

Socialinė politika

Sąlygų griežtumas socialinės paramos sistemose: Lietuvos ir kitų Europos Sąjungos šalių palyginimas

Rimgailė MATULIONYTĖ

Jekaterina NAVICKĖ

Vilniaus universitetas

Universiteto g. 9/1, LT-01513, Vilnius

Tel. +370 5 266 7610

El. paštas: rimgailematulionyte@gmail.com, jekaterina.navicke@fsf.vu.lt

Santrauka. Straipsnyje yra siūlomas socialinės paramos sąlygų griežtumo indeksas, leidžiantis išanalizuoti ir palyginti šalių paramos sistemų griežtumą. Indeksui sukurti naudojami MISSOC ir EUROMOD duomenys. Taip pat analizuotas sukurto indekso ir skurdo, socialinės atskirties bei pajamų nelygybės rodiklių ryšys. Rezultatai parodė, kad Lietuvos socialinės paramos sistema pasižymi dideliu griežtumu ES šalių kontekste pagal visas analizuotas dimensijas. Socialinės paramos griežtumui turėjo įtakos ir paskutinioji piniginės socialinės paramos reforma, kurios metu buvo sugriežtintos kai kurios paramos teikimo sąlygos. Taip pat paaiškėjo, kad šalyse, kuriose dominuoja griežtesni paramos trukmės ir dydžio apribojimai, vyrauja didesni skurdo, socialinės atskirties ir pajamų nelygybės rodikliai. Atkreiptinas dėmesys, kad būtent paramos trukmės ir dydžio dimensijoje pagal sąlygų griežtumą pirmauja Lietuva.

Pagrindiniai žodžiai: socialinė parama, paramos griežtumas, socialinės teisės, socialinė kontrolė, paramos indeksas.

Įvadas

Beveik ketvirtadalis žmonių (120 mln.) Europos Sąjungoje susiduria su skurdo arba socialinės atskirties rizika (Europos Komisija, 2016a). Vienas iš pagrindinių „Europa 2020“ strategijos tikslų – iki 2020 metų sumažinti šį skaičių bent šeštadaliu (Europos Komisija, 2016b). Vienas iš svarbiausių instrumentų, užtikrinančių minimalų pajamų lygį, – socialinės paramos išmokos. Tačiau kol vienos šalys plečia socialinės paramos aprėptį ir optimizuoja jos gavimo sąlygas, kitos atkreipia dėmesį į piniginės paramos keliamus iššūkius gavėjų darbo paskatoms (Diop-Christensen, 2015). Paskutinioji ekonomikos krizė paskatino šalis dar labiau konsoliduoti valstybės finansus, dažnu atveju griežtinant socialinės paramos gavimo sąlygas, mažinant jos dydžius ir aprėptį (Avram et al., 2013).

Vis dėlto išmokų apkarpymai ir sąlygų griežtinimas gali sukelti problemų. Viena iš didžiausių – atskirties klaida, kai iš socialinės paramos sistemos gali būti išstumti skurstantys asmenys, kuriems ši parama yra itin reikalinga (Lazutka, 2014a). Ši problema aktuali ir žvelgiant iš žmogaus teisių perspektyvos, kai išreiškiamas susirūpinimas, kad valstybė, neužtikrindama garantuotų minimalių pajamų, pažeidžia žmogaus teises ir orumą (Dermine, 2013; Eleveld, 2016). Be to, griežtų priemonių taikymas gali paveikti skurdo, socialinės atskirties ir kitus socialinius

ir ekonominius rodiklius. Todėl, tobulinant socialinės paramos mechanizmus ir didinant jų taikumą, svarbu atsižvelgti ir į neigiamus šalutinius poveikius. Pavyzdžiui, W. Korpi ir J. Palme (1998) įvardija perskirstymo paradoksą aiškindami, kad kuo daugiau išmokų skiriama tik patiems skurdžiausiems asmenims, tuo mažiau tikėtina, jog skurdas ir pajamų nelygybė bus sumažinti.

Socialinės paramos sąlygų griežtumas Lietuvoje yra ypač opus klausimas. Europos Komisija (2016c) pažymi, kad po 2012–2014 metų piniginės socialinės paramos reformos socialinės paramos gavėjų aprėptis mūsų šalyje gerokai sumažėjo. Tuo pat metu skurdo ir socialinės atskirties rizikos rodiklis Lietuvoje 2015 metais buvo 5,6 procentiniais punktais didesnis negu Europos Sąjungos vidurkis, o palyginus su 2014 metais padidėjo dviem procentiniais punktais (Eurostat, 2016). 2015 metais skurdo rizikos lygis Lietuvoje buvo 22,2 proc. (pagal šį rodiklį Lietuva – 26-a ES; 2016 m. 21,9 proc.). Ypač skaudus reiškinys yra didelė vaikų skurdo rizika Lietuvoje, ji 2016 m. siekė 25,6 proc. (ten pat).

Šio straipsnio tikslas – ištirti Lietuvos socialinės paramos sistemos griežtumą kitų Europos Sąjungos šalių kontekste. Šiam tikslui pasiekti siūlomas ir apskaičiuojamas socialinės paramos griežtumo indeksas. Remiantis sukurto indekso 2016 metų reikšmėmis, analizuojamas paramos teikimo sąlygų griežtumo ir skurdo, socialinės atskirties ir pajamų nelygybės rodiklių ryšys. Remiantis moksline literatūra ir ankstesniais tyrimais, straipsnyje keliamos ir tikrinamos tokios hipotezės:

1. Lietuvos socialinės paramos sąlygų griežtumas yra didesnis nei vidutiniškai ES šalyse.
2. Šalyse, kuriose vyrauja griežtesnės socialinės paramos sistemos, skurdo ir socialinės atskirties rodikliai yra didesni negu tose šalyse, kuriose socialinės paramos gavimo sąlygos nėra tokios griežtos.

Sukonstruotas socialinės paramos griežtumo indeksas remiasi MISSOC (2016) bei EURO-MOD (2016) duomenimis. Taip pat analizuojami įstatymai, reglamentuojantys piniginės socialinės paramos teikimo tvarką. Indeksas buvo sudarytas pritaikius S. Marchal ir N. Van Mechelen (2013) kodavimo schemą, kuri anksčiau buvo taikyta nedarbo išmokų sistemų griežtumui vertinti. Autorių žiniomis, analogiškas socialinės paramos griežtumo indeksas ES šalims iki šiol nebuvo sukurtas. Socialinės paramos sąlygų griežtumo indekso ir skurdo rizikos, socialinės atskirties bei pajamų nelygybės rodiklių ryšiui atskleisti yra taikoma koreliacinė analizė.

Pirmoje šio straipsnio dalyje aptariami socialinės paramos sąlygų griežtumo teoriniai aspektai. Antroje dalyje nagrinėjama Lietuvos paramos sistemos specifika kitų ES šalių kontekste. Toliau pateikiama indekso konstravimo metodika, palyginamos jo reikšmės tarp ES šalių, analizuojamas sukonstruoto indekso ir skurdo rizikos, socialinės atskirties ir pajamų nelygybės rodiklių ryšys. Galiausiai pateikiamos išvados ir Lietuvos socialinės paramos sistemos tobulinimo rekomendacijos.

1. Socialinės paramos griežtumas: teoriniai aspektai

Socialinės paramos paskirtis ir tikslai gali būti suprantami skirtingai. Pavyzdžiui, socialinę paramą galima apibrėžti kaip priemonę, padedančią užtikrinti minimalų pragyvenimo lygį tam tikrą laikotarpį, kol paramos gavėjas bus pajėgus savarankiškai užsitikrinti adekvačias pajamas (Lazutka et al., 2008; Žalimienė ir Dunajevus, 2015). Pagal šį apibrėžimą išryškėja du pagrindiniai socialinės paramos tikslai: minimalių pajamų garantijų užtikrinimas ir siekis motyvuoti paramos gavėjus savarankiškai užsitikrinti pajamas. Pirmas tikslas sietinas su socialinių teisių idėja gero-

vės valstybėje, antrasis – su socialinės kontrolės funkcija. Šių dviejų tikslų derinimas paramos sistemoje lemia jos universalumą arba taikomų taisyklių griežtumą. Šiame skyriuje išnagrinėsime socialinės paramos tikslus, jų derinimo iššūkius bei socialinės paramos teikimo sąlygų griežtumo padarinius.

Visų pirma pažvelkime į socialinę paramą kaip minimalių pajamų garantijų šaltinį ir socialinių teisių užtikrinimo mechanizmą gerovės valstybėje. Literatūroje labiausiai paplitęs G. Espingo-Anderseno gerovės valstybės apibrėžimas, kuriame teigiama, kad gerovės valstybė gali būti suprantama kaip valstybės išpareigojimas „išsaugoti tam tikrą minimalų gerovės lygį savo piliečiams“ (Aidukaitė et al., 2012, p. 16). Pabrėžiama valstybės pareiga pasirūpinti visais gyventojais gali būti siejama su T. H. Maršalo socialinių teisių teorija. T. H. Maršalas (Marshal, 1950), aptardamas pilietybės sąvoką, teigė, jog kiekvienas pilietis, be savaime suprantamų pilietinių ir politinių teisių, įgyja ir socialinių teisių – tai ekonominio ir socialinio saugumo teisės, kurias garantuoja įvairios paslaugos, įskaitant švietimą, sveikatos apsaugą, pensijas ir kita (Giddens, 2001, p. 315). Garantuoti šias teises yra pagrindinė gerovės valstybės funkcija.

W. Korpis ir J. Palme (1998) teigia, kad, formuojant gerovės valstybės socialinę politiką, esminis yra klausimas, ar ji turi būti orientuota į skurdžiausius, ar į visus šalies gyventojus. Pasak H. L. Wilensky (Aidukaitė et al., 2012 cit. pg. H. L. Wilensky), minimalaus pragyvenimo lygio suteikimas socialinių teisių, o ne labdaros požiūriu, yra pagrindinė gerovės valstybės sąlyga. Žvelgiant per šią prizmę, socialinė parama yra investavimo į žmogiškąjį kapitalą forma, kuri didina paramos gavėjų nepriklausomybę ir pasitikėjimą savimi. Šių savybių ugdymas taip pat skatina žmonių integraciją į visuomenę, kuri ir gali būti laikoma socialinių teisių pagrindu (Kuivalainen, 2004 p. 121).

