999 m. birželio 3 d. priimtas Pensijų fondų įstatymas (įsigaliojęs nuo 2000 m. sausio 1 d.) įteisino tik savanorišką trečiąją pakopą, kuri iš esmės neveikė. Privačių pensijų fondų kūrimas įvertintas kaip ilgalaikis procesas, kuriam Lietuva dar turi pasiruošti.

3.3. Sveikatos sistemos pertvarka: nuo biudžetinio finansavimo prie privalomojo sveikatos draudimo

Lietuvos sveikatos sistemos raida (1990 – 2000 m.) pasižymėjo sudėtingu perėjimu nuo centralizuoto, biudžeto lėšomis finansuojamo sovietinio modelio prie privalomojo sveikatos draudimu pagrįsto modelio (Juškevičius, 2010, p. 635). Pertvarką paskatino gili demografinė ir socialinė krizė bei noras atitikti vakarų valstybių sistemų principus.

Naujos sveikatos sistemos koncepcijos gairės nustatytos 1991 m. Nacionalinėje sveikatos koncepcijoje, kuri įteisinta Sveikatos sistemos įstatyme (1994 m.), kuris pripažino gyventojų sveikatą kaip „didžiausią visuomenės socialinę ir ekonominę vertybę“ ir siekė užtikrinti stabilų sveikatos sistemos finansavimą (Aukštaitytė, 1995).

Antrasis reformos etapas buvo skirtas finansinio modelio įteisinimui. Nepaisant to, kad 1995 m. sveikatos apsaugos ministras pripažino, jog Sveikatos sistemos įstatymas nėra vykdomas, reformą kulminaciją pasiekė 1996 m. priėmus Sveikatos draudimo įstatymą (toliau - SDĮ), įteisinusį Privalomąjį sveikatos draudimą (toliau – PSD). Nuo 1997 m. sausio 1 d. PSD sistema, valdoma Valstybinės ligonių kasos ir teritorinių ligonių kasų, formaliai pradėjo veikti (Meidūnas, 1997).

3.3.1. Sveikatos sistemos krizė ir naujos koncepcijos priėmimas

Lietuvos sveikatos sistemos reforma pradėta vykdyti itin sudėtingu laikotarpiu, kai šalyje vyravo gili demografinė ir socialinė krizė, o finansinė padėtis buvo gana kritinė. 1990 – 1994 m. išryškėję ekonominiai sunkumai ir spartus visuomenės sveikatos blogėjimas paskatino būtinybę iš esmės keisti visą sveikatos sistemos koncepciją.

Ankstyvuojų nepriklausomybės laikotarpiu tapo akivaizdu, kad Lietuva susiduria su didžiuliais demografiniais ir socialiniais iššūkiais. 1990 – 1994 metų laikotarpiu šalis patyrė gilią mirtingumo krizę (Juškevičius, 2010). Mirtingumo rodiklių didėjimas prasidėjęs 1990 m., kulminaciją pasiekė 1994 m. Vidutinė tikėtina gyvenimo trukmė smarkiai sumažėjo nuo 72,4 metų 1990 m. iki 68,7 1994 metais (Kuraitis, 1997a). Šis nuosmukis buvo ypač dramatiškas tarp vyrų – jų gyvenimo trukmė sumažėjo beveik 5 metais, pasiekdama 61,2 m. lygį 1994 metais. Dėl šios priežasties lyčių atotrūkis gyvenimo trukmėje padidėjo ir devintojo dešimtmečio viduryje viršijo net 12 metų (Jasiulionis ir Stankūnienė 2009). Tuo laikotarpiu Sveikatos apsaugos ministras 1995 m. konstatavo, kad

demografinė situacija Lietuvoje yra „ypatingai tragiška“ (Aukštaitytė, 1995). Tai buvo didelė našta „Sodros“ biudžetui, nes didėjo pensijoms ir pašalpoms išmokėti skirtų lėšų poreikis (Esu, 1998, 14). Ypač sudėtingą situaciją iliustravo aukštas bendras sergamumas: kiekvienas Lietuvos gyventojas per metus vidutiniškai 7,2 karto kreipėsi į gydytoją (Esu, 1998, 14).

Sveikatos apsaugos sistema buvo paralyžiuota ir finansiškai (Juškevičius, 2010). Nutrūkus pigių energijos išteklių importui iš SSRS šalių ir pradėjus naudoti brangius Vakarų šalyse gaminamus vaistus vietoj buvusioje SSRS gamintų pigių medikamentų, sveikatos priežiūros įstaigų išlaidos smarkiai padidėjo. Nepaisant išlaidų augimo, išlaidos vienam gyventojui sveikatos apsaugai per 1990 – 1995 m. laikotarpį sumažėjo apie 40 – 60 proc. (Juškevičius, 2010). Ekonominė analizė rodė, kad ištekliai buvo naudojami neveiksmingai ir netikslingai – Lietuva turėjo beveik dvigubai daugiau gydytojų, slaugos personalo ir lovų nei išsivysčiusios Europos valstybės, tačiau ketvirtadalis lovų buvo nenaudojamos, o medicinos technologijos atsiliko 20 – 30 metų (Jankauskienė, 2010 psl. 852). Jau tuo laikotarpiu ekspertų sistema buvo įvardinama kaip ydinga, kai didžiausias dėmesys skiriamas gydymui, o ne prevencijai (Šapiro, 1991).

Reaguojant į šią kritinę situaciją ir remiantis Pasaulio sveikatos organizacijos strategija „Sveikata visiems“, 1991 m. spalio 31 d. Atkuriamasis Seimas patvirtino Lietuvos nacionalinę sveikatos koncepciją. Ši koncepcija įvardino pagrindinius sveikatos sistemos plėtojimo tikslus: teisinės aplinkos kūrimas, valdymo decentralizavimas, sveikatos draudimo įdiegimas ir pirminės sveikatos priežiūros grandinės stiprinimas (Juškevičius, 2010). Nacionalinėje sveikatos koncepcijoje buvo išreikštas Vyriausybės siekis įgyvendinti aktyvią sveikatos politiką ir pirminę sveikatos priežiūrą bei ligų prevenciją, taip pat sveikatos ugdymą. Taip pat išreikštas siekis įgyvendinti sveikatos priežiūros finansavimo reformą, sukuriant finansavimo sistemą, grindžiamą ne tik bendraisiais surenkamais mokesčiais, bet ir sveikatos draudimo lėšomis (Juškevičius, 2010). Lietuvos Respublikos Seimas pageidavo, kad būtų parengta Lietuvos sveikatos programa, kad būtų galima įgyvendinti šią koncepciją. Tačiau programa pradėta rengti gana vėlai, tik 1996 m., o patvirtinta tik 1998 m. Svarbu pabrėžti, kad koncepcijos rengimas ir vėlesni sprendimai rodo, jog reformos kelias, nors ir ilgas, buvo mokslininkų pagrįstas ir Lietuvos medikų bei organizatorių diskusijose visapusiškai apsvarstytas (Jankauskienė, 2010, p. 848).

Galiausiai 1994 m. liepos 9 d. buvo priimtas *Sveikatos sistemos įstatymas*, kuris ne tik pripažino gyventojų sveiktą kaip „didžiausią visuomenės socialinę ir ekonominę vertybę“, bet ir siekė išvengti finansinio nepastovumo, įtvirtindamas nuostatą, kad išlaidos sveikatos priežiūrai kasmet turi sudaryti ne mažiau kaip 5 proc. Bendrojo vidaus produkto vertės (Aukštaitytė, 1995; Juškevičius, psl. 636, 2010). Nepaisant naujo Sveikatos sistemos įstatymo patvirtinimo, sveikatos apsaugos ministras A. Vinkus jau 1995 m. pripažino, kad įstatymas nėra vykdomas, paaiškindamas, kad reformos buvo

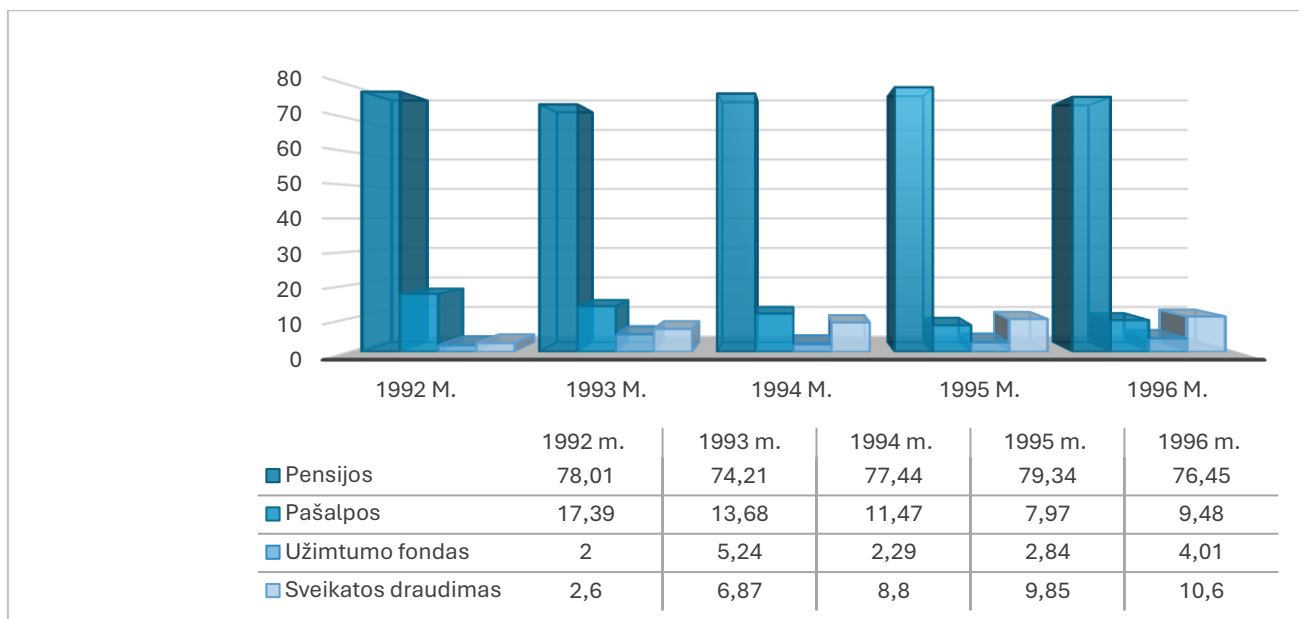
laikinau pristabdytos dėl esminių teisės aktų – *Sveikatos draudimo įstatymo ir Sveikatos priežiūros sistemos įstatymo* – nebuvimo ir neaiškių ekonominių perspektyvų (Aukštaitytė, 1995).

Apibendrinant, Pirmasis sveikatos sistemos raidos etapas (1990 – 1994 m.) buvo pažymėtas gilia sveikatos krize ir sovietinio modelio žlugimu, kuris nepajėgė užtikrinti nei pakankamo finansavimo, nei efektyvesnių išteklių panaudojimo. Nacionalinė sveikatos koncepcija ir SSĮ suformavo teisinį bei idėjinį pagrindą, siekiant pereiti prie socialiniu draudimu grindžiamo modelio, užtikrinančio teisingumą, prieinamumą ir solidarumą (Jankauskienė, p. 845, 2010). Tačiau teisinio reguliavimo kūrimas nebuvo paprastas, teisės normų taikymas sudėtingų socialinių procesų fone galėjo sukelti nenumatytų praktinių problemų (Juškevičius, p. 628, 2010). Tad, nors naujoji sveikatos sistemos koncepcija buvo moksliskai pagrįsta ir išdiskutuota, trūko politinės valios imtis praktinių žingsnių, tokių kaip gydymo įstaigų restruktūrizavimas ir finansinės pertvarkos. Todėl reformos uždaviniai buvo palikti ateičiai, dėl to 1996 m. situacija vis dar buvo kritinė, o demografinės tendencijos kėlė rimtą susirūpinimą (Jankauskienė, p. 851, 2010).

3.3.2. Privalomojo sveikatos draudimo integravimas: institucinis modelis ir finansavimo logika

Po to, kai *Sveikatos sistemos įstatymas* 1994 m. įteisino sveikatą kaip aukščiausią socialinę ir ekonominę vertybę bei nustatė sveikatos sistemos finansavimo dydį (ne mažiau kaip 5% BVP). Esminiu uždaviniu tapo siekis sukurti funkcionuojančią teisinę bazę, leidžiančią įgyvendinti draudimu pagrįstą finansavimo modelį. Šis procesas vyko lygiagrečiai su Valstybinio socialinio draudimo fondo demonopolizavimu, atskiriant sveikatos draudimą kaip savarankišką šaką. Tačiau šis periodas pasižymėjo itin stipriu sveikatos draudimo išlaidų augimu, kuris viršijo planuojamus tarifus ir kėlė finansinę įtampą visam socialinio draudimo biudžetui, priartindamas reformą prie kritinės ribos (Kunca, 1996).

Perėjimas prie draudiminės sistemos prasidėjo nuo VSDF pertvarkos. 1994 m. VSDF buvo išskaidytas į atskiras draudimo rūšis: pensijų, ligos ir motinystės, nedarbo, nelaimingų atsitikimų ir sveikatos draudimą, nustatęs atskirus tarifus. Tai buvo pirmieji žingsniai link socialinio draudimo sistemos demonopolizavimo (Esu, 1996). Tačiau Sveikatos draudimo įstatymų priėmimas užtruko, o iki toks sveikatos draudimo išlaidos buvo sąlygiškai dengiamos iš VSDF bendro biudžeto. Šis išskaidymas buvo sąlyginis, kadangi išmokos buvo vykdomos pagal faktines išlaidas, o ne pagal planinius tarifus, dėl to tarifus nuolat tekdavo koreguoti (Esu, 1996).



Pav. 2. „Sodros“ išlaidų struktūra pagal draudimo rūšis 1992–1996 m. pagal „ESU“, „Sodros pajamų ir išlaidų augimas (1991–1996 m.)“ (1997).

Sveikatos draudimo išlaidų augimas buvo labai staigus. Kaip matyti iš 2 pav., 1992 m. sveikatos draudimui buvo skiriama 2,6% visų VSDF išlaidų, o 1996 m. ši dalis pasiekė 10,06% (ESU, 1997). Šis augimas, kuris kėlė didelę įtampą visam VSDF biudžetui, buvo nulemtas nepaprastai sparčiai didėjusių išlaidų vaistams ir medicinos pagalbos priemonėms kompensuoti (Kuraitis, 1997a). Anot tuometinių ekspertų šį procesą reguliuoti yra sunku, nes kompensuojamųjų medikamentų ir vaistų sąrašus ir bazines kainas tvirtina Sveikatos apsaugos ministerija. Viltasi, jog situacija pasikeis įsigaliojus Sveikatos draudimo įstatymui, kai kompensacijas mokės ligonių kasos (Esu, 1997).

Nors apie sveikatos sistemos reformą buvo kalbama nuo 1990 m., nei viena vyriausybė iki 1997 m. nediršo pradėti realios reformos (Šatkuvienė, 1998c). Visuotinai buvo pripažinta, kad *Sveikatos sistemos įstatymas* nėra vykdomas, kol nebus priimtas *Sveikatos draudimo įstatymas* (Aukštaitytė, 1995). Galiausiai, 1996 m. priimtas Sveikatos draudimo įstatymas įteisino mišrų, privalomuoju sveikatos draudimu pagrįstą finansavimo modelį. Pagal jį visi Lietuvos gyventojai turi būti apdrausti (Štujikienė, 1996). Draudimo įmokos turėjo būti renkamos iš darbdavių – 3 proc. nuo darbo užmokesčio fondo, o iš valstybės biudžeto skiriamos lėšos valstybės remiamai visuomenės daliai gydyti. Į privalomąjį sveikatos draudimo fondą turėjo būti pervedami ir 30 proc. Gyventojų pajamų mokesčio lėšų (Štujikienė, 1996).

Socialinio draudimo pradžia sveikatos sistemoje, įsigaliojusi nuo 1997 m. sausio 1 d. žymėjo trečiąjį ir praktinį reformos etapą, kai buvo pereita nuo koncepcijos ir įstatymų prie realios Privalomojo sveikatos draudimo fondo (toliau PSDF) sistemos administravimo. PSDF lėšas pradėjo tvarkyti Valstybinė ligonių kasa (toliau VLK) ir Teritorinės ligonių kasos (toliau TLK) (Meidūnas, 1997).

PSDF biudžeto išlaidas sudarė išlaidos asmens sveikatos priežiūros paslaugoms, kompensavimui už vaistus ir medicinos pagalbos priemonės, sanatorinio-kurortinio gydymo bei protezavimo išlaidų kompensavimas (Meidūnas, 1997). Nuo 1997 m. liepos 1 d. įmokų surinkimo tvarka pasikeitė: draudėjai privalėjo 3 proc. įmokas pervesti tiesiai į ligonių kasų sąskaitą, o ne per „Sodrą“, kuri liko tik kontroliuoti pinigų judėjimo procesą (Kunca, 1997). Tai buvo žingsnis atskiriant PSDF nuo VSDF, nors pastarasis patyrė nuolatinių finansinių sunkumų dėl trūkumų ir įmokų surinkimo problemų (Kunca, 1997). Net Ligonų kasos veiklos pradžioje susidūrė su sunkumais, dėl pavėluotai, atgaline data pasirašinėjamų sutarčių su sanatorijomis ir sumažintomis kompensacijomis (Kriauciūnienė, 1997b)

Nuo 1997 m., nepaisant teisinės bazės, reformos įgyvendinimas buvo lėtas ir nenuoseklus, o tai trukdė pasiekti laukiamo efekto (Jankauskienė, p. 851, 2010). Jau 1998 m. buvo pripažinta, kad SDĮ nuostatos nebuvo nuosekliai įgyvendintos ir nukrypta nuo įstatymo reikalavimų (Kunca, 1998). Politinės valios pertvarkai nuolat strigo. Iki pat 2002 m. buvo išlaikyta tendencija prioritetą skirti gydomajai medicinai ir vaistams, o ligų profilaktikai ir visuomenės sveikatos programoms lėšų buvo skiriama per mažai (Jankauskienė, p. 849, 2010). Restruktūrizavimo priemonės, skirtos spręsti pustuščių ligoninių ir skyrių problemą, buvo atidėtos – ilgalaikė gydymo įstaigų restruktūrizavimo programa patvirtinta tik 2003 m. pabaigoje, o įgyvendinti pradėta tik 2005 m. pradžioje (Jankauskienė, p. 857, 2010).

Apibendrinant, 1990–1994 m. laikotarpis išsiskyrė teisinės bazės formavimu ir bandymais stabilizuoti finansavimą. 1994 m. priimtas Sveikatos sistemos įstatymas įteisino sveikatą kaip pagrindinę socialinę ir ekonominę vertybę bei numatė minimalų finansavimo lygį (ne mažiau kaip 5 % BVP), tačiau praktinis jo įgyvendinimas susidūrė su rimtais finansiniais sunkumais. Valstybinio socialinio draudimo fondo (VSDF) pertvarka ir sveikatos draudimo atskyrimas pažymėjo pradžią formuojantis savarankiškai sveikatos finansavimo šakai. Tačiau spartus sveikatos draudimo išlaidų augimas, ypač vaistų kompensavimo srityje, sukėlė didelę įtampą visam socialinio draudimo biudžetui (Nekrašienė, 1997; Kuraitis, 1997a).

1996 m. priimtas Sveikatos draudimo įstatymas tapo kertiniu posūkiu reformoje – jis įteisino privalomuoju sveikatos draudimu grindžiamą mišrų finansavimo modelį, kuriame dalyvavo tiek valstybė, tiek darbdaviai. Nuo 1997 m. pradėjo veikti Privalomojo sveikatos draudimo fondas (PSDF), o jo administravimą perėmė Valstybinė ir teritorinės ligonių kasos (Meidūnas, 1997). Tai leido iš esmės pradėti praktinį reformos įgyvendinimo etapą.

Vis dėlto reformos eiga išliko lėta ir fragmentuota. Trūko politinės valios ir nuoseklumo įgyvendinant priimtus teisės aktus (Jankauskienė, 2010). Iki 2000 m. sistema iš esmės išlaikė gydomosios

medicinos dominavimą, o prevencinėms ir visuomenės sveikatos programoms finansavimas buvo nepakankamas. Ligoninių restruktūrizavimas ir sveikatos priežiūros įstaigų tinklo optimizavimas buvo atidėtas vėlesniam laikotarpiui.

Aptarus šį laikotarpį, galima matyti, kad, 1990–2000 m. sveikatos reformos dešimtmetis tapo sistemos pertvarkos pamatu - sukurta teisinė bazė, įtvirtintas draudimo principu grindžiamas finansavimas ir pradėtas institucinis sveikatos draudimo administravimas. Tačiau praktinis įgyvendinimas išliko nepakankamai efektyvus dėl nuolatinės finansinės įtampos, politinio neapibrėžtumo ir prioritetų disbalanso tarp gydymo bei prevencijos sričių.

3.4. Darbo rinkos transformacija: nedarbo dinamika ir institucinis atsakas

Lietuvos darbo rinkos reformos dešimtajame XX a. dešimtmetyje buvo neišvengiamos, perėjus nuo centralizuotos, visišku užimtumu pagrįstos socialistinės sistemos prie laisvosios rinkos principų. Ši transformacija, nors ir būtina, turėjo dramatiškų socialinių ir ekonominių pasekmių, kurios pasireiškė staigiu užimtumo lygio kritimu, atviro ir paslėpto nedarbo augimu bei masiniu darbo jėgos pasitraukimu į „šešėlinę“ darbo rinką (Petrauskas, 1996). Reformų pasekmės tiesiogiai paveikė tiek valstybės biudžetą, tiek socialinio draudimo sistemą, kurios finansavimas tapo deficitinis dėl mažėjančio mokesčių mokėtojų skaičiaus ir klestinčios dvigubos buhalterijos.

