

**PASITENKINIMAS DEMOKRATIJA,  
GEROVĖ IR VIEŠOJI POLITIKA:  
GEROVĖS VALSTYBĖS KŪRIMO  
PERSPEKTYVOS LIETUVOJE**

*KLAUDIJUS MANIOKAS*

Nors ryšys tarp gerovės ir demokratijos nėra tiesioginis, jis leidžia pakankamai tvirtai teigti, kad pasitenkinimo demokratija problemas galima spręsti viešosios politikos priemonėmis. Lietuvos gyventojai, laikantys save pralaimėjusiais po visų perėjimo reformų, yra nepatenkinti savo socialiniu-ekonominiu statusu ir nebenori laukti. Artimiausiu metu Lietuvoje neišvengiamos atrodo reformos, susijusios su socialinio saugumo ir gerovės tinklo bei infrastruktūros plėtra ir perskirstymo apimčių didinimu. Visas atitinkamas kompensacines priemones galima sieti su gerovės valstybės kūrimu Lietuvoje. Ypatingas dėmesys peržiūrint viešąją politiką Lietuvoje turėtų būti skiriamas regioninių skirtumų mažinimui, darbo vietų ir socialinės apsaugos infrastruktūros kūrimui. Atsižvelgiant į Lietuvos biudžeto apribojimus, būtina imtis mokestinės bazės plėtimo ir mokesčių administravimo gerinimo veiksmų. Antra svarbi sritis yra dalinis ES paramos programavimo ir įgyvendinimo decentralizavimas naudojantis galimybėmis, kurias suteikia ES sanglaudos politikos reforma. Trečia sritis yra horizontalios regioninės politikos įgyvendinimas Lietuvoje. Teisinės ir organizacinės prielaidos tam yra sukurtos.

---

Klaudijus Maniokas – Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų instituto docentas (el. paštas: k.maniokas@estep.lt).

© Klaudijus Maniokas, 2005

Straipsnis įteiktas redakcijai 2005 m. balandžio 29 d.

Straipsnis pasirašytas spaudai 2005 m. gegužės 24 d.

### ***Įvadas: narystė ES ir NATO bei nauji iššūkiai***

Lietuva 2004 metais tapo ES ir NATO nare. 2003 metų Europos Komisijos pranešime dėl narystės ES įsipareigojimų vykdymo Lietuva buvo įvertinta kaip vykdanči narystės įsipareigojimus ir kaip viena iš dviejų geriausiai narystei ES pasirengusių šalių. Pastaraisiais metais Lietuva taip pat yra viena dinamiškiausiai besivystančių valstybių Europoje ir pasaulyje. Lietuvos ekonomikos augimas 2003 metais buvo sparčiausias iš Europos valstybių. Tačiau tuo pat metu Lietuvoje nemažėja visuomenės nepasitenkinimas esama padėtimi. Tai rodo tiek nepasitenkinimas politika, rinkėjų pareiškiamas per kiekvienus rinkimus<sup>1</sup>, tiek menkas pasitikėjimas pagrindinėmis valstybės institucijomis, ypač Seimu ir politinėmis partijomis. Jį galima paaiškinti konkrečiomis ekonominėmis ir socialinėmis priežastimis, į kurias 2003 metų vasarą atkreipė dėmesį Tarptautinis valiutos fondas (toliau – TVF). Pirmiausia išryškėjo atotrūkis tarp Vilniaus ir kitų šalies miestų bei regionų. Antra, lieka didžiuliai skirtumai tarp didžiausias ir mažiausias pajamas gaunančių gyventojų. Nedarbo lygis taip pat yra aukštas, ypač kai kuriuose regionuose. Bedarbio pašalpos sudaro vos 0,4 procento bendrojo vidaus produkto (toliau – BVP), o socialinės paramos sistema neefektyvi. TVF taip pat konstatavo, kad Lietuvoje vis nepradedama reali sveikatos apsaugos reforma ir – nepaisant šiai institucijai tradiciškai būdingo rūpesčio makroekonominiu stabilumu bei valstybės dalies ekonomikoje problema – atkreipė dėmesį ir į tai, kad didelė problema yra biudžeto pajamų surinkimas ir jų paskirstymo efektyvumas, ypač socialinėje bei sveikatos apsaugos srityse<sup>2</sup>.

### ***Lietuvos socialinė-politinė raida kaimynių kontekste: ekonominės ir politinės transformacijos sėkmės ir nesėkmės***

Palyginti su kitomis pokomunistinėmis Vidurio ir Rytų Europos šalimis, nepaisant gana ryškaus pasitenkinimo augimo paskutiniaisiais me-

tais, Lietuvos gyventojai yra tarp tų, kurie labiausiai nepatenkinti savo padėtimi (kartu su Slovakija, Bulgarija, Rumunija ir Lenkija)<sup>3</sup>. Ir nors paskutiniaisiais metais daugiau nei pusė Lietuvos gyventojų manė, kad reikalai pas mus iš esmės krypsta į gerąją pusę, daugiau kaip pusė gyventojų teigė esą nepatenkinti tuo, kaip šalyje veikia demokratija<sup>4</sup>.

Nepasitenkinimą esama padėtimi, nepasitikėjimą politinėmis institucijomis Lietuvoje ypač aiškiai rodo rinkiminis elgesys. Parlamento institucionalizacijos lygis, kurį lemia ir parlamentarų perrenkamumas, yra žemas<sup>5</sup>. Tą pačią tendenciją rodo 2004 metais Lietuvoje vykę rinkimai į Europos Parlamentą bei rinkimai į Seimą. 2004 metų liepą atliktas visuomenės nuomonės tyrimas parodė, kad Seimo rinkimuose net 41,5 procentų rinkėjų (respondentų) turėtų balsuoti už politikus, ketinančius radikaliai keisti dabartinę politiką<sup>6</sup>. Taip rinkėjai ir padarė – perrinko daugiau kaip pusę parlamento narių. Nors per pastaruosius rinkimus valdančioji koalicija triuškinamo pralaimėjimo nepatyrė, tesurinko vos ketvirtį balsų.

Tokią padėtį galima laikyti didėjančių regioninių ir socialinių skirtumų padariniu ir aiškinti teritorinių problemų koncentracija bei nepakankama socialine infrastruktūra Lietuvoje. Pas mus ši tema nėra rimtai nagrinėta, tačiau neliko visai be dėmesio. Kalbant apie netolygias gerovės pasiskirstymo visuomenėje ir ypač skurdo tyrimų iniciatyvas Lietuvoje dera pažymėti, kad pagrindiniai ir vieninteliai tokių tyrimų užsakovai yra Socialinės apsaugos ir darbo ministerija (toliau – SADM) ir tarptautinių organizacijų atstovybės (Jungtinių Tautų Vystymo programa, Pasaulio bankas). Tyrėjai varijuoja tarp akademinė institutų ir nepriklausomų ekspertų grupių. Statistikos departamentas taip pat renka ir kasmet sistemina tam tikrus duomenis, kurie leidžia spręsti apie bendras šio reiškinio tendencijas pagal skurdo ir socialinės atskirties rodiklius<sup>7</sup>.

Išsakomi vertinimai dažnai gerokai skiriasi, ypač rekomendacijų dėl viešosios skurdo mažinimo politikos priemonių lygiu. Vieni rekomenduoja etatistines priemones skurdo padariniams mažinti, artimas socialdemokratiniam gerovės modeliui: siūlomi įvairūs progresyvinio apmokestinimo, pašalpų skirstymo sprendimai, kompleksiskai

derinami su galinčių, bet nenorinčių dirbti skatinimu įgyti tinkamą kvalifikaciją ir susirasti darbą<sup>8</sup>. O kiti, pasitelkę gausią progresyvinio apmokestinimo ir pašalpų skirstymo priemonių kritiką, pabrėžtinai siūlo prevencines strategijas, leidžiančias gyventojams patiems įveikti patiriamą skurdą<sup>9</sup>.