Socialinių teisių idėjos įgyvendinimo socialinėje apsaugoje etalonu gali būti laikomos universalios garantuotos minimalų gyvenimo lygį užtikrinančios išmokos visiems šalies gyventojams. Vienas iš garsiausių garantuotų minimalių išmokų šalininkų B. Atkinsonas (Atkinson, 2015) pažymėjo, kad pagrindiniai asmens poreikiai turėtų būti užtikrinami neatsižvelgiant į asmens statusą, socialinių įmokų sumą ir neturėtų būti siejami su įsitraukimo į darbo rinką rezultatais. Anot B. Atkinsono (ten pat), ši socialinės apsaugos dalis turėtų būti garantuota ir nesąlygiška, susieta tik su asmens pilietybe. Tokiu būdu minimalių pragyvenimo šaltinių užtikrinimas tampa socialinės pilietybės branduoliu (Kuivalainen, 2004, p. 30). Vis dėlto iki šiol toks socialinės paramos teikimo modelis niekur nėra taikomas. Suomija yra viena iš pirmųjų šalių, eksperimentuojanti garantuotų pajamų visiems gyventojams mokėjimo srityje.

Nepaisant gerovės valstybės sąsajų su socialinių teisių idėja, minimalaus pragyvenimo lygio užtikrinimas skirtingų gerovės režimų valstybėse skiriasi (žr. Aidukaitė et al., 2012; Aiginger, Leoni, 2009; Esping-Andersen, 1990 ir kt.). Socialdemokratinio gerovės valstybės tipo šalys pasižymi labiausiai išplėtotomis socialinėmis teisėmis, dosnėmis, universaliomis išmokomis. Liberalaus gerovės režimo šalyse manoma, kad užsitikrinti gerovę yra kiekvieno gyventojų individuali atsakomybė. Šiose šalyse vyrauja testuojama parama ir mažos išmokos. Konservatyvaus modelio šalyse išmokos labiau susietos su darbo užmokesčiu, labiau plėtojamas socialinis draudimas. Rytų Europos šalys, iš to skaičiaus ir Lietuva, paprastai nėra priskiriamos nė vienam iš paradigminių gerovės valstybės režimų. Šios šalys dažniausiai autorių priskiriamos pokomunistiniam gerovės valstybės režimui, kur valstybė prisiima atsakomybę užtikrinant gyventojų socialinį saugumą, tačiau apsauga yra kukli (ten pat). Tai yra: „valstybė prisiima atsakomybę už savo piliečių gerovę,

tačiau jos teikiama pagalba ne visada garantuoja orų pragyvenimo lygį piliečiams, patekusiems į socialinę riziką“ (Aidukaitė et al. 2012, p. 356).

Minėti gerovės valstybių socialinės apsaugos skirtumai išryškina socialinių teisių perspektyvos priešpriešą su antrąja, jau minėta, socialinės kontrolės funkcija siekiant motyvuoti paramos gavėjus savarankiškai užsitikrinti sau pajamas. Socialinė kontrolė suprantama kaip visuma būdų, skatinančių tam tikrų normų laikymąsi. Pagrindinis kontrolės tikslas – palaikyti socialinį stabilumą, teisiškai įtvirtinant elgesio standartus bei taikant formalias ir neformalias sankcijas padarius nusižengimus (Likki, Staerkle, 2014).

Remiantis šiuo požiūriu, paramos sistema apibūdinama kaip nemotyvuojanti dirbti ir vedanti link priklausomybės nuo valstybės (Likki, Staerkle, 2015). Paramos gavėjai dažnai vaizduojami kaip pasyvūs ir nenusipelnę socialinės paramos (Žalimienė, 2011; Likki, Staerkle, 2015). Taigi, valstybė imasi priemonių, kurios keistų socialinės paramos gavėjų elgesį – sumažintų priklausomybę nuo valstybės teikiamos paramos ir skatintų pragyventi savarankiškai. Šiame kontekste gerovės valstybė yra ne tiek socialinių teisių šaltinis, bet aktyvi jėga, kurianti stratifikacijos sistemą ir nustatanti socialinius santykius (Esping-Andersen, 1990). Siekiant paramos gavėjų kontrolės, ši gali būti užtikrinama bent dviem būdais: pasitelkiant skatinamąsias (angl. *incentives*) ir įgalinančias (angl. *enabling*) priemones (Eleveld, 2016 cit. pg. Berkel, Horneman, 2002). Skatinamosios priemonės nustato sąlygas, kurias būtina įvykdyti, norint gauti socialines išmokas. Tokių priemonių esmė yra padaryti socialinės paramos gavimą mažiau patrauklų ir užtikrinti paramos gavėjų pastangas rasti darbą (Marchal, Van Mechelen, 2013). Šios priemonės dar vadinamos reikalaujančiomis (angl. *demanding*) (Eleveld, 2016). Įgalinančios priemonės paprastai yra siejamos su paramos gavėjams teikiamomis paslaugomis, padedančiomis lengviau įsitvirtinti darbo rinkoje (Marchal, Van Mechelen, 2013). Pirmoji priemonių grupė gali būti siejama su liberaliuoju aktyvinimu, griežtomis išmokų sąlygomis ir plačiai naudojamomis sankcijomis (Barbier cit. Bonoli, 2010). Antrasis požiūris yra artimas universaliniam įgalinimui, susijusiam su investavimu į žmogiškąjį kapitalą (ten pat). Taylor-Gooby šią skirtį įvardija vartodamas neigiamų ir teigiamų paskatų terminus (ten pat).

Derinant reikalaujančias ir įgalinančias priemones skirtingose šalyse nusistovi skirtingo griežtumo paramos gavimo sąlygos. Galima išskirti dvi pagrindines socialinės paramos gavimo sąlygų dimensijas: išteklių testavimo ir įsipareigojimų, susijusių su grįžimu į darbo rinką (Kuivalainen, 2004; Esping-Andersen, 1990). Išteklių testavimas – turto ir pajamų – gali būti laikomas pasyvia priemone, reguliuojančia paramos gavėjų aprėptį. O įsipareigojimai įsitraukti į darbo rinką yra skirti aktyviai skatinti pageidaujama paramos gavėjų elgesį. Šių sąlygų pavyzdžiai gali būti privalomas dalyvavimas aktyvinimo programose, darbo paieškos ir sankcijų taikymas tiems, kurie privalomų sąlygų neįvykdo (Marchal, Van Mechelen, 2013).

Prie skatinamųjų priemonių papildomai galima priskirti ir trečią paramos teikimo sąlygų dimensiją – paramos trukmės ir dydžio apribojimus. Nors daugelyje Europos Sąjungos šalių socialinės paramos gavimo laikotarpis nėra ribojamas, tačiau dažnai yra numatoma periodinė paramos teikimo peržiūra bei pakartotinis dokumentų teikimas. Vis dėlto paprastai parama yra teikiama tol, kol gavėjas atitinka visas numatytas sąlygas (Kuivalainen, 2004; Frazer, Marlier, 2016). Kalbant apie išmokų dydžius, optimalus jų lygis turi būti pakankamas užtikrinti minimalų pragyvenimą, bet ir neleisti piktnaudžiauti parama, taip skatinant asmens savarankiškumą ir įsitraukimą į darbo rinką (Žalimienė, Dunajevs, 2015). Tačiau paramos dydžiai dažnai būna nepakankami

minimaliems poreikiams užtikrinti. Pavyzdžiui, Lietuvoje taikoma valstybės remiamų pajamų suma sudaro vos apie keturiasdešimt procentų apskaičiuoto minimalaus poreikių krepšelio dydžio (Navickė, 2016).

Svarbu pažymėti, kad, susitelkiant ties paramos gavėjų kontrole ir griežtinant paramos gavimo sąlygas, dalis asmenų, įskaitant ir tuos, kuriems parama yra išties reikalinga, gali būti atskirti nuo socialinės paramos sistemos. Be to, socialinės paramos sąlygų griežtumas ES šalyse galimai yra susijęs su nedarbo, skurdo ir socialinės atskirties bei materialinio nepriteklaus rodikliais (Eleveld, 2016). Šiuo atveju galime išvelgti ryšį su minėta Korpio ir Palmės (1998) perskirstymo paradokso teze. Ši patvirtina, kad, kuo griežtesnės sąlygos keliamos socialinės apsaugos gavėjams, siekiant kuo didesnio išmokų taiklumo, tuo mažiau tikėtina, jog skurdas šalyje sumažės.

Socialinės paramos taiklumo ir aprėpties priešprieša yra ypač aktuali sudėtingos ekonominės situacijos ir fiskalinio deficito sąlygomis. Kaip pažymi Eleveld (2016), paskutinės ekonomikos krizės metu buvo suabejota teigiamų įgalinančių mechanizmų veiksmingumu socialinės apsaugos ir paramos teikimo srityje, o juos taikyti tapo per brangu. Daugelis šalių į savo socialinės paramos schemas įtraukė kur kas pigesnes – reikalaujančias priemones. Daugelyje šalių susitelkta ties griežtomis socialinės paramos teikimo sąlygomis, susijusiomis su ištraukimo į darbo rinką įsipareigojimais (ten pat). Šiame kontekste toliau nagrinėjami Lietuvos socialinės paramos sistemos bruožai.

2. Lietuvos socialinės paramos sistemos bruožai

Ankstesniame skyriuje minėta, kad Lietuva priskiriama pokomunistinio gerovės režimo modeliui (Aidukaitė et al., 2012; Guogis, 2013). Pokomunistinio gerovės valstybės modelio valstybių, iš jų ir Lietuvos, socialinės apsaugos sistemose paprastai dominuoja socialinis draudimas, mažos socialinės išmokos. Taip pat pabrėžiamas ryšys su sovietine patirtimi, mat sovietmečiu socialinė apsauga buvo vykdoma visiško užimtumo sąlygomis, kuris ir buvo visos sistemos pagrindas (Liudvinovičienė, Guogis, 2004). Nenuostabu, kad tokiomis sąlygomis svarbiausią vaidmenį socialinės apsaugos sistemoje atliko socialinio draudimo sistema, kuri susieta su gavėjų statusu darbo rinkoje. O socialinė parama, arba „socialinis aprūpinimas“, buvo menkai išvystyta ir daugiausia teikiama nepinigine forma (Aidukaitė et al., 2012; Guogis, Bogdanova, 2011).