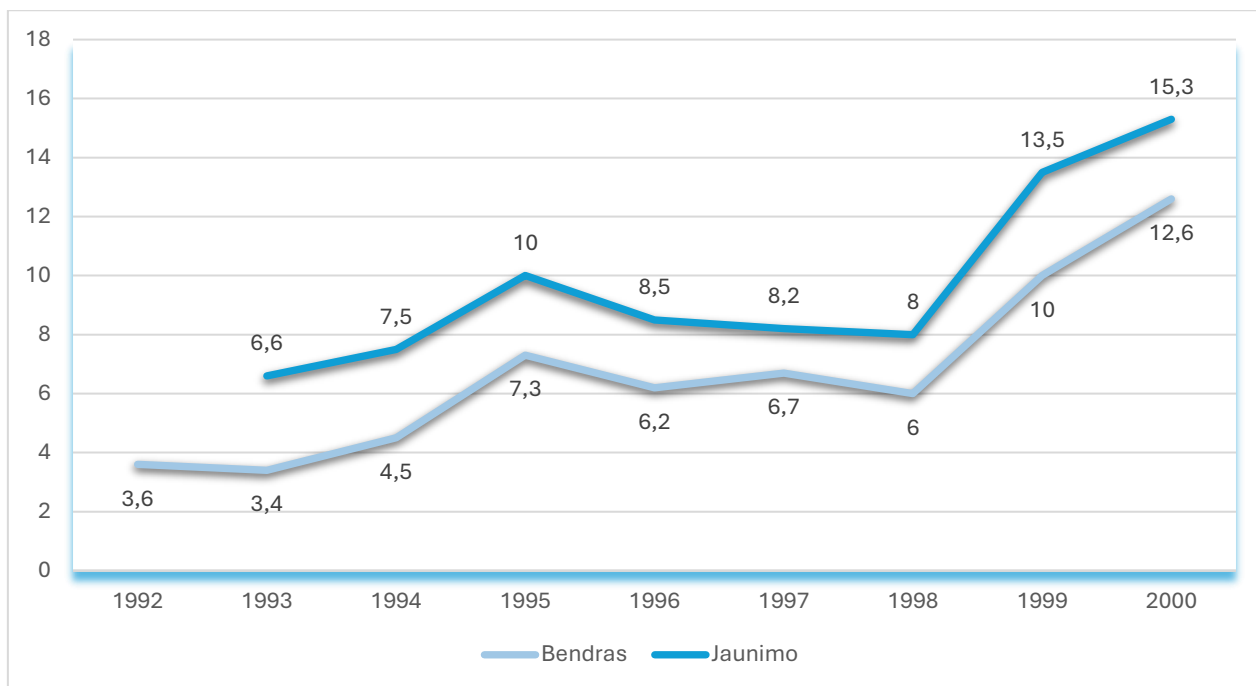
3.4.1. Ekonominių sukrėtimų poveikis darbo rinkai ir užimtumo politikos institucinių pagrindų kūrimas

Lietuvos darbo rinką pirmaisiais nepriklausomybės metais patyrė gilių ir dramatiškų sukrėtimų, pereidama nuo centralizuotos planinės ekonomikos su deklaruojamu visišku užimtumu prie laisvos rinkos principų (Deacon, 2000). Kaip pastebi reformų dalyviai, šis perėjimas buvo ne tik struktūrinis, bet ir psichologinis, nes socialistinėje sistemoje nedarbas buvo paslėptas, o transformacijos pradžioje ši problema staiga tapo visuomenėje labai matoma (Medaiskis, asmeninis interviu, 2025). Perėjimas prie laisvos rinkos buvo neišvengiamai skausmingas, pasižymintis staigiu gamybos ir BVP kritimu, hiperinfliacija bei dideliu nedarbu, kuris anksčiau buvo paslėptas, o dabar visuomenėje tapo plačiai matomas ir įvardijamas kaip didelė problema (Deacon, 2000; Aidukaitė, 2003). Pirmajame transformacijos etape buvo padėti esminiai darbo rinkos ir socialinės apsaugos sistemos instituciniai pamatai, siekiant suvaldyti socialinę krizę ir įteisinti naujus darbo santykius (Mikaila, 2000).

Ekonominės transformacijos pradžia Lietuvoje pasižymėjo itin staigiu ekonominiu nuosmikiu, kuris buvo gilesnis ir ilgesnis nei tikėtasi (Norkus, 2008). Per 1990 – 1993 metus Respublikos bendrasis vidaus produktas sumažėjo 50 proc., pramonės produkcija – 55 proc. (Judeikis, 1993). Gamybos lygio smukimas neišvengiamai lėmė dirbančiųjų skaičiaus mažėjimą. 1991–1995 m. dirbančiųjų skaičius sumažėjo 254 tūkst., t. y. 15 proc. (Grencevičius, 1998). Dirbančiųjų pagal darbo sutartis

skaičius krito nuo 1,826 mln. 1990 m. iki 1,396 mln. 1993 m. I ketvirtyje (Valstybinio socialinio draudimo valdyba, 1993). Išaugusį nedarbą nulėmė pramonės restruktūrizavimas, kurios metu buvo nutraukti ekonominiai ryšiai su Rytų Europos šalimis ir buvusią Sovietų Sąjungą, o tai ypač pakenkė pramonės įmonėms, kurios neatitiko Lietuvos gamybos poreikių, o buvo pritaikytos gaminti produkciją SSRS rinkai. Šie pokyčiai lėmė pramonės įmonių bankrotus ir masinį darbuotojų atleidimą (Norkus, 2008). Dirbančiųjų gyventojų skaičius per trumpą laiką sumažėjo net 379,4 tūkst. (Valstybinio socialinio draudimo valdyba, 1993).

Socialistinėje sistemoje nedarbas buvo paslėptas, tačiau transformacijos metu jis tapo atvirai matomu ir tapo viena pagrindinių socialinių problemų (Deacon, 2000; Aidukaitė 2003). Valstybiniu mastu nedarbo problema pradėta spręsti priėmus Gyventojų užimtumo įstatymą (Perkus, 1991). Nors 1991 m. nedarbas dar buvo minimalus, jau 1992 m. pradžioje buvo užregistruota apie 4500 bedarbių, o metų pabaigoje šis skaičius išaugo kelis kartus, kas ketvirtas bedarbis – jaunas žmogus (Valstybinio socialinio draudimo valdyba, 1993). Nors darbo rinkos reformų pradžioje, apie 1995 metus, nedarbo lygis Lietuvoje, siekęs 7,3 proc., buvo vertinamas kaip vienas mažiausių Europoje, užsienio ekspertai šį faktą aiškino tuo, kad šalyje nevyko pakankamai intensyvūs pramonės pertvarkymo procesai. Taip pat nedarbo didėjimas buvo atidėtas ne dėl ekonominės stabilizacijos, o dėl valstybės taikytų administracinių ir finansinių ribojimų. 1994 m. publikuotuose tekstuose pažymėta, jog 1991 – 1992 m. masinio bedarbių antplūdžio išvengta dėl Vyriausybės sprendimų riboti atleidimus ir dėl finansinių priežasčių, kai darbdaviai negalėjo sumokėti privalomų kompensacijų atleidžiamiesiems darbuotojams. Tokie sprendimai lėmė paslėpto nedarbo plitimą, darbuotojai buvo priversti pasiimti nemokamas atostogas, susimąžinti darbo laiką be socialinių apsaugo garantijų. Tokia situacija rodo, kad darbo rinkos laikinas stabilumas buvo pasiektas ne struktūrinių reformų dėka, o laikino pobūdžio priemonėmis, kurios slėpė realią padėtį (JTVP, 1995). Buvo prognozuojama, kad įvykus realiems įmonių bankrotams, kurios tuo metu jau sunkiai laikėsi, nedarbo lygis gerokai šoktels (Kairelis, 1995). Ši prognozė pasitvirtino vėlesniais metais.



Pav. 3. Bendro ir jaunimo nedarbo lygio dinamika 1992–2000 m. pagal *Socialinį pranešimą* (2001), p. 33.

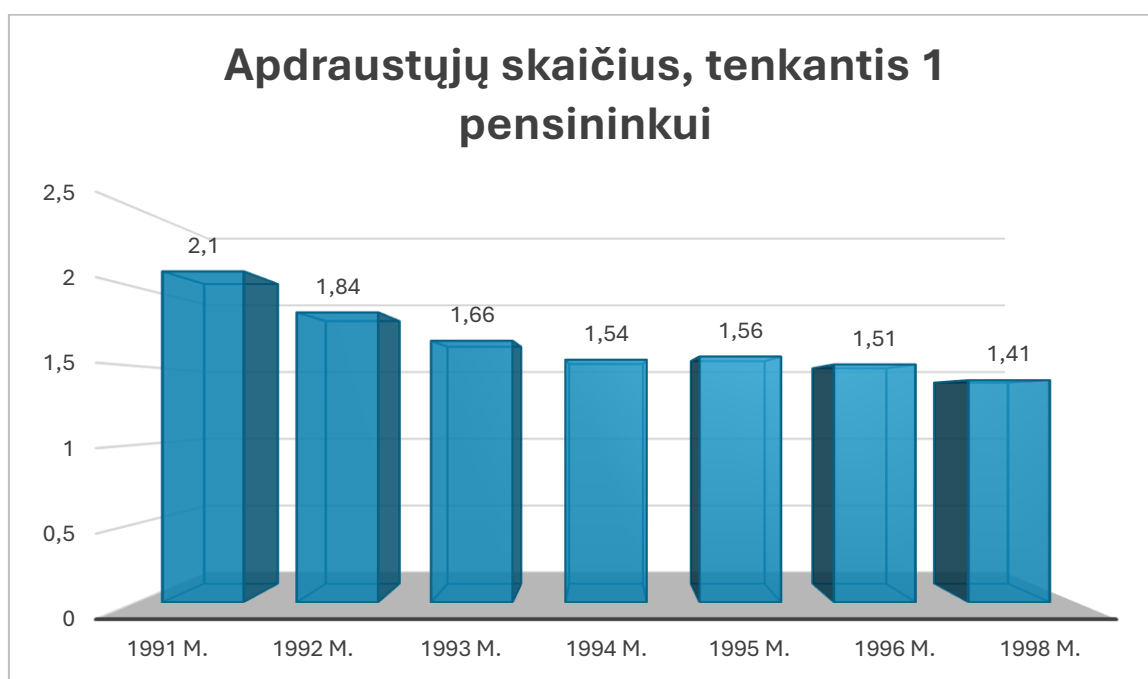
Kaip galima matyti iš Pav. 3 jau 1999 m, nedarbo lygis pasiekė 10 proc. sparčiausiai augdamas stambiuose pramonės miestuose, o 2000 m. kovo pabaigoje darbo biržose buvo užregistruoti 201,3 tūkst. bedarbių (Beliavskis, 2000). Prie blogėjančios darbo rinkos padėties prisidėjo ir 1998 m. Rusijos ekonominė krizė.

Nedarbas pasižymėjo ryškia struktūrine problema: didėjo ne tik bendras bedarbių skaičius, bet ir ilgalaikis nedarbas (ilgalaikiu bedarbiu tuo laikotarpiu buvo laikomas asmuo, kuris biržoje registruotas ilgiau nei 12 mėnesių). 1999 m. pradžioje ilgalaikių bedarbių buvo daugiau kaip 15 tūkst., o per metus jų padaugėjo iki 26 tūkst. (14,5 proc. visų bedarbių). Šie žmonės dažnai buvo vyresnio amžiaus, turintys nepaklausias profesijas, neįgalieji arba asocialūs asmenys. Be to, apie ketvirtadalis besikreipiančių į darbo biržas asmenų buvo nepasirengę darbo rinkai (Beliavskis, 2000).

Viena labiausiai darbo rinkos stabilumą griaunančių pasekmių buvo masinis darbo jėgos perėjimas į šešėlinę ekonomiką. Ekonominė suirutė ir aiškos teisinės sistemos nebuvimas sukūrė palankias sąlygas šiam reiškiniui klestėti. To meto duomenimis šešėlinė ekonomika 1995 m. sudarė 23,4 proc. šalies BVP, o 1998 m. – 24 proc. (Krupenkaitė, 1998). Šešėlinė ekonomika veikė dviem pagrindinėmis formomis kaip nelegalus darbas (pilnai nedeklaruojamas) ir kaip dviguba buhalterija (nepilnai deklaruojamas darbas). Nelegalus darbas buvo toks, kai darbuotojas dirbo be rašytinės darbo sutarties ir už jį nemokamos jokios įmokos. Manoma, kad tokių nelegaliai dirbančių žmonių buvo apie 300 – 400 tūkst. – beveik penktadalis ekonomiškai aktyvių gyventojų (Č. Grencevičius, 1998). Kalbant apie dvigubos buhalterijos formą, tai nemaža dalis dirbančiųjų oficialiai gaudavo tik

minimalų atlyginimą, o likusią dalį – neapskaitomai vokeliuose (Guogis, 1999). Tyrimai parodė, kad faktinis darbo užmokestis galėjo būti 67 proc. didesnis nei pateikiamas ataskaitose, o statybos, transporto, nekilnojamojo turto įmonėse – net 2–3 kartus didesnis už deklaruojamą (Krupenkaitė, 1998).

Šešėlinės rinkos tendencijos tiesiogiai griovė Valstybinio socialinio draudimo fondo stabilumą. Per 1991–1995 m. laikotarpį apdraustųjų privalomuoju socialiniu draudimu sumažėjo beveik puse milijono žmonių. 1991 m. įmokas mokėjo 1 mln. 764,3 tūkst. dirbančiųjų, o 1996 m. jau tik 1 mln. 220,1 tūkst. dirbančiųjų (Esu, 1997, 13-14).



Pav. 4. Apdraustųjų ir pensininkų santykio dinamika 1991–1998 m. pagal „Sodros“ statistinius duomenis paskelbtus „Esu“ leidinyje 1997 m., 13-14

Kadangi socialinio draudimo sistema rėmėsi kartų solidarumu ir einamuoju finansavimu, mažėjantis dirbančiųjų skaičius lėmė krizinę padėtį: apdraustųjų, tenkančių vienam pensininkui, santykis smarkiai pablogėjo, kaip galima matyti pavyzdyje 4 nuo 2,1 (1991 m.) iki 1,51 (1996 m.) ir iki 1,41 (1998 m.) (Meidūnas, 1997). Be to, 1991–1996 m. „Sodros“ išlaidų augimo indeksas (77,8 karto) nuolat viršijo pajamų augimo indeksą (61,6 karto), sukeldamas nuolatinį deficitą. Iki 1997 m. pradžios „Sodros“ deficitas pasiekė 74 mln. litų, o 1997 m. visa biudžeto skola siekė apie 200 mln. Lt. (Nekrašienė, 1997).

Suvokiant šešėlinės ekonomikos žalą valstybės ir visuomenės interesams, dešimtmečio pabaigoje imtasi griežtesnių teisinių ir administracinių priemonių. 1997 m. priimtos Darbo sutarties pataisos, kuriose pirmą kartą apibrėžta, kas yra nelegalus darbas. Nelegaliu darbu laikytas darbas be rašytinės darbo sutarties (Kuraitis, 1997b). Šiomis pataisomis darbdaviai buvo įpareigoti su priimtais į darbą

asmenimis sudaryti rašytines darbo sutartis. Numatyta, kas bet koks darbas įmonėje pripažįstamas kaip samdomas ir darbdavys buvo įpareigotas pirmą darbo dieną informuoti „Sodrą“ apie naujus darbo santykius (Daubaras, 1997). Taip pat buvo sugriežtinta administracinė atsakomybė ir nustatyta baudžiamoji atsakomybė už socialinio draudimo įmokų nemokėjimą. Darbdaviams už darbo įstatymų pažeidimus numatyta bauda iki 10 tūkst. Lt. Pirmą kartą buvo numatyta atsakomybė ir patiems nelegaliai dirbantiems asmenims (bauda 50–100 Lt) (Kuraitis, 1997). Susidorojimas su šešėline ekonomika tuo nebuvo baigtas. Kovai su nelegalia veikla Vyriausybė (1997 m. balandžio mėn.) priėmė nutarimą „Dėl neatidėliotinų priemonių mokesčių administravimui gerinti“, kuriuo į kontrolės veiklą buvo įtrauktos Darbo inspekcija, Mokesčių inspekcija ir „Sodros“ inspekcija (Kuraitis, 1997b). Buvo kuriami jungtiniai padaliniai ir koordinacinės grupės. Visa tai davė pirmųjų rezultatų - pagerėjo mokesčių surinkimas į biudžetą. Jei balandžio mėnesį buvo surinkta 247 mln. litų, tai birželio mėnesį – 280 mln. litų. 1997 m. gegužės mėnesį Darbo inspekcija nubaudė 115 darbdavių, kurie tinkamai neįformino darbo santykių su dirbančiais. Birželio mėnesį Darbo inspekcija atrado 240 asmenų, kurie dirbo nelegaliai, jiems paskirtos baudos ir birželio mėn. biudžetas papildytas 260 tūkst. litų. Tačiau įsigaliojus griežtesniems reikalavimams, darbdaviai ėmėsi naujų gudrybių: atsisakė nelegalaus darbo, tačiau pradėjo naudoti mišrias darbo formas ir nustatė minimalų darbo užmokestį (Kunca, 1998).

Pereinamuoju laikotarpiu darbo rinkos sukrėtimai Lietuvoje pasireiškė ne tik augančiu neoficialiu darbu, bet ir neoficialių užimtumo formų paplitimu. Pavyzdžiui, Vilniaus centre veikė neoficialus darbo paieškos centras, kuriame kasdien rinkosi darbo neturintys asmenys, tikėdamiesi gauti trumpalaikį, dažniausiai fizinį darbą. Tokiu darbu užsiėmę žmonės pažymėjo, jog darbo jiems čia pavykdavo gauti 2 – 3 kartus per savaitę, o jų mėnesinis uždarbis buvo apie 500 – 700 Lt., kai tuo tarpu Darbo biržoje siūlomas darbas būdavo už 120 – 200 Lt. per mėnesį (JTVP, 1996). Ši situacija rodo, kad ankstyvuoju nepriklausomybės laikotarpiu, kol buvo kuriamos oficialios užimtumo sistemos, reali darbo rinkos praktika formavosi greičiau, skatindama neoficialų užimtumą, kaip racionalų prisitaikymo būdą.

Darbo rinkos reformos 1990–2000 m. lėmė katastrofišką dirbančiųjų skaičiaus sumažėjimą ir drastišką nedarbo augimą, ypač po 1998 m. Rusijos krizės. Didžiausia šio laikotarpio problema buvo ne tik oficialus nedarbas, bet ir masinis persikėlimas į šešėlinę ekonomiką (23–27 proc. BVP), kuri lėmė VSDF biudžeto deficitą ir socialinių garantijų mažėjimą. Siekiant stabilizuoti sistemą, dešimtmečio pabaigoje buvo priimti griežti teisės aktai, apibrėžiantys nelegalų darbą ir numatantys baudas. Šios priemonės paskatino legalizuoti darbo santykius, tačiau padidino darbo užmokesčio skirtumus ir paskatino tolesnį pajamų slėpimą per minimalių algų deklaravimą.

3.4.2. Nedarbo išmokos institucinė raida: paskirtis, teisinis reguliavimas ir taikymo logika

Lietuvos bedarbių finansinio rėmimo sistema 1990 – 2000 m. laikotarpiu patyrė esminę transformaciją, pereidama nuo sovietinės socialinio aprūpinimo sistemos, grindžiamos visišku užimtumu prie socialiniu draudimu pagrįstos, tikslinių įmokų ir išmokų sistemos, skirtos prarastoms darbo pajamoms kompensuoti. Šis dešimtmetis buvo paženklintas pastangomis sukurti nepriklausomą ir finansiškai stabilią sistemą, tačiau ją nuolat vargino spartus ekonomikos nuosmukis, hiperinfliacija bei nuolatinis finansavimo trūkumas. Nedarbo draudimas tapo viena iš penkių pagrindinių atskirtų valstybinio socialinio draudimo rūšių, o jos finansavimui užtikrinti buvo įsteigtas specialus Užimtumo fondas (Perkus, 1991). Išmokų dydis, skyrimo trukmė ir reikalavimai asmenims per šį laikotarpį nuolat keitėsi, siekiant sušvelninti socialinę įtampą, kylančią dėl didėjančio nedarbo, ir tuo pat metu užtikrinti sistemos finansinį gyvybingumą. Tačiau iki dešimtmečio pabaigos paaiškėjo, kad Užimtumo fondas, būdamas Valstybinio socialinio draudimo fondo dalimi, gauna nepakankamą finansavimą, o pati pašalpa nesuteikė pakankamos apsaugos nuo skurdo dėl prarastų pajamų (Kuraitis, 1998).

Bedarbių rėmimas buvo įtvirtintas Gyventojų užimtumo garantijų įstatymu, kuris įtvirtino laisvą darbo pasirinkimą ir įpareigojo valstybę padėti darbą praradusiems ne dėl savo kaltės asmenims (Perkus, 1991). Užimtumo fondas, skirtas bedarbių pašalpoms ir aktyvioms priemonėms, buvo įkurtas kaip atskira biudžeto dalis. Iš pradžių jis buvo finansuojamas iš 2 proc. darbo užmokesčio fondo, kurias finansavo darbdaviai ir darbuotojai (Perkus, 1991). Tačiau jau 1997 m. Valstybinio socialinio draudimo įmokų tarifas, skirtas draudimui nuo nedarbo, buvo 1,7 proc. (Čepienė, 1997).

Pagal pradinį Užimtumo įstatymo principus, bedarbio išmoka buvo diferencijuojama pagal darbo stažą ir buvusį uždarbį. 1991 m. išmokos dydis svyravo nuo 70 iki 100 proc. buvusio uždarbio. Išmoka buvo mokama 6 mėnesius (Perkus, 1991). 1993 m. balandžio mėn. duomenimis, bedarbis gaudavo 70 proc. vidutinio atlyginimo per pirmuosius du mėnesius, 60 proc. per kitus du mėnesius ir 50 proc. per likusius du mėnesius (Grebliukas, 1993). Bedarbio pašalpos bendra suma negalėjo viršyti 2 MGL (Minimalaus Gyvenimo Lygio). Tai reiškė, kad nepaisant didelių buvusių pajamų, asmens rėmimas buvo apribotas, siekiant socialinio teisingumo ir biudžeto stabilumo (Grebliukas, 1993).

Pereinamuoju laikotarpiu didžiausia problema buvo spartus infliacijos tempas, kuris nuvertino visas fiksuotas išmokas, įskaitant bedarbio išmokas. Siekiant išsaugoti gyventojų realiųjų pajamų lygį, Vyriausybė priėmė nutarimus dėl indeksavimo, susiejant pašalpas su MGL rodikliu. MGL buvo nuolat indeksuojamas didinant kainas (*Lietuvos Respublikos Vyriausybė, 1992, Nutarimas Nr. 40*).

Grįžtant prie finansavimo klausimo, nors nuo 1991 m. Socialinio draudimo biudžetas buvo atskirtas nuo Valstybės biudžeto, tačiau Užimtumo fondas liko VSDF biudžeto dalimi (Esu, 1996, 4). Tai lėmė sudėtingą fondo situaciją ir 1997 m. jau buvo akivaizdu, kad Užimtumo fondas formuojamas „likučių principu“ – lėšos jam skiriamos tik išmokėjus pensijas ir kitas išmokas. Pavyzdžiui, 1997 metais buvo numatyta Užimtumo fondui skirti 200 mln. Lt, o gauta 110 mln. Lt (55 proc. planuotos sumos). Dėl to biržoms teko siaurinti bedarbių mokymo, viešųjų darbų ir kitas programas (Kuraitis, 1998). Dėl tokios situacijos dešimtmečio pabaigoje buvo diskutuojama dėl Užimtumo fondo reformavimo, sukuriant atskirą nedarbo draudimo fondą.

Didėjant nedarbui ir finansiniam deficitui, buvo griežtinamos pašalpų skyrimo sąlygos, ypač pabrėžiant draudimo stažo svarbą. Pagal Bedarbių rėmimo įstatymo nuostatas, norint gauti pašalpą 180 dienų, bedarbiui reikėjo turėti ne mažesnę kaip 24 mėnesių valstybinio socialinio draudimo stažą. Be to, pašalpa galėjo būti nutraukiama 6 mėnesiams, jei bedarbis be pateisinamos priežasties atsisakydavo siūlomo darbo (Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerija, 1996, Įsakymas Nr. 76).