### *Socialiniai-ekonominiai skirtumai ir demokratija*

Demokratijos stabilumo sąlygos nagrinėjamos jau seniai ir plačiai. Atitinkamus tyrinėjimus ypač paskatino demokratizacijos banga visame pasaulyje po Antrojo pasaulinio karo, ypač Lotynų Amerikoje, Rytų Azijoje bei Pietų Europoje. Komunizmo žlugimas ir demokratizacija Vidurio ir Rytų Europoje vėl atnaujino teorines ir praktines diskusijas apie tai, kokios yra būtinos ir pakankamos demokratijos išlikimo sąlygos. Nors išskiriamos įvairios sąlygos ir nevienodai vertinamos, linkstama pripažinti, kad demokratijos stabilumui turi reikšmės organizacinės, socialinės, kultūrinės ir ekonominės sąlygos. Konkrečiai dažnai išskiriama: 1) įvairių interesų agregavimo ir atstovavimo jiems organizacijų stiprumas; 2) pilietinės visuomenės brandumo lygis – pozityviai arba fragmentacijos laipsnis – negatyviai; 3) antidemokratiškos ideologijos ir atminties apie autoritarinę valdymą stiprumas<sup>10</sup>. Šiame tyrime mus domina ekonominių veiksnių įtaka demokratijos raidai. Akademinėje literatūroje šio ryšio svarbą pirmasis nedviprasmiškai išryškino Lipset. Nuo to laiko ekonominis išsivystymas taip pat laikomas svarbia demokratijos stabilumo sąlyga. Nepaneigiamas faktas, kad demokratija ir labiau paplitusi, ir stabilesnė labiau išsivysčiusiose, turtingesnėse šalyse. Yra nemažai išimčių, tokių kaip pokario Japonija, Pietų Korėja, Indija, kai kurios Lotynų Amerikos šalys, tačiau šias išimtis galima paaiškinti.

Demokratijos tyrimai indikuoja, kad demokratijos stabilumui didelę įtaką daro jo palaikymas, daugiausia išreiškiamas pasitenkinimo demokratija lygiu. Jį lemia ne tik agreguotas visos valstybės turtas, bet ir atskirų individų socialinis ir ekonominis statusas. Pokomunistinė-

se šalyse požiūris į demokratiją koreliuoja su atskirų individų požiūriu į savo padėtį vykdytų socialinių ir ekonominių reformų atžvilgiu, t. y. su vadinamųjų laimėtojų ir pralaimėtojų statusu (šis aiškinimas remiasi savanaudiškų individų interesų paradigma). Nuo pajamų ir išsilavinimo ypač priklauso požiūris į rinkos ekonomiką<sup>11</sup>. Šie indikatoriai aiškiai koreliuoja ir su požiūriu į demokratiją: jei tie vadinamieji laimėtojai ir pralaimėtojai nevienodai pasiskirstę geografiškai, galima kelti hipotezę, kad gyvenamoji vieta gali bent iš dalies sąlygoti ir požiūrį į demokratiją. Kita vertus, jei vadinamųjų pralaimėtojų skaičius didesnis nei laimėtojų, kyla politinio stabilumo pavojus. Atitinkamai reformų proceso sėkmė ir politinis palaikymas priklauso nuo visuomenės palaikymo, kuris savo ruožtu priklauso nuo to, ar reformų procesas gali suteikti apčiuopiamą naudą daugumai individų visuomenėje.

Regioniniai skirtumai, susidarę dėl perėjimo reformų, didėjo visose pokomunistinėse šalyse<sup>12</sup>. Centralizuotas struktūrinių fondų naudojimas Vidurio ir Rytų Europoje apskritai ir Lietuvoje konkrečiai šiuos skirtumus gali ne sumažinti, bet dar labiau padidinti<sup>13</sup>. Lietuva šiuo atžvilgiu yra ypač geras pavyzdys. Pastebima ir kita įdomi koreliacija tarp požiūrio į demokratiją ir gyvenamosios vietos. Mažų vietovių gyventojai demokratiją linkę vertinti pozityviau nei didelių<sup>14</sup>.

Šio tyrimo tikslas yra socialinių ir ekonominių skirtumų bei pasitenkinimo demokratija ryšio kontekste pateikti galimą viešųjų politikos priemonių šiai problemai spręsti Lietuvoje apžvalgą. Visuomenės nuomonės tyrimai, socialinių regioninių skirtumų Lietuvoje didėjimo mastai, rinkiminis elgesys ir integracijos į ES poveikio vertinimai sugestijuoja tam tikrų kompensacinio pobūdžio priemonių būtinumą viešojoje Lietuvos politikoje<sup>15</sup>. Žmonės, laikantys save pralaimėjusiais po visų perėjimo reformų, nepatenkinti savo socialiniu-ekonominiu statusu ir nebenori laukti. Narystė ES ir NATO taip pat žymi tam tikrą vilčių ribą. Gyvenimo gerėjimo viltys nebėra atidedamos tolimesiems ateičiai. Be to, atrodo, kad atitinkamoms kompensacinėms priemonėms atsiranda ir tam tikras ekonominis pagrindas, susijęs su

dėl ekonomikos augimo akumuliuojama gerove. Kartu artimiausiu metu neišvengiamos atrodo priemonės, susijusios su socialinio saugumo ir gerovės tinklo bei infrastruktūros plėtra ir perskirstymo apimčių didinimu. Visas atitinkamas kompensacines priemones galima sieti su gerovės valstybės politika.

### *Pasitenkinimas demokratija ir viešoji politika*

Pasitenkinimo demokratija ir viešosios politikos ryšys nevienareikšmis. Tačiau pasitenkinimas demokratija koreliuoja su valstybės ir atskirų individų gerovės lygiu. Atitinkamai viešoji politika, nukreipta į gerovės didinimą, turėtų ilginiui paskatinti ir didesnę pasitikėjimą demokratija. Taigi kaip galima sukurti ekonominę ar gerovės demokratijos pagrindą?

Šiame straipsnyje nesiekama apžvelgti gausybę literatūros apie ekonomikos augimo veiksnius. Tikslas gerokai kuklesnis – pateikti viešosios politikos priemonių sąvadą, kuris susijęs su gerovės ir regionine politika.

### *Gerovė ir perskirstymas Lietuvoje Vidurio ir Rytų Europos kontekste*

Bendrai lyginant Lietuvos ekonominę ir viešąją politiką, ypač krinta į akis Lietuvos bei kitų Baltijos valstybių skirtumas nuo Vidurio Europos valstybių perskirstymo ir atitinkamai gerovės politikos<sup>16</sup>.