Kitas pokomunistinio tipo gerovės valstybių bruožas yra menkos, dažnai minimalaus pragyvenimo lygio neužtikrinančios socialinės išmokos. Iš tiesų, Lietuvoje išlaidų socialinei apsaugai BVP dalis yra gana maža (Navickė, 2015; Šileika, Paškevičiūtė, 2013). Autoriai pažymi ir žemą socialinių išmokų lygį (Navickė, 2015; Lazutka, 2014b; Lazutka et al., 2013). Minėta, kad Lietuvos socialinės paramos sistemoje taikoma valstybės remiamų pajamų suma sudaro vos apie keturiasdešimt procentų apskaičiuoto minimalaus poreikių krepšelio dydžio (Navickė, 2016).

Labai mažas pajamas gaunančių asmenų piniginių išmokų aprėptis siekia tik apie pusę visų potencialių gavėjų (Navickė, 2015). Paramos aprėpties sumažėjimas buvo matomas ir po 2012 m. pradėtos vykdyti piniginės socialinės paramos reformos, kurios vienas iš pagrindinių tikslų buvo sumažinti ženkliai ekonomikos krizės metais padidėjusį paramos gavėjų skaičių (Lazutka, 2014b). Vis dėlto nėra visiškai aišku, kodėl socialinė parama nepasiekia dalies potencialių jos gavėjų. Vienos iš pagrindinių priežasčių galėtų būti: turto arba su darbu susijusių kriterijų griežtumas, taip pat daliai žmonių per sudėtingas prašymų ir kitų dokumentų pateikimo procesas,

o galiausiai – stigmos baimė (Lazutka, 2014b). Pastarasis aspektas yra ypač svarbus, nors ir neakcentuotas vykdant paramos pertvarką. Stigmatizacijos apraiškas Lietuvos socialinės paramos sistemoje ir viešajame diskurse pabrėžė L. Žalimienė (2011), D. Donauskaitė (2015), J. Navickė (2015). Šis barjeras gali lemti nepakankamai efektyvią socialinės paramos politiką, kuri ne įgalina ir motyvuoja jos gavėjus, o atvirkščiai – palaiko diskriminuojančią aplinką ir kuria hierarchinius galios santykius (Žalimienė, 2011).

Pastaroji socialinės paramos pertvarka atnešė ir kitų pokyčių, susijusių su sąlygomis paramai gauti: proporcingą išmokų mažinimą nedirbantiems asmenims; papildomas išmokas įsidarbinus ilgalaikiams bedarbiams; paramos gavėjų pasitelkimą savivaldybės organizuojamiems visuomenei naudingiems darbams; daugiau diskretiškumo ir galių buvo suteikta savivaldybėms skiriant ir apribojant socialinę paramą bei skirstant nepanaudotas paramos lėšas ir kt. (Lazutka, 2014a; Lazutka, 2014b). Galima pažymėti, kad tarp reformos nuostatų yra tiek neigiamų reikalaujančių, tiek ir teigiamų įgalinančių paramos gavėjų kontrolės mechanizmų. Reformos nuostatos ir kitos paramos gavimo sąlygos detaliau nagrinėjamos empirinėje straipsnio dalyje.

Apibendrinant reikia pasakyti, kad socialinės paramos išmokų sistema Lietuvoje pasižymi menkais dydžiais, maža aprėptimi, gan griežtomis teikimo sąlygomis ir aukštu stigmatizacijos lygiu. Lietuvoje taikomos socialinės paramos teikimo nuostatos yra labiau sietinos su socialine kontrole nei socialinėmis teisėmis. Toliau bus kuriamas socialinės paramos griežtumo indeksas, kuris leis detaliai palyginti Lietuvos ir kitų ES šalių socialinės paramos teikimo sąlygas, atskleisti jų skirtumus ir poveikį socialiniams ir ekonominiams rodikliams.

3. Socialinės paramos griežtumo indeksas: metodika

Norint įvertinti ir palyginti skirtingų šalių socialinės paramos sistemų griežtumą yra sudaromas socialinės paramos griežtumo indeksas (*GI*). Apskaičiavus indekso 2016 metų reikšmes taip pat bus analizuojamas paramos teikimo sąlygų griežtumo ir skurdo, socialinės atskirties ir pajamų nelygybės rodiklių ryšys.

Remiantis anksčiau išanalizuota mokslinė literatūra, keliamos tokios hipotezės:

1. Lietuvos socialinės paramos sąlygų griežtumas yra didesnis nei vidutiniškai ES šalyse.
2. Šalyse, kuriose vyrauja griežtesnės socialinės paramos sistemos, skurdo ir socialinės atskirties rodikliai yra didesni negu tose šalyse, kuriose socialinės paramos gavimo sąlygos nėra tokios griežtos.

Minėta, kad socialinės paramos griežtumas anksčiau buvo analizuotas pagal tam tikrus rodiklius (pvz., Eleveld, 2016). Tačiau, autorių žiniomis, iki šiol nebuvo sukurta indekso, apimančio visus svarbiausius socialinės paramos teikimo reikalavimus. Todėl indeksas buvo sudarytas pritaikius S. Marchal ir N. Van Mechelen (2013) kodavimo schemą, kuri anksčiau taikyta nedarbo išmokų sistemų griežtumui vertinti.

Atlikus literatūros analizę (žr. 1 skyrių), išskirtos trys svarbiausios dimensijos, kurios taikomos vertinant asmens tinkamumą socialinei paramai gauti: išteklių testavimas (*IS*), įsipareigojimai, susiję su įsitraukimu į darbo rinką (*DS*); išmokų trukmės ir dydžio apribojimai (*AS*). Kiekvieną dimensiją sudaro paramos gavimo sąlygos, kurios ranguojamos pagal griežtumo lygį, priskiriant balus nuo 1 iki 4 (žr. 1 lentelę).

Remiantis EBPO rekomendacijomis, visoms indekso dimensijoms turi būti numatomas vienodas maksimalus svoris (OECD, 2008). Kadangi sąlygų skaičius dimensijose nėra vienodas, buvo apskaičiuotos sąlygų griežtumo svertinės reikšmės w . Šie svoriai apskaičiuoti tokiu būdu, kad kiekvienoje indekso dimensijoje jų maksimali suma būtų lygi 10 balų, t. y.:

$$\max(\Sigma w_{IS}) = \max(\Sigma w_{DS}) = \max(\Sigma w_{AS}) = 10, \quad [1]$$

čia sąlygų griežtumo svertinės reikšmės w kiekvienoje dimensijoje apskaičiuojamos taip:

$$w_{d,s} = (b_s \times 10) / \Sigma_{s=1}^n b_{max} \quad [2]$$

čia: d – indekso dimensijos, s – atitinkamos dimensijos sąlygos, n – sąlygų skaičius kiekvienoje dimensijoje, b – sąlygos griežtumo lygis (balais).

Socialinės paramos griežtumo indeksą sudaro trijų dimensijų sąlygų griežtumo svertinių reikšmių suma, t. y.:

$$GI = \Sigma w_{IS} + \Sigma w_{DS} + \Sigma w_{AS}. \quad [3]$$

Taigi, maksimali indekso reikšmė yra 30 balų, ir kuo ji didesnė, tuo socialinės paramos teikimo sąlygos šalyje yra griežtesnės. Indekso dimensijos, joms priskirtos sąlygos, jų griežtumo lygiai ir svertinės reikšmės pateikiamos 1 lentelėje.

1 lentelė. *Socialinės paramos sistemų griežtumo vertinimas*

Sąlygos (s)	Sąlygų kategorijos (n) ir jų griežtumo lygis (b)	Svoris (w)
Dimensija: Išteklių testavimas (d:IS)		
Nekilnojamojo turto tikrinimas	Nekilnojamasis turtas nėra įskaitomas.	1, 0,91
	Įskaitomas visas nekilnojamasis turtas, išskyrus asmens gyvenamąją vietą ir dar kai kurias išimtis.	2, 1,82
	Įskaitomas visas nekilnojamasis turtas, išskyrus asmens gyvenamąją vietą.	3, 2,73
	Visas nekilnojamasis turtas yra įskaitomas.	4, 3,64
Asmeninio turto tikrinimas	Turtas nėra tikrinamas.	1, 0,91
	Tikrinamas turtas, išskyrus tam tikras išimtis.	2, 1,82
	Tikrinamas visas turtas.	3, 2,73
Išmokų įskaitymo lygis	Neįskaitomos socialinės išmokos ir kitos išmokos ar nereikšmingos pajamos.	1, 0,91
	Neįskaitomos kai kurios socialinės išmokos	2, 1,82
	Neįskaitomos tik vaiko išmokos.	3, 2,73
	Visos išmokos ir pajamos yra įskaitomos.	4, 3,64
Dimensija: Įsitraukimo į darbo rinką išpareigojimai (d:DS)		
Registracija įdarbinimo institucijoje	Nereikia registruotis įdarbinimo institucijoje.	1, 0,83
	Reikia registruotis įdarbinimo institucijoje.	2, 1,67
	Reikia būti nuolat registruotam įdarbinimo institucijoje.	3, 2,50
Viešieji ir kiti savivaldybių organizuojami darbai	Nereikia atlikti.	1, 0,83
	Reikia atlikti, išskyrus tam tikras išimtis.	2, 1,67
	Reikia atlikti.	3, 2,50

