

POLITINIŲ PARTIJŲ IDEOLOGIJOS VEIKSNIO POVEIKIS LANKSTISAUGOS STRATEGIJOS ĮGYVENDINIMUI LIETUVOS DARBO RINKOJE

LAURA PECIUKONYTĖ

Straipsnyje nagrinėjamas politinių partijų ideologijos veiksnio poveikis lankstisaugos strategijos įgyvendinimui Lietuvos darbo rinkoje pirmaisiais šešeriais šalies narystės ES metais (2004–2010 m.). Pirmiausia, remiantis aprašomąja statistika ir antrinių šaltinių informacija, kiekybiškai įvertinama, kiek ši europinė iniciatyva buvo įgyvendinta Lietuvos užimtumo politikoje, t. y. koks buvo Europos Sąjungos poveikio mastas Lietuvos užimtumo politikai lankstisaugos pastangų ir proceso pakopose. Tuomet aptariamos sąlygos ir veiksniai, galėję nulemti pokyčių mastą ir patį pobūdį. Paskui, atsižvelgiant į tai, jog užimtumo politikos koordinavimas ES yra grindžiamas neprivalomojo pobūdžio sprendimais, ir remiantis prielaida, kad tokiu atveju valdančiosios politinės partijos tampa pagrindinėmis veikėjomis, galinčiomis imtis tam tikrų iniciatyvų ir priimti atitinkamus sprendimus, bus nagrinėjamas jų ideologijos poveikis vadovaujantis lankstisauga priimamų sprendimų pobūdžiui. Tam atliekama kokybinė ir kiekybinė analizuojamu laikotarpiu Seime pateiktų iniciatyvų užimtumo srityje (ir susijusių su lankstisaugos aspektais) analizė.

Laura Peciukonytė – Vilniaus universiteto tarptautinių santykių ir politikos mokslų instituto Europos studijų magistro programos studentė (el. paštas: laura.peciukonyte@yahoo.com).

© Laura Peciukonytė, 2012

Straipsnis įteiktas redakcijai 2012 m. liepos 25 d.

Straipsnis pasirašytas spaudai 2012 m. rugsėjo 20 d.

Išvadas

Europos užimtumo ir darbo rinkos politika – viena iš prioritetinių ES politikų, kuria siekiama plėtoti ES darbo rinką, sugebančią prisitaikyti prie kintančių ekonominių sąlygų. Kamuojamos panašaus pobūdžio užimtumo problemų Europos Sąjungos šalys narės 1997 m. Amsterdamo sutartyje pripažino, jog šios srities klausimai yra visos Sąjungos „bendras reikalas“. Taip pirmą kartą užimtumo vaidmuo tapo socialinės politikos varomąja jėga ir socialinės integracijos pagrindu. Valstybės narės savanoriškai išipareigojo modernizuoti ir reformuoti savo socialinę politiką pagal bendrai sutartas ir priimtas užimtumo strategijos gaires.

Pastarąjį dešimtmetį užimtumui susiduriant su vis naujais iššūkiais – spartėjančia globalizacija, greita technologijų pažanga, didėjančia tarptautine ekonomine integracija, žemu užimtumo lygiu ir darbo rinkų segmentacija¹ – sustiprėjo poreikis reformuoti ES darbo rinką. Taip Lisabonos strategijoje atsirado lankstisaugos (angl. *flexicurity*) strategija kaip būdas spręsti ES darbo rinkų problemų galvosūkį. Ji išreiškia idėją, kad du, iš pirmo žvilgsnio prieštaraujantys vienas kitam, t. y. lankstumo (lankstesnių darbo santykių organizavimo taisyklių) ir saugumo (darbuotojų socialinės apsaugos didinimo) siekiai yra suderinami ir vienas kitą papildo, todėl gali ir turi būti įgyvendinami darbo rinkoje tuo pačiu metu. Tad valstybės narės skatinamos imtis įgyvendinti šią strategiją savo nacionalinėje politikoje). Vis dėlto, kaip parodė ankstesnių tyrimų, kuriuose daugiausia dėmesio skirta senosioms ES valstybėms narėms, rezultatai, ES poveikis užimtumo politikai varijuoja: vienos narės imasi aktyviau įgyvendinti bendrus susitarimus savo nacionalinėje politikoje, o kitos to privengia, rodo mažiau iniciatyvos. Tai savo ruožtu paskatino veiksmų, lemiančių ir galinčių paaiškinti ES poveikio masto pokyčius, paieškas.