Nors visos Vidurio ir Rytų Europos (toliau – VRE ) valstybės pagal viešąsias išlaidas nedaug atsilieka nuo vadinamųjų ES sanglaudos šalių, tokių kaip Ispanija, Portugalija ir Graikija, jos gerokai atsilieka nuo ES-15 vidurkio ir, kas svarbiausia, pastebimi skirtumai tarp pačių VRE valstybių. Lietuva kartu su Rumunija mažiausiai perskirsto lėšų per biudžetą. Tai galima aiškinti mažomis pajamomis, tačiau pažymėtina, kad egzistuoja gana nemaži skirtumai ir tarp šalių, kurių pajamos panašios<sup>18</sup>. Lietuva taip pat pasižymi (ir vėl kartu su Rumu-

*Konsoliduotos bendros pirminės vyriausybės išlaidos 1995–2000*<sup>17</sup>

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Lietuva	31,2	29,9	30,8	34,5	36,0	31,2
Latvija	37,8	38,5	37,3	41,6	42,0	37,7
Estija	41,4	40,1	37,5	38,3	41,4	37,7
ekija	41,8	41,1	40,5	39,8	41,2	43,2
Lenkija	40,4	40,9	41,3	39,5	40,5	40,3
Rumunija	32,8	31,8	29,4	30,0	29,6	30,2
Vengrija	43,1	40,2	39,2	39,8	39,8	40,1
Bulgarija	29,4	31,0	27,9	31,6	35,2	37,7
Slov nija	42,0	41,2	42,1	42,5	42,9	42,7
Slovakija	–	43,4	41,9	39,1	37,1	39,9
VRE valstybi vidurkis	37,7	37,8	36,8	37,7	38,6	38,1
Sanglaudos šali vidurkis	38,0	37,3	36,9	36,8	37,6	36,7
ES-15 vidurkis	46,0	45,6	44,4	43,8	43,8	42,0
OECD* vidurkis	39,0	38,6	37,8	37,6	37,6	36,6
OECD vidurkis be žemynin s Europos	31,7	31,3	30,6	30,8	31,0	30,6

\* Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija.

nija) kaip šalis, skirianti mažiausiai lėšų socialinei apsaugai bei kitoms gerovės politikos sritims.

O dauguma VRE valstybių išlaikė gana gerą socialinių paslaugų finansavimą. Lenkija per 1995–2000 metus atitinkamai gerovei skyrė dvigubai daugiau biudžeto lėšų nei Lietuva. Be to, šios valstybės gerokai anksčiau reformavo ir konsolidavo gerovės politiką reformuodamos sveikatos apsaugą ir socialinę paramą. Vengrijoje ir Čekijoje buvo įsteigti nepriklausomi sveikatos fondai, finansuojami iš atskirų mokesčių<sup>19</sup>, daug anksčiau nei Lietuvoje buvo reformuota pensijų sistema, mažesnis ir švietimo bei sveikatos apsaugos darbuotojų skaičius.

VRE valstybių viešasis sektorius yra mažesnis nei dabartinių ES valstybių narių dydžio, tačiau panašaus į ES sanglaudos šalių viešojo

sektoriaus dydį. Atitinkamai kai kurie analitikai, kartu ir tarptautinės finansinės institucijos, tokios kaip TVF ir Pasaulio bankas, mano, kad bendras viešųjų išlaidų dydis VRE valstybėse yra per didelis. Tačiau Lietuva išsiskiria iš VRE valstybių tiek mažu perskirstymu, tiek mažomis išlaidomis gerovės paslaugoms ir gerovės sektoriaus reformoms.

Narystė ES turėtų paskatinti Lietuvos ir kitų VRE valstybių dėmesį tradicinės gerovės politikos sritimis. Tai ypač aktualu Lietuvai, nes čia, viena vertus, didėja nepasitenkinimas viešąja politika ir institucijomis, o kita vertus – suponuojant ryšį tarp šio nepasitenkinimo ir menko valstybės gerovės funkcijų išplėtojimo – gerovės sfera tiek apimtimi, tiek kokybe atsilieka net nuo daugumos naujų ES narių iš Vidurio ir Rytų Europos. Be to, narystė ES ir NATO paskatins Lietuvos vyriausybę pagrindinį dėmesį skirti vidaus problemoms, tarp kurių aiškiai vyrauja regioniniai ir socialiniai skirtumai. Tačiau dėmesys šiai problemai ir galimi rezultatai priklauso nuo kelių veiksnių, vertų išsamiau panagrinėti. Pirmiausia prireiks laiko problemai suvokti<sup>20</sup>. Tačiau net ją suvokus, reikės nemažai laiko ir pastangų tinkamai suformuluoti, įtraukti į politinę viešosios politikos darbotvarkę ir parengti jai spręsti reikalingas priemones<sup>21</sup>. Jų naudojimą – ir tai yra antrasis veiksnys, nuo kurio priklausys problemos sprendimo efektyvumas – pirmaisiais metais sunkins ir toliau riboti išteklių. Nors Lietuvos ekonomika auga, išdas pildosi lėčiau. O lėšų prireiks finansiniams srautams subalansuoti pirmaisiais narystės metais ir susikaupusiems finansiniams valstybės išipareigojimams, susijusiems su kompensacijomis už žemę, nekilnojamąjį turtą bei indėlių gražinimu, realizuoti.

Atitinkamai ekonominių prielaidų demokratijai kūrimas Lietuvoje daugiausia priklausys nuo ekonominių ir politinių veiksnių, kuriuos ir reikia identifikuoti. Atsižvelgiant į stabilią Lietuvos makroekonominę aplinką, dėl narystės ES padidėsiančias Lietuvos eksporto galimybes bei viešąsias ir privačias investicijas bent vidutiniu laikotarpiu galima tikėtis stabilaus ir greito Lietuvos ekonomikos augimo. Jį turėtų skatinti ir didžiulės vidaus paklausos augimo galimybės, paremtos kreditų augimu. Optimistines ekonomikos augimo prognozes



palaiko ir tarptautinės finansinės institucijos, tokios kaip TVF ir Pasaulio bankas<sup>29</sup>. Tačiau svarbiausias klausimas yra ar ekonomikos augimas proporcingai didins ir viešąsias išlaidas. Lietuvos viešosios išlaidos 5–7 procentiniais punktais mažesnės už VRE ir ES sanglaudos valstybių vidurkį. Tikėtina, kad tiek padidinus viešąsias išlaidas Lietuvoje būtų galima efektyviai spręsti gerovės – ypač sveikatos ir socialinės apsaugos – problemas.

Lietuvos viešosios išlaidos, atsižvelgiant į mokesčių lygį, yra neproporcingai mažos. Tai reiškia, kad mokesčių Lietuvoje didinti nereikia. Viešųjų išlaidų padidinimas pirmiausia sietinas su apmokestinimo politika ir mokesčių administravimo efektyvumu. Išspręsti bazinių adekvačių viešųjų išlaidų dydžio klausimą reikės rimtos politinės valios ar net tam tikro politinio sutarimo dėl mokesčių sistemos iškreipimų, tokių kaip individualios veiklos patento institutas ir žemės ūkio darbuotojų apmokestinimas. Savo ruožtu tokie veiksniai bus galimi lygia greta numatant adekvačius socialinės apsaugos tinklus žemės ūkio darbuotojams ir smulkiesiems prekeiviams. Palankesnes sąlygas tam turėtų sudaryti bendrosios ES žemės ūkio politikos taikymas Lietuvoje, kuris sukurs kvazisocialinį apsaugos režimą smulkiesiems Lietuvos ūkininkams, dirbantiems pusiau natūriniuose ūkiuose, ir bendroji ES muitų bei jų administravimo politika, kuri sumažins stambios kontrabandos mastus ir taip iš dalies pašalins paskatas išlaikyti individualios veiklos patento institutą<sup>23</sup>.

### *Gerovės valstybė ir ES*

Ar Lietuva toliau judės Vakarų Europos valstybių gerovės politikos keliu? Vakarų Europos valstybėse gerovės valstybės tipas nebuvo paremtas aiškiu valstybės valdžios pasirinkimu. Jis buvo ilgos ir permainingos istorinės raidos rezultatas. Išskiriama kairiosios pakraipos partijų svarba, kuri savo ruožtu priklausė nuo samdomų darbuotojų organizuotumo laipsnio, biurokratijos ekspansijos ir socialinės-ekonominės raidos. Dabartinėmis sąlygomis šių veiksnių reikšmė gali būti ribota, ir svarbesni gali būti kiti veiksniai, susiję tiek su Lietuvos

viešosios politikos plėtotės specifika, tiek su šiuolaikinėmis globalizacijos ir europeizacijos tendencijomis.