Didžiausiu iššūkiu tapo piktnaudžiavimas sistema, kurio sudėtingumas kėlė permokų riziką. Kadangi Darbo biržos neturėjo tarpusavyje susietų duomenų bazių, asmuo galėjo kreiptis pašalpos kelis kartus. Taip pat nebuvo užtikrintas informacijos mainai tarp Darbo biržų ir įmonių registro, todėl asmenys, pradėję savarankišką verslą ar įregistravę personalinę įmonę (netgi tapę darbdaviais), galėjo toliau gauti bedarbio pašalpą. Tai vedė prie situacijų, kai žmonės gaudavo ir algą, ir bedarbio pašalpą, o permokėtos pašalpos buvo pavojingas reiškinys, turint omenyje, kad lėšas sudarė visi dirbantieji (Nekrašienė, 1997).

Dešimtmečio pabaigoje, esant aukštiems nedarbo rodikliams, rėmimas bedarbio pašalpa buvo vis labiau siejamas su aktyvia darbo rinkos politika (toliau - ADRP). Bedarbio pašalpos mokėjimo laikotarpis galėjo būti pratęstas, jei asmuo dalyvavo valstybės ar savivaldybės finansuojamuose viešuosiuose darbuose ar mokymuose (Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerija, 1996, Įsakymas Nr. 76).

Apibendrinant, nors teisinė sistema palaipsniui tobulėjo – buvo įtvirtinta privaloma darbo sutarčių forma, griežtintos pašalpų skyrimo sąlygos ir pabrėžtas draudimo stažo vaidmuo – vis dėlto praktikoje išryškėjo daug trūkumų. Piktnaudžiavimo atvejai, informacijos mainų tarp institucijų stoka ir nepakankamas kontrolės mechanizmas silpnino visuomenės pasitikėjimą sistema. Bedarbio pašalpos, nors ir siejo su ankstesnėmis pajamomis, realiai nesuteikė pakankamos apsaugos nuo skurdo dėl infliacijos poveikio ir ribotų biudžeto išteklių.

3.4.3. Darbo biržų tinklo kūrimas ir aktyvios darbo rinkos politikos formavimas

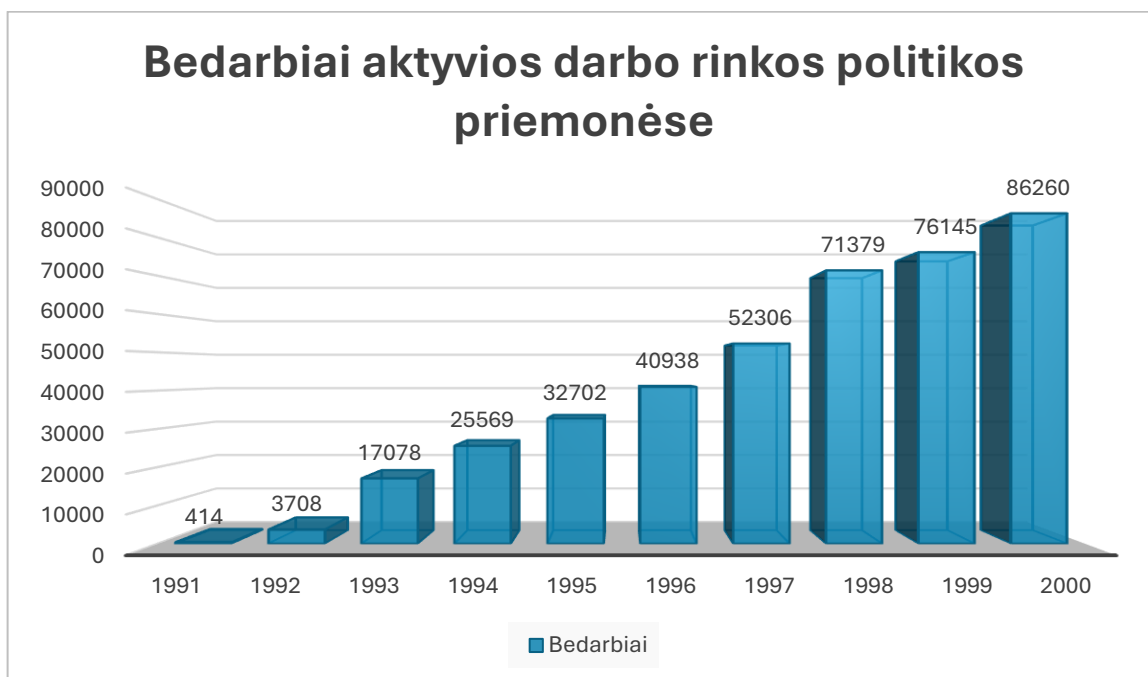
Nepriklausomybės pradžioje buvo būtina sukurti mechanizmą, kuris suvaldytų atsiradusį atvirą nedarbą ir padėtų darbo jėgai prisitaikyti prie naujai besiformuojančios rinkos ekonomikos. Šiam tikslui pasiekti buvo įsteigtas Lietuvos darbo biržų tinklas, kuris tapo pagrindine institucija, atsakinga už Užimtumo fondo lėšų administravimą ir aktyvios darbo rinkos politikos priemonių įgyvendinimą. Priešingai nei pasyvi bedarbių finansinė rėmimo forma, aktyvios darbo rinkos politikos tikslas buvo keisti darbo jėgos pasiūlos struktūrą, atnaujinti žmogiškąjį kapitalą, perkvalifikuojant darbuotojus ir skatinant verslumą (Pimpė, 1999).

Darbo biržų tinklo kūrimas buvo viena iš trijų socialinės apsaugos sistemos sričių (šalia socialinio draudimo ir socialinės paramos), sukurtų iškart po 1990 m. (M. Mikaila, 2000). Kaip minėta anksčiau, valstybiniu mastu nedarbo problema pradėta spręsti priėmus Gyventojų užimtumo garantijų įstatymą. Jau ankstyvajame etape buvo išplėstas 47 teritorinių darbo biržų tinklas ir įsteigti 96 punktai (Sodra, 1994, 5). Darbo birža veikė kaip tarpininkė tarp darbdavio ir bedarbio, teikdama informaciją apie laisvas darbo vietas, konsultuodama teisiniais klausimais, padėdama persikvalifikuoti, organizuodama laikino įdarbinimo darbus ir teikdama paskolas verslo steigimui (Beliavskis, 2000).

Lietuvos institucijos aktyviai bendradarbiavo su užsienio partneriais, siekdamas modernizuoti sistemą ir perimti gerąją Vakarų valstybių patirtį. Didžiausias bendradarbiavimas šioje srityje buvo su Vokietijos federalinės darbo ministerija ir Danijos darbo ministerija, kurios padėjo ne tik parengti įstatyminę bazę, bet ir finansavo daugelio mokymo centrų įkūrimą (Mikaila, 2000). Taip pat vokiečiai Vilniuje įrengė savarankiškos informacijos paieškos centrą, kuriame bedarbiai galėjo kompiuteriu rasti informaciją apie laisvas darbo vietas (Ūsas, 1998). Dėl tokio spartaus Darbo biržų ir suaugusiųjų mokymo centrų tinklo kūrimo užsienio ekspertai pripažino, kad Lietuvos darbo biržų ir suaugusiųjų mokymo centrų tinklas buvo geriausias visame regione (Kairelis, 1995).

ADRP buvo orientuota į gyventojų užimtumo didinimą, siekiant lanksčios darbo rinkos. Per 1996 m. aktyvioms programoms, finansuojamoms Užimtumo fondo lėšomis, buvo išleista 27,868 mln. Lt, kuriose dalyvavo per 41 tūkst. ieškančiųjų darbo. Tai reiškė, kad kas ketvirtas ar penktas darbo biržų klientas dalyvavo šiose programose. Kaip matyti iš pavyzdžio nr. 5, grafike pateikti duomenys rodo nuoseklų bedarbių, dalyvavusių aktyvios darbo rinkos politikos priemonėse, skaičiaus augimą 1991–2000 m., atspindintį valstybės institucijų pastangas plėsti užimtumo politikos intervencijas didėjančio nedarbo sąlygomis (Socialinis pranešimas, 2001, p. 40). Viena pagrindinių ADRP priemonių buvo profesinis mokymas ir perkvalifikavimas. Tai sprendė didelę kvalifikacijos neatitikimo problemą, nes keičiantis darbo rinkai, daugelis Sovietų Sąjungoje buvusių profesijų neatitiko dabartinių darbo rinkos realijų. Bedarbių mokymui buvo skiriamas didžiausias dėmesys.

Svarbi ADRP dalis buvo viešieji darbai. Šie darbai buvo organizuojami bedarbiams, kuriems darbo birža negalėjo pasiūlyti nuolatinio darbo, siekiant suteikti pirminius darbo įgūdžius. Viešuosius darbus organizavo savivaldybės. Taip pat buvo skiriamos lėšos naujų darbo vietų steigimui tiems piliečiams, kuriems taikomos papildomos užimtumo garantijos (pvz., neįgaliesiems). Per 1996 m. buvo įsteigta 1,3 tūkst. naujų darbo vietų, iš jų 436 – neįgaliesiems (Ūsas, 1997a).



Pav. 5. Bedarbių, dalyvavusių aktyvios darbo rinkos politikos priemonėse, skaičiaus dinamika 1991–2000 m. pagal *Socialinis pranešimas* (2001), p. 40.

Rengiantis narystei ES, Lietuva aktyviai derino savo darbo rinkos politiką su Europos Sąjungos užimtumo strategija. Vadovaujantis Liuksemburge priimtomis užimtumo gairėmis (1997 m.), buvo sutarta ir toliau neapsiriboti pasyvia parama, o pagrindinį dėmesį skirti prevencinėms priemonėms. Ši integracija taip pat paskatino imtis priemonių prieš nelegalų darbą, siekiant atitikti ES reikalavimus ir užtikrinti darbuotojų teises (Pimpė, 1997).

Galima teigti, jog Lietuvos Darbo biržų tinklas, sukurtas dešimtojo dešimtmečio pradžioje, tapo pagrindine institucija, skirtą mažinti struktūrinį nedarbą per aktyvias priemones (profesinį mokymą, viešuosius darbus, subsidijas verslui). Nors tarptautinio bendradarbiavimo dėka buvo sukurta veiksminga ADRP sistema, jos efektyvumas buvo nuolat slopinamas dėl nepakankamo ir nepastovaus finansavimo iš Užimtumo fondo, kurio lėšos buvo skiriamos likučio principu po „Sodros“ išmokų.

3.5. Socialinės paramos sistemos plėtra

Socialinės paramos koncepcija Lietuvoje buvo įtvirtinta jau pradiniu nepriklausomybės atkūrimo laikotarpiu, 1990 m. spalio 10 d. priimtu Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio aprūpinimo

sistemos pagrindų įstatymu. Šis teisės aktas apibrėžė socialinį aprūpinimą kaip socialinių ekonominių priemonių sistemą, kuri teikia materialinį ir paslaugų aprūpinimą gyventojams, kurie negali apsirūpinti iš darbo ar kitokių pajamų (Dromantienė, p. 925, 2010).

Socialinė parama buvo įteisinta kaip socialinės apsaugos sistemos dalis, teikianti piniginę ir nepiniginę paramą, įskaitant socialines paslaugas, kuri galėjo būti teikiama tikrinant gavėjo pajamas ir turtą (testuojanti sistema) arba netikrinant (universalios sistema) (Guogis, 2002). Šalpos sistemos tikslas buvo ne garantuoti ilgalaikį ekonominį saugumą, bet padėti asmeniui išgyventi ekstremaliomis sąlygomis ir atkurti gebėjimą savarankiškai pasirūpinti savimi (Petrauskas, 1996).

Institucinis paramos sistemos pagrindas, ypač asmeninių socialinių paslaugų srityje, buvo įtvirtintas 1994 metais Lietuvos Respublikos vyriausybėje patvirtintoje Socialinės paramos koncepcijoje. Šioje koncepcijoje buvo numatyta kurti integruotą socialinės paramos sistemą, rengti teritorines socialines programas savivaldybėse ir plėsti alternatyvias socialinių paslaugų rūšis (Dunajevus, 2011). Interviu su ekspertais atskleidžia, kad šis procesas buvo glaudžiai susijęs su unikaliu Pasaulio bako lėšų panaudojimu. Priešingai nei kaimyninės šalys, Lietuva vienintelė pasirinko šias lėšas panaudoti ne infrastruktūros, o socialinių paslaugų plėtrai ir sistemos reformai. Tai leido įkurti pirmuosius Baltijos šalyse pagalbos centrus smurtą patyrusioms moterims, kas tuo metu buvo didelė naujovė (anoniminis, asmeninis interviu, 2025). Tačiau ši koncepcija pabrėžė asmeninę atsakomybę už gerovę, o valstybės atsakomybė buvo numatyta tik išskirtiniais atvejais, kuomet asmens pajamos yra nepakankamos dėl objektyvių, nuo asmens nepriklausančių priežasčių (Petrauskas, 1996). Ši nuostata, įtvirtinta 1994 metais, atspindėjo konservatyvaus-korporatyvinio modelio bruožus, o kai kuriais aspektais, kaip teigia tyrinėtojai, net artėjo prie liberalaus marginalinio modelio, nukreipiančio paramos politiką į tikslinę ir minimalią pagalbą (Guogis, 2002).

Vienas iš esminių šalpos sistemos aspektų buvo pastangos išlaikyti darbingų asmenų suinteresuotumą dirbti, net ir gaunant socialinę pašalpą (Dunajevus, 2011). Be to, savivaldybė galėjo be papildomo užmokesčio pasitelkti darbingus, bet laikinai nedirbančius asmenis, kurių šeimoms mokama socialinė pašalpa, visuomenei naudingiems darbams atlikti (Petrauskas, 1996).

Finansinė šalpos sistemos analizė rodo jos neadekvatumą realiam pragyvenimo lygiui. Nustatytas Minimalus Gyvenimo Lygis (MGL), kuris turėjo tapti baziniu socialinių išmokų skaičiavimo rodikliu, buvo nuolat kritikuojamas kaip nerealus. Nuo 1992 m. Vyriausybės tvirtinamas MGL atspindėjo tik valstybės biudžeto galimybes, o ne realius minimalius poreikius (Medaiskis, p. 226, 2011). Kritika buvo nukreipta ir į tai, kad politikai, ypač artėjant rinkimams, nuolat didino socialines garantijas, dažniausiai pensijas, neatsižvelgdami į „Sodros“ ar šalies ūkio finansinę būklę. Tai sukūrė

nuolatinį socialinio draudimo biudžeto deficitą, kuris netiesiogiai didino spaudimą valstybės biudžetui, iš kurio buvo finansuojamos šalpos išmokos (Nekrašienė, 1997).

Be piniginės paramos, paramos sistemą apėmė ir asmenines socialines paslaugas (ASP), kurios buvo teikiamos nepinigine forma. Šis pokytis žymėjo perėjimą nuo materialinės paramos modelio prie poreikių vertinimo. Kaip pastebi interviu dalyviai, taip buvo keičiamas ir mąstymas nuo to, ką valstybė gali pasiūlyti ir kas žmogui priklauso, prie poreikio vertinimo ir supratimo, ko iš tikrųjų žmogui reikia (anoniminis, asmeninis interviu, 2025). Socialinės paslaugos Lietuvoje apėmė informavimą, konsultavimą, tarpininkavimą, atstovavimą, sociokultūrines paslaugas, transporto organizavimą, maitinimo organizavimą, aprūpinimą būtiniausiais drabužiais ir avalyne bei kitas paslaugas (Dunajevs, 2011). Nuo 1997 m. buvo aktyviai siekiama decentralizuoti socialinių paslaugų teikimą, perkeliant atsakomybę savivaldybėms ir plečiant bendruomenines paslaugas, siekiant pakeisti brangią ir psichologiškai ne visuomet priimtina centralizuotą globos įstaigų sistemą (Nazarovas, 1997). ASP sistemos kūrimas ir jos decentralizavimas buvo esminis žingsnis siekiant pereiti prie šiuolaikinio gerovės valstybės modelio (Guogis, 2002). Decentralizacijos uždavinys, iškeltas 1994 m. Socialinės paramos koncepcijoje, buvo mažinti centrinės valdžios įtaką ir didinti vietos savivaldos atsakomybę (Dunajevs, 2011). Socialinės paramos koncepcijoje įtvirtintas funkcijų pasidailinimas: centrinė valdžia (SADM) formuoja politika, o savivaldybės atsako už politikos įgyvendinimą – organizuoja minimalią socialinę paramą ir steigia reikiamas tarnybas (Dunajevs, 2011). Nors pati ASP koncepcija įtvirtinta dar 1994 m., instituciniu pagrindu tapo 1996 m. priimtas Socialinių paslaugų įstatymas. Iki 1996 m. socialinės paslaugos pradėjo formotis spontaniškai savivaldybių, visuomeninių organizacijų ir Bažnyčios pastangomis, neturint reikiamos teisinės bazės (Dromantienė, p. 929, 2010). 1996 m. priimtas Socialinių paslaugų įstatymas buvo svarbus žingsnis šiuolaikinės socialinių paslaugų sistemos įtvirtinimui Lietuvoje. Jis reglamentavo socialinių paslaugų sampratą, klientų grupes, organizatorių, tiekėjų funkcijas, paslaugų finansavimo ir apmokėjimo klausimus (Žalimienė, p. 184, 2011).

Socialinių paslaugų plėtra buvo skatinama per įvairias programas ir projektus. 1996 m. SADM kartu su Pasaulio banku pradėjo Socialinės apsaugos politikos ir bendruomeninių socialinių paslaugų plėtojimo projektą, kurį sėkmingai įgyvendinus, nuo 1998 metų buvo pradėta vykdyti Valstybinė socialinių paslaugų infrastruktūros plėtros programa (SPIPP) (Perminienė, 1997). SPIPP prioritetas buvo nestacionarinių socialinių paslaugų plėtra, siekiant decentralizuoti paslaugas ir plėsti bendruomenines socialines paslaugas. 1998–2000 m. laikotarpiu savivaldybės jau turėjo ne po vieną, o po kelias ar keliasdešimt įvairaus tipo socialinių paslaugų įstaigų, tai žymėjo kiekybinį šuolį socialinių paslaugų plėtojime (Žalimienė, p. 185, 2011).

Šis decentralizacijos projektas ASP sistemoje nevyko taip sklandžiai kaip norėtusi. Nors savivaldybėms buvo perduotos paslaugų teikimo funkcijos, joms trūko materialinių išteklių. Lėšų, skirtų socialinių paslaugų plėtojimui, dalis 1998 m. sudarė tik apie 2,0% nuo bendro savivaldybės biudžeto. Socialinės rizikos asmenims skirtų paslaugų plėtojimą stabdė būtent mažos savivaldybių finansinės galimybės (Žalimienė, 2011; Dunajevs, 2011). Taip pat dėl nepakankamo išsvystymo, ypač kaimo vietovėse, ASP sistema nebuvo visiškai prieinama. Be to, dešimtmečio pabaigoje socialinės paslaugos seniems ir vienišiams žmonėms buvo labiausiai išplėtos, tuo tarpu kitoms socialinėms grupėms teikiamos paslaugos sudarė labai mažą dalį (Socialinis pranešimas, 2001). Taip pat buvo pastebėta, jog savivaldybėse buvo susidurta su neigiama gyventojų bei pareigūnų nuostata apie pagalbos būtinumą socialinės rizikos asmenims, kas lėtino socialinių paslaugų tinklo plėtojimą (Dunajevs, 2011).

Nors šalpos sistema buvo sukurta kaip apsaugos nuo skurdo mechanizmas, ji susidūrė su dideliais iššūkiais. Pirma, socialinės pašalpos dydis buvo nuolat kritikuojamas kaip nepakankamas. Nustatytas MGL nuo 1993 m. sudarė tik apie 30 proc. pradinės vertės, o tai rodo, kad valstybė negalėjo garantuoti tokio dydžio pensijų ar pašalpų, kad žmonės galėtų normaliai gyventi (Perminienė, 1998). Menkas pašalpos dydis ir griežtos skyrimo sąlygos menkai atliko minimalios apsaugos vaidmenį (Lazutka, 1999). Taip pat socialinė politika buvo labiau orientuota į pensininkus, o ne į šeimas, auginančias vaikus. Visuomenėje vyravo nepagrįsta nuomonė, kad labiausiai skursta pagyvenę žmonės, nors realybėje socialinis draudimas šią problemą sušvelnino, o parama labiau buvo reikalinga skurstančioms šeimoms su vaikais (Medaiskis, p. 225, 2011).

Taigi, socialinės paramos sistemos plėtrai 1990–2000 m. laikotarpiu tapus vienu iš esminių postkomunistinės transformacijos iššūkių, skurdo mastas ir kova su juo tapo centrine socialinės politikos ašimi. Šalyje perėjus prie rinkos ekonomikos, kuri, nors ir skatino ekonomikos efektyvumo didinimą, drauge sudarė prielaidas turtinei diferenciacijai, pajamų nelygybei ir visuotiniam skurdui (Perminienė, 1998).

Oficialiuose dokumentuose skurdo kategorijos buvo vengiama iki pat Socialinės paramos koncepcijos priėmimo (Šatkuvienė, 2000). Skurdo koncepcijos vengimas, trūkumas tikslių duomenų apie skurdo mastą, priežastis ir paplitimą, neleido sukurti veiksmingos nacionalinės kovos su skurdu strategijos. Skurdo problema Lietuvoje pradėta tyrinėti tik 1994 m., o nuodugnius tyrimas, finansuojamas Jungtinių Tautų Plėtros programos (JTVP), buvo atliktas 1996 m. vadovaujant tuometiniam „Sodros“ Mokymo centro direktoriui Romui Lazutkai. Šis tyrimas buvo pirmasis toks Lietuvoje, naudojant pasaulyje priimtą metodiką (Perminienė, 1996). Tyrime buvo išnagrinėti teoriniai skurdo klausimai, pristatytos absoliučios ir santykinės skurdo ribos sąvokos, jų galimi atitikmenys Lietuvoje (Medaiskis, p. 223, 2011). Vėliau, 1997 metų antrąjį pusmetį, JTVP iniciatyva

buvo organizuotas pakartotinis skurdo tyrimas, kurio metu buvo ištirtos socialinių pašalpų gavėjų gyvenimo sąlygos, namų ūkių biudžetai ir darbo jėga. Apklausos vyko visuose Lietuvos miestuose ir rajonuose (Kriaučiūnienė, 1998).

Skurdo samprata yra reliatyvi, priklausanti nuo ekonominių, socialinių ir kultūrinių konkrečios šalies sąlygų, tad strategijos rengėjai ir mokslininkai sutarė, kad skurstančiais turi būti laikomi tie žmonės, kurių pajamos ir kiti ištekliai (materialiniai, kultūriniai ir socialiniai) yra tokie menki, kad neužtikrina Lietuvos visuomenėje priimtinių gyvenimo standartų, ir dėl to jie negali dalyvauti kitiems visuomenės nariams įprastose veiklose (Lazutka, 1999). Skurdas dešimtmečio pabaigoje jau buvo traktuojamas ne tik vertine išraiška, taikant minimalaus gyvenimo lygio (MGL) rodiklį, bet ir kaip visuomeninių paslaugų (švietimo, sveikatos, kultūros) vartojimo galimybių trūkumas. Be to, skurdo paplitimą netiesiogiai demonstravo jo sukelti neigiami padariniai: prarasta sveikata, didelis mirtingumas ir aukštas nusikalstamumo lygis (Šatkuvienė, 2000).