¹ Report by the European Expert Group on Flexicurity, *Flexicurity Pathways Turning hurdles into stepping stones* 2007, www.ec.europa.eu/social, 2011 10 17.

Šis straipsnis irgi prisideda prie šios srities tyrimų mozaikos. Kalbant apie naujasias, 2004 m. ir 2007 m. į ES įstojusias valstybes nares, galima pasakyti, jog daugiau dėmesio šioje srityje šios šalys susilaukė tik ką įsitraukusios į Europos integracijos procesus, t. y. įgijusios kandidačių statusą². Tada lankstisaugos aspektas sulaukė daugiau normatyvinių vertinimų, galimybių jį įgyvendinti nagrinėjimo ar esamos situacijos valstybėse narėse apžvalgos³. Ne išimtis yra ir Lietuvos atvejis: Europos integracijos procesų poveikio užimtumo politikai klausimas ypač daug dėmesio sulaukė šalies derybų dėl ES metu. Gana populiaru buvo darbo rinkos politikos atskirų klausimų, pavyzdžiui, darbo rinkos pokyčių ir juos lemiančių veiksnių, gyventojų užimtumo vertinimo modelių, žmogiškųjų išteklių reikšmės Lietuvos ekonomikos plėtrai, darbo apmokėjimo, darbo santykių ir kitų aspektų analizė⁴. Taip pat buvo atlikta ekonominio pobūdžio Europos integracijos poveikio vertinimų⁵, tirta ES poveikio mechanizmų įtaka viešajai politikai, vertintas ES siūlomo lankstisaugos koncepto tinkamumas Lietuvos darbo rinkos problemoms spręsti⁶. Tačiau klausimai, kaip Lietuvos užimtumo politika lankstisaugos aspektu pakito per narystės metus, ar ES užimtumo politikos nuostatos dėl lankstisaugos daro poveikį, koks yra Lietuvos indėlis siekiant bendrų ES užimtumo tikslų, nė viename iš jų nagrinėti nebuvo. Tad straipsnyje atlikta Lietuvos atvejo analizė papildys negausius šio aspekto tyrimus naujosiose ES valstybėse narėse. Straipsnyje bus siekiama

² Romih D., Festić M., *Labour Market Flexibility and Employment Protection Legislation in the New EU Member States*, http://www.iips.cz/data/files/Analyzy_Working_Papers_pdf/romih-labourmarket.pdf, 2011 10 20.

³ Laporšek S., Dolenc P. *The analysis of Flexicurity in the EU Member States*, <http://www.rtsa.ro/en/files/TRAS-32E-2011-9Laporsek-Dolenc.pdf>, 2011 10 18.

⁴ Gražulis V., „Lietuvos darbo rinkos politikos raidos ypatumai: situacijos analizė ir raidos perspektyvos“, *Viešoji politika ir administravimas*, 2008, Nr. 26. p. 45–54.

⁵ Lietuvos laisvosios rinkos institutas, *Europos Sąjungos Lisabonos darbotvarkės ir jos poveikio Lietuvai įvertinimas: ekonominės ir socialinės politikos sričių integracijos poveikio įvertinimas*, Vilnius, 2003.