Vakarų Europos valstybėse gerovės valstybės raidą daugiausia lėmę darbininkų, susijungusių į profsąjungas, judėjimai bei jomis besiremiančios socialdemokratinės partijos Lietuvoje gali būti gana silpni veiksniai dėl dviejų iš esmės globalių tendencijų. Viena vertus, ir Vakarų Europoje, ir visame pasaulyje, ir Lietuvoje dėl vertikalios ir horizontalios darbo jėgos mobilumo pasikeitusioje ekonomikos struktūroje organizuotų samdomų darbuotojų bei jiems atstovaujančių profsąjungų reikšmė labai sumažėjo. Be to, Lietuvoje profsąjungos buvo diskredituotos dėl savo tiesioginio ryšio su valdžia sovietmečiu. Jos iki šiol yra fragmentiškos ir didesnės įtakos šalies politiniam gyvenimui nedaro ir, matyt, nedarys. Antra, ryšys tarp profsąjungų bei kairiųjų politinių judėjimų daugelyje šalių taip pat yra nutrūkęs. Nors Lietuvoje kairiosios partijos ir bandė remtis profsąjungomis<sup>24</sup>, dėl pastarųjų silpnumo tokia taktika nepasiteisino ir vargu ar bus reanimuota. Dėl pačių kairiųjų partijų vaidmens Lietuvoje kuriant gerovės valstybę lieka daug neaiškumų. Jos nesuformulavo eksplicitiškos socialinės ekonomiškai pagrįstos darbotvarkės ir neaišku, ar kitos politinės jėgos nepadarys to anksčiau.

Viešoji politika Lietuvoje plėtojosi ne veikiamą priklausomybės nuo tam tikro istoriškai nulemtą būdą, bet buvo iš esmės perkurta veikiant išoriniams veiksniams, ypač Europos Sąjungos. Kaip tik tai, kad ES neprojektavo Lietuvoje gerovės politikos, iš dalies ir lėmė šios viešosios politikos srities silpnumą mūsų šalyje. Tačiau ES dar gali suvaidinti savo vaidmenį plėtojant gerovės funkcijas. Kadangi Lietuvos valdžia per ilgą prisitaikymo prie ES reikalavimų laikotarpį įprato inspiracijos ieškoti Europos Sąjungoje ir kopijavo *acquis* tiesiogiai ar netiesiogiai implikuojamą viešąją politiką, galima tikėtis, kad ES iniciatyvos, susijusios su šia sritimi, padarys lemiamą įtaką.

ES, matyt, niekada netaps Europos gerovės valstybe. Greičiau priešingai – ekonominės problemos daugelyje ES valstybių narių bei naujųjų narių sukurtas spaudimas ES biudžetui skatins renacionalizuoti net tas rudimentines perskirstomas politikas, kurios šiuo metu eg-

zistuoja ES – žemės ūkio ir regioninę politiką. Tačiau šias renacionalizavimo tendencijas ES lydi kitais reguliavimo metodais paremta integracija. Ryškiausias jos pavyzdys yra Lisabonos strategija, kuri yra tarsi „trečiojo“ Vakarų Europos kelio manifestas. Dėl to ji verta detalesnio aptarimo gerovės valstybės kūrimo Lietuvoje kontekste.

### *Gerovė ir Lisabonos strategija*

Lisabonos strategija, kaip sako jos pavadinimas, buvo priimta 2000-aisiais metais Lisabonos ES Vadovų tarybos susitikime. Jos tikslas – per dešimtmetį ES sukurti konkurencingiausią pasaulyje žinojimu besiremiančią ekonomiką, kurioje ekonomikos augimas būtų tvarus ir susijęs su tvirtesne socialine sanglauda<sup>25</sup>. Įvairiuose strategijos komentaruose bei analizėje, ypač Lietuvoje<sup>26</sup>, akcentuojama ekonominė, o ne socialinė strategijos dalis. Nagrinėjamame gerovės valstybės kontekste verta pažvelgti būtent į ją.

Lisabonos strategija, kaip visa ES teisė, buvo kurta ne naujosioms ES narėms. Joje pateikiama ES valstybių narių konkurencingumo didinimo strategija, kurios esminis elementas yra gerovės valstybės reforma bei investicijos į švietimą ir tyrimus. Nepaisant to, didelė dalis Lisabonos strategijos pasiūlymų, susijusių su socialine politika plačiaja prasme, Lietuvos gerovės valstybės kūrimui gali suteikti reikalingas gaires.

Lisabonos strategija ir vykstanti Vakarų Europos valstybės reforma aiškiai rodo, kad Lietuvoje orientotis į plačios apimties, nelanksčią gerovės valstybę neįmanoma. Viena vertus, tokia gerovės valstybė labai brangi ir sunkiai realizuojama dabartinėmis globalizacijos ir europeizacijos sąlygomis. Kita vertus, dabartinių Vakarų Europos valstybių vargai rodo, kaip sunku tokią valstybę reformuoti. Kalbant apie gerovės valstybės tipus reikia pasakyti ir tai, kad šiuo metu didžiausių sunkumų patiria konservatyvaus tipo gerovės valstybės tokiose šalyse kaip Vokietija ar Prancūzija. Tiek liberalios gerovės valstybės, tiek, paradoksalu, plačiausios apimties socialdemokratinės gerovės valstybės patiria gerokai mažiau problemų. Ypač patraukliai gali atrodyti

skandinaviškojo tipo gerovės valstybių sėkmė: nepaisant globalizacijos ir europeizacijos spaudimo, jos lieka vienos konkurencingiausių pasaulio ekonomikų. Tačiau abejotina, ar jos gali būti geras pavyzdys Lietuvai – socialdemokratinio tipo gerovės valstybės pernelyg remiasi savita istorine raida, kurią pakartoti šiuolaikinėmis sąlygomis beveik neįmanoma. Bent iš pirmo žingsnio artimiausias Lietuvai turėtų būti liberalusis gerovės valstybės modelis.

Liberaliuoju gerovės valstybės modeliu implicitiškai remiasi ir Lisabonos strategija. Nors joje daug dėmesio skiriama visuotiniam užimtumui, vis dėlto skatinama selektyvi, į poreikius orientuota socialinė bei sveikatos apsaugos politika, aktyvi darbo rinkos politika, susieta su švietimo iniciatyvomis – visa tai būdinga būtent liberaliam gerovės valstybės modeliui.

Nors galima abejoti Lisabonos strategijos nuoseklumu ir visų jos siekiamų tikslų suderinamumu, gerovės valstybė remiasi idėja, kad egzistuoja ryšys tarp ekonominio efektyvumo ir socialinės sanglaudos bei gerovės. Juo rėmėsi Vakarų Europos gerovės valstybių raida. Ši ryšį Lisabonos strategija bando išlaikyti. Atitinkamai Lisabonos strategijoje liberalios ekonominės politikos priemonės, tokios kaip verslumo skatinimas, įėjimo į rinką barjerų bei kitų kliūčių verslui mažinimas derinamos su visiško užimtumo politika, tvaria plėtra ir politika, besiremiančia socialine sanglauda bei socialinės atskirties mažinimu.

Lisabonos strategijos užimtumo politikos srityje formuluojamos rekomendacijos iš esmės atitinka šiuo metu Lietuvoje vykdomą aktyvią darbo rinkos politiką, tad šioje srityje reikia tik geresnės ir aiškesnės atitinkamų priemonių tarpusavio koordinacijos bei derinimo su kitomis Lisabonos strategijos priemonėmis. Pagrindinė ligšiolinių Lietuvos bandymų taikyti aktyvią darbo rinkos politiką problema buvo ribota jos apimtis – pirmiausia nedideli išteklių. ES struktūrinė politika, ypač iš Europos socialinio fondo finansuojamos priemonės, turėtų gerokai padidinti aktyviai darbo rinkos politikai skiriamų lėšų kiekį.