Buvo išskirti du pagrindiniai skurdo matavimo tipai: absoliuti skurdo riba ir santykinė skurdo riba. Absoliuti skurdo riba nustatoma pagal minimalaus vartojimo prekių ir paslaugų krepšelį, garantuojantį fiziologinę žmogaus egzistenciją (Perminienė, 1996). Darbo ir socialinių tyrimų instituto (DSTI) mokslininkai pabrėžė normatyvinio absoliutaus skurdo rodiklio svarbą. Skaičiuojamasis, realusis MGL (nustatomas remiantis minimalaus „vartotojo krepšelio“ principu) atspindėjo realią fizinio skurdo ribą. Pavyzdžiui, 1997 m. ši riba vienam asmeniui sudarė 196,25 Lt per mėnesį (Šileika 2011). Santykinė skurdo riba siejama su vidutinių disponuojamų pajamų dalimi (pvz., 40%). Nors Santykinis skurdas buvo svarbus tarptautiniam palyginimui, tačiau dalis ekspertų kritikavo šią skurdo ribą ir teigė, kad postsocialistinėms šalims jis atspindi labiau pajamų pasiskirstymą, o ne realų skurdą, nes bendras pajamų lygis buvo žemas. 1995 m. santykinė skurdo riba (40% vidutinių pajamų) siekė 92 Lt. (Medaikis, 2011; Šileika, 2011).

Tyrimo duomenys atskleidė didžiulį skurdo mastą. 1997 m., pagal santykinę skurdo ribą, 16,6 proc. Lietuvos gyventojų gyveno skurde (Lazutka, 1997). Oficialūs dokumentai rodė, kad Lietuvoje skursta daugiau nei 600 tūkstančių žmonių, o virš 30 tūkstančių gyvena ypač dideliame skurde (Šatkuvienė, 2000). Šie skaičiai viršijo Europos Sąjungos valstybių vidurkį. O 2000 m. „Eurostat“ duomenys rodo, kad santykiname skurde gyvenantys Lietuvos gyventojai sudarė jau 23,0 proc. nuo bendro gyventojų skaičiaus (Šileika, p. 10-11, 2011). Be to, pradinės transformacijos laikotarpiu nebuvo imtasi indeksavimo, ir Minimalus Gyvenimo Lygis (MGL) nuo 1993 m. sudarė tik apie 30 proc. savo pradinės vertės. MGL, kuris pagal įstatymą turėjo garantuoti minimalų socialiai priimtina poreikių patenkinimo lygį, atitinkantį maisto, drabužių, būsto ir švietimo paslaugų poreikius, tapo dirbtinai nusmukdytas dėl ekonomikos būklės ir nebuvo perskaičiuojamas pagal kainų indeksą. Tai

reiškė, kad skurdo problema buvo maskuojama oficialiuose dokumentuose, o skurdo mažinimas vyko tik nominaliuoju lygiu (Šatkuvienė, 2000).

Pajamų nelygybė per šį dešimtmetį pasiekė kritinį lygį. 1995 metais 10 proc. turtingiausiųjų asmenų pajamos beveik vienuolika kartų viršijo 10 proc. neturtingiausiųjų pajamas. Gini koeficientas viršijo 0,3, kas rodė didesnę nelygybę negu Europos Sąjungos šalyse (Medaiskis, 2011). Sparčiai didėjanti socialinė nelygybė lėmė tai, kad atotrūkis tarp didžiausias ir mažiausias pajamas turinčių Lietuvos gyventojų, kaip pastebėjo LSDP partijos pirmininkas V. Andriukaitis, didėja kaip „negyjanti atvira žaizda“ (Andriukaitis, 1999).

Skurdo priežastys ir pažeidžiamos grupės buvo kompleksinės, apimančios tiek makroekonominius, tiek individualius veiksnius. Pagrindinės priežastys buvo įvardintos kaip nedarbas, ypač ilgalaikis, mažas darbo patyrimas, žemas išsilavinimo lygmuo, pasenusi profesinė kvalifikacija, neįgalumas ir senatvė (Perminienė, 1998). Taip pat, kaip pažymi socialinių mokslų daktarė L. Perminienė, tuo laikotarpiu skurdą skatino korupcija, mafija, kyšininkavimas, pinigų „plovimas“ ir įstatymų nepaisymas. Skurdo lygis didėjo net ir tarp dirbančiųjų. Nuolatinis kainų ir paslaugų tarifų augimas dar labiau mažino gyventojų perkamąją galią (Meidūnas, 1998).

Skurdas labiausiai paplitęs buvo tarp namų ūkių, kuriuose buvo daug vaikų, tarp ilgalaikių bedarbių, jaunų šeimų, nepilnų šeimų, kai vaikai liko tik su vienu iš tėvų, ir tarp smulkių ūkininkų. Nors visuomenėje vyravo klaidinga nuomonė, kad labiausiai skursta pagyvenę žmonės, specialistai konstatavo, kad socialinis draudimas šią problemą sušvelnina, todėl socialinė politika turėjo būti labiau orientuota į skurstančių šeimų vaikus (Medaiskis, 2011). Pavyzdžiui, 1996 m. apie 20 tūkstančių vaikų nelankė mokyklų, o nemaža dalis jų gyveno puspadžiu, neturėjo lėšų įsigyti mokyklinių priemonių, dėl skurdo buvo priversti elgetauti ar uždarbiauti vogdami (Sakalas, 1996).

Po atliktų skurdo tyrimų ir viešų diskusijų 1999 m. tuometinio prezidento Valdo Adamkaus dekretu buvo sudarytas Socialinis komitetas, kuris buvo įpareigotas parengti Skurdo mažinimo Lietuvoje strategiją. Strategija buvo patvirtinta 2002 m. pabaigoje. Strategijoje buvo konstatuota, kad kovojant su skurdu vien socialinės apsaugos priemonėmis neįmanoma pasiekti teigiamų rezultatų – tam reikia sutelkti visos valstybės resursus. Strategija apėmė dešimt svarbiausių viešosios politikos sričių įskaitant užimtumo didinimą, verslo plėtrą, mokesčių sistemos tobulinimą ir socialinėse paramos tikslumą (Šatkuvienė, 2000).

Nors strategijoje buvo iškeltas tikslas iki 2005 m. sumažinti santykinį skurdą iki 12 proc., šis tikslas nebuvo pasiektas. Tai rodo, kad strategija ir programa buvo parengtos nesistemiškai, nepagrindžiant jų ekonominiais svertais (Šileika, 2011). Galima daryti prielaidą, jog skurdo nepavyko sumažinti dėl kelių priežasčių. Pirmiausiai, naujai skurta socialinio draudimo sistema, kurios biudžetas nuolat

patyrė deficitą, negalėjo būti patikimas finansinis šaltinis. „Sodra“, jog galėtų išmokėti pensijas ir kitas išmokas nuolatos skolinosi, o tai kėlė neigiamą įtaką šalpos finansavimui. Antra, socialinėje politikoje dominavo korporatyvinis – klientelistinis modelis, pasižymintis menku išmokų lygiu šalpos srityje, bet privilegijuojantis tam tikras grupes specialiomis pensijomis (pvz., teisėjams) (Guogis, 2002). Be to, politikai siekdami populiarumo, priiminėjo nerealistiškus sprendimus didinti pensijas, neatsižvelgdami į „Sodros“ biudžetą ir į realią skurdo problemą, kai labiausiai skurdo ne pensininkai, o šeimos su vaikais taip mažindami bendrus valstybės išteklius kovai su skurdu. Trečia, socialinė parama susidūrė su kritika, traktuojant dalį gavėjų kaip „sukčius“ ir „siurbeles“ (Dunajevs, 2011). Tai atspindi mentalitetą, kuris dar buvo veikiamas sovietmečio laikų nuostatų.

Taigi, skurdo tyrimai Lietuvoje atskleidė didelį pajamų nelygybės ir skurdo mastą, ypač tarp šeimų su vaikais ir ilgalaikių bedarbių. Nors buvo parengta Nacionalinė kovos su skurdu strategija, siekianti spręsti šią problemą kompleksinėmis ekonominėmis ir socialinėmis priemonėmis, jos įgyvendinimas susidūrė su finansiniais, politiniais ir ideologiniais apribojimais. Skurdas išliko ilgalaikiu reiškiniu, o jo mastas per pirmuosius du nepriklausomybės dešimtmečius nebuvo ženkliai sumažintas. Lietuvos socialinės paramos raida 1990–2000 m. patvirtina priklausomybės nuo kelio logiką, nors skandinaviškas universalizmas išliko idėjiniu orientyru, ankstyvieji sprendimai kritinės sankirtos metu „užrakino“ sistemą hibridiniame kelyje. Sukurtas stabilus, bet struktūriškai apribotas modelis pasižymėjo dideliu instituciniu inertiškumu, o bet kokie bandymai diegti radikalesnę persikirstymą susidūrė su didėjančiais alternatyvų keitimo kaštais ir praeities pasirinkimų nulemtu struktūriniu nelankstumu (Mahoney, 2001; Pierson 2000).

3.6. Tarptautinis bendradarbiavimas

3.6.1. Tarpvalstybinio bendradarbiavimo formos

Lietuvos socialinės politikos tarpvalstybinis bendradarbiavimas 1990 – 2000 m. laikotarpiu buvo labai reikšmingas, kuriant ir tobulinant naują socialinės apsaugos sistemą ir pritaikant ją prie tarptautinių standartų. Šis laikotarpis pasižymėjo patirties mainais, konsultacijomis ir materialine bei technine parama iš užsienio valstybių, siekiant sukurti stabilią socialinės apsaugos sistemą.

Pirmaisiais nepriklausomybės metais kuriant savąją socialinės apsaugos sistemą buvo susidurta su rimta žinių bei patirties stoka, kadangi Lietuva sovietmečiu negalėjo dalyvauti tarptautinėje socialinėje veikloje, nebuvo užmezgusi jokių ryšių su tarptautinėmis organizacijomis, tad neturėjo priėjimo prie šių organizacijų analitinės medžiagos ar mokslinės literatūros socialinės apsaugos klausimais, todėl Lietuvai reikėjo tarptautinės pagalbos, kad būtų padėti teisingi pamatai naujai socialinės apsaugos sistemai (Medaiskis, p. 199, 2011). Kaip pastebi reformų dalyviai, Lietuvai buvo gyvybiškai svarbu užmegzti ryšius su kaimyninėmis šalimis, kurios ekonominę transformaciją

pradėjo anksčiau, todėl vyko nuolatinis konsultavimasis su šių šalių reformų lyderiais (anoniminis, asmeninis interviu, 2025).

Ankstyviausi kontaktai buvo užmegzti su Vokietija, kuri tapo viena iš svarbiausių partnerių teikiant techninę ir konsultacinę pagalbą. Vokietijos Federalinė darbo ir socialinių reikalų ministerija padėjo formuoti darbo rinkos administravimo ir socialinio draudimo sistemą teikė būtiną konsultacinę ir metodinę pagalbą (Ūsas, 1998). Vienas iš esminių pasirinkimų, kuriame Vokietijos patirtis turėjo didelės įtakos, buvo sprendimas orientuotis į Bismarko modeliu pagrįstą privalomojo socialinio draudimo sistemą, kuri veikia autonomiškai nuo valstybės biudžeto, grįsta darbdavių ir darbuotojų įmokomis (Medaiskis, 1993). Vokietija aktyviai rėmė Lietuvos Darbo biržos veiklą, ypač profesinio informavimo ir orientavimo srityse (Kairelis, 1995). Vilniaus darbo biržoje vokiečiai įrengė modernų kompiuterizuotą profesinio informavimo centrą, kuris leido bedarbiams savarankiškai ieškoti informacijos ir konsultuotis dėl profesijos pasirinkimo. Šis centras, kartu su kitomis Vokietijos remiamomis iniciatyvomis, prisidėjo prie šiuolaikinės Darbo biržų sistemos kūrimo Lietuvoje. Vokiečiai taip pat teikė techninę pagalbą plėtojant suaugusiųjų profesinio mokymo centrus, siekiant padidinti darbo jėgos kvalifikaciją ir konkurencingumą (Ūsas, 1998). Taip pat Vokietijos Darbo ir socialinių reikalų ministerija skatino trišalį socialinį dialogą Lietuvoje, padėdama rengti socialinius susitarimus tarp darbdavių ir profesinių sąjungų (Ūsas, 1998). Be to 1998 m. pabaigoje buvo pasirašytas bendradarbiavimo susitarimas, pagal kurį Vokietija skyrė finansavimą (apie 300 tūkst. Vokietijos markių) tolimesniam bendradarbiavimui socialinio draudimo ir darbo rinkos sektoriuose. Tai buvo tikslinė pagalba, orientuota į institucinės plėtros ir konkrečių rezultatų pasiekimą, o ne vien į bendrus procesus (Ūsas, 1998).

Skandinavijos šalys taip pat buvo aktyvios Lietuvos partnerės. Jos ne tik dalinosi savo sukurtų gerovės valstybių patirtimi, bet ir teikė svarbią finansinę bei techninę pagalbą socialinio draudimo ir darbo sektoriuose. Danija buvo viena pirmųjų, pradėjusių teikti darbo rinkos srities paramą Lietuvai jau 1991 m. (Soc. Pranešimas, 2001). Danijos ekspertai padėjo Lietuvai sukurti efektyvią suaugusiųjų profesinio mokymo sistemą. Ši sistema leido pasiekti aukštus įdarbinimo rezultatus (iki 75 proc. apmokytų bedarbių įsidarbindavo per metus) (Ūsas, 1997b). Danai ženkliai prisidėjo prie modernios Lietuvos darbo biržų sistemos formavimo, įdiegdami modelinę Darbo biržą Alytuje, kuri padėjo įgyvendinti praktinius darbo su klientais ir darbdaviais metodus (Kairelis, 1995). Bendradarbiavimas tęsėsi ir dešimtojo dešimtmečio pabaigoje. 1997 metais tarp Lietuvos socialinės apsaugos ir darbo ministerijos ir Danijos Darbo ministerijos buvo pasirašytas dvišalis bendradarbiavimo susitarimas darbo rinkos srityje, kurio vykdymui Danija skyrė 6,5 mln. Danijos kronų finansinės paramos užimtumo programoms ir mokymo centrams plėsti (Degutienė, 1997). Vėliau, 1997 m. rugsėjį, pasirašytas atskiras susitarimas su Danijos Socialinių reikalų ministerija,

skiriant 2,3 mln. kronų socialinių paslaugų infrastruktūros plėtrai ir darbuotojų kvalifikacijos kėlimui. Ši parama buvo nukreipta nestacionarių paslaugų plėtotei savivaldybių lygmeniu, apmokant socialinius darbuotojus (Šatkuvienė, 1997).

Kita reikšminga finansinės paramos tiekėja Lietuvai buvo Švedija. Švedijos Tarptautinio vystymo agentūra teikdavo paramą per pasaulio banko projektus. 1997 m. Švedija kartu su Olandija Lietuvai skyrė 4,29 mln. USD negrąžinamos paramos Socialinės politikos ir bendruomeninių socialinių paslaugų vystymo projektui (Ūsas, 1997 b). Švedija taip pat prisidėjo prie Lietuvos darbo rinkos gerinimo, siekiant pagerinti paslaugų kokybę, mokyti darbuotojus ir pritaikyti Lietuvos informacines sistemas ES reikalavimas (Soc. Pranešimas, 1999). Švedai, kaip ir danai prisidėjo steigiant modelinę darbo biržą Klaipėdoje (Kairelis, 1995). Be to, finansavo projektą „Neįgaliųjų reabilitacija Lietuvoje 1997–2000 m.“, skirtą reabilitacijos padalinių kūrimui mokymo centruose (pvz., Vilniaus, Kauno, Klaipėdos) ir neįgaliųjų mokymo programų įgyvendinimui (Soc. Pranešimas, 1999).

Pagalbos Lietuva sulaukė ir iš trečiosios Skandinavijos valstybės – Norvegijos. Norvegijos Vyriausybė per Norvegijos Taikomųjų sociologinių tyrimų institutą finansavo ir organizavo esminius kompleksinius gyvenimo sąlygų tyrimus Lietuvoje (1990 m., 1994 m., 1999 m.) (Soc. Pranešimas, 2001). Šie tyrimai buvo atliekami lyginamuoju būdu su kitomis Baltijos šalimis (Latvija, Estija). Šis metodinis ir techninis bendradarbiavimas buvo kritiškai svarbus, nes jis suteikė moksliniais duomenimis pagrįstą informaciją apie skurdą, užimtumą, pajamas ir nelygybę, būtiną formuojant veiksmingą socialinę politiką pereinamuoju laikotarpiu (Soc. Pranešimas, 2001).

Intensyvus bendradarbiavimas vyko ir su panašią ekonominę transformaciją išgyvenusiomis Estija ir Latvija. Bendradarbiavimas daugiausiai vyko dalinantis patirtimi ir mokantis iš klaidų. 1992 m. Klaipėdoje buvo organizuota pirmoji Baltijos šalių konferencija „Socialinis draudimas“, siekiant vystyti vieningą socialinę politiką (Valstybinio socialinio draudimo valdyba, 1992). Vėlesni susitikimai vyko nuolat. Kalbant apie pagrindinę pamoką, Latvijos atstovai perspėjo Lietuvos politikus nekartoti Latvijos klaidos, kai 1993 m. pabaigoje buvo sujungti šios valstybės ir socialinio draudimo biudžetai. Šis sprendimas Latvijoje sukėlė socialinės apsaugos krizę, nes valstybės poreikiai viršijo galimybes, ir jau 1995 m. Latvija buvo priversta vėl atskirti biudžetus, pasiskolindama iš valstybės, kad atkurtų fondo savarankiškumą (Čepienė, 1996). Socialinės apsaugos specialistai lygino pensijų dydžius ir pajamų lygį, konstatuodami, kad Estijos ir Latvijos nominalios pensijos ir atlyginimai buvo didesni, tačiau perkamosios galios atžvilgiu skirtumas nebuvo žymus (Trimentas, 1995). Lietuva buvo pripažinta esanti toliau pažengusi socialinio draudimo sistemos kūrimo srityje, ypač kompiuterizuotų duomenų bazių atžvilgiu, nei kaimynės (Nekrašienė, 1996). 1999–2000 m. Latvija ir Estija ėmėsi įmokų administravimo perdavimo mokesčių inspekcijoms, o tai sukėlė vėlavimų ir problemų su personalizuota apskaita. Intensyvios

diskusijos dėl įmokų administravimo perdavimui mokesčių inspekcijai vyko ir Lietuvoje, tačiau vėl mokydamosi iš klaidų Lietuva to išvengė (Grigas, 1999).

Bendradarbiavimas su kita kaimyne Lenkija prasidėjo taip pat anksti, jau 1991 m. pabaigoje, pasirašant susitarimus su Lenkijos Socialinio draudimo įstaiga dėl jau paskirtų pensijų mokėjimo asmenims, gyvenantiems kitoje šalyje (Vaišnoras, 1993). Lietuvos delegacijos nuolat lankėsi Lenkijoje. Lenkija dalinosi žiniomis apie pensijų reformos įgyvendinimą ir finansų administravimą. Nuo 1999 m. Lenkijoje pradėta diegti trijų pakopų pensijų sistema (privaloma pirma ir antra pakopos, savanoriška trečia), ir šios reformos eiga buvo nuolat aptariama Lietuvos specialistų seminaruose (Leipytė, 1999). Taip pat 1995 m. buvo pasirašytas tarpvyriausybinių susitarimas dėl abipusio piliečių įdarbinimo (Soc. Pranešimas, 2001).

Lietuva aktyviai siekė sureguliuoti socialinės apsaugos klausimus su buvusios Sovietų Sąjungos respublikomis. Buvo pasirašytos dvišalės sutartys dėl pensinio aprūpinimo ir socialinės apsaugos koordinavimo. Su Ukraina buvo pasirašytas ir 1996 m. įsigaliojo susitarimas dėl pensijų persikėlusiems asmenims mokėjimo (pensija toliau mokama šalies, iš kurios asmuo atvyko. Panašūs susitarimai dėl socialinės apsaugos buvo pasirašyti su Rusijos Federacija ir Baltarusija. 1995 m. pasirašyti tarpvyriausybiniai susitarimai dėl abipusio piliečių įdarbinimo su Ukraina, o su Baltarusija buvo parengtas projektas, bet dar neratifikuotas (Soc. Pranešimas, 1999; 2001).

Bendradarbiavimas vyko ne tik su Skandinavijos, bet ir su Vakarų šalimis. Galima išskirti Airiją, Olandiją ir Prancūziją. Airija teikė intensyvią techninę pagalbą, ypač per PHARE programas, siekiant modernizuoti „Sodros“ veiklą. Nuo 2000 m. Airijos ekspertai aktyviai dirbo ties Integruotos informacinių technologijų sistemos plėtra, siekiant sukurti vieningą įmokų rinkimo, draudėjų ir apdraustųjų registravimo sistemą (Kunca, 1998). Airijos specialistai padėjo mokyti „Sodros“ darbuotojus klientų aptarnavimo, projektų valdymo bei kontrolės srityse, siekdami padidinti sistemos efektyvumą ir skaidrumą. Olandijos Vyriausybė, per Jungtinių Tautų Vystymo Programą, finansavo svarbius metodinius darbus ir tyrimus. Tai apėmė Socialinio pranešimo rengimą, kuriame buvo analizuojama socialinės politikos būklė, skurdo tyrimai bei socialinės politikos monitoringas (Soc. Pranešimas, 1999). Kartu su Švedija Olandija teikė paramą Socialinės politikos ir bendruomeninių socialinių paslaugų vystymo projektui, prisidėdama prie 4,29 mln. USD negrąžinamos paramos (V. Ūsas, 1997c). Prancūzija prisidėjo prie bendradarbiavimo per TDO programas, siųsdama ekspertus Darbo kodekso rengimo, kolektyvinių derybų klausimais. Taip pat Prancūzijos specialistai dalyvavo dvynių projektuose, susijusiuose su darbuotojų saugos ir sveikatos teisės aktų derinimu (Soc. Pranešimas, 1999).

Apžvelgus ankstyvąją tarpvalstybinio bendradarbiavimo raidą Lietuvoje galima teigti, jog 1990–2000 m. laikotarpiu tarpvalstybinis bendradarbiavimas buvo esminė Lietuvos socialinės politikos formavimosi prielaida, leidusi kompensuoti ankstyvuojų nepriklausomybės laikotarpiu vyravusią institucinės patirties ir ekspertinių žinių stoką. Bendradarbiavimas su Vakarų Europos, Skandinavijos ir Vidurio Rytų Europos regiono šalimis suteikė Lietuvai ne tik finansinę ir techninę paramą, bet ir metodinius sprendimus socialinio draudimo, darbo rinkos bei socialinių paslaugų srityse, prisidėjusius prie institucinių pajėgumų stiprinimo.

3.6.2. Tarptautinių organizacijų įtaka.

Lietuvos socialinės politikos raidos dešimtmetis pasižymėjo ir glaudžiu bendradarbiavimu su tarptautinėmis organizacijomis, kurios taip pat teikė finansinę, metodinę bei ekspertinę pagalbą. Galima teigti, jog tarptautinių organizacijų pagalba ir reikalavimai neretai formavo naujosios Lietuvos socialinės apsaugos sistemos pagrindus, ypač pensijų ir paramos sistemos elementus (Medaiskis, p. 200, 2011).