⁶ Martinaitis Ž., „Flexicurity: Will the European Medicine Heal the Lithuanian Labour Market?“, *Lithuanian Political Science Yearbook 2007*, Institute of International Relations and Political Science Vilnius University, 2008. p. 143–175.

išsiaiškinti, koks buvo pokytis Lietuvos darbo rinkoje lankstisaugos aspektu šaliai įstojus į ES, apžvelgti jį lėmusius veiksnius (t. y. kas lėmė pokyčio mastą ir pobūdį) ir išsamiau išanalizuoti vieną jų – politinių partijų ideologijos veiksnį – taip prisidedant prie geresnio ES poveikio masto skirtumų ir juos lemiančių veiksnių suvokimo.

Siekiant užsibrėžto tikslo straipsnyje pirmiausia aptariamas lankstisaugos modelio konceptas, apžvelgiama jo vieta ir samprata ES dokumentuose. Vėliau pristatomos europeizacijos teorijos pagrindinės įžvalgos, sudarančios šio straipsnio teorinį pamatą, ir apžvelgiamos ES poveikio valstybių narių vidaus politikai galimybės. Trečiojoje dalyje kiekybiškai įvertinamas lankstisaugos strategijos įgyvendinimas Lietuvos darbo rinkoje 2004–2011 m. ir aiškinamasi, koks buvo politinių partijų ideologijos poveikis su lankstisauga susijusių iniciatyvų turiniui: nagrinėjama, kaip valdančiųjų partijų požiūris į ES, jų ideologinės nuostatos prisidėjo prie pokyčių lankstisaugos srityje, kaip tai atsispindi teisėkūros iniciatyvose.

1. Lankstisaugos sampratų įvairovė

Socialinės politikos diskurse aptinkama įvairių lankstisaugos apibrėžimų, atskleidžiančių skirtingas jos sampratas. Ji yra suprantama kaip politikos strategija, darbo rinkos modelis, analitinis konceptas. Darbuose, besiremiančiuose pastarąja lankstisaugos samprata, atskleidžia ir šio koncepto daugiadimensiškumas. Konsensuso dėl to, kiek ir kokios dimensijos apima lankstisaugą, nėra – autoriai patys nusprendžia, ką įtraukti į lankstumo ir saugumo apibrėžimus. Tai savo ruožtu suponuoja ir lankstisaugos tyrimo prieigų įvairovę, kuri varijuoja nuo visai paprastų, apimančių vos du ar tris aspektus, matricų, iki gana plačių ir bandančių įvertinti daug saugumo ir lankstumo dimensijų. Dažniausiai yra remiamasi Wilthageno ir Trosso pasiūlyta darbo rinkos klasifikacija, apimančia kiekybinį, funkcinį, darbo užmokesčio ir darbo laiko lankstumo aspektus ir darbo vietos, užimtumo, pajamų bei derinamąjį saugumo aspektus ir įvairius jų derinius.

Kitos dvi lankstisaugos charakteristikos yra jos daugiapakopiškumas ir daugialygiškumas. Kaip taikliai pažymėjo Bekkeris ir Chungas⁷, į lankstisaugą galima žiūrėti trejopai: kaip į pastangas (tuomet nagrinėjami veiksmai, kurių imamasi siekiant padidinti lankstumą ir saugumą darbo rinkoje); kaip į būklę (aiškinamasi, koks yra objekto lankstumo ir saugumo mastas) ir kaip į poveikį (vertinami socioekonominiai rezultatai esant tam tikrai lankstisaugos pusiausvyrai). Atitinkamai yra atliekama ir skirtingų lankstisaugos aspektų analizė.

Lankstisauga taip pat gali reikštis ir būti nagrinėjama skirtingais lygmenimis – viršvalstybiniu, nacionaliniu, sektoriniu, organizacijos ar individualiu. Dažniausiai analizė atliekama nacionaliniu, viršvalstybiniu arba individualiu lygmeniu: kai kurie tyrimai telkiasi į būklės vertinimus, kiti vertina pastangas ir rezultatus darbo rinkoje. Sektorinio lygmens tyrimai atsilieka daugiausia dėl prieinamų duomenų stokos⁸.