Reikia atkreipti dėmesį į tai, kad šios srities Lisabonos rekomendacijos siūlo individualizuoti darbo rinkos politiką tiems žmonėms,

kuriems sunkiausia rasti darbą. Nors politikos individualizavimas susijęs su didesniais jos kaštais<sup>27</sup>, Lietuvoje yra gana aiškiai identifikuojamų labiausiai struktūrinio ilgalaikio nedarbo problemos pažeidžiamų socialinių ir profesinių grupių. Pirmiausia tai pasakytina apie žemės ūkio darbuotojus, priešpensinio amžiaus žmones ir jaunimą. Žemės ūkyje šią problemą iš dalies padės spręsti išitraukimas į bendrą ES žemės ūkio politiką, kaimo plėtros priemonės ir speciali pieno gamybos nutraukimo schema, dėl kurios buvo susitarta Lietuvos derybose dėl narystės ES. Nors šių priemonių, ypač paskutinės, efektyvumą dar reikės patikrinti, verta apsvarstyti galimybę parengti panašias individualizuotas darbo rinkos programas ir kitoms labiausiai pažeidžiamoms socialinėms grupėms<sup>28</sup>.

Socialinės apsaugos politika Lisabonos strategijoje apima ne tik socialinės apsaugos sistemas ir socialinę sanglaudą, bet ir švietimą, mokslą bei tvarios (angl. *sustainable*) plėtros politiką. Švietimo ir mokslo politika iš tiesų tiesiogiai susijusi ir su ekonomikos konkurencingumu, ir su socialine apsauga. Tačiau švietimo srityje Lietuvoje vyko nemažai reformų, kurias dažnai tereikia tęsti. Dėl to šioje srityje Lisabonos rekomendacijos gali ir turi tik patikslinti, o ne iš esmės keisti esamą politiką. Išimtis yra mokslo ir technologijų politika, kuri Lietuvoje kol kas rudimentinės stadijos. Į tvarios plėtros rekomendacijas nereikėtų atsižvelgti. Nors kai kurios jų iš tiesų aktualios Lietuvai, jų įgyvendinimo kaštai tokie dideli, kad artimiausiu metu Lietuvos interesas bus riboti jų transformaciją į privalomuosius reikalavimus. Daugiausia dėmesio reikėtų skirti sveikatos apsaugai, socialinei sanglaudai ir socialinėms apsaugos sistemoms. Prie jų reikėtų skirti ir regioninę politiką, kuri Lietuvoje dėl didėjančių regioninių skirtumų tampa vis aktualesnė.

Sveikatos apsaugos politika Lietuvoje nusipelno ypatingo dėmesio dėl kelių priežasčių. Ši sritis ilgą laiką buvo palikta be vyriausybės dėmesio: reformos buvo dalinės, iki galo nebaigtos, o bendras sektoriaus finansavimas vis mažėjo. Artimiausiu metu reikalinga aiški veiksmų programa, paremta ištekliais, kuri leistų koreguoti padėtį. Lisabonos strategija šioje srityje, detaliai išanalizavus sveikatos apsaugos

sistemas ES valstybėse, gali būti naudinga persvarstant sveikatos apsaugos sistemos kryptis. Tačiau šiuo atveju inspiracijos reikėtų ieškoti ne tik ir ne tiek ES šalyse, kiek Vidurio ir Rytų Europoje bei už ES ribų.

Socialinės sanglaudos politika taip pat labai aktuali, tačiau pažanga šioje srityje priklauso nuo daugelio veiksnių, ir reikalinga integruota politika, apimanti ir mokesčių politikos, ir darbo rinkos, ir socialinės politikos siaurąją prasme priemones. Socialinės atskirties prevencija ir mažinimas reikalauja ypatingos sprendimų priėmimo kultūros, kuri leistų kiekvieną viešosios politikos priemonę vertinti atsižvelgiant į jos poveikį socialinės atskirties mažinimui. Tokios politikos sukūrimas gali ir turi tapti artimiausio laikotarpio vyriausybės prioritetu.

### *Gerovė ir regioninė politika*

Regioninė politika nepatenka į Lisabonos strategijos akiratį, tad inspiracijų reikia ieškoti kitur. Regioninė politika kaip atskira svarbi viešosios politikos sritis egzistuoja daugelyje valstybių, tačiau pirmiausia kyla klausimas, ar ES sanglaudos politika gali išspręsti Lietuvos regioninės plėtros problemas? Norint atsakyti į šį klausimą būtina prisiminti, kaip formavosi vadinamoji Lietuvos regioninė politika.

Regioninės politikos formavimui Lietuvoje skirtas ne vienas darbas<sup>29</sup>, tad detaliam aptarti šią problemą nėra reikalo. Galima konstatuoti, kad ji susidarė dėl tiesioginio ES poveikio kaip pasirengimo narystei ES ir konkrečiai struktūrinės pagalbos panaudojimui dalis. Realios nacionalinės regioninės politikos poreikis nebuvo nei jaučiamas, nei kiek nors ryškiau artikuliuojamas. Per paskutinius metus išaukęs tokios regioninės politikos poreikis buvo tenkinamas viltimis apie ES paramą, kuri pirmiausia bus skiriama regionams. Tačiau sprendžiant pasirengimo struktūrinių fondų panaudojimui efektyvumo problemą Lietuvoje buvo pasirinktas centralizuotas struktūrinės pagalbos naudojimo modelis, paremtas vieningu programavimo dokumentu bei esminiu vyriausybės vaidmeniu administruojant pagalbą. Vienintelė reali priemonė, įvesta kiek koreguojant galimą paramos poveikį, buvo pa-

ramos projektų vertinimo sistema, numačiusi papildomų balų projektams, kurie bus vykdomi atsilikusiuose Lietuvos regionuose.

Nors pastaraisiais metais regioninių skirtumų problema gerokai aktualinta, iki šiol regioninė politika konceptualizuojama ir projektuojama išimtinai ES struktūrinės paramos kontekste. Nors Lietuvoje po ilgų diskusijų su Europos Komisija buvo priimtas specialus regioninės plėtros įstatymas, numatantis įvairių ES paramos atžvilgiu autonomiškų priemonių galimybę, įskaitant visų viešosios politikos priemonių vertinimą regioninių skirtumų mažinimo požiūriu, pastarojo meto dokumentai liudija, kad mąstymas, besiremiantis ES struktūrinės politikos primatu, nesikeičia. Neseniai pateiktame nacionaliniame regioninių skirtumų mažinimo plane regioninių skirtumų problema suvokiama ir projektuojama per ES struktūrinės paramos priemones<sup>30</sup>.

Toks požiūris realistiškas ir pateisinamas, ypač žvelgiant į naująją finansinę perspektyvą, tačiau nepakankamas. ES struktūrinės paramos remiamos sritys bus visų viešųjų Lietuvos investicijų koncentracijos taškai, ir kokie nors atskiri didelės apimties finansiniai ištekliai paprasčiausiai neegzistuoja. ES struktūrinė ir Sanglaudos fondo parama neapima daugelio svarbių sričių, susijusių su socialine infrastruktūra. Galima tikėtis, kad daugiau lėšų į šią sritį bus įdėta tolimesnėje finansinėje perspektyvoje, ypač atsižvelgiant į didesnes galimybes nustatyti investicijų prioritetus ir tinkamas išlaidas. 2005 metais turės būti priimtas sprendimas dėl 2007–2013 metų finansinės perspektyvos. Tuomet Europos Parlamentas ir Taryba galės priimti sprendimą dėl naujų sanglaudos politikos reglamentų. Remdamasi bendrojo reglamento nuostatomis, Ministrų Taryba per tris mėnesius turės patvirtinti Bendrijos sanglaudos strategines gaires, kurių pagrindu valstybės narės ir regionai parengs nacionalinius strateginius gairių dokumentus ir veiksmų programas. Europos Komisija savo pasiūlymuose dėl tolesnės sanglaudos politikos reglamentavimo iškelė vieną esminį principą, kuris gali padėti spręsti investicijų prioritetų ir atitinkamai biudžetinių įtampų problemą.