Pagrindiniai tarptautinės arenos veikėjai, formavę Lietuvos socialinę politiką, buvo didžiosios finansinės institucijos – Pasaulio bankas (PB) ir Tarptautinis valiutos fondas (TVF). Nemažiau svarbios buvo ir Jungtinių Tautų organizacijos – Jungtinių Tautų Vystymo Programa (JTVP) ir Tarptautinė darbo organizacija (TDO). Nors visos šios organizacijos siekė padėti Lietuvai, jų poveikio mechanizmai ir ideologinis pagrindas gerokai skyrėsi, lėmę skirtingą įtaką atskiroms socialinės apsaugos sritims.

Pasaulio banko ir Tarptautinio valiutos fondo vaidmuo buvo esminis, ypač 1992 – 1994 m. laikotarpiu, rengiant 1995 m. įsigaliojusią naują pensijų sistemą. PB ekspertai, tokie kaip M. Rutkowski ir D. Lindeman, buvo itin įtakingi sprendžiant, koks pensijų modelis turėtų būti pasirinktas ir kaip reiktų užtikrinti jo finansinį tvarumą (Medaiskis, 2002) Pasaulio bankas reikalavo, kad pensijos remtųsi išskirtinai tik įmokomis pagrįstu požiūriu. Vietos ekspertai, nuolatos konsultuodamiesi su Pasaulio banku, sukūrė pensijų formulę, sudaryta iš dviejų dalių: fiksuotos bazinės dalies (skirtos apsaugoti nuo skurdo) ir nuo uždarbio priklausančios papildomos dalies, o tai buvo kompromisas tarp PB siūlymo ir vietos poreikio išsaugoti pensijų diferenciaciją (Medaiskis, 2002).

Pasaulio banko įtaka buvo tiesiogiai susijusi su Lietuvai teikiamomis paskolomis, ypač Struktūrinio koregavimo paskolomis (SAL I 1996 m. ir SAL II 2000 m.), kurios buvo skirtos šalies ekonominei ir institucinei reformai remti (Medaiskis, 2002). Šios paskolos buvo teikiamos su griežtomis sąlygomis, kurios tiesiogiai diktavo socialinio sektoriaus politikos kryptis, ypač pensijų srityje. Lietuva gavusi Struktūrinio koregavimo paskolas ir Pasaulio banko – 1996 m. ir 2000 m. įsipareigojo

vykdyti socialinio sektoriaus politikos sąlygas. Pavyzdžiui, po pirmosios paskolos 1996 m. PB reikalavo padidinti pensinį amžių ne mažiau kaip 6 mėnesiais per metus. Taip pat PB konsultanto rekomendacijose Lietuvai kalbėjo apie reikalingumą sujungti socialinio draudimo įmokas ir mokesčių surinkimą į Valstybės biudžetą, dėl ko pensijos būtų buvusios visiems suvienodintos, nepriklausomai nuo buvusio darbo stažo ir uždarbio (Lazutka, 1996). Nors ne visi reikalavimai buvo įvykdyti, PB ir toliau reikalavo reformuoti pensijų sistemą, dėmesį jau sutelkdama į privalomąjį pensijų kaupimą.

Pasaulio bankas kreipė dėmesį ir į Lietuvos pensijų sistemos finansinį tvarumą, pabrėždamas didesnę pensijų perskaičiavimo poreikį. PB aktyviai propagavo savo Pasaulio pensijų modelį, kuriame dominuoja privalomojo kaupimo pakopa. Jau 1999–2000 metais, siekiant gauti SAL II paskolą, Vyriausybė PB memorandume įsipareigojo priimti teisės aktus, kurie leistų įvesti privalomąją pensijų kaupimo pakopą, kurią siūlyta pradėti finansuoti dalimi socialinio draudimo įmokų nuo 2003 m. (Medaiskis, 2002). PB argumentavo, kad kaupiamoji sistema geriau skatins ekonomikos augimą ir individualią atsakomybę. Nors PB pasiūlyta strategija buvo kritikuojama vietos ir Vakarų Europos ekspertų, kurie matė pavojų finansiniam stabilumui nestabilios rinkos sąlygomis, šis principas tapo reformos pagrindu (Lazutka, 1996). Tačiau interviu medžiaga atskleidžia, jog Pasaulio banko įtaka pensijų klausime nebuvo vienalytė ir dažnai priklausė nuo konkrečių ekspertų pozicijų. Pavyzdžiui, ankstyvuojų laikotarpiu PB ekspertas Igoris Tomašas buvo pakankamai skeptiškas dėl visiškos pensijų sistemos privatizacijos ir pasisakė už socialinio draudimo sistemos dominavimą, tačiau vėliau jį pakeitusi Luiza Foks kur kas stipriau propagavo pensijų privatizacijos ideologiją ir kaupiamosios sistemos atsiradimą (Medaiskis, asmeninis interviu, 2025).

PB taip pat aktyviai rėmė Socialinės apsaugos politikos ir bendruomeninių socialinių paslaugų vystymo projektą, kuriam skyrė 3,27 mln. JAV dolerių paskolą (kartu su Švedijos ir Olandijos parama). Šis projektas buvo skirtas diegti Vakarų šalių patirtį decentralizuojant socialines paslaugas savivaldybių lygiu, siekiant pereiti nuo brangios stacionarios globos prie efektyvesnių bendruomeninių paslaugų. Tai formavo naują vietos socialinės politikos kryptį, pagrįstą ekonominio efektyvumo principais (Ūsas, 1997c).

Lietuvos socialinės politikos vystymuisi svarbi tarptautinė organizacija buvo ir Jungtinių tautų vystymosi programa (JTVP), kuri skirtingai nei PB teikė negrąžinamą finansinę pagalbą, o jos projektai buvo orientuoti į ilgalaikę analizę, strateginį planavimą ir socialinio teisingumo principų įtvirtinimą. JTVP glaudžiai bendradarbiaudama su Socialinės apsaugos ir darbo ministerija, inicijavo Socialinės politikos grupės įsteigimą, kuri 1996 – 2000 m. laikotarpiu parengė daugiau nei 40 projektų. Socialinės politikos grupės tikslas buvo analizuoti socialinę situaciją ir gerinti socialinės politikos efektyvumą (Medaiskis, p. 200, 2011). Ypač reikšminga Socialinės politikos grupės veikla

rengiant Socialinius pranešimus apie žmogaus socialinę raidą ir atliekant pirmuosius skurdo tyrimus Lietuvoje. JTVP taip pat finansavo esminius skurdo tyrimus Lietuvoje (pvz., 1997 m.). Šie tyrimai ne tik kiekybiškai įvertino skurdo mastą, (nustatydami, kad labiausiai skursta ne pensininkai, o šeimos su vaikais ir bedarbiai, bet ir padėjo parengti Nacionalinę kovos su skurdu strategiją (Medaiskis, 2011). Be to, JTVP rėmė kasmetinio „Socialinio pranešimo“ (nuo 1997 m.) rengimą, kuris tapo svarbiu socialinės politikos viešumo įrankiu, padėjusiu objektyviai įvertinti socialinių procesų būklę ir jų atitikimą tarptautiniams standartams. Olandijos ekspertai teikė metodinę paramą Socialinio pranešimo rengimui (Grencevičius, 1998). Nors JTVP teikė negrąžinamą paramą, jos poveikis buvo ilgalaikis, nes padėjo suformuoti sistemingą požiūrį į socialinę politiką ir jos monitoringą, kas buvo ypač svarbu valstybei, tik pradedančiai kurti savo nacionalinę skurdo mažinimo strategiją (Medaikis, asmeninis interviu, 2025).

Reikšmingas bendradarbiavimas pirmaisiais nepriklausomybės metais buvo ir su Tarptautine darbo organizacija (TDO), kurioje Lietuva narystę atnaujino dar 1991 m. ir ratifikavo 34 TDO konvencijas. TDO ekspertai aktyviai konsultavo Lietuvą Darbo kodekso rengimo klausimais, siekiant, kad Lietuvos teisės aktai atitiktų TDO konvencijas ir Europos standartus (Soc. Pranešimas, 2001). TDO pagalba buvo ypač svarbi pereinant prie sutartinio darbo santykių reguliavimo, kur didesnė reikšmė suteikiama kolektyvinėms sutartims. TDO skatino trišalio bendradarbiavimo principus, kurie yra TDO veiklos pagrindas. Šiuo principu buvo įkurta ir nuo 1995 m. veikė Lietuvos Respublikos trišalė taryba, taip pat Valstybinio socialinio draudimo fondo taryba. TDO rėmė seminarus, skirtus socialinių partnerių mokymui ir derybinių įgūdžių lavinimui. Taip pat TDO ekspertai padėjo įdiegti Socialinio biudžeto modelį, kuris leido prognozuoti socialinės apsaugos pajamų ir išlaidų dinamiką iki 20 metų, kas buvo gyvybiškai svarbu planuojant pensijų reformas (Soc. Pranešimas, 1999; 2001).

1991 m. Lietuva prisijungė ir prie Tarptautinės socialinės apsaugos asociacijos (ISSA). ISSA, vienijanti 135 šalių socialinės apsaugos institucijas, buvo platforma, kurioje Lietuva dalyvavo konferencijose ir seminaruose, skirtose socialinio draudimo reformoms (Soc. Pranešimas, 1999).

1997 m. Lietuva pasirašė ir ratifikavo Europos socialinę chartiją, kuri įtvirtino plačias socialines, ekonomines ir kultūrines teises. Nors Chartijos ratifikavimas įvyko vėliau - 2001 m., pasirengimas šiam procesui buvo nuolatinis darbas. (Soc. Pranešimas, 2001). Chartijos principai tapo esminiu teisiniu garantu, kad socialinės teisės nebūtų siauriamos, o diskriminacija dėl pilietybės būtų šalinama. Lietuva 1999 m. ratifikavo ET Laikinuosius susitarimus dėl socialinės apsaugos, kurie įsipareigojo 18 Europos valstybių pripažinti Lietuvos piliečių socialines teises, lyginant jas su savo piliečių teisėmis, taip šalinant diskriminaciją pagal pilietybę (Soc. Pranešimas, 1999). Tai buvo esminis žingsnis ruošiantis ES Reglamentui dėl socialinės apsaugos koordinavimo laisvai judantiems asmenims, kuris įsigalios Lietuvai tapus ES nare.

PHARE programa buvo pagrindinis finansinis mechanizmas, teikęs techninę pagalbą institucijų stiprinimui ir teisiniam derinimui. PHARE lėšomis buvo finansuojami projektai, skirti Darbuotojų saugos ir sveikatos teisės aktų derinimui su ES direktyvomis (pvz., projektas su Vokietijos/Prancūzijos ekspertais), taip pat Socialinio draudimo informacinių technologijų sistemos plėtrai „Sodroje“ (Soc. Pranešimas, 2001).

Apibendrinant galima teigti, kad 1990–2000 m. laikotarpiu tarptautinių organizacijų vaidmuo buvo struktūriškai reikšmingas formuojant Lietuvos socialinės politikos kryptis ir institucinį pagrindą. Pasaulio banko ir Tarptautinio valiutos fondo įtaka, ypač susieta su finansine parama ir struktūrinio koregavimo paskolomis, turėjo lemiamą poveikį pensijų sistemos reformoms, skatindama fiskalinio tvarumo, įmokomis grįsto draudimo ir individualios atsakomybės principų įtvirtinimą. Tuo tarpu Jungtinių Tautų vystymo programos ir Tarptautinės darbo organizacijos veikla labiau orientavosi į socialinio teisingumo, darbo santykių reguliavimo ir analitinės socialinės politikos bazės kūrimą, prisidedant prie skurdo tyrimų, socialinės politikos monitoringo ir socialinio dialogo institucionalizavimo.

4. Socialinės politikos institucinės komunikacijos tyrimo rezultatai

Ankstesniuose darbo skyriuose Lietuvos socialinės politikos raida 1990–2000 m. buvo rekonstruojama kaip nuoseklus socialinės apsaugos sistemos ir jos sudedamųjų dalių kūrimas ir pertvarka - nuo teisinio ir institucinio pagrindo iki atskirų socialinės apsaugos sričių: pensijų, sveikatos, darbo rinkos ir socialinės paramos transformacijos. Ši analizė parodė, kad pirmasis nepriklausomybės dešimtmetis veikė kaip kritinė sankirta, kai pasirinkti institucijų dizaino sprendimai vėliau kūrė institucinį inertiškumą ir apribojimus tolesnėms alternatyvoms (Pierson, 2000).

Vis dėlto institucinė raida savaime nepaaiškina, kaip šie pokyčiai buvo padaryti politiškai ir socialiai priimtini – ypač tada, kai reformos keitė nusistovėjusius lūkesčius dėl valstybės vaidmens, socialinių teisių ir pareigų. Čia svarbi idėjinė dimensija: diskursyvaus institucionalizmo požiūriu, idėjos ir jų komunikavimas yra mechanizmas, per kurį institucijos ne tik įgyvendina sprendimus, bet ir legitimuoja pasirinktą socialinės politikos kryptį, pateikdamos ją kaip teisingą, racionalią ar neišvengiamą (Schmidt, 2008). Todėl šiame skyriuje pereinama prie viešosios institucinės komunikacijos analizės, siekiant parodyti, kaip ankstesniuose skyriuose aptartos pensijų, sveikatos, darbo rinkos ir paramos reformos buvo aiškinamos visuomenei ir kokiais vertybiniais rėmais jos buvo grindžiamos. Empirinė medžiaga – „Sodros“ ir „Esu“ leidiniai, leidžia nuosekliai atsekti, kaip skirtingais reformų etapais buvo konstruojami ir tarpusavyje derinami paternalistinis, solidarumo ir teisingumo, individualios atsakomybės bei europinės modernizacijos diskursai.

4.1. Paternalistinis diskursas

Paternalistinis diskursas apibrėžia socialinę politiką kaip tiesioginę valstybės pareigą rūpintis piliečiais. Atlikus paternalistinio diskurso kodavimą, buvo identifikuotos pagrindinės kategorijos ir atrinktos jas iliustruojančios citatos (žr. **Priedas 2.** Paternalistinis diskursas). Paternalistinis diskursas Lietuvoje po 1990 metų išskyla kaip hibridinis darinys, jungiantis sovietinio aprūpinimo relikтус su naujai kuriamomis solidarumo formomis (Aidukaitė ir Navickė, 2022). Šis diskursas labiausiai išryškėjo pereinamuoju laikotarpiu, ypač 1990 – 1992 m. kai buvo perimama atsakomybė iš sovietinės sistemos ir vėliau 1993 – 1995 m. kaip atsakas į sparčią infliaciją bei ekonominį nuosmukį. Nors reformų architektai, tokie kaip Teodoras Medaiskis, siekė pereiti nuo paternalistinės „valdžia viskuo pasirūpins“ tradicijos prie asmeninės atsakomybės, empirinė medžiaga rodo, kad valstybės kaip visaapimančios rūpintojos įvaizdis išliko gana ilgą laiką (V. Greblikas, 1995).

Paternalistinis diskursas, atspindintis Lietuvos socialinės politikos raidoje, buvo tiesiogiai paveldėtas iš sovietinės sistemos, kurioje, nors ir nebuvo realios socialinio draudimo sistemos, domanivo nuostata, kad „už tai buvo atsakinga visagalė valstybė“ (Žiūkas, 1995). Atkūrus nepriklausomybę, naujoji Lietuvos valdžia šią „globos“ atsakomybę perėmė. Šis diskursas labiausiai atsiskleidžia ankstyvuosiuose „Sodros“ leidiniuose, kuriuose socialinė apsauga apibrėžiama kaip „priemonių sistema, kuria valstybė rūpinasi žmogumi, kad jis nebūtų paliktas likimo valiai“ ir pabrėžiama, kad ji turi „apimti visus – nuo gimimo iki mirties“ (Nekrašienė, 1995). Tokia formuluotė priartina socialinę apsaugą prie viską aprėpiančio globos modelio, būdingo tiek pokario gerovės valstybėms (Esping – Andersen, 1990), tiek socialistinės kilmės sistemoms (Dromantienė, 2010).

Paternalizmo logika ryški ir socialinės paramos diskurse. 1993 m. atliktame interviu socialinės apsaugos ministras teigia, kad „valstybė privalo padėti“ tiems, kurių pajamos nesiekia nustatytos ribos, ir kad naujas socialinės paramos įstatymas turėtų užtikrinti, jog pagalba pirmiausia pasiektų „tuos žmones, kuriems jos labiausiai reikia“. Nors čia jau atsiranda tikslinės paramos ir pajamų testavimo elementai, pats argumentas remiasi moraline valstybės pareiga užtikrinti mažiausias pajamas gaunančių pensininkų ir šeimų saugumą. Valstybė kalba kaip atsakingas globėjas, sprendžiantis, kam ir kiek padėti, o ne kaip neutralus draudimo schemos administratorius (Medaiskis, 1993b).

Panašų toną matome ir diskusijose apie naujus užimtumo santykius. Straipsnyje apie valstybinį socialinį draudimą pabrėžiama, kad šis „garantuoja socialinę apsaugą visiems piliečiams“, grindžiamą įmokų mokėjimo principu (Kunca, 1991). Nors įvedamas draudimo logikos elementas, formuluotė, vis tiek remiasi garantijos kategorija – valstybė įpareigojama užtikrinti apsaugą visiems, kuriuos apima sistema. Tokiu būdu draudimas diskursyviai apipinamas globos ir garantijų retorika, o ne rinkos rizikos valdymo kalbą.

Galiausiai, paternalistinę logiką papildo ir institucinės stabilumo metaforos *Esu* straipsnyje, kuriame teigiama, kad per nepriklausomybės dešimtmetį sukurta „gana stabili valstybinio socialinio draudimo sistema“, kuri esą tapo „būtiniausiu garantu ir „stabilumo granatu krizėse“ (Grencevičius, 2000). Tokiais teiginiais „Sodra“ pristatoma ne tik kaip administracinė įstaiga, bet kaip ir valstybės globos garantas.

Paternalistinį diskursą kuria ne tik „rūpinimosi“, bet ir garantijų retorika, kuri išryškėja finansiniuose ir teisiniuose tekstuose. 1997 m. *Esu* tekste apie auditą primena, kad pagal Socialinio draudimo įstatymą „valstybės biudžetas yra socialinio draudimo fondo garantas“, todėl lėšų trūkumas turi būti dengiamas iš valstybės asignavimų (Sirbutavičiūtė, 1997). Ši nuostata yra klasikinis paternalistinio modelio bruožas - net jei socialinis draudimas formaliai grindžiamas įmokomis, galutinis aprūpintojas vis tiek yra valstybė.

Panaši logika atsispindi ir ankstyvuose „Sodros“ leidiniuose. 1993 m., jau „Sodros“ biudžetui atsiskyrus nuo valstybinio biudžeto, komunikacijoje kartojama, kad socialinė apsauga turi būti realiai vykdoma ir kad būtina užtikrinti išmokų mokėjimą nepaisant finansinių sunkumų (Nekrošius et al., 1993). Tai formuoja lūkestį, kad biudžeto problemos negali tapti pateisinimu socialiniam neaprūpinimui – paternalizmas čia įtvirtinamas kaip moralinė priemonė. Šis diskursas priskiria atsakomybę vien tik valstybei, kol darbdaviai ir darbuotojai vengia mokėti mokesčius ir dirba nelegaliai, valstybė čia prisiėmė besąlygišką atsakomybę.

Vėlyvajame laikotarpyje paternalistinis diskursas persikelia į skurdo ir socialinės atskirties temą. 2000 m. „*Esu*“ publikuotame tekste „Atvirai apie valstybės bėdą ir gėdą“ skurdas apibūdinamas kaip valstybės gėda: „skurdas [...] yra ne tik jį kenčiančių žmonių bėda, bet ir kiekvienos valstybės gėda“ (Šatkuvienė). Jei sovietmečiu skurdas neegzistavo arba buvo suvokiamas kaip jį pateriančių žmonių yda, tai „Sodros“ leidinyje klausiama: Ar už tai [skurdą aut. past.] neatsakingi tie valdžios valdininkai, kuriems žmonės patikėjo tautos ir savo likimą? (Perminienė, 1996).

Ši dinamika rodo, kad paternalizmas neišnyksta, bet jo forma kinta. Pradiniame etape jis yra natūralus, beveik savaime suprantamas („valstybė rūpinasi visais“). Vėliau jis įgauna garantijų ir moralinės atsakomybės formas („garantas“, „valstybės gėda“).

Taigi, paternalistinis diskursas viešojoje komunikacijoje Lietuvoje susiformavo ankstyvuojų nepriklausomybės laikotarpiu ir išsilaikė realiai visą dešimtmetį dėl kelių glaudžiai susijusių nacionalinių ir tarptautinių veiksnių, kurie formavo bendrą Vidurio Rytų Europos regiono patirtį. Žlugus komunistinei sistemai, visuomenės pasitikėjimas valstybe ir jos gebėjimu valdyti ekonomiką buvo ypač silpnas todėl valdžia tam, jog išsaugotų sistemos stabilumą, turėjo rodyti rūpestį. Komunikacija buvo racionaliai motyvuota, siekiant nuraminti piliečius, kurių socialiniai lūkesčiai,

tokie kaip - teisė į darbą, nemokamą sveikatos apsaugą, pensijas, liko aukšti dėl sovietinio palikimo (Aidukaitė ir Navicke, 2022).

4.2. Solidarumo ir teisingumo diskursas

Šiame skyriuje analizuojamas solidarumo ir teisingumo diskursas, remiantis atliktu diskurso kodavimu ir atrinktomis empirinėmis citatomis (žr. **Priedas 3.** Solidarumo ir socialinio teisingumo diskursas). Solidarumo diskursas šiame tyrime suprantamas kaip kalbėjimo apie socialinę politiką būdas, kuriame akcentuojamas tarpusavio ryšys, socialinė atsakomybė ir visuomenės narių priklausomybė vieni nuo kitų. Skirtingai nei paternalistiniame diskurse, kuriame valstybė yra vienintelė globėja, solidarumo diskurse socialinė apsauga pateikiama kaip bendruomeninė sutartis, grindžiama įnašų, pasitikėjimo ir teisingumo principais. Diskursyvaus institucionalizmo požiūriu, tai yra komunikacijos diskursas, per kurį institucijos siekia įtvirtinti idėjinį „mes“ – moralinę bendruomenę, kuri legitimizuoja socialinės apsaugos egzistavimą (Schmidt, 2008).

1993 m. „Sodros“ leidinyje pateikiamas interviu su socialinės apsaugos ministru, kuriame teigiama, kad „valstybė privalo padėti tiems, kurių pajamos nesiekia nustatytos ribos“, bet tuo pat metu pabrėžiama, kad „pagalba turi būti teikiama bendromis visos visuomenės pastangomis“. Tokia komunikacija perkelia socialinę apsaugą ir paternalistinės į bendruomeninę logiką, valstybė nebe „duoda“, bet koordinuoja kolektyvinį veiksmą (Medaiskis, 1993b).