Dalyvavimas mokymuose	Mokymuose dalyvauti nebūtina.	1	0,83
	Mokymuose dalyvauti būtina tik tam tikrais atvejais.	2	1,67
	Mokymuose dalyvauti būtina.	3	2,50
Darbo pasiūlymų atsisakymas	Asmuo neprivalo priimti darbo pasiūlymo.	1	0,83
	Asmuo gali atsisakyti pasiūlymo dėl tam tikrų priežasčių.	2	1,67
	Asmuo negali atsisakyti darbo pasiūlymo.	3	2,50
Dimensija: Paramos trukmės ir dydžio apribojimai (d:AS)			
Paramos trukmės apribojimas	Nėra paramos laikotarpio apribojimų.	1	1
	Periodinė paramos peržiūra.	2	2
	Paramos teikimas ribotą laiką.	3	3
Išmokos mažinimas gaunant pajamas	Neįskaitoma daugiau nei 31 proc. atlyginimo.	1	1
	Neįskaitoma 21–30 proc. atlyginimo.	2	2
	Neįskaitoma 20 proc. atlyginimo.	3	3
	Visas atlyginimas yra įskaitomas.	4	4
Sankcijos	Išmokos sumažinimas mažiau nei 50 proc.	1	1
	Išmokos sumažinimas daugiau nei 50 proc. iki 1 mėn.	2	2
	Išmokos sumažinimas daugiau nei 50 proc. ilgiau nei 1 mėn.	3	3

Šaltinis: sudaryta autorių, adaptavus S. Marchal ir N. Van Mechelen (2013) metodiką

Socialinės paramos griežtumo indeksui sukurti naudojami MISSOC ir EUROMOD duomenų bazių naujausiai prieinami duomenys (2016 m.). MISSOC (2016) duomenų bazėje kaupiami duomenys apie visų Europos Sąjungos ir Europos ekonominės erdvės šalių socialinės apsaugos sistemas. MISSOC duomenų bazė yra koordinuojama Europos Komisijos (Europos Komisija, 2016d) ir yra nuolat atnaujinama pagal šalių ministerijų ar kitų atsakingų subjektų teikiamus duomenis. Svarbu pažymėti, kad visose ES šalyse taikomos itin skirtingos socialinės paramos sistemos. Remiantis MISSOC (2016) duomenų baze sukonstruotas indeksas aprėpia tik vieną piniginių paramos elementą – bendrąją arba dar vadinamą testuojamą paramą, kuri užtikrina gyventojų minimalų pragyvenimo lygį (angl. *guaranteed minimum resources*).

Kitas duomenų šaltinis – EUROMOD (2016) visų šalių mokesčių ir išmokų sistemų ataskaitos. Analizuojant socialinės paramos teikimo tvarką Lietuvoje papildomai buvo remtasi Lietuvos Respublikos piniginių socialinės paramos nepasiturintiems gyventojams įstatymu (*Žin.*, 2011, Nr. 155-7353) bei Lietuvos Respublikos piniginių socialinės paramos mažas pajamas gaunantiems šeimoms (vieniems gyvenantiems asmenims) įstatymu (*Žin.*, 2003, Nr. 73-3352).

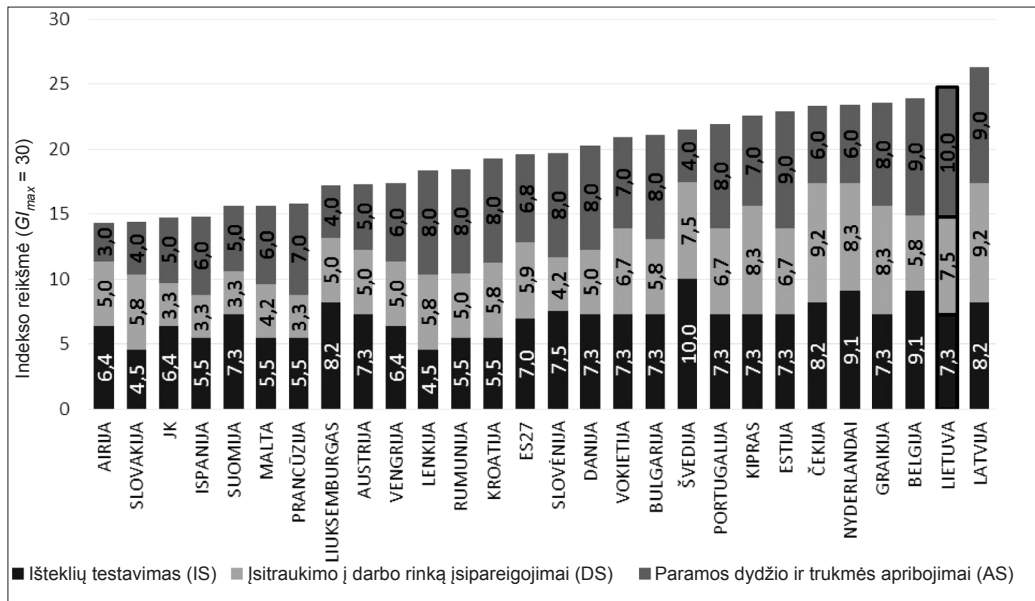
Sukonstravus socialinės paramos griežtumo indeksą analizuojamas jo reikšmių ir ES šalių socialinių ir ekonominių rodiklių ryšys (*Eurostat*, 2017): skurdo rizikos lygis (ilc_li08), skurdo ir socialinės atskirties rizikos lygis (ilc_peps01), pajamų nelygybės indeksas Gini (ilc_di12), įsidarbinimo lygis (lfsi_long_q), nedarbo lygis (une_rt_a). Naudojami labiausiai sukurto indekso reikšmes laiko atžvilgiu atitinkantys duomenys, t. y.: 2015 m. skurdo, socialinės atskirties ir nelygybės duomenys; 2016 m. II ketvirčio įsidarbinimo lygio duomenys; 2016 m. nedarbo lygio duomenys. Socialinės paramos griežtumo sąlygų indekso ir minėtų socialinių ir ekonominių rodiklių ryšiai atskleisti yra taikomas neparametrinis Spearman'o koreliacijos testas. Tyrimo duomenys apdoroti SPSS programa.

Svarbu paminėti sukonstruoto indekso apribojimus. Į tyrimą nėra įtraukta Italija, kur dėl didelės decentralizacijos nėra bendros paramos teikimo tvarkos. Taip pat didelė paramos decentralizacija yra Ispanijoje. Tačiau ši šalis į indeksą yra įtraukta, nes galima išskirti bendras Ispanijoje

taikomas paramos teikimo taisyklės, o skirtingų regionų socialinės paramos teikimo nuostatos daugiausiai taikomos išmokų dydžiams. Graikijos atveju buvo remtasi 2016 m. vasarą numatytais socialinės paramos teikimo nuostatomis. Straipsnį rašant šioje šalyje vis dar buvo vykdoma socialinės paramos pertvarka, kai buvo kuriama nauja išmokų teikimo sistema.

4. Socialinės paramos griežtumo indekso reikšmės Lietuvoje ir ES

Pritaikius aprašytą indekso sudarymo metodiką, visos analizuotos ES šalys buvo ranguotos pagal paramos teikimo griežtumą (1 pav.).

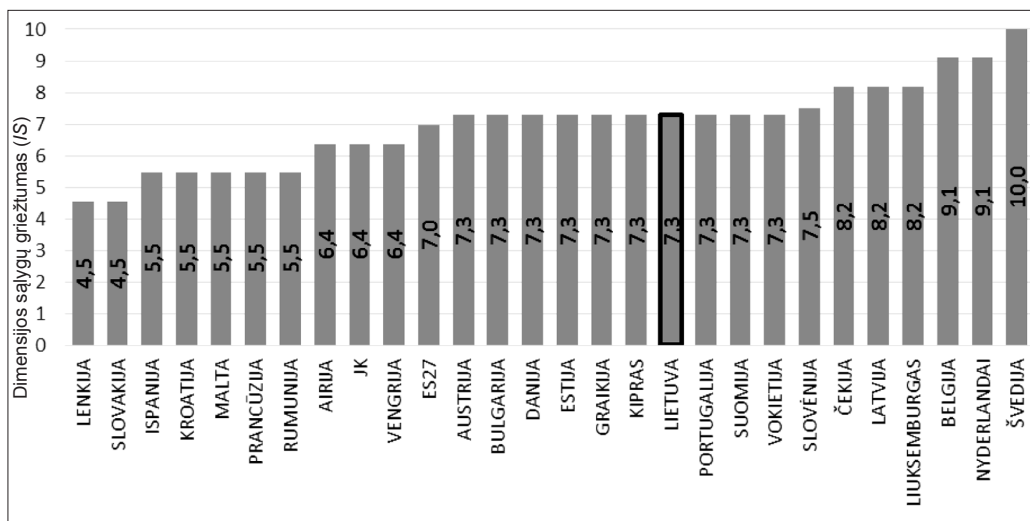


1 pav. Socialinės paramos griežtumo indeksas ES šalyse

Šaltinis: apskaičiuota autorių pagal MISSOC (2016) ir EUROMOD (2016) duomenis

Pateiktoje diagramoje matoma, kad yra reikšmingų ES šalių socialinės paramos sąlygų griežtumo skirtumų. Griežčiausia visoje Europoje socialinės paramos sistema yra Latvijos (26,3 balo), nedaug atsilieka Lietuva (24,8). Mažiausiai griežta socialinės paramos sistema – Slovakijoje ir Airijoje (iš viso – 14,4 balo). Žemiau vidurkio (19,6 balo) atsidūrė daugelis kitų Rytų Europos šalių – Vengrija, Rumunija, Lenkija, taip pat anglosaksų šalys. Socialdemokratinio modelio šalių balai pasiskirstė nevienodai. Nors Suomijoje veikia viena iš mažiausiai sąlygų turinčių schemų, Švedijos ir Danijos sistemų balai yra ties vidurkiu, o Nyderlandai įvertinti dar griežčiau. Nevienodai pasiskirstė ir kontinentinio gerovės režimo šalys. Prancūzija ir Liuksemburgas laikomos mažiau griežtomis, o Austrija, Belgija bei Vokietija griežtesnėmis, palyginti su ES šalių vidurkiu. Vis dėlto Baltijos šalys yra griežčiausias socialinės paramos sistemas taikančios šalys.

Toliau analizuosime šalių pasiskirstymą pagal paramos sąlygų griežtumą remiantis tam tikromis dimensijomis.