Šis principas yra tinkamų išlaidų nustatymo perdavimas nacionalinėms vyriausybėms. Pagrindinės netinkamos išlaidos ir toliau

būtų nustatomos ES lygmeniu, tačiau tolesni (ne)ribojimai būtų nacionalinės vyriausybės apsisprendimo reikalas. Svarbus pakeitimas susijęs su Europos socialinio fondo (toliau – ESF) intervencijos srities išplėtimu kovos su skurdu bei socialinės integracijos srityse. Šis pakeitimas gali būti svarbus naudojant struktūrinę paramą Lietuvos socialinei infrastruktūrai finansuoti. Šiame kontekste taip pat svarbus ESF numatomas švietimo ir mokymo sistemų reformų finansavimas. Šioje srityje Lietuvos poreikiai labai dideli, o ES tam skirtas finansavimas buvo gana menkas. Palankiai vertinti reikėtų ir numatomą galimybę projektams bendrai naudoti Europos regioninės plėtros fondo ir ESF lėšas 5 procentų ribose, o socialinės atskirties srityje – iki 10 procentų.

Atsižvelgiant į naujuosius Europos Komisijos pasiūlymus dėl finansavimo prioritetų, programavimo dokumentų rengimo, vertinimo ir derybų metu pirmenybė bus teikiama sutikimui su Lisabonos ir kitomis ES strategijomis, o ne probleminių regionų poreikiui. Kaip minėta, Lisabona gali pateisinti investicijas į gerovės infrastruktūrą, tačiau neskatins tiesiogiai spręsti regioninių skirtumų problemas.

Taigi ES paramos naudojimas yra labai svarbi, ypač naujojoje finansinėje perspektyvoje priemonė regioniniams skirtumams Lietuvoje mažinti. Tačiau tikėtina, kad Lietuvos regioninių skirtumų naudojant vien ES struktūrinę paramą sumažinti nepavyks.

Galima išskirti kelias tokio nepakankamumo priežastis. Pirmiausia regionų skirtumai neatsiranda vien dėl viešųjų investicijų regionuose trūkumo. Bent iš dalies jas gali pakeisti privačios investicijos, kurioms pritraukti reikia atitinkamos reguliacinės aplinkos, reikiamos kvalifikacijos darbo jėgos, pakankamai kompetentingos vietinės administracijos ir – ne paskutinėje vietoje – tam tikrų mokestinių lengvatų. Daugelis šių veiksnių nepriklauso nuo ES struktūrinės pagalbos ir turi būti įgyvendinti nacionalinėmis reguliavimo priemonėmis. Ypač efektyvus galėtų būti Lietuvos regioninės plėtros įstatyme<sup>31</sup> numatytas viešosios politikos priemonių peržiūros regioniniu aspektu procesas. Tačiau jis nevyksta arba vyksta tik formaliai. Antra, regionų plėtra dažnai nėra pats efektyviausias investicijų paskirstymo kri-



terijus. Trečia, jau minėta priežastis yra ribotos su ES susijusių viešųjų investicijų sritys. Nors jomis galima spręsti daugelį fizinės infrastruktūros problemų, pavyzdžiui, kelių, struktūrinė pagalba neprieinama tokioms svarbioms sritims kaip viešosios tvarkos palaikymas ir socialinė apsauga. Švietimui ir sveikatos apsaugai ji prieinama tik labai nedideliu mastu.

Taigi abejotina, ar iš ES struktūrinės pagalbos pavyks finansuoti didesnę dalį socialinės infrastruktūros kūrimo poreikių regionuose, nors tokios galimybės bus didesnės. Nuo kitos finansinės perspektyvos bus galima keisti ES struktūrinės pagalbos teikimo modelį – jį decentralizuoti. Nuo kitos finansinės perspektyvos taip pat bus įmanoma parengti atskirą veikslių programą regionų skirtumams mažinti. Tokios programos pavyzdžiu ir prototipu gali tapti Vidaus reikalų ministerijos 2004 metais parengtas, tačiau nepatvirtintas Regionų socialinių-ekonominių skirtumų mažinimo iniciatyvų 2004–2006 metų plano projektas.

Norint decentralizuoti regioninės pagalbos teikimą, reikia sukurti adekvačius administracinius gebėjimus regionuose. Tačiau iki šiol neišku, kas tie regionai galėtų būti. Tam tikros patirties turi kai kurios apskritys, tačiau jos pernelyg mažos, kad pačios rengtų ES struktūrinės pagalbos naudojimo programas, planuotų ir paskirstytų išteklius bei prižiūrėtų jų naudojimą. Tam reikėtų sukurti specialius regionus iš atskirų apskričių. Tai nėra neįmanoma – panašiai elgėsi Graikija ir kai kurios naujosios ES valstybės narės. Tačiau tam gali prireikti laiko, kurio truks. Kita vertus, tokiai decentralizacijai priešinsis daugelis ministerijų, kurios dabar tiesiogiai arba per joms pavaldžias agentūras kontroliuoja ES struktūrinių lėšų naudojimą. ES paramos valdymo decentralizavimas gali į paramos panaudojimo planavimą geriau integruoti atskirų regionų poreikius. Tačiau visų problemų tai neišspręstų dėl pirmiau minėtų priežasčių. Taigi vienaip ar kitaip vis tiek reikalingos ir tam tikros nacionalinės priemonės. Moderni regioninė politika yra horizontali integruota politika<sup>32</sup>. Tai reiškia, kad ji realizuojama įvairiomis viešosios politikos priemonėmis įvairiose viešosios politikos srityse. Iš jų galima paminėti socialinę, mokesčių, investicijų skatinimo ir kitas sritis.

## *Išvados*

Gerovės ir demokratijos ryšys akademinėje literatūroje apibrėžiamas nevienareikšmiškai. Viena vertus, ryšys tarp valstybių ekonominio išsivystymo ir demokratijos režimo stabilumo akivaizdus. Kita vertus, egzistuoja nemažai išimčių, kurias sunku paaiškinti.

Lietuvoje gerovės ir demokratijos ryšys buvo tapęs ne tik akademi- nių, bet ir politinių diskusijų problema, ypač 2003 ir 2004 metais prezidento ir Seimo rinkimų kontekste ir įgavo „dvių Lietuvos“ pro- blemos pavidalą. Šią problemą paaštrino ir vertybinis vakuumas, li- kęs po to, kai buvo pasiekti esminiai šio dešimtmečio Lietuvos tikslai – narystė ES ir NATO. Tačiau Lietuvoje šis klausimas buvo sulaukęs mažai sistemingo tyrėjų dėmesio.

Atlikti kiekybiniai ir kokybiniai tyrimai Lietuvoje rodo ryšį tarp pasitenkinimo demokratija ir ekonominę-socialinę gerovę indikuo- jančiais parametrais, ypač pajamomis ir išsilavinimu. Tačiau kaip ir kitose šalyse, ryšys nėra tiesioginis ir priklauso nuo subjektyvių verti- nimų, ypač nuo to, kaip gyventojai vertina savo padėties kitimą nepri- klausomos Lietuvos laikotarpiu vykusių socialinių ir ekonominių re- formų kontekste.