Preciziško lankstisaugos apibrėžimo nebuvimas, jos sampratų ir dimensijų įvairovė gali virsti pranašumu politikoje, tačiau atliekant tyrimą tai tampa tikru iššūkiu. Ypač tuomet, kai kalbama apie tai, kokiais rodikliais remtis, kokias dimensijas įtraukti į apibrėžimą ir kokius indikatorius išskirti, kad būtų galima išmatuoti lankstisaugos strategijos įgyvendinimo mastą. Todėl, kaip teigia Heejungas Chungas, siekiant preciziškumo, prieš pradedant tyrimą yra būtina apsibrėžti ne tik pačią lankstisaugą, bet ir nurodyti, kuri jos stadija ir lygmuo bus analizuojami. Atsižvelgiant į šio straipsnio objektą – ES poveikį Lietuvos užimtumo politikai lankstisaugos aspektu, darbe bus remiamasi ES dokumentuose išreikšta lankstisaugos samprata.

1.1. Lankstisaugos samprata ES dokumentuose

Tam tikrų, su lankstumu ir saugumu susijusių nuostatų galima aptikti jau Europos Bendrijos steigimo sutartyje. Jos 125 ir 127 straipsniuose

⁷ Chung H., „Measuring Flexicurity: Precautionary Notes, a new Framework, and an Empirical Research“, *Social Indicators Research* 106 (1), 2012, p. 155–156.

⁸ Ten pat, p. 158–159.

se įsipareigota skatinti darbo rinkos, užimtumo didėjimą, darbuotojų sugebėjimą prisitaikyti. Vis dėlto aiškesnis pusiausvyros tarp lankstumo ir saugumo ES darbo rinkos politikoje siekis viršvalstybiniu lygmeniu įsitvirtino kartu su Europos užimtumo strategijos atsiradimu⁹, o nuo 2000-ųjų ES diskurse lankstisauagai imta skirti ypač daug dėmesio. Praėjusį dešimtmetį lankstisaugos konceptas buvo tiesiogiai įvardytas ir apibrėžtas ES dokumentuose; buvo sukurta lankstisaugos strategija¹⁰, suformuoti bendrieji principai¹¹, pagal kuriuos šalys narės imtos skatinti įgyvendinti reformas savo darbo rinkose.

Minėtuose ES dokumentuose aptinkama gana plati lankstisaugos kaip strategijos samprata. Lankstisauga apibrėžiama kaip integruota strategija, skirta lankstumui ir saugumui darbo rinkoje tuo pat metu stiprinti. Minėtą platųjį lankstisaugos apibrėžimą sudaro keturi komponentai¹²:

- Lankstesnių ir patikimesnių darbdaviams ir darbuotojams darbo sutarčių sudarymo sąlygų sukūrimas (principas „saugoti žmones, o ne darbus“).
- Mokymosi visą gyvenimą strategijos įgyvendinimas (principas „bet koks darbas geriau negu bedarbystė“).
- Veiksmingos aktyvios darbo rinkos politikos vykdymas.
- Socialinės apsaugos sistemų modernizavimas

⁹ T. y. nuo Amsterdamo sutarties 1997 m.

¹⁰ Europos užimtumo bei Lisabonos strategijose „lankstumo ir užimtumo garantijos“, t. y. strategija, kuria siekiama formuoti ir plėtoti lankstesnes, kitaip tariant, gebančias geriau prisitaikyti prie kintančių ekonominių sąlygų, darbo rinkas. Pastaroji buvo pripažinta ir yra įvardijama kaip viena svarbiausių, siekiant įgyvendinti Europos darbo rinkų tikslus.