2 pav. Išteklių testavimo griežtumas ES šalyse

Šaltinis: apskaičiuota autorių pagal MISSOC (2016) ir EUROMOD (2016) duomenis

Daugelis Rytų Europos šalių (Slovakija, Lenkija, Rumunija, Kroatija, Vengrija) pasižymi nuosaikiu išteklių testavimu. Lenkijoje mažiausiai griežtos išteklių testavimo sąlygos. Žemiau vidurkio atsiduria ir anglosaksų šalys (Jungtinė Karalystė, Airija). Viduržemio jūros šalių griežtumo balai pasiskirstė nevienodai: Ispanija pasižymi gana nuosaikiu išteklių testavimu, o Graikija ir Portugalija – viršija vidurkį. Kontinentinio gerovės valstybės modelio šalys (Vokietija, Liuksemburgas, Belgija) bei Baltijos šalys yra gana griežtos, vertindamos išteklius. Vis dėlto griežčiausias išteklių tikrinimas numatomas Švedijoje – šalyje taikomas maksimalaus griežtumo išteklių testavimas. Nedaug švelnesnė sistema Nyderlanduose, tačiau kitos Skandinavų šalys – Danija ir Suomija – taiko nuosaikesnius išteklių testus.

Išteklių testavimo dimensiją sudaro trys sąlygų grupės: nekilnojamojo turto tikrinimas, asmeninio turto tikrinimas bei išmokų įskaitymo lygis. Plačiau aptarsime šių sąlygų taikymo Lietuvoje specifika ES kontekste.

Pagal nekilnojamojo turto tikrinimą Lietuva yra gausiausioje vienuolikos šalių grupėje, kur skiriant paramą yra įskaitomas visas nekilnojamas turtas. Šiai grupei priklauso ir visos analizuotos Skandinavijos šalys. Lietuvoje asmens gyvenamajam būstui ir kitam nekilnojamajam turtui numatomi ploto normatyvai, kurių asmuo, norintis gauti socialinę išmoką, negali viršyti. Piniginės socialinės paramos reformos metu šie normatyvai buvo padidinti. Kitaip nei Lietuvoje, nekilnojamas turtas į išteklių testavimą nėra įskaitomas Prancūzijoje ir Ispanijoje. Šiose šalyse taikoma nuostata, kad apskaičiuojamos tik pajamos, kurios yra gaunamos iš nekilnojamojo turto. Nekilnojamojo turto įskaitymas oficialiai taip pat nėra įtvirtintas ir Lenkijoje, tačiau pažymima, kad socialiniam darbuotojui yra suteikiama teisė įvertinti bendrą namų ūkio materialinę padėtį ir nuspręsti, ar asmenims bus suteikta teisė gauti išmokas. Kitose šalyse, kur taikomi mažiau griežti nei Lietuvoje nekilnojamojo turto tikrinimo normatyvai, įskaitomas visas nekilnojamas turtas, išskyrus asmens gyvenamąją vietą. Papildomos išimtys taikomos Slovakijoje, Slovėnijoje,

Maltoje ir Airijoje. Šiose šalyse pažymima, kad į socialinę paramą pretenduojantis asmuo taip pat gali turėti ir kito nekilnojamojo turto, kuris suteikia papildomų galimybių verstis žemės ūkiu ar kita veikla, kuriančia pajamas. Maltoje pažymima, kad asmuo taip pat turi teisę turėti ir vasaros rezidenciją.

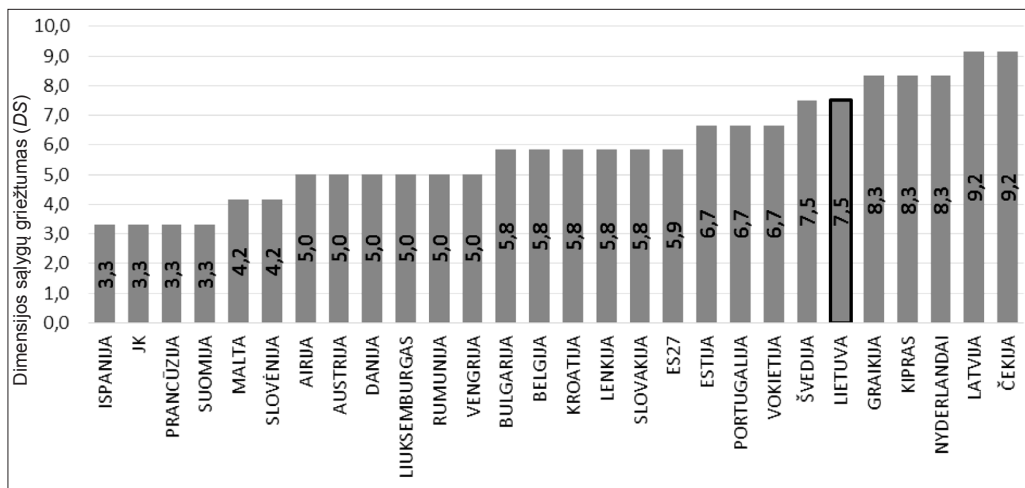
Pagal asmeninio turto tikrinimą Lietuva taip pat atsidūrė griežčiausiai turtą tikrinančioje keturiolikos šalių grupėje. Lietuvoje į asmeninį turtą įskaitomas nuosavybės teise turimas asmens arba bendrai gyvenančių asmenų turtas, toks kaip antai statiniai, žemė, transporto priemonės, žemės ūkio technika, gyvuliai, vertybiniai popieriai, meno kūriniai, pinigai, paskolos, asmenims paskolintos lėšos, valstybės kompensacijos už išperkamąjį nekilnojamąjį turtą. Asmeninio turto įskaitymo į išteklių testavimą nėra numatyta Ispanijoje. Kaip ir nekilnojamojo turto atveju, įskaičiuojamos tik gaunamos pajamos iš asmeninio turto. Likusiose šalyse asmeninis turtas yra įskaitomas su tam tikromis išlygomis. Išimtys paprastai taikomos santaupoms, automobiliui, ypač jeigu tai sudarytų mobilumo problemų paramos gavėjui. Bulgarijoje pažymima, kad asmuo gali turėti amatams skirtų įrankių, jeigu ši veikla padeda užsidirbti pragyvenimui. Austrijoje pabrėžiama, kad į išteklių testavimą negalima įtraukti turto ir daiktų, kurie tenkina asmens kultūrinius ir socialinius poreikius.

Pagal išmokų įskaitymo lygį skiriant socialinę paramą Lietuvą galima priskirti šalims, kur neįskaitomos kai kurios socialinės išmokos ir kitos išmokos ar nereikšmingos pajamos, t. y. Lietuvoje neįskaitomos vienkartinės socialinės išmokos ir pašalpos, studentų stipendijos, senatvės ir netekto darbingumo pensijų išmokų kompensacijos, transporto kompensacijos neįgaliesiems, kompensacijos donorams, globos (rūpybos) tikslinis priedas, būsto nuomos ar išperkamosios nuomos mokesčių dalies kompensacija, taip pat pajamos iš žemės, kurios plotas neviršija 1 hektaro. Galima paminėti, kad Lietuvoje po piniginių socialinės paramos reformos buvo išplėstas įskaitomų pajamų sąrašas. Į jį įtrauktos ir iš užsienio gaunamos artimųjų perlaidos, taip pat pajamos, gautos iš Vaikų išlaikymo fondo. Vis dėlto kitos šalys, taip pat patekusios į šią kategoriją, taiko kur kas platesnes išimtis. Pavyzdžiui, Kroatijoje, Rumunijoje, Slovakijoje bei Slovėnijoje nėra įskaitomos su žemės ūkiu susijusios išmokos arba kitos valstybės subsidijos. Suomijoje, Danijoje, Vengrijoje ir Didžiojoje Britanijoje nėra įtraukiamos nereikšmingos arba atsitiktinio darbo užmokesčio pajamos. Svarbu paminėti, kad Lietuvoje, kitaip nei daugelyje šalių, įskaitomos išmokos, skirtos vaikams. Visos pajamos, įskaitant ir socialines išmokas, apskaičiuojamos Čekijoje, Nyderlanduose, Švedijoje ir Ispanijoje.

Indekso reikšmės antroje – įsitraukimo į darbo rinką įsipareigojimų – dimensijoje yra pateikiamos 3 pav.

Baltijos šalys ir Čekija pagal įsitraukimo į darbo rinką įsipareigojimus yra tarp daugiausiai su darbu susijusių įsipareigojimų keliančių šalių. Latvijos ir Čekijos sistemos įsitraukimo į darbo rinką atžvilgiu buvo įvertintos griežčiausiai. Griežtas nuostatas taiko ir Švedija bei Nyderlandai. Mažiausius darbo rinkos įsipareigojimus taikančios šalys – Ispanija, Prancūzija, Jungtinė Karalystė ir Suomija. Žemiau ES vidurkio atsidūrė dauguma Rytų Europos šalių – Slovėnija, Slovakija, Lenkija, Bulgarija, Rumunija, Vengrija. Kontinentinio gerovės režimo bei Viduržemio jūros regiono šalių rezultatai pasiskirstė netolygiai.

Darbo rinkos įsipareigojimų dimensiją sudaro keturios sąlygų grupės: registracija įdarbinimo institucijoje, viešieji ir kiti savivaldybių organizuojami darbai, dalyvavimas mokymuose ir darbo pasiūlymų atsisakymas.