Nors gerovės ir demokratijos ryšys nėra tiesioginis, jis leidžia pa- kankamai tvirtai teigti, kad pasitenkinimo demokratija problemas ga- lima spręsti viešosios politikos priemonėmis. Šiame straipsnyje pa- teikti duomenys indikuoja būtinybę Lietuvoje imtis tam tikros viešosios politikos peržiūros. Žmonės, laikantys save pralaimėjusiais po visų perėjimo reformų, nepatenkinti savo socialiniu-ekonominiu statusu ir nebenori laukti. Daliai Lietuvos gyventojų narystė ES ir NATO taip pat žymi tam tikrą vilčių ribą. Gyvenimo gerėjimo viltys nebėra atide- damos tolimai ateičiai. Be to, atrodo, kad atitinkamoms kompensaci- nėms priemonėms atsiranda ir tam tikras ekonominis pagrindas, susi- jęs su dėl ekonomikos augimo akumuliuojama gerove. Artimiausiu metu neišvengiamos atrodo priemonės, susijusios su socialinio saugu- mo ir gerovės tinklo bei infrastruktūros plėtra ir perskirstymo apim- čių didinimu. Visas atitinkamas kompensacines priemones galima sieti su gerovės valstybės politika.

Ypatingas dėmesys viešosios politikos peržiūroje turėtų būti skiriamas regioninių skirtumų mažinimui, darbo vietų ir socialinės apsaugos infrastruktūros kūrimui. Nors pastarieji rinkimai demonstruoja politinių partijų dėmesį šioms problemoms ir atitinkamos viešosios politikos sritims, aiškiai trūksta supratimo apie visas galimas tokios politikos priemones ir jų taikymo padarinius. Atsižvelgiant į Lietuvos biudžeto apribojimus, būtina imtis mokestinės bazės plėtimo ir mokesčių administravimo gerinimo veiksmų. Antra svarbi sritis yra dalinis ES paramos programavimo ir įgyvendinimo decentralizavimas pasinaudojant galimybėmis, kurias suteikia ES sanglaudos politikos reforma. Trečia sritis yra horizontalios regioninės politikos įgyvendinimas Lietuvoje. Teisinės ir organizacinės prielaidos tam yra sukurtos.

### *PASTABOS IR NUORODOS*

<sup>1</sup> Dar nė viena partija ar partijų koalicija Lietuvoje nuo nepriklausomybės atkūrimo neišbuvo valdžioje dviejų kadencijų paeiliui. Naujai po praėjusių metų suformuota vyriausybė gali būti vadinama išimtimi, tačiau buvusi valdančioji koalicija gavo tik apie ketvirtadalį rinkėjų balsų. Galimybę valdyti toliau jai suteikė į koaliciją įtraukta 2004 metais sukurta populistinė Darbo partija.

<sup>2</sup> TVF giria Lietuvos ekonomikos plėtrą, tačiau negaili kritikos Vyriausybei. BNS, 2003 m. birželio 13 d.

<sup>3</sup> Marta Orwiska, Anetta Caplanova, Jozef Medve, John Hudson. Attitudes to Change in Central and Eastern Europe // NISPAcee Occasional Papers. Vol. V (3), Summer 2004, p. 18–31.

<sup>4</sup> Tyrimas: reikalai Lietuvoje iš esmės krypsta į gerąją pusę. ELTA, 2004 m. rugsėjo 3 d.

<sup>5</sup> Alvidas Lukošaitis. Parlamento institucionalizacija ir teisėkūros procesas: Lietuvos atvejis. Daktaro disertacija. VU TSPMI, 2004.

<sup>6</sup> Rinkimų scenarijaus be Darbo partijos pergalės nėra // Verslo žinios, 2004, rugsėjo 16.

<sup>7</sup> Naujausias tokių leidinių pavyzdys yra „Gyvenimo lygis ir skurdas 2003“. Vilnius: Statistikos departamentas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės, 2004.

<sup>8</sup> LR SADM. Skurdo mažinimo Lietuvoje strategija. Vilnius: LR SADM, 2000.

<sup>9</sup> Guoda Steponavičienė. Kai tampa turtingesnis kaimyno karvei nugaišus // Naujasis židinys-Aidai. 2002, Nr. 7–8.

<sup>10</sup> A. Przeworski. Sustainable Democracy. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

- <sup>11</sup> Marta Orwiska, Anetta Caplanova, Jozef Medve, John Hudson. Ibid.
- <sup>12</sup> Bernard Funck and Lodovico Pizzati (eds.). *European Integration, Regional Policy, and Growth*. Washington: World Bank, 2003.
- <sup>13</sup> Martin Bruncko. Real Convergence in the Slovak Republic and European Union Regional Funds // B. Funck and L. Pizzati (eds.). *European Integration, Regional Policy, and Growth*. Washington: World Bank, 2003. P. 183–195; Klaudijus Maniokas. *Europos Sąjungos plėtra ir europeizacija: Vidurio ir Rytų Europos valstybių įsijungimas į Europos Sąjungą*. Vilnius: Eugrimas, 2003.
- <sup>14</sup> Marta Orwiska, Anetta Caplanova, Jozef Medve, John Hudson. Ibid.
- <sup>15</sup> Klaudijus Maniokas. Ten pat.
- <sup>16</sup> World Bank. *Expenditure Policies Toward EU Accession*. 2002.
- <sup>17</sup> Šaltinis: Europos Komisijos bendrosios vyriausybės duomenys (ESA95), OECD vyriausybės finansų statistika.
- <sup>18</sup> World Bank. *Expenditure Policies Toward EU Accession*. 2002. P. 6.
- <sup>19</sup> M. A. Orienstein and M. R. Haas. *Globalization and the Development of Welfare States in Postcommunist Europe* // M. Glatzer and D. Rueschemeyer (eds.). *Politics Matters: Globalization and the Future of Welfare States*, 2002.
- <sup>20</sup> Atrodo, kad skandalas, susijęs su prezidento institucija, kilęs Lietuvoje 2003 metų pabaigoje, prisidėjo prie problemos suvokimo ir net jos sprendimo būdų identifikavimo. Net dešinėsios partijos pradėjo kritikuoti Lietuvos vyriausybę dėl nepakankamo dėmesio tokioms viešosios politikos sritims kaip regioninė politika. Žr. A. Kubiliaus komentarą žurnale „Veidas“, 2003 m. gruodžio 18 d. Gerovės ir socialinių-ekonominių skirtumų problema ėmė ryškiai vyrėti paskutinėje prezidento ir parlamento rinkimų kampanijose.
- <sup>21</sup> Šioje srityje irgi matoma tam tikrų poslinkių. Lietuvos Vyriausybė 2004 metų sausį paskelbė, kad rengs naują regioninės politikos strategiją. Žr.: Vyriausybė siūlys riboti sostinėje gamybos plėtrą. ELTA, 2004 m. sausio 8 d. Šį klausimą dar anksčiau bandė monopolizuoti prezidentas R. Paksas, 2003 metų viduryje pasiūlęs parengti socialinių skirtumų tarp regionų mažinimo programą (Ieškoma būdų, kaip įveikti kai kurių regionų atsilikimą. ELTA, 2003 m. rugpjūčio 29 d.). Ši tema buvo labai ryški 2004 metų prezidento ir Seimo rinkimuose.
- <sup>22</sup> World Bank. *Expenditure Policies Toward EU Accession*. 2002.
- <sup>23</sup> Apie jo panaikinimą diskutuojama vis intensyviau, tad čia iš karto po Seimo rinkimų 2004 metais buvo galima tikėtis tam tikrų žingsnių.
- <sup>24</sup> Tai buvo ypač būdinga Lietuvos socialdemokratų partijai, kuri vėliau susijungė su LDDP.
- <sup>25</sup> *Presidency Conclusions*, 2000.
- <sup>26</sup> Ramūnas Vilpišauskas ir Guoda Steponavičienė. *Europos Sąjungos Lisabonos darbotvarkės ir jos poveikio Lietuvai įvertinimas*. Vilnius: Lietuvos laisvosios rinkos institutas, 2003.
- <sup>27</sup> Ten pat.
- <sup>28</sup> Būtent šioje srityje Lisabonos strategija buvo naudojama priešingais tikslais. Seimui priėmus senatvės pensijų išankstinio mokėjimo įstatymą, kuris ir turi padėti spręsti priešpensinio amžiaus grupės problemas, buvo argumentuojama, kad jis prieštarauja Lisabonos strategijai. Žr.: Lietuva bus priversta didinti pensinį amžių iki 65 m. ELTA, 2003 m. spalio 20 d.