Tačiau šis diskursas labiausiai išryškėjo ir dominavo 1995 – 1999 m. laikotarpiu, kai buvo įtvirtinami naujojo Valstybinio socialinio draudimo principai, paremti įmokomis ir persikirstymu, ir reikėjo atsakyti į augančią liberaliosios rinkos retorikos kritiką užgulusią „Sodros“ pečius ir teigiančią, kad socialinė apsauga yra neefektyvi našta. *Esu*, 1997 m. straipsnyje „Ar išplauks Sodros laivas“ tiesiogiai atsakoma į viešojoje erdvėje (ypač „Lietuvos ryte“) pasirodžiusią kritiką. Čia socialinis draudimas įvardijamas kaip „stabilios visuomenės pagrindas“, o pati sistema lyginama su „laivu su beveik milijonu pensininkų“, kurį būtina išsaugoti (V. Nekrašienė). Komunikacija buvo siekiama pakeisti neigiamą „Sodros“, sėdinčios ant pinigų maišo“ įvaizdį į bendruomeninės atsakomybės vaizdinį, pabrėžiant, kad vengimas mokėti įmokas yra ne tik įstatymo pažeidimas, bet ir socialinio solidarumo suardymas (Nekrašienė, 1997). Per tokią komunikaciją buvo siekiama sukurti visos bendruomenės atsakomybės vaizdinį, kuriame socialinė gerovė pripažįstama kaip bendras moralinis įsipareigojimas.

Pagrindinis retorinis mechanizmas skirtas paaiškinti VSD sistemos esmę ir pateisinti persikirstymo būtinumą buvo „kartų solidarumo“ metafora. Ši metafora buvo naudojama nuolat ir nuosekliai daugumoje ekspertų interviu. Solidarumo idealas buvo komunikuojamas kaip paprastas ir savaime suprantamas moralinis dėsni: „pensijų sistema paremta paprastu solidarumo principu: šiandien

dirbantieji išlaiko pensininkus, rytoj juos išlaikys kiti“ (S. Balčiūnas, 1996). Taikant diskursyvaus institucionalizmo prieigą „kartų solidarumo“ terminas leido paversti techninius pensijų skaičiavimus visuomenei suprantamu komunikaciniu naratyvu ir taip legitimizavo socialinį perskirstymą kaip „teisingą“ sprendimą (Schmidt, 2008).

Taip pat XX a. dešimto dešimtmečio vidurio tekstuose solidarumas įgauna demokratinės vertės statusą. 1995 m. „Sodros“ leidinyje publikuotame Romo Lazutkos straipsnyje „Atsigręžkime atgal“ teigiama: „Socialinis solidarumas nėra tik paprastas priverstinis lėšų perskirstymas. Dėl to perskirstymo turi būti demokratiškai susitarta, pripažįstant visų sluoksnių skirtingus interesus ir teises“ (Lazutka, 1995). Solidarumas čia jau suvokiamas ne kaip biurokratinė tvarka ar ekonominis mechanizmas, o kaip demokratinis procesas. R. Lazutka dekonstruoja seną paternalistinį mąstymą ir teigia, jog solidarumas įmanomas tik tada kai egzistuoja visuomenės bendras susitarimas. Diskursyvaus institucionalizmo požiūriu tai yra komunikacinio diskurso stiprinimas, kai institucija nebe tik įsako, bet aiškina ir argumentuoja, kodėl tam tikri principai yra teisingi (Schmidt, 2010).

Solidarumo diskursas aktyviai formavo ir kaltinimo retoriką, nukreiptą prieš tuos, kurie pažeidė moralinę sutartį. Asmenys, dirbantys šešelyje ir nemokantys įmokų, ne tik kenkė sau, bet ir kitiems. Vengimas mokėti traktuotas kaip „atsisakymas garantuoti vyresniosios kartos žmonių su negalia konstitucines teises gauti atitinkamą aprūpinimą“ (Medaiskis, 1995). Ši negatyvi kitų reprezentacija, kurioje nemokantys mokesčių įvardijami kaip kenkėjai drausmino visuomenę ir formavo moralinį atmetimą šešėlinei ekonomikai. V. Žiūkas, socialinės apsaugos ir darbo ministerijos sekretorius, perspėjo, kad tie, kurie dabar nemoka mokesčių, bus „potenciali armija, kuri po 10–15 metų eis į demonstracijas ir šauks, kad mažos pensijos“, taip komunikuojant kolektyvinę ateities grėsmę (Nekrašienė, 1995).

Socialinio teisingumo diskursas nagrinėtuose leidiniuose koncentravosi į proporcingumą – t.y., kad išmokos turėtų atitikti asmens indėlį, taip atmetant sovietinio lygiavos modelio palikimą. Ekspertai aktyviai komunikavo, kad lygiava kelia socialinę neteisybę. 1995 m. pensijų reforma pristatyta kaip „lygiavinio kazarminio komunizmo bendrojo katilo principo“ atsisakymas (V. Nekrašienė, 1995). Vienas iš pagrindinių naujosios pensijų reformos tikslų buvo, kad pensija būtų tiesiogiai susieta su „asmens stažo koeficientu“ ir asmens pastangomis (Medaiskis, 1993a). Neproporcingos išmokos, ypač tos, kurios buvo skirtos kompensuoti skurdą, o ne užmokestį, buvo vertinamos kaip tokios, kurios „iškraipo pačią socialinio draudimo principo esmę“ (Pernienė, 1996). Tai yra klasikinio liberalizmo įtaka, komunikuojama per teisingumo prizmę (Guogis, 1997).

Viena ryškiausių teisingumo diskurso funkcijų buvo privilegijų komunikacinis dekonstravimas, ypač 1995–1997 m. laikotarpiu. Ši retorika, nukreipta prieš sovietmečio „korporatyvizmo“ pėdsakus,

siekė išvalyti sistemą. T. Medaiskis pabrėžė, kad „privilegiuotos pensijos pažeidžia socialinį teisingumą“, nes papildomas aprūpinimas, skirtas jėgos struktūrų darbuotojams ar mokslininkų rentos, iš „normalios reikšmės virto privilegija“ (Balčiūnas, 1995).

Solidarumo ir teisingumo diskursas ypač sustiprėjo XX a. 10-ojo dešimtmečio viduryje dėl kelių tarpusavyje susijusių veiksnių. Pirmiausiai tą lėmė 1995 pradėta įgyvendinti nauja pensijų reforma. Norint sukurti finansiškai tvarią sistemą (PAYG), reikėjo įtikinti žmones, kad jų įmokos turi tiesioginę vertę. Socialinis draudimas buvo pristatomas kaip žmogaus teisė o ne kaip biurokratinė išmoka. Šis diskursas tapo kalbiniu pagrindu Pensijų įstatymo įvedimui 1994–1995 m., kuris buvo esminis lūžis siekiant teisingumo per indėlį (Aidukaitė ir Navicke, 2022).

Pensijų reformos Vidurio Rytų Europos šalyse buvo skatinamos tarptautinių organizacijų (PB, TVF), kurios reikalavo mažinti valstybės biudžeto išpareigojimus (Aidukaitė, Navicke, 2022). Nors PB propagavo liberalų individualaus kaupimo modelį, „Sodros“ komunikacija naudojo solidarumo kalbą, kad atsiribotų nuo radikalaus liberalizmo ir sukurtų mišrų modelį, kuriame valstybės garantuojama pirmoji pakopa apsaugotų nuo skurdo (Paukštė, 2000).

Galiausiai, solidarumo ir teisingumo diskursas leidiniuose „Sodra“ ir „Esu“ ne tik informavo apie vykstančias reformas, bet ir sukonstravo moralinę hierarchiją, kurioje asmeninė finansinė drausmė buvo pristatoma kaip būtina moralinė pareiga, o ne tik ekonominis veiksmas. Tai leido valdžiai lanksčiau manevruoti tarp komunistinio paternalizmo palikimo ir laisvos rinkos ekonomikos reikalavimų, išlaikant būtiną socialinį legitimumą (Schmidt, 2008).

4.3. Individualios atsakomybės diskursas

Toliau analizuojamas individualios atsakomybės diskursas, išryškintas taikant diskurso kodavimą ir analizuojant atrinktas citatas (žr. **Priedas 4.** Individualios atsakomybės diskursas.). XX amžiaus pabaigoje Europoje socialinė apsauga pamažu perėjo prie didesnio įgalinimo – asmuo turi būti ne pasyvus paramos gavėjas, o aktyvus savo gerovės kūrėjas (Giddens, 1998). Šis ideologinis polinkis matomas ir Lietuvoje, kai Sodros leidiniuose ėmė dominuoti asmeninės atsakomybės retorika.

Individualios atsakomybės diskursas labiausia išryškėjo 1994 – 1998 m. laikotarpiu ir buvo nukreiptas prieš sovietinės sistemos paliktą paternalistinį lūkestį ir siekė įdiegti rinkos ekonomikai būdingą racionalaus elgesio ir finansinės disciplinos principą (T. Medaiskis, 1995). Komunikacijos lygmeniu individualios atsakomybės diskursas siekia įtikinti piliečius, kad socialinis saugumas yra ne dovana, o „iš anksto apmokėta teisė“, tiesiogiai priklausanti nuo asmeninio įnašo ir sąžiningumo (Medaiskis, 1995).

Vienas iš pagrindinių retorinių žingsnių buvo atviras atsiribojimas nuo sovietinio „išlaikytinio mentaliteto“. Komunikuojant buvo pabrėžta, kad po nepriklausomybės atgavimo „apie savo rytdieną

žmogus pirmiausiai turi galvoti pats“ (Nekrašienė, 1995). Valstybės vaidmuo buvo apribotas iki pagalbos teikimo tik tiems, „kurie dėl objektyvių sąlygų savimi pasirūpinti negali“ (Trilikauskas, 1993). Tai buvo esminis posūkis, pabrėžiant, kad „sveikam darbingam žmogui nereikia globėjų“ (Medaiskis, 1995). Būtent nuo 1995 m., kai „Sodra“ vis labiau veikia kaip savarankiškas fondas, individualios atsakomybės diskursas tampa žymiai aiškesnis ir sistemingesnis. 1996 m. *Esu* leidinyje rašoma: „Socialinio draudimo sistema gali veikti tik tada, kai kiekvienas supranta, savo pareigą mokėti įmokas. Tai bendras reikalas, o ne vien valstybės“ (Nekrašienė). Toks teiginys dar kartą paneigia prieš tai egzistavusį paternalistinį diskursą.

Sąmoningo piliečio įvaizdis buvo kuriamas socialinį draudimą įvardijant ne kaip paprasto mokesčio mokėjimą, bet kaip „tam tikra investiciją į savo ateitį (Stankevičius, 1994). V. Kunca, tuometinis „Sodros“ direktorius, tiesiogiai komunikavo, kad visa sistema veikia „solidarumo principu“, tačiau pabrėžė, jog „kiekvienas mūsų moka už savo ateitį“ (S. Balčiūnas, 1996). Komunikacijoje buvo skatinamas ir savanoriškas papildomas draudimas, kaip racionalus sprendimas, kai „kiekvienas pilietis, kol yra darbingas, turi turėti galimybę dalį pinigų atidėti senatvei“ (Vagnorius, 1995). Tai padėjo formuoti piliečio, kaip atsakingo finansų planuotojo įvaizdį.

Individualios atsakomybės diskursas „Sodros“ komunikacijoje tiesiogiai reiškė pastangas sukurti skaidrią ir racionalią sistemą. Šis diskursas tiesiogiai moralizavo mokesčių vengimą, įvardindamas tai kaip „vagystę“ (Balčiūnas, 1996). Šešėlinėje rinkoje dirbantys buvo vadinami „potencialia armija, kuri po 10 – 15 metų eis į demonstracijas ir šauks, kad mažos pensijos“ (Kunca, 1995). Ši grėsmės retorika pabrėžė kolektyvinę žalą, kuri gali atsirasti dėl individualaus neatsakingumo. Žmonės buvo skatinami pasitikėti „Sodra“ ir pradėti dirbti legaliai, „nes kiekviena nuolaida darbdaviui tampa nuosprendžiu savo pensijos dydžiui“ (Balčiūnas, 1996).

Taikant diskursyvaus institucionalizmo teoriją individualios atsakomybės diskurso analizei, matan šį diskursą ne tik kaip politinės komunikacijos rezultatą, bet ir kaip mechanizmą, per kurį valstybės institucijos siekė sukurti naujas visuomenės normas ir įtvirtinti racionalų, rinkos sąlygomis pritaikytą piliečio vaidmenį pereinamuoju laikotarpiu (Schmidt, 2008). Šis diskursas įtvirtinimas per ekspertų pasisakymus (pvz., T. Medaiskis, V. Kunca). Idėjos čia buvo konstruojamos pasitelkiant techninę kalbą (pvz, pensijų formules, skaičiavimus). Taip pat šis diskursas buvo įtvirtinamas per politinius veikėjus (pvz., I. Degutienę, G. Vagnorių), kurie įtikinėjo visuomenę dėl reformų, pasitelkdami daugiau emocinę retoriką. Individualios atsakomybės diskursas orientuotas į nuolatinį argumentavimą, kad sistema veiks tik tuomet, kai visi bus sąžiningi ir atsakingi, ir kad tik asmeninis indėlis garantuoja teises. Diskursyvaus institucionalizmo teorijos požiūriu šis procesas parodo, kaip abstrakčios idėjos tapo instituciniu struktūriniu pagrindu ir įgavo galiausiai faktinį veikimo matmenį (Schmidt, 2008).

Taigi, individualios atsakomybės diskursas tyrinėtuose leidiniuose buvo kuriamas kaip strateginis komunikacinis atsakas į ekonominį nestabilumą ir aukštus socialinius lūkesčius, įtvirtinant individualaus įnašo, racionalumo ir moralinės pareigos principus. Per moralines metaforas piliečiui buvo primestas atsakingo investuotojo vaidmuo, kurio sėkmė tiesiogiai susieta su sistemos sėkme.

4.4. Europinės integracijos ir modernizacijos diskursas

Europinės integracijos ir modernizacijos diskurso analizė grindžiama diskurso kodavimu, kurio metu išskirtos pagrindinės kategorijos ir atrinktos jas iliustruojančios citatos (žr. **Priedas 5.** Europietizacijos ir modernizacijos diskursas.). XX a. dešimtojo dešimtmečio pradžioje „Sodros“ leidinių komunikacijoje galima matyti dar vieną svarbų Europinės integracijos ir modernizacijos diskursą, kuris taip pat žymėjo dar vieną socialinės politikos supratimo pasikeitusią kryptį. Šis europinės integracijos ir modernizacijos diskursas leidžia atskleisti, kaip per kalbą, metaforas buvo kuriamas „modernios“, „europietiškos“ ir „efektyvios“ socialinės apsaugos įvaizdis. *Sodros* ir *Esu* leidinių komunikacijoje modernizacija dažniausiai buvo traktuojama ne kaip savarankiškas procesas, bet kaip neatsiejama Lietuvos įsiliejimo į Vakarų civilizaciją ir Europos Sąjungos struktūrą pasekmė. Tokia komunikacija, tarnavo idėjų įteisinimui, siekiant paversti radikalias reformas socialiai priimtinoms (Schmidt, 2008).

Ankstyvuoju nepriklausomybės laikotarpiu (1990 – 1992 m.) „Sodros“ leidinyje modernizacija pirmiausiai pristatoma per perėjimą nuo sovietinės sistemos prie savarankiško socialinio draudimo modelio. Šis procesas interpretuojamas kaip europinių tradicijų atgavimas. (M. Stankevičius, 1996). Europa šiuo etapu iškilo kaip sėkmingų, laiko patikrintų socialinių modelių šaltinis. Komunikacijoje dominavo siekis įtvirtinti autonomišką, nuo valstybės biudžeto atskirtą socialinio draudimo sistemą, kuri įvardijama kaip esminis europietiškas bruožas (V. Kunca, 1991). Diskursyvaus insitucionalizmo požiūriu tai rodo gebėjimą suteikti prasmę instituciniams pokyčiams platesniame reikšmių kontekste (Schmidt, 2008).

Norint legitimuoti pokyčius, buvo aktyviai komunikuojama, kad Lietuva jau pirmaisiais nepriklausomybės metais deda žingsnius, atitinkančius Europos standartus. Dar 1992 m. „Sodra“ džiaugėsi tapusi Tarptautinės Socialinio Draudimo Asociacijos (ISSA) nare, kas buvo pristatoma, kaip tarptautinio bendradarbiavimo stiprinimas (*Sodra*, 1992).

Nuo 1995 m. leidinyje „Esu“ europėjimo diskursas transformuojasi į pasirengimo narystei Europos Sąjungoje programą. Leidinių antraštėse pasirodo tokios formuluotės kaip „Pakeliui į Europą – nuo proceso – prie rezultatų“, kurios indikuoja diskursyvaus insitucionalizmo gebėjimą kritiškai vertinti esamas struktūras ir argumentuoti jų keitimą (Kairelis, 1995; Schmidt, 2008). Modernizacija šiame etape buvo prilyginama „namų darbų“ atlikimui, t.y. Lietuvos įstatymų „harmonizavimui su Europos

Sąjungos direktyvomis“, o vadinamoji „Baltoji knyga“ veikė kaip modernizacijos ir europietizacijos vadovėlis, nustatantis griežtus standartus tokiose srityse kaip darbų sauga, kurios neatitikimas traktuojamas kaip nepriimtinas ir Europai nesuprantamas (Kairelis, 1995). Europietiškas komunikacijoje tiesiogiai buvo siejamas su „profesionalumu“ ir „socialiniu dialogu“, o „Sodros“ tarybos darbas trišaliu principu pateikiamas kaip modernaus valdymo pavyzdys pelnęs „Europos Sąjungos pagarbą“. Komunikacija tapo vis labiau užtikrinta, pabrėžianti, kad Lietuva jau yra lygiavertė partnerė, kurios nebereikia mokyti, kaip gyventi ir iš kurios jau pasimokyti gali net apsilankę Lietuvoje užsienio šalių ekspertai (Kairelis, 1997).

Modernizacijos diskursas buvo glaudžiai susijęs su skaidrumo ir administracinio efektyvumo principais. „Sodra“ buvo pristatoma kaip technologiškai pažangi institucija, sugebanti suvaldyti sudėtingus procesus. „Sodros“ pastangos įdiegti automatizuotas sistemas ir kaupti personalizuotus duomenis nuo 1994 m. buvo viena pagrindinių modernizacijos retorikos krypčių. Būtent kompiuterizacijos projektas buvo įvardintas kaip „žingsnis į modernią socialinio draudimo sistemą (Kunca, 1994). O 1997 m. buvo pabrėžiama, kad „Sodra“ yra kur kas toliau pažengusi nei Estija, Latvija, Rusija, Ukraina ir net Lenkija, kurios tuo laikotarpiu vis dar neturėjo kompiuterizuotos duomenų bazės sistemos (Nekrašienė, 1996). Žinoma, tokia į modernizaciją orientuota komunikacija didino institucijos prestižą. 1997 – 1999 m. leidiniuose modernizacijos diskursas taip pat buvo siejamas su valdymo skaidrumu ir auditu. Tarptautinės audito firmos „Price Waterhouse“ išvados pateikiamos kaip objektyvus įrodymas, jog „Sodros“ finansinė būklė vertinama pagal „tarptautinius apskaitos standartus“, o tai leidžia „valdyme pakilti bent vienu laipteliu aukščiau“ (Kunca, 1997). Galima pastebėti, jog šiuo laikotarpiu Europa leidinių komunikacijoje veikia kaip kokybės sertifikatas, pvz., siekis atitikti Europos socialinės chartijos nuostatas naudojamas kaip svertas tobulinti nacionalinę teisę (Kriaučiūnienė, 1996). Diskursyvaus institucionalizmo rėmuose tai galima matyti kaip idėjų legitimizaciją per išorinį autoritetą. Tuo tarpu Europos Sąjunga tyrinėtuose leidiniuose tampa disciplinuojančia jėga: nurodoma, kad integravimasis į Europos Sąjungą yra neišvengiamas procesas, kuriam reikia ruoštis, priderinant Lietuvos darbo rinkos bei socialinio saugumo standartus prie Europos Sąjungos standartų (Kuraitis, 1998).

Apžvelgus europinės integracijos ir modernizacijos diskursą pirmuoju nepriklausomybės dešimtmečiu galima teigti, jog šis diskursas *Sodros* ir *Esu* leidiniuose atliko pamatinę institucinės tapatybės ir transformavimo funkciją. Europa šiame diskurse veikia ne tik kaip išorinis tikslas, bet kaip ir vidinė institucinė logika, kuri leido legitimuoti radikalius pokyčius, pateikiant juos ne kaip politinį pasirinkimą, o kaip objektyvą modernumo, europietiškumo būtinybę. Šis diskursas sukuria nuoseklų pasakojimą, kuriame daugelis esamų socialinių problemų buvo tik laikini etapai kelyje į

Europos Sąjungą. Galutinė šio diskurso funkcija – įtvirtinti Lietuvos socialinę politiką kaip neatsiejamą Vakarų socialinės politikos struktūros dalį.

4.5. Socialinės politikos institucinės komunikacijos tyrimo apibendrinimas

Analizuojant šių leidinių dešimtmečio medžiagą, išryškėja, kad paternalistinis, solidarumo ir teisingumo, individualios atsakomybės ir europinės modernizacijos diskursai ne tiesiog pakeičia vienas kitą chronologiškai, o nuolat sąveikauja, persidengia ir transformuojasi. Ši diskursinė sintezė pereinamojo laikotarpio kontekste siekė išlaikyti visuomenės pasitikėjimą radikalių reformų metu, senus saugumo pažadus kontekstualizuojant naujose rinkos ekonomikos bei europinės integracijos rėmuose (Martin Reisigl ir Ruth Wodak, 2017; Schmidt, 2008).

Diskursų sąveika *Sodros* ir *ESU* leidiniuose atliko pamatinę institucinės tapatybės transformavimo ir legitimizacijos funkciją. Paternalizmas, akcentuojantis valstybės globą, solidarumas, papildytas individualiu kaupimu, ir modernizacija susieta su europine modernizacija, formavo vientisą pasakojimą apie Lietuvos socialinės politikos raidą.

Šis procesas rodo, kad diskursas pereinamojo laikotarpio Lietuvoje nebuvo tik pasyvus politikos atspindys, o ir aktyvi jėga, kuri siekė perkonstruoti socialinę tikrovę ir paversti skausmingą transformaciją prasmingu judėjimu link europinio gerovės idealo.

Diskursas	Dominuojantis laikotarpis	Pagrindinė idėja	Institucinis vaidmuo
Paternalistinis	1990–1993	Valstybė – globėja ir gynėja.	Legitimavo valstybės atsakomybę pereinamuoju laikotarpiu.
Solidarumo ir teisingumo	1996–1999	Visuomenė – bendruomeninė sistema.	Įtvirtino socialinio draudimo moralinį pagrindą.
Individualios atsakomybės	1995–1999	Pilietis – atsakingas ir sąmoningas dalyvis.	Legitimavo finansinį drausmingumą ir savarankiškumą.
Europinės modernizacijos	1995–2000	Institucija – moderni, racionali, europinė.	Įtvirtino vakarietišką valdymo ir efektyvumo normą.

Lentelė 4. Socialinės politikos diskursų dominavimo laikotarpiai ir institucinės reikšmės (1990–2000 m.).