3 pav. Įsitraukimo į darbo rinką įsipareigojimų griežtumas ES šalyse

Šaltinis: apskaičiuota autorių pagal MISSOC (2016) ir EUROMOD (2016) duomenis

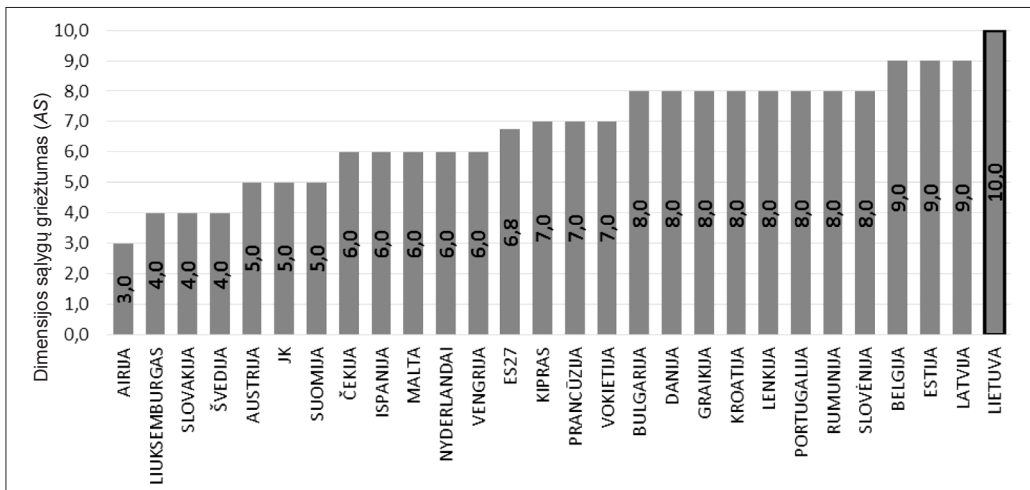
Kalbant apie registraciją įdarbinimo institucijoje, daugelyje šalių, ir Lietuvoje, privaloma registruotis ir nuolat lankytis įdarbinimo institucijoje. Dažniausiai asmenys turi atnaujinti savo darbingumo statusą, bendradarbiauti su socialiniais darbuotojais. Tiesa, reformos metu buvo panaikinta iki tol galiojusi nuostata, kuri numatė paramos paskyrimą tik praėjus 6 mėnesiams nuo asmens įsiregistravimo darbo biržoje. Prievolę tik registruotis, bet nebūtinai reguliariai lankytis, įdarbinimo institucijoje numato Belgija, Bulgarija, Čekija, Slovakija, Danija ir Kroatija. Kitose šalyse, kuriose privalomas registravimasis įdarbinimo institucijoje nėra formaliai įtvirtintas, vis dėlto yra pabrėžiama, kad asmuo turi dėti visas pastangas ir prisiimti atsakomybę įsitvirtinant darbo rinkoje.

Įsipareigojimai atlikti visuomenei naudingus arba viešuosius darbus daugelyje šalių nėra numatyti. Privalomas darbas numatytas tik Latvijoje, Čekijoje, Kipre ir Nyderlanduose. Kitose šalyse įsipareigojimai dirbti yra kiek nuosaikesni. Švedijoje, Rumunijoje, Slovakijoje, Portugalijoje, Bulgarijoje ir Lietuvoje numatoma, kad visuomenei naudingi darbai turi būti atliekami tik tam tikrais atvejais, pavyzdžiui, jeigu asmuo nedalyvauja jokiuose mokymuose, yra ilgalaikis bedarbis arba tokia nuostata pritaikoma kiekvienam asmeniui individualiai. Lietuvoje po piniginių socialinės paramos reformos buvo išplėstas reikalaujamų atlikti darbų sąrašas. Prie darbo biržos siūlomų darbų taip pat prisidėjo savivaldybių organizuojama visuomenei naudinga veikla. Pastaroji nėra siejama su darbo santykiais, ir už šią veiklą paramos gavėjai papildomų pajamų negauna. Veikiau tai yra darbas už socialinę paramą. Manoma, kad ši nuostata gerokai sumažino paramos gavėjų skaičių. Visų pirma dėl to, kad yra paramos gavėjų, dirbančių šešėlyje, todėl apsunkinamos galimybės derinti šešėlinį darbą kartu su savivaldybės organizuojama veikla. Antra, dėl to, jog dalis paramos gavėjų vengia stigmos ir todėl netenka arba atsisako paramos (Lazutka, 2014d).

Lietuvoje socialinės paramos gavėjų dalyvavimas profesinių įgūdžių mokymuose ar kitose aktyvios darbo rinkos politikos priemonėse yra numatomas, tačiau nėra privalomas. Todėl Lietuva patenka į kategoriją šalių, kuriose pažymima, kad asmuo turėtų būti suinteresuotas dalyvauti

mokymo programose, o privalomas dalyvavimas mokymuose yra taikomas tik tam tikrais atvejais, pavyzdžiui, jeigu asmuo negali įsidarbinti tam tikrą laiką. Nyderlanduose, Švedijoje, Latvijoje, Graikijoje, Estijoje, Kipre ir Čekijoje dalyvauti mokymuose yra būtina sąlyga norint gauti paramą. Vis dėlto daugeliu atvejų privalomai dalyvauti mokymuose nėra numatoma.

Lietuva patenka tarp dešimties šalių, kuriose paramos gavėjai turi priimti jiems siūlomus darbus, tačiau paprastai dėl svarios priežasties gali jų atsisakyti. Čekijoje, Kroatijoje ir Graikijoje pabrėžiama, kad asmuo turi priimti bet kokią darbo pasiūlymą, net jeigu tai būtų sezoninis ar darbas ne visą darbo dieną. Dažniausiai paramos gavėjai nėra įpareigoti priimti jiems pateiktų darbo pasiūlymų. Tokios nuostatos įtvirtintos visose socialdemokratinio modelio bei anglosaksų šalyse, taip pat Vengrijoje, Liuksemburge, Portugalijoje, Rumunijoje, Bulgarijoje, Kipre ir Ispanijoje.



4 pav. Paramos dydžio ir trukmės apribojimų griežtumas ES šalyse

Šaltinis: apskaičiuota autorių pagal MISSOC (2016) ir EUROMOD (2016) duomenis

Analizuojant trečiąją dimensiją – paramos trukmės ir dydžio apribojimus – Lietuva įvertinta kaip griežčiausia šalis ES, surinkusi maksimalų balų skaičių pagal paramos dydžio ir trukmės apribojimų dimensiją (žr. 4 pav). Anglosaksų šalys ir paramos dydžio bei trukmės apribojimų dimensijoje nesiekia ES vidurkio. Airija surinko mažiausiai balų, šiek tiek daugiau – Švedija, Slovakija ir Liuksemburgas. Žemiau vidurkio atsidūrė ir kitos Skandinavijos šalys, išskyrus Daniją. Kontinentinio gerovės režimo šalys pasiskirstė ties viduriu, o Rytų Europos šalys įvertintos kaip vienos iš griežčiausių.

Paramos trukmės ir apribojimų dimensiją sudaro trys sąlygų grupės: paramos trukmės apribojimas, išmokos mažinimas gaunant pajamas ir sankcijos. Toliau detaliau komentuojamos šios paramos dydžio ir trukmės dimensijos sąlygos.

Daugelyje šalių nėra numatoma paramos trukmės limito. Vis dėlto Belgijoje, Estijoje, Vokietijoje, Prancūzijoje, Latvijoje ir Portugalijoje paramos teikimas yra reguliariai peržiūrimas ir nuolat atnaujinamas. Lietuva yra vienintelė šalis ES, kurioje praėjus 60 mėnesių socialinė parama pinigais yra nutraukiama. Svarbu paminėti, kad tik įvykdžius socialinės paramos reformą Lietuvoje, socialinė parama galėjo būti nutraukiama bet kokia forma, tačiau tokia nuostata sulaukė

Europos Komisijos priekaištų (Europos Komisija, 2016c). Taigi, nuo 2016 m. rugsėjo buvo priimtas Piniginės socialinės paramos nepasiturintiems įstatymo pakeitimas (TAR 2016, Nr. 24185), kuriame numatyta, kad dalis paramos turi būti ir toliau teikiama nepinigine forma. Nors minėta nuostata buvo sušvelninta, ES kontekste tai yra griežčiausia taikoma sąlyga.

Daugelyje šalių išmoka yra mažinama proporcingai uždirbtoms pajamoms. Į šią kategoriją patenka ir Lietuva. Skaičiavimai rodo, kad Lietuvoje atskaitymai iš paramos siekia net apie 90 proc. papildomų uždirbamų pajamų (Navickė, 2015). Svarbu paminėti, kad tokios nuostatos kuria skurdo spąstus ir sumažina paskatas dirbti. Iki 20 proc. darbo užmokesčio arba nereikšmingos pajamos nėra įskaitomos Jungtinėje Karalystėje, Austrijoje, Kipre, Suomijoje, Vengrijoje, Portugalijoje. Nuo 21 iki 30 proc. darbo užmokesčio neįskaičiuojama Švedijoje, Nyderlanduose, Slovakijoje, Liuksemburge, Vokietijoje ir Čekijoje. Daugiau nei 30 proc. darbo pajamų neįskaičiuojama tik Airijoje.

Tiesa, svarbu pažymėti, kad, kalbant apie išmokas dirbantiems asmenims, Lietuvoje papildomai taikoma teigiama paskata, kai ilgalaikiams bedarbiams skiriama 50 proc. mokėtos socialinės išmokos, jeigu paramos gavėjas įsidarbina. Išmoka mokama ne ilgiau kaip 6 mėnesius. Nors ši priemonė yra teigiama paskata ilgalaikiams bedarbiams, ji nėra orientuota į dirbančius paramos gavėjus, pavyzdžiui, į daugiavaikes šeimas ar kitų išlaikomų asmenų turinčias šeimas.

Paskutinė iš analizuojamų sąlygų – sankcijos, kurios paprastai yra taikomos neįvykdžius įsipareigojimų, susijusių su įsitraukimu į darbo rinką. Daugelyje ES šalių neįvykdžius šių įsipareigojimų socialinė parama yra nutraukiama arba sumažinama iki 50 proc. ilgiau nei vieną mėnesį. Į šią kategoriją patenka ir Lietuva. Nerimą kelia tai, kad daugelyje Europos Sąjungos šalių galimai pažeidžiamos asmenų socialinės teisės. Socialinės paramos išmokos yra vienintelis išteklius nepasiturintiems asmenims. Ilgesnis paramos nutraukimas kaip sankcija palieka asmenis be jokio pajamų šaltinio. Vadinasi, nėra pakankamai užtikrinamas gyventojų socialinis saugumas. Išmoka sumažinama daugiau nei 50 proc. iki vieno mėn. tik Vengrijoje. Airijoje, Didžiojoje Britanijoje, Austrijoje, Suomijoje, Prancūzijoje, Maltoje, Slovakijoje, Švedijoje ir Ispanijoje išmoka gali būti sumažinta mažiau negu 50 proc. arba apskritai nesumažinta.