<sup>29</sup> Klaudijus Maniokas. Ten pat; Vitalis Nakrošis. Lietuvos prisitaikymas prie Europos Sąjungos sanglaudos politikos: institucinė viešosios politikos kaita. Daktaro disertacija. Vilnius: VU TSPMI, 2004.

<sup>30</sup> VRM. Regionų socialinių ir ekonominių skirtumų mažinimo iniciatyvos (planas) 2004–2006. Vilnius: Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministerija, 2004.

<sup>31</sup> Nauja Regioninės plėtros įstatymo redakcija priimta 2002 m. gruodžio 10 d.

<sup>32</sup> P. Keating and J. Loughlin (eds.) *The Political Economy of Regionalism*. London: Frank Cass, 1997.

## LITERATŪRA

Agh, Attila. *Emerging Democracies in East Central Europe and the Balkans*. London: Edward Elgar, 1998.

Balcerowicz, Leszek. *Socialism, capitalism, transformation*. Budapest: CEU Press, 1995.

Bruszt, L. and Stark, D. *Potsocialist Pathways: Transforming Politics and Property in East Central Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

Dimitrova, Antoaneta. *East of Copenhagen: Enlargement and Institutional Change in Central and Eastern Europe* // Paper presented for the conference *Enlargement and Institutional Change in Central and Eastern Europe*, Bratislava, September 19–22, 2000.

Elster, J., Offe, C., and Preuss, U.K. *Institutional Design in Post-communist Societies*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

Esping-Andersen, G. *Power and Distributional Regimes* // *Politics and Society*. 1985, vol. 14, issue 2.

Hughes, J., Sasse, G., and Gordon, C. *Enlargement and regionalization: the Europeanization of local and regional governance in CEE states* // Wallace, H. ed., *Interlocking Dimensions of European Integration*. Palgrave, 2001.

Inotai, Andras. *Winners and Losers in EU Integration in Central and Eastern Europe*. Summary Report, Bertelsmann Foundation, 1999.

Lane, Jan Erik. *Viešasis sektorius: sąvokos, modeliai ir požiūriai*. Vilnius: Margi raštai, 2001.

Lijphart, A. and Waisman, C.H. (eds.). *Institutional Design in New Democracies: Eastern Europe and Latin America*. Oxford: Westview Press, 1996.

LR SADM. *Lietuvos Respublikos skurdo mažinimo strategijos įgyvendinimo 2002–2004 metais programa*. Vilnius: LR SADM, 2002.

LR SADM. *Lietuvos Respublikos skurdo mažinimo strategijos įgyvendinimo 2002–2004 metais programa*. Vilnius: LR SADM, 2004.

Nakrošis, Vitalis ir Vilpišauskas, Ramūnas. *Viešosios politikos įgyvendinimas Lietuvoje: „trūkstamos grandies“ analizė*. Vilnius: Eugrimas, 2002.

Offe, Claus. *Capitalism by Democratic Design? Democratic Theory Facing the Triple Transition in East Central Europe* // *Social Research*, vol. 58, p. 865–892, 1991.

Offe, Claus. *Varieties of Transition: The East European and East German Experience*. Cambridge(Mass.): MIT Press, 1997.

Pridham, G. *EU Accession and Domestic politics: Policy Consensus and Interactive Dynamics in Central and Eastern Europe* // Paper presented in the conference EU Enlargement and Institutional Change. Bratislava, September 19–22, 2000.

Pridham, G. and Agh, A. (eds.). *Prospects for democratic consolidation in East-Central Europe*. Manchester: Manchester University Press, 2001.

Pridham, G., Herring, E., and Sanford, G. (eds.). *Building democracy? The International Dimension of Democratization in Eastern Europe*. London: Cassel, 1997.

Rhodes, M and Ferrera, M. (eds.). *Recasting European Welfare States*. London: Frank Cass, 2000.

Rhodes, M. *The Welfare State: Internal Challenges, External Constraints* // Rhodes, M. and all (eds.). *Developments in West European Politics*. London: Macmillan Press, 1997.

Rudra, N. *Globalization and the Decline of the Welfare State in Less-Developed countries*. // *International Organization*, vol 56 (2), 2000.

Rutkowski, J. *Rapid Labor Reallocation with a Stagnant Unemployment Pool: The Puzzle of the Labor Market in Lithuania*. // *World bank working paper*, 2003.

SPG. *Eurointegracijos poveikis žmogaus socialinei raidai: socialinio sektoriaus vystymo perspektyvos ir mokesčių politika*. Vilnius: Socialinės politikos grupė, 2004.

Threlfall, M. *Social Integration in the European Union: Towards a Single Social Area?* // Farrell, M. and all (eds.). *European Union in the 21<sup>st</sup> century: Unity in Diversity?*. London: Sage Publications, 2003.

Vandenbroucke, F. *The EU and social protection: what should the European Convention propose?* // Paper presented at the Max Planck Institute for the Study of Societies, Koln, 17 June 2002.

Vilpišauskas, Ramūnas. *The Regulatory alignment in the context of EU Accession and its impact on the functioning of the Lithuanian economy*, technical background paper prepared for the World Bank report *Lithuania: Readiness for EU Accession Study*, Spring 2003.

World Bank. *Lithuania: An Opportunity for Economic Success*. A World Bank Country Study. 1998.

## *SUMMARY*

Although the correlation of welfare and democracy is not direct, it is possible to sustain that the problems related with democracy satisfaction could be solved by public policy measures. Lithuanian's who reflect themselves as the losers of the transition reforms are unsatisfied with their socio-economic status and their an-

ticipation of the prompt life improvement is rather high. If such tendencies start to dominate in the society of Lithuania, the question of political stability arises. Therefore social security, welfare network and infrastructure development as well as the increase of the redistribution amounts look like inevitable reforms in nowadays Lithuania.

All appropriate compensatory measures could be related to the development of the welfare state in Lithuania. The liberal model of the welfare state should be the most suitable option for Lithuania at first sight. The Lisbon Strategy is implicitly based on this kind of welfare state model. Lithuania was trying to apply active labour market policy nevertheless the efforts were restrained by the small resources. The structural policy of the EU, mainly the measures financed by the European Social Fund, should increase the amount of funds allocated to the active labour market policy.

Considering public policy in Lithuania an exclusive attention should be paid to the reduction of regional inequalities, establishment of the workplaces and social security infrastructure. Due to the Lithuanian budget restrictions it's necessary to develop a tax base and to improve tax administration. The second important component is partial decentralisation of programming and implementation of the EU funds by means of the EU Cohesion policy reform. The third component is the implementation of horizontal regional policy in Lithuania. Legal and organisational premises for the aforementioned steps are already established.