Išvados

1. 1990–2000 m. Lietuvos socialinės apsaugos sistemos formavimosi kryptį iš esmės nulėmė ne nuoseklus ideologinis politinio elito sprendimas kurti liberalų ar socialdemokratinį gerovės valstybės modelį, o struktūrinės transformacijos realijos - ekonomikos nuosmukis, hiperinfliacija ir itin riboti viešieji finansai, kurie vertė valstybę orientuoti į trumpalaikį stabilizavimą ir sistemos funkcionavimo palaikymą. Nors viešajame diskurse vyravo lūkestis, orientuoti į skandinaviško tipo universalizmą, greitai teko susidurti su realybe - ekonominė krizė ir hiperinfliacija privertė politinį elitą derinti idėjas su ribotomis galimybėmis, tad praktikoje socialinės apsaugos sistema susiformavo kaip hibridinis modelis, derinantis neoliberalius fiskalinės drausmės principus su korporatyviniais ir klientelistiniais elementais. Šią kryptį reikšmingai formavo ir tarptautinių organizacijų rekomendacijos, ypač pensijų reformų srityje, o tarpvalstybinis ir tarpinstitucinis bendradarbiavimas tapo svarbiu elementu, leidusiu užpildyti ankstyvuju laikotarpiu egzistavusią ekspertinių žinių stoką. Pirmasis nepriklausomybės dešimtmetis veikė kaip kritinė sankirta, kai ankstyvieji instituciniai sprendimai socialinio draudimo, paramos ir finansavimo srityse užfiksavo ilgalaikę raidos trajektoriją ir sukūrė institucinį „užraktą“, vėliau ribojusį galimybes esmingai reformuoti sistemą. Todėl Lietuvos socialinės apsaugos modelis išliko struktūriškai atsparus esminiams pokyčiams. Nors sovietinės socialinės apsaugos palikimas suformavo didelius visuomenės lūkesčius dėl valstybės atsakomybės, tačiau pirmuojo nepriklausomybės dešimtečio priimami sprendimai, ribojami ekonominio nestabilumo ir tarptautinio įsipareigojimo suformavo institucinių sprendimų rinkinį, kuris ilgainiui įtvirtino institucinį nelankstumą ir per didelius pakeitimo kaštus.

2. Institucinių socialinės apsaugos sistemos formavimosi procesų analizė, remiantis priklausomybės nuo kelio (path dependence) teorija, rodo, kad 1990–2000 m. Lietuvoje ankstyvieji sprendimai socialinės apsaugos srityje užfiksavo fragmentuotą ir kompromisinę sistemos raidos trajektoriją. Valstybinio socialinio draudimo sistemos sukūrimas 1990–1991 m. reiškė radikalų lūžį nuo sovietinio socialinio aprūpinimo link autonomiško, įmokomis finansuojamo solidarumo modelio, perimant funkcijas iš profesinių sąjungų ir įsteigiant VSD valdybą („Sodrą“), kuri praktiškai pradėjo veikti „nuo nulio“, paveldėjusi įsipareigojimus be sukaupytų rezervų. Teisinė bazė buvo suformuota anksti – 1990 m. sistemos pagrindų įstatymas ir 1991 m. VSD įstatymas įtvirtino finansinę atskyrimą nuo valstybės biudžeto, privalomas įmokas ir trišalio valdymo principą. Pensijų sistemoje 1995 m. reforma įtvirtino įmokomis grindžiamą modelį, tačiau pereinamojo laikotarpio perskaičiavimai, duomenų stoka, politinės korekcijos ir išlikusios privilegijuotos valstybinės pensijos diskreditavo socialinio draudimo principus. Tuo pat metu ekonomikos nuosmukis, šešėlinės ekonomikos mastas ir demografiniai veiksniai lėmė nuolatinį pensijų sistemos finansinį nestabilumą. Privačių pensijų fondų idėjos dešimtajame dešimtmetyje plito dėl tarptautinių rekomendacijų (ypač Pasaulio banko) ir vietinių interesų grupių, tačiau jas stabdė pasitikėjimo finansų sektoriumi stoka po bankų krizės,

kapitalo rinkos neišvystymas ir dideli naujos sistemos kūrimo kaštai, todėl iki 2000 m. buvo įteisinta tik savanoriška trečioji pakopa, kuri realiai neveikė. Sveikatos sektoriuje reformą paskatino gili šalies demografinė ir finansinė krizė, o kryptį nustatė 1991 m. Nacionalinė sveikatos koncepcija ir 1994 m. Sveikatos sistemos įstatymas, tačiau praktinis persiorientavimas į draudiminį modelį įvyko tik priėmus 1996 m. Sveikatos draudimo įstatymą. Sveikatos apsaugos srityje privalomojo sveikatos draudimo įdiegimas institucionalizavo naują finansavimo logiką, tačiau ankstyvieji instituciniai kompromisai ir riboti ištekliai lėmė reformos nebaigtumą ir sustiprino gydomosios, o ne prevencinės krypties dominavimą. Darbo rinkoje perėjimas prie rinkos ekonomikos sukėlė gamybos ir užimtumo kritimą, struktūrinį ir ilgalaikį nedarbą bei masinį pasitraukimą į šešėlinę ekonomiką, o institucinį atsaką formavo Užimtumo įstatymai, Užimtumo fondas ir Darbo biržų tinklas su aktyviomis darbo priemonėmis, tačiau jų poveikį silpnino nepastovus finansavimas. Socialinės paramos sistemoje 1990 m. pagrindų įstatymas ir 1994 m. Socialinės paramos koncepcija įtvirtino tikslinės (pajamomis ir turtu testuojamos) paramos logiką, o 1996 m. Socialinių paslaugų įstatymas ir vėlesnės programos, remiamos ir Pasaulio banko projektais, skatino bendruomeninių paslaugų plėtrą. Socialinės paramos sistema buvo kuriama kaip tikslinė ir ribota, orientuota į kraštutinio skurdo prevenciją, tačiau žemas MGL ir riboti savivaldybių ištekliai neleido užtikrinti oraus pragyvenimo lygio. Galutiniame rezultate dešimtmečio pabaigoje Lietuvoje susiformavo hibridinis socialinės apsaugos modelis, kuriame bismarkinis socialinis draudimas tapo sistemos branduoliu, o ribota socialinė parama ir fragmentuotos reformos atspindėjo priklausomybės nuo ankstyvųjų sprendimų ir ekonominių sukrėtimų logiką.

3. „Sodros“ periodinių leidinių (*Sodros* ir *Esu*) analizė atskleidė, kad 1990–2000 m. institucinis socialinės apsaugos diskursas buvo formuojamas kaip tarpusavyje persidengiančių ir sąveikaujančių diskursų visuma. Diskurso analizė atskleidė, jog nagrinėjamuose „Sodros“ leidiniuose formuojami paternalistinis, solidarumo ir teisingumo, individualios atsakomybės ir europinės modernizacijos diskursai leido ne tik paaiškinti reformas, bet ir jas legitimuoti. Ankstyvuojų nepriklausomybės laikotarpiu paternalistinis, valstybės atsakomybė grįstas, diskursas siekė išlaikyti visuomenės pasitikėjimą staigių socialinių ir ekonominių pokyčių sąlygomis. Valstybės, kaip pagrindinės globėjos, vaidinys siekė palaikyti žmonių pasitikėjimą naujai kuriamą socialinės apsaugos sistema. Šis diskursas buvo ypač svarbus po mažų atsitraukiant nuo sovietinio socialinio kontrakto palikimo, kuris paliko aukštus visuomenės lūkesčius valstybės atsakomybei. Vėlesniu laikotarpiu paternalizmo diskursas neišnyko, bet transformavosi į moralinės atsakomybės ir valstybės garantijų kalbą, išlaikančią valstybę kaip vis dar vienu svarbiausiu asmens saugumo objektu. Solidarumo ir socialinio teisingumo diskursas pagrindiniu komunikaciniu diskursu tapo XX a. dešimto dešimtmečio viduryje, kai buvo įtvirtinti nauji valstybinio socialinio draudimo principai. Šis diskursas leido persikirstymo principus pateikti ne kaip techninį ar biurokratinį sprendimą, bet kaip bendruomenės sutartį,

grindžiamą kartų solidarumu ir tarpusavio atsakomybę. Tokia komunikacija buvo ypač svarbi siekiant atsverti augančią kritiką „Sodrai“. Kartu socialinio teisingumo diskursas leido atmesti sovietinę lygiavos logiką ir įtvirtinti asmeniniu indėliu grindžiamą teisingumo sampratą. Individualios atsakomybės diskursas žymėjo reikšmingą poslinkį socialinės politikos komunikacijoje. Šis diskursas buvo nukreiptas į piliečio, kaip aktyvaus dalyvio vertinimą, pabrėžiant įmokų mokėjimo, finansinės drausmės ir sąžiningumo svarbą. Šis diskursas buvo ypač svarbus siekiant mažinti tuometinę šešėlinę rinką ir stiprinti sistemos fiskalinį tvarumą, pabrėžiant mokesčių nemokėjimo pasekmes individui ir visai bendruomenei. Europinės integracijos ir modernizacijos diskursas suteikė reformoms išorinį legitimumo pagrindą, nacionalinius sprendimus pateikiant kaip neišvengiamą ir racionalią modernizacijos trajektoriją. Europa šiame diskurse veikė kaip kokybės ženklas, o sudėtingi sprendimai ir pokyčiai pristatomi kaip „namų darbai“ kelyje į Europos Sąjungą. Šis diskursas stiprino institucijos prestižą, padėjo „Sodrai“ formuoti modernios, profesionalios ir europietiškos institucijos įvaizdį. Ši diskursų sąveika siekė suderinti prieštarigus tikslus – išlaikyti socialinį saugumą, skatinti individualią atsakomybę, įtvirtinti solidarumą ir tuo pačiu prisitaikyti prie rinkos ekonomikos bei europinės integracijos reikalavimų.

Literatūros sąrašas

1. Aidukaitė, J. (2003). From universal system of social policy to particularistic? The case of the Baltic States. *Communist and Post-Communist Studies*, 36(4), 405–426. Prieiga internete per internetą <https://doi.org/10.1016/j.postcomstud.2003.09.002>.
2. Aidukaitė, J. (2006). The formation of social insurance institutions of the Baltic States in the post-socialist era. *Journal of European Social Policy*, 16(3), 259–270. <https://doi.org/10.1177/0958928706065597>.
3. Aidukaitė, J. (2009). Old welfare state theories and new welfare regimes in Eastern Europe: Challenges and implications. *Communist and Post-Communist Studies*, 42(1), 23–39. <https://doi.org/10.1016/j.postcomstud.2009.02.004>.
4. Aidukaitė, J., Bogdanova, N., & Guogis, A. (2012). *Gerovės valstybės kūrimas Lietuvoje: mitas ar realybė?* Lietuvos socialinių tyrimų centras.
5. Aidukaitė, J., & Navicke, J. (2022). The evolution of social policy research in Central and Eastern Europe (liet. *Socialinės politikos tyrimų evoliucija Vidurio ir Rytų Europoje*). In *Social Policy in Changing European Societies: Research Agendas for the 21st Century*. Prieiga internete per internetą <https://epublications.vu.lt/object/elaba:141462375/index.html> [žiūrėta 2026-01-05].
6. Andriukaitis, V. (1999). Skurdo istorija ir geografija. *Esu*, 19.
7. Aukštaitytė, M. (1995). Sveikatos politika – ir politikų sveikata. *Esu*, 4.
8. Balčiūnas, S. (1995). Ne visiems lygiai (interviu su T. Medaiskiu). *Esu*, 1.
9. Balčiūnas, S. (1996). Stašacio sindromas. Ar vešime senelius į mišką? *Esu*, 2.
10. Bernotas, D., & Guogis, A. (2006). *Globalizacija, socialinė apsauga ir Baltijos šalys*. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras.
11. Bieliauskas, V. (2000). Bedarbių nesulaikoma daugėja. *Esu*, 9.
12. Čepienė, D. (1997). Žvilgsnis į ateitį (interviu su V. Kunca). *Esu*, 5.
13. Čepienė, D. (1998). Turiningų metų pamokos (interviu su V. Kunca). *Esu*, 7.
14. Daubaras, G. (1997). Revizija – ne baudžiamoji ekspedicija (skyrius „Nelegalus darbas“). *Esu*, 17.
15. Deacon, B. (2000). Eastern European welfare states: The impact of the politics of globalisation. *Journal of European Social Policy*, 10(2), 146–161. <https://doi.org/10.1177/a012487>
16. Dromantienė, L. (2008). *Socialinės Europos kūrimas* (2-oji laida). Mykolo Romerio universitetas.
17. Dromantienė, L. (2010). Socialinės politikos formavimasis ir raidos tendencijos Lietuvoje. In *Regnum est: 1990 m. Kovo 11-osios Nepriklausomybės Aktui – 20* (p. 921–946). Mykolo Romerio universiteto leidybos centras.

18. Dunajevus, E. (2011). *Asmeninių socialinių paslaugų sistemos raida pokomunistinėje Lietuvoje* (Daktaro disertacija). Prieiga internete per internetą <https://epublications.vu.lt/object/elaba:2046246/> [žiūrėta 2026-01-05].
19. Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Polity Press.
20. Esu. (1996). *Sodra šiandien. Esu*, 4.
21. Esu informacija. (2002). Socialinė apsauga pasaulyje. *Esu*, 6.
22. Fenger, H. J. M. (2007). Welfare regimes in Central and Eastern Europe: Incorporating post-communist countries in a welfare regime typology. *Contemporary Issues and Ideas in Social Sciences*, 3(2), 1–30.
23. George, V. (1978). *Social security in the Soviet Union*. *Canadian Journal of Social Work Education / Revue canadienne d'éducation en service social*, 4(2–3), 6–18. Prieiga internete per internetą <https://www.jstor.org/stable/41668916> [žiūrėta 2026-01-05].
24. Giddens, A. (1998). *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. Cambridge: Polity Press.
25. Grebliukas, V. (1991). Kuo svarbus socialinio draudimo įstatymas? (interviu su V. Kunca). *Sodra*, 2.
26. Grebliukas, V. (1993). Bedarbio pašalpa – ar tai išsigelbėjimas? *Sodra*, 9.
27. Grebliukas, V. (1993). Pagalba šeimai – duoklė tautos ateičiai (interviu su S. Trilikausku). *Sodra*, 11.
28. Grebliukas, V. (1995). Reformų kelias nėra lengvas (interviu su T. Medaiskiu). *Sodra*, 6.
29. Grencevičius, Č. (1998). Taip gyvenome – pernai ir anksčiau. *Esu*, 21.
30. Grencevičius, Č. (1999). Taip gyvenome – pernai ir anksčiau (skyrius „Nedarbo kreivė“). *Esu*, 21.
31. Grencevičius, Č. (2000). ...Ir „Sodros“ dešimtmetis (interviu su V. Kunca). *Esu*, 4.
32. Grigas, A. (1999). O pas kaimynus – taip... *Esu*, 14.
33. Guogis, A. (1997). Socialinė apsauga užsienyje. *Esu*, 23.
34. Guogis, A. (1999). Kodėl vengiama socialinių mokesčių? *Esu*, 3(176)–4(177).
35. Guogis, A. (2000). *Socialinės politikos modeliai*. Vilnius.
36. Guogis, A. (2002). Dėl Lietuvos socialinės politikos modelio. *Politologija*, 4, 3–18.
37. Guogis, A. (2008). Dėl Lietuvos socialinės apsaugos sampratos. *Viešojo politika ir administravimas*, 26, 9–18.
38. Guogis, A., Bernotas, D., & Uselis, D. (2000). *Lietuvos politinių partijų samprata apie socialinę apsaugą*. Vilnius.

39. Hajer, M. A. (1993). *Discourse coalitions and the institutionalization of practice: The case of acid rain in Great Britain*. *Policy Sciences*, 26(1), 43–76. Prieiga internete per internetą <https://doi.org/10.1007/BF00999713> [žiūrėta 2026-01-05].
40. Heinrich, A., Kaminska, M. E., Pleines, H., & ten Brink, T. (red.). (2025). *The generosity of social policies in socialist and post-socialist states*. Prieiga internete per internetą. <https://doi.org/10.1007/978-3-031-87733-9> [žiūrėta 2026-01-05].
41. Heinrich, A. (2025). *System without a master plan: The Soviet welfare model*. In A. Heinrich, M. E. Kaminska, H. Pleines, & T. ten Brink (red.), *The generosity of social policies in socialist and post-socialist states* (pp. 17–48). Springer. Prieiga internete per internetą <https://doi.org/10.1007/978-3-031-87733-9> [žiūrėta 2026-01-05].
42. Hu, A., & Manning, P. (2010). The global social insurance movement since the 1880s.
43. Jakimčikas, S. (1990). Naujas įstatymas ir pensijos. *Sodra*, 1.
44. Jankauskienė, D. (2010). Sveikatos politikos raida ir tendencijos. In 1990 m. Kovo 11-osios Lietuva: valstybės atkūrimo dvidešimtmetis (1990–2010) (pp. 845–867). Mykolo Romerio universitetas.
45. Judeikis, R. (1993). Gyvenimas blogėja. *Sodra*, 10(39).
46. Jungtinių Tautų vystymo programa. (1995). *Pranešimas apie žmogaus socialinę raidą Lietuvoje 1995*. Vilnius.
47. Jungtinių Tautų vystymo programa. (1996). *Žmogaus socialinė raida ir gyvenamoji aplinka 1996*. Vilnius.
48. Juškevičius, J. (2010). Asmens sveikatos priežiūros teisinio reguliavimo raidos bruožai. In 1990 m. Kovo 11-osios Lietuva: valstybės atkūrimo dvidešimtmetis (1990–2010) (pp. 627–649). Mykolo Romerio universitetas.
49. Kairelis, R. (1995). Pakeliui į Europą – nuo proceso – prie rezultatų. *Esu*, 4.
50. Kriauciūnienė, Ž. (1996). Europos socialinė chartija. *Esu*, 24.
51. Kriauciūnienė, Ž. (1997a). Davė Dievas dantis, reikia ir kriaušlio. *Esu*, 11(136).
52. Kriauciūnienė, Ž. (1997b). Šventas ligonių kasos naivumas, arba Kas turi atliekamus 28 milijonus? *Esu*, 15–16.
53. Kriauciūnienė, Ž. (1998). Nuosmukio laikotarpis baigėsi. *Esu*, 12.
54. Kriauciūnienė, Ž. (1999). Radikalių sprendimų reikmė. *Esu*, 21.
55. Krupenkaitė, P. (1998). Juodieji rinkos šešėliai. *Esu*, 13.
56. Kunca, V. (1991). Valstybinis socialinis draudimas ir rangos sutartis. *Sodra*, 3(8).
57. Kunca, V. (1993). Pensijinio aprūpinimo sistemos privatizavimas. Čilės variantas. *Sodra*, 11.
58. Kunca, V. (1999). Už mūsų milijonas pensininkų (skyrius „Karčios pamokos“). *Esu*, 15.

59. Kuraitis, M. (1997a). Nelinksma statistika. *Esu*, 15–16.
60. Kuraitis, M. (1997b). „Sodra“ ir Valstybinė darbo inspekcija vienija jėgas prieš nelegalų darbą. *Esu*, 15–16.
61. Kuraitis, M. (1998). Ar greitai „Sodros“ ir Užimtumo fondo skyrybos? *Esu*, 8.
62. Kuraitis, M. (1998). Kaimas: mokytis išvengti nedarbo. *Esu*, 9.
63. Lazutka, R. (1995). Atsigręžkime atgal. *Esu*, 1.
64. Lazutka, R. (1996). Senatvės krizė ir Pasaulio banko „patarimai“. *Esu*, 20.
65. Lazutka, R. (1998a). Kaip suderinti socialinio draudimo ir privačias pensijas. *Esu*, 17.
66. Lazutka, R. (1998b). Pagrindiniai pensijų organizavimo principai. *Esu*, 7.
67. Lazutka, R. (1999). Skurdo vertinimas ir jo mažinimo priemonės Lietuvoje (pranešimo išvados ir pasiūlymai). *Esu*, 4.
68. Lazutka, R. (2007). Pensijų sistemų raida Lietuvoje. *Filosofija. Sociologija*, 18(2), 64–80.
69. Liepytė, L. (1999). Socialinio draudimo reformos. *Esu*, 24.
70. Lietuvos Respublikos Seimas. (1990 m. spalio 23 d.). *Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio aprūpinimo sistemos pagrindų įstatymas*.
71. Lietuvos Respublikos Seimas. (1991 m. gegužės 21 d.). *Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo įstatymas*.
72. Lietuvos Respublikos Seimas. (1995). *Dėl Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo pensijų įstatymo pakeitimo ir papildymo* (1995 m. rugsėjo 28 d. Nr. I-1057).
73. Lietuvos Respublikos Seimas. (1997). *Lietuvos Respublikos valstybinių socialinio draudimo pensijų įstatymo 33, 34, 36, 45 straipsnių pakeitimo ir papildymo 45 straipsniu įstatymas* (Nr. VIII–188).
74. Lietuvos Respublikos Seimas. (1999 m. birželio 3 d.). *Lietuvos Respublikos pensijų fondų įstatymas* (Nr. VIII-1212).
75. Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerija. (1996 m. birželio 21 d.). *Bedarbių registravimo, pašalpų jiems skyrimo ir mokėjimo tvarka* (Įsakymas Nr. 76).
76. Lietuvos Respublikos Vyriausybė. (1990). *Dėl įstaigų akreditavimo valstybiniam socialiniam draudimui vykdyti* [Nutarimas].
77. Lietuvos Respublikos Vyriausybė. (1990 m. rugsėjo 28 d.). *Dėl valstybinio socialinio draudimo įnašų tarifų* [Nutarimas].
78. Lietuvos Respublikos Vyriausybė. (1991 m. liepos 29 d.). *Dėl valstybinio socialinio draudimo įstaigų nuostatų patvirtinimo* [Nutarimas Nr. 303].
79. Lietuvos Respublikos Vyriausybė. (1992 m. sausio 23 d.). *Nutarimas Nr. 40 „Dėl darbo užmokesčio, pensijų ir kitų išmokų padidinimo“*.