5. Socialinės paramos griežtumo bei socialinių ir ekonominių rodiklių ryšys

Toliau analizuosime socialinės paramos teikimo sąlygų griežtumo indekso ir šalies socialinių ir ekonominių rodiklių ryšį. Yra keliami hipotezė, kad šalyse, kuriose vyrauja griežtesnės socialinės paramos schemos, skurdo, nelygybės ir socialinės atskirties rodikliai yra didesni negu tose šalyse, kuriose socialinės paramos gavimo sąlygos nėra tokios griežtos. Ši prielaida remiasi minėtu Korni ir Palme (1998) persikirstymo paradoksu, kad mažiau universalios, daugiau sąlygų gavėjams keliančios socialinių išmokų sistemos yra sietinos su didesniu skurdo ir pajamų nelygybės paplitimu. Pirmiausiai patikrinome, kaip bendras socialinės paramos griežtumo vertinimas yra susijęs su Gini pajamų nelygybės indeksu (*ilc_di12*), skurdo rizikos lygiu (*ilc_li08*), skurdo ir socialinės atskirties rizikos lygiu (*ilc_peps01*). Paaiškėjo, kad bendras socialinės paramos griežtumo indeksas nėra statistiškai reikšmingai susijęs su šiais socialiniais ir ekonominiais rodikliais. Atlikus Spearman'o koreliacijos testą, visų rodiklių ir griežtumo indekso $p > 0,05$.

Toliau tikrinome skurdo, socialinės atskirties ir nelygybės rodiklių bei tam tikrų socialinės paramos indekso dimensijų ryšį. Atlikus Spearman'o koreliacijos testus išteklių tikrinimo (*IS*)

ir darbo rinkos įsipareigojimų (*DS*) dimensijoms nebuvo aptikta statistiškai reikšmingo ryšio su analizuotais socialiniais ir ekonominiais rodikliais ($p > 0,05$). Tačiau statistiškai reikšmingas skurdo, socialinės atskirties ir nelygybės rodiklių ryšys buvo užfiksuotas paramos dydžio ir trukmės apribojimų dimensijoje (*AS*). O konkrečiau, paramos dydžio ir trukmės apribojimus su skurdo rizikos lygiu sieja vidutinio stiprumo ryšys ($K = 0,539$, $p = 0,004$). Panašaus stiprumo ryšys šioje dimensijoje aptiktas ir su skurdo arba socialinės atskirties rizikos lygio rodikliu ($K = 0,521$, $p = 0,005$) bei su Gini pajamų nelygybės koeficientu ($K = 0,538$, $p = 0,004$). Taigi, socialinės paramos išmokų dydžio ir trukmės apribojimai yra statistiškai reikšmingai susiję su skurdu, socialine atskirtimi ir pajamų nelygybe šalyje. Visais atvejais koreliacija yra teigiama, t. y., taikant griežtesnius paramos dydžio ir trukmės apribojimus, tikėtina, kad didės ir skurdo, socialinės atskirties bei pajamų nelygybės rodikliai.

Nustatytas statistiškai reikšmingas teigiamas paramos dydžio ir trukmės apribojimų dimensijos bei visų trijų analizuotų socialinių ir ekonominių rodiklių ryšys patvirtina Korpi ir Palme (1998) persikirstymo paradokso pagrindu iškeltą hipotezę. Vis dėlto iškelta hipotezė pasitvirtino iš dalies. Kyla klausimas, kodėl panašaus ryšio nebuvo užfiksuota su kitomis dviem (išteklių tikrinimo ir darbo rinkos įsipareigojimų) dimensijomis bei su bendroju socialinės paramos griežtumo indeksu. Galima teigti, kad taip atsitiko todėl, kad mūsų sukurtas paramos griežtumo indeksas ir jo dimensijos apima kiek kitokius, nei Korpi ir Palme (1998) analizuotus, socialinių išmokų aspektus. Išmokų dydžio ir trukmės dimensija yra labiausiai susijusi su persikirstymo paradokso autorių nagrinėjamais socialinių išmokų sistemų dosnumo ir taiklumo rodikliais. Kita vertus, mūsų siūlomas indeksas atspindi paramos sistemų dizainą, o ne Korpi ir Palme (1998) analizuotus išmokų sistemų rezultatus. Tai, kad panašaus dizaino sistemos gali turėti skirtingus rezultatus faktiniam pajamų pasiskirstymui, buvo pastebėta ir kitų persikirstymo paradokso nagrinėjančių tyrėjų (Marx et al., 2013). Mūsų atliktas tyrimas parodė, kad didžiausią reikšmę skurdo, socialinės atskirties ir pajamų nelygybės rodikliams turi paramos dydis ir trukmė. O išteklių testavimo ir darbo rinkos įsipareigojimų griežtumas paramos sistemose neturi reikšmingesnio tiesioginio poveikio minėtiems socialiniams ir ekonominiams rodikliams.

Išvados

Šiame straipsnyje nagrinėjome Lietuvos pinigines paramos sąlygų griežtumą ES šalių kontekste. Teoriškai paramos sąlygų griežtumas buvo analizuotas kaip socialinių teisių ir socialinės kontrolės funkcijų derinimo rezultatas. Empiriškai buvo sukurtas ir apskaičiuotas originalus socialinės paramos griežtumo indeksas, kuris sujungė tris dimensijas: išteklių testavimo, ištraukimo į darbo rinką bei paramos dydžio ir trukmės apribojimų. Be to, remdamiesi sukurto indekso 2016 metų reikšmėmis išanalizavome paramos sąlygų griežtumo ir skurdo, socialinės atskirties ir pajamų nelygybės rodiklių ryšį. Buvo tikrinamos dvi hipotezės: Lietuvos socialinės paramos griežtumo ir ryšio su minėtais socialiniais ir ekonominiais rodikliais.

Pirmoji hipotezė pasitvirtino. Sukurtas indeksas parodė, kad ES egzistuoja reikšmingi socialinės paramos sąlygų griežtumo skirtumai. Lietuva, kaip ir kitos Baltijos šalys, yra tarp griežčiausias socialinės paramos sistemas taikančių ES šalių. Pagal visas analizuotas dimensijas Lietuvos socialinės paramos griežtumo indekso reikšmės buvo didesnės už ES vidurkį. Lietuvoje skiriant paramą yra griežtai vertinamas turtas, gaunamos pajamos iš darbo ir kitų šaltinių. Paramos ga-

vėjams taikomi griežti su darbo paieška susiję, nemokamos visuomenei naudingos veiklos vykdymo ir kiti reikalavimai. Neįvykdžius nustatytų sąlygų taikomos sankcijos yra vienos iš griežčiausių tarp analizuotų šalių. Pagal paramos trukmės ir dydžio apribojimų dimensiją Lietuva įvertinta kaip griežčiausia šalis ES. Lietuva yra vienintelė tarp visų nagrinėtų šalių, kur praėjus 60 mėnesių socialinė parama pinigais gali būti nutraukiama. Taip pat mūsų šalyje yra taikomi vieni iš didžiausių atskaitymų iš paramos, kurie siekia net apie 90 proc. papildomai uždirbamų pajamų. Tai didina skurdo spąstus tarp paramos gavėjų. Sistemoje trūksta teigiamų paskatų dirbantiems paramos gavėjams. 2012–2014 metais įgyvendinta piniginės socialinės paramos reforma dar labiau sugriežtino piniginės paramos teikimą Lietuvoje.

Antroji keliama socialinės paramos griežtumo bei socialinių ir ekonominių rodiklių ryšio hipotezė pasitvirtino iš dalies. Bendras socialinės paramos griežtumo indeksas nėra statistiškai reikšmingai susijęs su skurdo, socialinės atskirties ir pajamų nelygybės rodikliais. Vis dėlto yra nustatyta vidutinio stiprumo teigiama šių rodiklių ir trečiosios – paramos dydžio ir trukmės apribojimų – indekso dimensijos koreliacija. Taigi, taikant griežtesnius paramos dydžio ir trukmės apribojimus, tikėtina, kad didės ir skurdo, socialinės atskirties bei pajamų nelygybės rodikliai.

Remiantis gautais rezultatais, Lietuvoje reikėtų mažinti piniginės socialinės paramos sąlygų griežtumą kalbant tiek apie išteklių testavimą, tiek apie įsitraukimo į darbo rinką sąlygas, o ypač – paramos dydžio ir trukmės apribojimus. Pateikti kitų šalių pavyzdžiai leidžia pasisemti idėjų šiam tikslui įgyvendinti. Tarp opiausių problemų: griežtas visų rūšių pajamų testavimas; paramos dydžio mažinimas, ypač šeimoms su vaikais; teigiamų paskatų dirbti trūkumas paramos sistemoje; griežtų sankcijų taikymas paramos gavėjams neįvykdžius įsipareigojimų. Taip pat galima pasitelkti Skandinavijos šalių, kur sąlygiškai didelis bendrųjų sąlygų griežtumas yra derinamas su lanksčiu individualiu požiūriu į paramos gavėjus ir aiškiu gerovės valstybės įsipareigojimu užtikrinti orų minimalų gyvenimo standartą kiekvienam piliečiui patirti.

LITERATŪRA

Aidukaitė, J., Bogdanova, N., Guogis, A., 2012. *Gerovės valstybės kūrimas Lietuvoje: mitas ar realybė?* Vilnius: Lietuvos socialinių tyrimų centras.

Aiginger, K., Leoni, T., 2009. Typologies of Social Models in Europe, *Institute of Economic Research WIFO*: 1–27.

Atkinson, A. B., 2015. *Inequality: What can be done?* Harvard University Press.

Avram, S., Figari, F., Leventi, C., Levy, H., Navicke, J., Matsaganis, M., Militaru, E., Paulus, A., Rstringina, O., Sutherland, H., 2013. The distributional effects of fiscal consolidation in nine EU countries. *EUROMOD Working Paper EM2/13*.

Bonoli, G., 2010. The Political Economy of Active Labor-Market Policy. *Politics & Society Sage Journals*, 38(4): 435–457.

Dermine, E., 2013. Activation Policies for the Unemployed and the International Human Rights Case Law on the Prohibition of Forced Labour. *European Journal of Human Rights*: 746–778.

Diop-Christensen, A., 2015. Is ‘making work pay’ effective for the ‘unemployable’? The impact of benefit sanctions on social assistance recipients in Denmark. *Journal of European Social Policy*, 25(2): 210–224.

Donauskaitė, D., 2015. *Žiniasklaidos vaidmuo skurdo mažinimo politikoje: Lietuvos interneto dienraščių 2008 m. ekonominės krizės metu atvejis*. Daktaro disertacija. Vilniaus universitetas.

- Eleveld, A., 2016. *Work-related sanctions in European welfare states: an incentive to work or a violation of minimum subsistence rights?* Access Europe Research Paper.
- Esping-Andersen, G., 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity press.
- EUROMOD 2016. 2013-2016 Tax-benefit systems, *Country reports*, [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <https://www.euromod.ac.uk/using-euromod/country-reports> [žiūrėta 2017 05 02].
- Europos Komisija 2016a. Poverty and social exclusion. *Social Protection & Inclusion* [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=751> [žiūrėta 2016 12 17].
- Europos Komisija 2016b. Europe 2020 targets. Europe 2020 [interaktyvus]. Prieiga per internetą: http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/targets/index_en.htm [žiūrėta 2016 12 17].
- Europos Komisija 2016c. Komisijos tarnybų darbinis dokumentas. Šalies ataskaita. Lietuva 2016. Briuselis. 2016 02 26 SWD(2016) 83.
- Europos Komisija 2016d. Social protection systems – MISSOC, [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=815&langId=en> [žiūrėta 2016 12 18].
- Eurostat 2017a. Gini coefficient of equivalised disposable income (ilc_di12) [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database> [žiūrėta 2017 04 21].
- Eurostat 2017b. At-risk-of-poverty rate by poverty threshold and tenure status (ilc_li08) [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database> [žiūrėta 2017 04 21].
- Eurostat 2017c. People at risk of poverty or social exclusion by age and sex (ilc_peps01) [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database> [žiūrėta 2017 04 21].
- Eurostat 2017d. Labour market transitions – quarterly data (lfsi_long_q) [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database> [žiūrėta 2017 04 21].
- Eurostat 2017e. Unemployment by sex and age – annual average (une_rt_a) [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database> [žiūrėta 2017 04 21].
- Frazer, H., Marlier E. 2016. *Minimum Income Schemes in Europe. A study of national policies 2015*. European Social Policy Network (ESPN). ISBN 978-92-79-54162-9.
- Giddens, A., 2001. *Sociology: Introductory Readings*. Cambridge: Polity.
- Guogis, A., 2013. Lietuvos ekspertų socialinės politikos modelio sampratos problema. *Tiltai*. ISSN 1392-3137.
- Guogis, A., Bogdanova, N., 2011. Sovietinio socialinio draudimo modelis Lietuvoje: struktūra ir ideologija. *Lietuvos statistikos darbai*, 50 (1): 104–113.
- Korpi, W., Palme, J., 1998. The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries. *American Sociological Review*, 63(5): 661–687.
- Kuivalainen, S., 2004. *A comparative study on last resort social assistance schemes in six European countries*. Daktaro disertacija.
- Lazutka, R., 2014a. Skurdas ir socialinė atskirtis: skurdo „veidas“ Lietuvoje ir skurstančiųjų stigmatizacija. Projekto „Telkiamės skurdo mažinti“ metodika: skurdas ir socialinė atskirtis, lėšų telkimas, advokacija ir komunikacija.
- Lazutka, R., 2014b. The minimum income scheme reform in Lithuania. *Ekonomika*, 93(4): 24–40.
- Lazutka, R., 2014c. European Minimum Income Network country report Lithuania. Analysis and Road Map for Adequate and Accessible Minimum Income Schemes in EU Member States. The European Minimum Income Network.
- Lazutka, R., Žalimienė, L., Skučienė, D., Ivaškaitė-Tamošiūnė, V., Šumskaitė, L., 2008. *Socialinė parama Lietuvoje: remiamųjų padėtis ir paramos rezultatai*. Vilnius: Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerija, Socialinių tyrimų institutas.
- Lazutka, R., Žalimienė, L., Poviliūnas, A., Skučienė, D., Savičiūtė, D., Etnerytė, I., 2013. *Piniginės socialinės paramos nepasiturintiems gyventojams teikimo, vykdančią savarankišką savivaldybių funkciją*.

perspektyvos. Tyrimo ataskaita. Vilnius: Lietuvos socialinių tyrimų centras. https://socmin.lrv.lt/uploads/socmin/documents/files/pdf/6068_sav_savarankiskas_soc_param_teikim_tyrimas2013.pdf [žiūrėta 2017 04 21].

Lietuvos Respublikos piniginės socialinės paramos mažas pajamas gaunančioms šeimoms (vieniems gyvenantiems asmenims) įstatymas. 2003 m. liepos 1 d., Nr. IX-1675. *Žin.* 2003-07-23, Nr. 73-3352.

Lietuvos Respublikos piniginės socialinės paramos nepasiturintiems gyventojams įstatymo Nr. IX-1675 1, 2, 8, 10, 12, 17, 20, 23, 25 straipsnių ir priedo pakeitimo įstatymas. 2016 m. rugsėjo 20 d. Nr. XII-2611. *TAR* 2016-09-29, Nr. 24185.

Lietuvos Respublikos piniginės socialinės paramos nepasiturintiems gyventojams įstatymas. 2003 m. liepos 1 d. Nr. IX-1675, *Žin.*, 2003, Nr. 73-3352.

Likki, T., Staerklé, C., 2014. A Typology of Ideological Attitudes Towards Social Solidarity and Social Control. *Journal of Community & Applied Social Psychology*, 24: 406–421.

Likki, T., Staerklé, C., 2015. Welfare Support in Europe: Interplay of Dependency Culture Beliefs and Meritocratic Contexts. *International Journal of Public Opinion Research*, 27: 138–153.

Liudinovičienė, A., Guogis A., 2004. Lietuvos ir Švedijos socialinės politikos lyginamoji analizė. *Viešoji politika ir administravimas*, 8: 74–82. ISSN 1648-2603.

Marchal, S., Van Mechelen, N. 2013. Activation strategies within European minimum income schemes. *GINI Discussion Paper* 87.

Marshal, T. H., 1950. *Citizenship and Social Class. Inequality and Society*, New York. Cambridge at the University Press.

Marx, I., Salanauskaitė, L., Verbist, G., 2013. The paradox of redistribution revisited: and that it may rest in peace? *IZA Discussion Paper* No. 7414.

MISSOC 2016. MISSOC Comparative tables Database [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <http://mis-soc.org/> [žiūrėta 2017-03-27].

Navickė, J., 2015. *The role of cash social benefits in poverty reduction in Lithuania: discipline, redistribute, include, invest*. Daktaro disertacija. Vilniaus universitetas.

Navickė, J., 2016. *Asmens (šeimos) minimalių poreikių dydžio apskaičiavimo metodika, šio dydžio apskaičiavimas 2017 m. ir rekomendacijos dėl valstybės remiamų pajamų ir bazinės socialinės išmokos dydžių susiejimo su minimalių poreikių dydžiu*. Ataskaita. Vilnius.

OECD, 2008. *Handbook on Constructing Composite Indicators. Methodology and user guide*.

Šileika, A., Paškevičiūtė J., 2013. Lietuvos tapsmo gerovės valstybe prieštaros. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*, 1 (29): 8–19.

Žalimienė, L., 2011. „Socialiai remtini“, „socialinės rizikos“, „globotiniai“... Kokią visuomenę konstruoja Lietuvos socialinės paramos politika? *Kultūra ir visuomenė. Socialinių tyrimų žurnalas*. 2 (1): 49–60.

Žalimienė, L., Dunajevus E., 2015. *Socialinės paramos dilema – tarp autonomijos ir paternalizmo*. Vilnius: Vilniaus universitetas.

THE STRICTNESS OF CONDITIONS IN SOCIAL ASSISTANCE SYSTEMS: A COMPARISON OF LITHUANIA AND OTHER EUROPEAN COUNTRIES

Rimgailė Matulionytė

Jekaterina Navickė

Summary

This article proposes an index of conditionality in social assistance, which allows us to analyze and to compare the strictness of social assistance conditions in Lithuania and elsewhere in the EU. The proposed index combines three dimensions: strictness of the applied means-testing; conditions for participation in the labor market; limits on duration and amount of social assistance. Indicators characterizing these dimensions were collected using the MISSOC and EUROMOD databases. We estimate the index for 2016 and assess the strictness of the Lithuanian system of social assistance in the EU context. We also analyze the correlation between the index and indicators of poverty, social exclusion and income inequality.

The results show considerable differences in the conditionality of social assistance across the EU. The Lithuanian system is very strict when compared to the other EU countries. Similar is true about the other Baltic countries. The strictness of social assistance conditions in Lithuania is higher than the EU average in all the analyzed dimensions. Means-testing for social assistance in Lithuania includes strict limits on property, income from work and other sources. There are also numerous conditions for job search, labor market participation, unpaid community work etc. Those not complying face strict sanctions. Lithuania applies the strictest limits on social assistance duration and amounts. It is the only country where in-cash payments can be discontinued after 60 months of receipt. Social assistance is withdrawn almost proportionally with additional income, i.e., at around a 90% rate. There is a lack of positive incentives for the working benefit recipients. It can also be concluded that the latest social assistance reform of 2012–2014 increased the strictness of the system of social assistance in Lithuania.

Furthermore, the research has revealed that conditions limiting the duration and amount of social assistance are positively associated with the analyzed socioeconomic indicators. In countries with stricter limits on social assistance size and its shorter duration, the rates of poverty risk, social exclusion and income inequality are observed to be higher.