80. Mahoney, J. (2001). Path-dependent explanations of regime change: Central America in comparative perspective. *Studies in Comparative International Development*, 36(1), 111–141. [10.1007/BF02687587](https://doi.org/10.1007/BF02687587)
81. Mavrozacharakis, E., & Tzagkarakis, S. I. (2018). Modern welfare state and social democracy: Interdependence and policy importance. *Open Journal of Political Science*, 8(1), 1–14.
82. Medaiskis, T. (1991). Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo įstatymas (komentaras). *Sodra*, 1.
83. Medaiskis, T. (1993). Kokio norime pensijų įstatymo? *Sodra*, 7.
84. Medaiskis, T. (1993). Socialinė apsauga. Padėtis be išeities? *Sodra*, 8.
85. Medaiskis, T. (2002). The viewpoint of Lithuania. In Y. Jorens (Ed.), *The influence of international organizations on national social security law in European Union: The example of old age pensions*. Nomos Verlagsgesellschaft.
86. Medaiskis, T. (2011). Lietuvos socialinės apsaugos sistemos elementų formavimo vingiai (Socialinės politikos grupės veiklos 1996–2000 m. kontekste). *Socialinė raida ir politika*, 2011(9), 199–227.
87. Meidūnas, V. (1997). Kaip gyvensime 2000-aisiais? *Esu*, 13–14.
88. Mikaila, M. (2000). Dešimtmetis: socialinio aruodo grūdai ir pelai. *Esu*, 5.
89. Nazarovas, A. (1997). Nauja kryptis – decentralizuoti socialines paslaugas. *Esu*, 7.
90. Nekrašienė, V. (1994). Sodra: dabartis ir ateitis (interviu su V. Kunca). *Sodra*, 2.
91. Nekrašienė, V. (1995). Kaip perskaičiuosime pensijas. *Esu*, 3.
92. Nekrašienė, V. (1995). Negali duoti daugiau negu turi (interviu su V. Žiūku). *Esu*, 1.
93. Nekrašienė, V. (1996). Ar virš suknelė diržu? *Esu*, 5–6.
94. Nekrašienė, V. (1996). Metai buvo sudėtingi (interviu su V. Kunca). *Esu*, 24.
95. Nekrošius, I., Kunigė, V., & Markevičius, G. (1993). Lietuvos socialinio draudimo reformos vystymo metmenys. *Sodra*, 7(36).
96. Norkus, Z. (2008). *Kokia demokratija, koks kapitalizmas? Pokomunistinė transformacija Lietuvoje lyginamosios istorinės sociologijos požiūriu*. Vilniaus universiteto leidykla.
97. Paukštė, D. (2000). Amžini karai prieš SODRĄ. *Esu*, 3.
98. Perkus, L. (1991). Ar gyventojų užimtumo įstatymas padės bedarbiams? *Sodra*, 3.
99. Perminienė, L. (1996). Skurdas. *Esu*, 15–16.
100. Perminienė, L. (1997). Nauja kryptis – decentralizuoti socialines paslaugas (interviu su A. Nazarovu). *Esu*, 7.
101. Perminienė, L. (1997). Privatūs pensijų fondai: už ir prieš (interviu su R. Lazutka). *Esu*, 4.
102. Perminienė, L. (1999). Našlių pensijos: teisėta, bet ar teisinga? *Esu*, 21.
103. Petrauskas, A. (1996). Kad augtų šalies ekonomika ir kiltų Lietuvos gyventojų gerovė. *Esu*, 9.

104. Petrauskas, A. (1996). Socialinės pašalpos: kam, kada ir kiek. *Esu*, 21.
105. Pierson, P. (2000). *Increasing returns, path dependence, and the study of politics*. *American Political Science Review*, 94(2), 251–267. Prieiga internete per internetą <https://doi.org/10.2307/2586011> [žiūrėta 2026-01-05].
106. Pimpė, A. (1999). Senka ir darbo rinkos versmės. Kaip atgaivinti? *Esu*, 17.
107. Powell, M., & Barrientos, A. (2011). *An audit of the welfare modelling business*. *Social Policy & Administration*, 45(1), 69–84. Prieiga internete per internetą <https://doi.org/10.1111/j.1467-9515.2010.00754.x> [žiūrėta 2026-01-05].
108. Reisigl, M., & Wodak, R. (2017). *The discourse–historical approach (DHA)*.
109. Sakalas, A. (1996). Vaikai – mažiausiai apsaugota visuomenės dalis (interview parengė V. Greblikas). *Esu*, 10.
110. Schmidt, V. A. (2008). *Discursive institutionalism: The explanatory power of ideas and discourse*. *Annual Review of Political Science*, 11, 303–326. Prieiga internete per internetą <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.060606.135342>
111. Simonsen, P. (1996). Socialinis draudimas Vakarų Europoje (parengė D. Čepienė). *Esu*, 10.
112. Socialinės apsaugos ir darbo ministerija. (1999). *Socialinis pranešimas 1998*. Vilnius.
113. Socialinės apsaugos ir darbo ministerija. (2001). *Socialinis pranešimas 2000*. Vilnius.
114. Sodros pajamų ir išlaidų augimas (1991–1996 m.). (1997). *Esu*, 13–14.
115. Stankūnienė, V., & Jasilionis, D. (Eds.). (2009). *The Baltic countries: Population, family and family policy*. Institute for Social Research.
116. Stankevičius, M. (1996). Sveikinimas. *Esu*, 7.
117. Straguskienė, L., & Kiburytė, V. (1996). Apgaudinėti madinga. *Esu*, 13.
118. Svirbutavičiūtė, A. (1997). Audito išvadų karuselėje – „Sodros“ perspektyvų šviesa. *Esu*, 18.
119. Svirbutavičiūtė, A. (1997). Žingsnis po žingsnio – šiuolaikinio draudimo link (interview su V. Kunca). *Esu*, 22(147).
120. Šapiro, Z. (1993). Socialinio draudimo lėšas reikia taupyti. *Sodra*, 1.
121. Šatkuvienė, V. (1995). Kas blogesnio, Eks premjere? (interview su G. Vagnoriumi). *Esu*, 1.
122. Šatkuvienė, V. (1995). Pažvelkime plačiau (interview su J. Beinortu). *Esu*, 1.
123. Šatkuvienė, V. (1996). Diktofonas (pokalbis su V. Kunca). *Esu*, 7(108).
124. Šatkuvienė, V. (1997). Ministrės žodis tapo... pinigais. *Esu*, 20.
125. Šatkuvienė, V. (1997). Pirmasis pusmetis – 10 balų (su didžiausiu plusu) (interview su I. Degutiene). *Esu*, 13–14.
126. Šatkuvienė, V. (1997). Pokalbis su Algirdu Sysu. Man pasakė: „Nepersistenk, vaikinė“ (interview). *Esu*, 9.

127. Šatkuvienė, V. (1998a). Kodėl imperatorius nenubaudė kalvio? *Esu*, 8.
128. Šatkuvienė, V. (1998b). Pensijų fondai – finišo tiesiojoje (interview su V. Sviliene). *Esu*, 16.
129. Šatkuvienė, V. (1998c). Reforma – kaip operacija: skausminga, bet naudinga. *Esu*, 4.
130. Šatkuvienė, V. (2000). Atvirai apie valstybės bėdą ir gėdą. *Esu*, 1.
131. Šatkuvienė, V. (2000). SODRA: 10-mečio slenkstis ir slenksčiai (interview su I. Degutiene). *Esu*, 6.
132. Šatkuvienė, V. (2000). Svarbiausia, kad SODRA yra (interview su L. Palšimiete). *Esu*, 5.
133. Šileika, A. (2011). 20 metų socialinės politikos tyrimų baruose (metodologinis aspektas). *Socialinė raida ir politika*, 2011(9), 7–31.
134. Štujkienė, D. (1996). Gydysimės nemokamai? *Esu*, 23.
135. Triemants, D. (1995). Draudimo reformos Latvijoje (interview parengė V. Greblikas). *Esu*, 4.
136. Ūsas, V. (1997a). Kam panaudotos Užimtumo fondo lėšos? *Esu*, 5.
137. Ūsas, V. (1997b). Lietuvos ir Danijos draugystė. *Esu*, 13–14.
138. Ūsas, V. (1997c). Pasaulio banko projektas Lietuvoje. *Esu*, 13–14.
139. Ūsas, V. (1998). Vokietija ir toliau remia Lietuvą. *Esu*, 14.
140. Vaišnoras, R. (1993). Kam reikalingi „Sodrai“ tarptautiniai ryšiai. *Sodra*, 10.
141. Valstybinio socialinio draudimo valdyba. (1992). Rugpjūčio 4–6 dienomis Lietuvoje vyko tarptautinė konferencija „Socialinis draudimas“. *Sodra*, 8.
142. Valstybinio socialinio draudimo valdyba. (1993). Valstybinio socialinio draudimo biudžeto prognozė 1993 metams. *Sodra*, 13–14(42–43).
143. Visokavičienė, B. T. (1998). Kodėl stringa privačių pensijų fondai. *Esu*, 11.
144. Vytenas, G. (1994). Mūsų interview: Kas bus naujo socialinės apsaugos sferoje 1994 metais? (interview su M. Stankevičiumi). *Sodra*, 1.
145. Žalimienė, L. (2011). Socialinio darbo profesijos ir socialinių paslaugų sistemos ištakos Lietuvoje: Darbo ir socialinių tyrimų institute atliktų tyrimų 1997–2002 m. apžvalga. *Socialinė raida ir politika*, 2011(9), 173–197.
146. Žatkevičius, E. (1998). Socialinio draudimo perspektyvos. *Esu*, 1(150).

Priedai

Priedas 1. Klausimyno gairės ekspertams.

1. Socialinės apsaugos sistemos būklė po 1990 m.

- 1.1. Kokie buvo ryškiausi iššūkiai Lietuvai perėjus nuo sovietinio aprūpinimo prie privalomojo socialinio draudimo?
- 1.2. Ar Jums pradėjus dirbti teko susidurti su sovietinės sistemos palikimu socialinės apsaugos srityje? Kuriuos elementus buvo sunkiausia pakeisti?
- 1.3. Kokios reformos tuo metu, Jūsų akimis, buvo būtinos įgyvendinti kuo skubiau socialinėje apsaugoje?

2. Pensijų sistemos kūrimas ir reformos

- 2.1. Kaip Jūs vertinate 1995 m. pensijų reformą – kokie buvo pagrindiniai jos tikslai ir didžiausi įgyvendinimo iššūkiai?
- 2.2. Rengiant 1995 m. Pensijų įstatymą buvo siekta, kad pensijos dydis priklausytų nuo stažo ir uždarbio, tačiau atsirado privilegijuotų grupių – karininkų, mokslininkų, prokurorų ir kt., kuriems papildomos pensijos buvo mokamos iš valstybės biudžeto. Kaip Jūs manote, ar toks privilegijų išlaikymas nepažeidė socialinio draudimo principų?
- 2.3. Nuo 1995 m. Pasaulio bankas Lietuvai siūlė trijų pakopų pensijų sistemą, tačiau antroji privalomoji pakopa pirmuoju nepriklausomybės dešimtmečiu taip ir nebuvo įteisinta. Kaip manote, kokios buvo pagrindinės priežastys, dėl kurių tuo metu neįgyvendinta antroji pakopa?
- 2.4. Kaip Jūs vertinate verslo ir liberalių organizacijų, tokių kaip Laisvosios rinkos institutas ar Pramonininkų konfederacija, įtaką pensijų reformos procesui?

3. Finansavimo iššūkiai

- 3.1. Kokios buvo pagrindinės socialinės apsaugos finansavimo problemos tuo laikotarpiu?
- 3.2. Kokiais metais ar etapais šie sunkumai labiausiai išryškėjo?
- 3.3. Kaip buvo sprendžiamas „Sodros“ biudžeto disbalansas ir ar šie sprendimai buvo tvarūs?

4. Vidinių grupių ir politinių jėgų įtaka

- 4.1. Kokios ideologinės nuostatos vyravo valdančiajame politiniame elite socialinės politikos atžvilgiu? Kokias ideologines nuostatas palaikėte jūs?

Priedo 1 tęsinys kitame puslapyje.

Priedo 1 tęsinys.

4.2. Ar tuo metu matėsi ryškių nesutarimų tarp politinių jėgų dėl socialinio draudimo modelio ir finansavimo?

4.3. Ar, Jūsų manymu, įvairios interesų grupės – verslo organizacijos, profesinės sąjungos, tokios institucijos kaip Laisvosios rinkos institutas – turėjo realios įtakos socialinės apsaugos reformoms ir sprendimų priėmimui tuo laikotarpiu?

5. Tarptautinė įtaka ir bendradarbiavimas

5.1. Kaip apibūdintumėte tarptautinę orientaciją ankstyvuoju reformų laikotarpiu – su kokiomis šalimis ar institucijomis buvo bendradarbiauta?

5.2. Kaip šis bendradarbiavimas paveikė Lietuvos socialinės politikos kryptį?

5.3. Kiek, Jūsų nuomone, tarptautinės organizacijos (Pasaulio bankas, TVF, EBPO) darė įtaką Lietuvos socialinės apsaugos reformoms?

6. Komunikacija ir visuomenės informavimas

6.1. Kaip Jūs vertinate socialinės apsaugos institucijų komunikaciją su visuomene pirmaisiais nepriklausomybės metais? Ar visuomenei pakako informacijos apie vykstančias reformas ir jų tikslus?

6.2. Kaip Jūs vertinate žiniasklaidos ir viešosios erdvės vaidmenį formuojant požiūrį į socialinės apsaugos reformas?

6.3. Kokią reikšmę, Jūsų nuomone, turėjo Valstybinio socialinio draudimo fondo valdybos leidiniai „Sodra“ ir „Esu“ informuojant visuomenę apie socialinės apsaugos politiką ir vykdomas reformas?

7. Apibendrinimas ir ilgalaikė perspektyva

7.1. Kaip Jums atrodo, kokia buvo pagrindinė Lietuvos socialinės politikos kryptis pirmajame nepriklausomybės dešimtmetyje?

7.2. Kokie 1990–2000 m. sprendimai, Jūsų manymu, labiausiai nulėmė dabartinę socialinės apsaugos sistemą?

7.3. Ar pirmuoju nepriklausomybės dešimtmečiu sukurta socialinės apsaugos sistema, Jūsų manymu, tapo tvariu sistemos pagrindu?

Paternalistinis diskursas	Kodo pavadinimas	Kodo apibrėžimas	Citata
	Valstybė rūpinasi visais	Socialinė apsauga vaizduojama kaip visuotinis valstybės rūpestis.	„socialinė apsauga turi apimti visus – nuo gimimo iki mirties.“ (Esu, 1995, 1).
			„Socialinė apsauga – tai priemonių sistema, kuria valstybė rūpinasi žmogumi, kad jis nebūtų paliktas likimo valiai. Ji turi apimti visus – nuo gimimo iki mirties.“ (Sodra, 1993, 10).
			„būtina užtikrinti išmokų mokėjimą nepaisant finansinių sunkumų.“ (Sodra, 1993,1)
			valstybė privalo padėti ir nepalikti pusbadžiu“ (Sodra, (1993,8)
	Valstybė garantuoja saugumą	Socialinė apsauga pristatoma kaip garantijų sistema, kurioje net esant draudimui galutinis „užnugaris“ ir atsakomybė tenka valstybei.	„valstybinis socialinis draudimas garantuoja socialinę apsaugą visiems piliečiams“. (Sodra, 1991,3)
			„valstybės biudžetas yra socialinio draudimo fondo garantas“. (Esu, 1997, 18)
			„būtiniausiū garantu ir „stabilumo granatu krizėse“ (Esu, 2000, 4).

	Skurdas kaip valstybės gėda	skurdas ir socialinė atskirtis apibūdinami kaip moralinis valstybės įvertinimas, rodantis jos nesėkmę apsaugant piliečius.	„skurdas yra kiekvienos valstybės gėda.“ (<i>Esu</i> , 2000, 1)
			„ar skurdas, kuris prislegia didelę dalį Lietuvos gyventojų, buvo objektyviai neišvengiamas? Ar už tai neatsakingi tie valdžios valdininkai, kuriems žmonės patikėjo tautos ir savo likimą?“ (<i>Esu</i> , 1996, 15 – 16)

Priedas 3. Solidarumo ir socialinio teisingumo diskursas

Solidarumo ir socialinio teisingumo diskursas	Kodo pavadinimas	Kodo apibrėžimas	Citata
	Solidarumas kaip bendras įsipareigojimas	Socialinė apsauga rėminama kaip kolektyvinis veiksmas, kurį koordinuoja valstybė	pagalba turi būti teikiama bendromis visos visuomenės pastangomis“ (<i>Sodra</i> , 1993, 11)
			VSD biudžetas bendras katilas, iš kurio gaus visi.“ A. Misevičius (<i>Sodra</i> , 1991, 3)
			„Socialinio draudimo sistema gali veikti tik tada, kai kiekvienas supranta, savo pareigą mokėti įmokas. Tai bendras reikalas, o ne vien valstybės“ (<i>Esu</i> , 1996, 18)
	Kartų solidarumas	Pensijų sistema grindžiama nenutrūkstamu finansiniu susitarimu, kurioje	„pensijų sistema paremta paprastu solidarumo principu: šiandien dirbantieji išlaiko pensininkus, rytoj juos išlaikys kiti.“ (<i>Esu</i> , 1996, 2)

		dirbantieji išlaiko pensininkus.	„socialines įmokas moka dirbančioji karta ir iš jų finansuojamos pensijos.“ (<i>Esu</i> , 1997,4)
	Moralinis įsipareigojimas	Įmokų mokėjimas suprantamas kaip moralinė pareiga ir pareigos gąžinimas visuomenei už ankstesnę globą.	„Laikas mokesčius paversti ne tik materialine, bet ir morale mūsų gyvenimo kategorija.“ (<i>Esu</i> , 20, 1999)
			„dirbančioji karta nejaučia pareigos grąžinti vyresniajai kartai skolos bei garantuoti tėvams orumą“ (<i>Esu</i> , 8, 1997)
			„Jeigu šiandien tu nemoki mokesčių, pirmiausia apvagi kitus, savo artimuosius (<i>Esu</i> ,1997, 2)
			„Vengimą mokėti traktuoti kaip atsisakymą garantuoti vyresniosios kartos konstitucines teises“ (<i>Esu</i> , 1995, 1)
	Solidarumas kaip demokratinis susitarimas	Perskirstymas pateikiamas kaip demokratiškai sutartas procesas, o ne vien priverstinis mechanizmas.	Dėl perskirstymo turi būti demokratiškai susitarta, pripažįstant interesus ir teises (<i>Esu</i> , 1995, 6)
	Privilegijų kritika	Išskirtinės pensijos tam tikroms grupėms vertinamos kaip pažeidžiančios socialinį teisingumą.	„Privilegiuotos pensijos pažeidžia socialinį teisingumą“. „Deja, suinteresuotos struktūros, remdamosi savo profesiniu išskirtinumu, šį papildomą aprūpinimą išplėtė tiek, kad iš

			normalios reikšmės jis virto privilegija. Iš kurios galima gauti kelis ar keliolika didesnę už paprastą pensiją.“ (<i>Esu</i> , 1995, 1).
			„Sąjūdžio aušroje mes smerkėme bet kokias privilegijas, kurias sovietiniais laikais turėjo partiniai veikėjai; tarp jų ir vadinamąsias personalines pensijas, gerokai pranokusias eilinių piliečių pensijas. Tačiau šiandien disproporcija tarp „eilinių“ ir „nusipelnusiųjų“ gaunamų pensijų yra nepalyginamai didesnė“. (<i>Esu</i> , 1997, 9).

Priedas 4. Individualios atsakomybės diskursas.

	Kodo pavadinimas	Kodo apibrėžimas	Citata
Individualios atsakomybės diskursas	Atsakomybės prisiėmimas	Akcentuojama, kad asmuo turi pats prisiimti iniciatyvą už savo gyvenimą, o ne pasyviai laukti valstybės pagalbos.	„apie savo rytdieną žmogus pirmiausiai turi galvoti pats. (<i>Esu</i> , 1995, 2).
			„Socialinio draudimo sistema gali veikti tik tada, kai kiekvienas supranta, savo pareigą mokėti įmokas. Tai bendras reikalas, o ne

			vien valstybės“ (<i>Esu</i> , 1996, 18).
			„Vogdamas iš valstybės – vagi iš savęs“ (<i>Esu</i> , 1997, 2).
			„Pensijos dydis, kaip ir gyvenimo kokybė, priklauso nuo mūsų pačių sprendimų“. (<i>Esu</i> , 1996, 3).
	Socialinis saugumas kaip asmens teisė ir investiciją į ateitį	Socialinės išmokos traktuojamos kaip tiesioginis asmens indėlio rezultatas, o ne valstybės dovana ar nemokama parama.	„socialinis saugumas yra ne dovana, o iš anksto apmokėta teisė“ (<i>Sodra</i> , 1995, 6).
			„socialinis draudimas yra ne mokesčių mokėjimas, o tam tikra investicija į savo ateitį.“ (<i>Sodra</i> , 1994, 1).
			„Pareiga mokėti įmokas nėra našta — tai investicija į savo ir artimųjų saugumą.“ (<i>Esu</i> , 1996, 2).
			„kiekvienas pilietis, kol yra darbingas, turi turėti galimybę dalį pinigų atidėti senatvei“ (<i>Esu</i> , 1995, 1).
	Valstybės vaidmens ribotumas	Valstybė įreminama kaip pagalbininkė tik tiems, kurie objektyviai negali pasirūpinti savimi.	„pagalba teikima tik tiems, kurie dėl objektyvių sąlygų savimi

			pasirūpinti negali“ (<i>Sodra</i> , 1993, 11).
			„sveikam darbingam žmogui nereikia globėjų“ (<i>Sodra</i> , 1995, 6).

Priedas 5. Europietizacijos ir modernizacijos diskursas.

Europietizacijos ir modernizacijos diskursas	Kodo pavadinimas	Kodo apibrėžimas	Citata
	Tarptautinė pripažinimas kaip legitimumo šaltinis	Narystė tarptautinėse organizacijose komunikuojama kaip progreso ir pripažinimo įrodymas.	„Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo valdybą priimti ISSA nare prisidės prie socialinio draudimo sistemos stiprinimo.“ (<i>Sodra</i> , 1992, 1).
			„mūsų Pensijų fondų įstatymo projektas laikytinas net pavyzdiniu ir bus rekomenduojamas visoms pokomunistinėms Rytų regiono šalims.“ (<i>Esu</i> , 1998, 16)
			„nusipelnėme Europos Sąjungos pagarbą, ryždamiesi įkurti aukščiausio lygio Trišalę tarybą“ (<i>Esu</i> , 1955, 4).

	Pasirengimas ES narystei	Kodas apima teiginius, kuriuose europėjimas pristatomas kaip užduočių/planų vykdymas: teisės derinimas, direktyvos, standartai.	Pagrindinis mūsų ministerijos bei Lietuvos Respublikos įstatymų harmonizavimo tikslas – suderinti įstatymus su ES direktyvomis (<i>Esu</i>, 1995, 4). mūsų laukia milžiniškas darbas: šią Chartiją ratifikuoti, derinti su mūsų įstatymais.“ (<i>Esu</i>, 1998, 18). „integravimasis yra neišvengiamas procesas, kuriam reikia ruoštis.“ (<i>Esu</i>, 1998, 8). „Europos Sąjungai yra svarbu, kad visos šalys, norinčios prie jos prisijungti, perimtų europinę socialinės politikos sistemą ir atitiktų jos principus tiek įstatymų, tiek ir jų įgyvendinimo prasme.“ (<i>Esu</i>, 1995, 4).
	Institucinė tapatybė: „Sodra“ kaip moderni ir europietiška	Institucija konstruoja save kaip modernią, kompetentingą ir lygiavertę europinę partnerę.	„Lietuva jau yra lygiavertė partnerė, kurios nebereikia mokyti.“ (<i>Esu</i>, 1997, 6) „Tai žingsnis į modernią socialinio draudimo sistemą.“ (<i>Sodra</i>, 1994, 2).

			1996 m. gruodžio 31 dienos balansas parodo tikrą ir teisingą finansinę būklę pagal tarptautinius apskaitos standartus. (<i>Esu</i>, 1997, 18)
			„Įdiegę naujus reikalavimus, valdyme pakilsime bent vienu laipteliu aukščiau.“(<i>Esu</i>, 1997, 18)