¹¹ Visa tai išreikšta per 2007 m. gruodžio 5 d. Europos Tarybos priimtus bendrus lankstisaugos principus; 2007 m. lapkritį Europos Parlamento (EP) išleistą lankstisaugos sprendimų ataskaitą; 2007 m. spalio 18 d. Europos socialinių partnerių atliktą jungtinę darbo rinkos ir lankstisaugos analizę; 2007 m. birželio 27 d. Europos Komisijos (EK) priimtą lankstisaugos komunikatą; rekomendacijas Nr. 21.

¹² Pranešimas pavasario Europos Vadovų Tarybai *Dirbti kartu augimo ir darbo vietų labui. Nauja Lisabonos strategijos pradžia*, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/lt/com/2005/com2005_0024lt01.pdf, 2012 04 25.

Šie komponentai arba sąlygos, kurios yra būtinos siekiant užtikrinti tinkamą lankstumo ir saugumo pusiausvyrą, sudaro bendrą lankstisaugos koncepciją, kurią ES skatina valstybės narės įgyvendinti savo nacionalinėje darbo rinkos politikoje. Būtina atkreipti dėmesį, kad, nors visos Europos darbo rinkos susiduria su tomis pačiomis problemomis, ES dokumentuose nėra pateikto vieno lankstisaugos sprendimo recepto visoms šalims. ES pasirinkta lankstisaugos koncepcija nėra laikoma vieninteliu modeliu, o kaip tik yra pabrėžiami tam tikri svarbūs lankstumo ir užimtumo garantijų „bendrieji principai“ (kaip antai darbo rinkos susiskaidymo mažinimas, būtinybė kurti socialinių partnerių tarpusavio pasitikėjimą, siekis nustatyti darbdavių, darbuotojų, darbo ieškančių asmenų ir valdžios institucijų teisių ir pareigų pusiausvyrą), į kuriuos valstybės narės raginamos atsižvelgti rengdamos savo interesus atitinkančias lankstumo ir užimtumo garantijų strategijas.

1.2. Lankstisaugos įvertinimo aspektai

Konsensuso dėl to, kurie rodikliai geriausiai atspindi lankstisaugos koncepto esmę, arba, kitaip sakant, kaip geriausia išmatuoti lankstisaugos mastą darbo rinkoje, irgi nėra – aptinkama daugybė indikatorių, savaip atspindinčių lankstumo ir saugumo darbo rinkoje santykį. Tad pastangos išmatuoti lankstisaugą remiasi pačių autorių pasirinktais matavimo indeksais, kuriuos jie įtraukia konstruodami savąjį lankstisaugos indeksą.

Taigi straipsnyje, remiantis pristatyta lankstisaugos kaip strategijos samprata, bus analizuojamas lankstisaugos reiškiamasis nacionaliniu lygmeniu. Jis bus vertinamas remiantis pristatyta Wiltthageno ir Trosso lankstisaugos matrica kartu atsižvelgiant į ES diskurse lankstisaugos koncepciją sudarančius keturis komponentus, kurie savo ruožtu apima tris pristatytas lankstisaugos pakopas. Vis dėlto straipsnyje, atsižvelgiant į keliamą tikslą, jau anksčiau atliktų tyrimų patirtį ir duomenų prieinamumo stoką, bus analizuojamos dvi iš trijų lankstisaugos pakopos: pastangų ir proceso. Pokytis šiose pakopose

bus įvertintas remiantis Europos Komisijos išskirtais rodikliais, kuriuos siūloma naudoti vertinimui¹³. Rodikliai pateikiami 1 lentelėje.

1 lentelė. Lankstisaugos komponentų įvertinimo rodikliai

Lankstisaugos komponentai	Matavimo rodikliai, kiekvienai lankstisaugos pakopai	
	Pastangos (angl. <i>inputs</i>)	Procesas
Darbo sutarčių lankstumas	UATM	Procentinė dalis darbuotojų, dirbančių pagal terminuotą darbo sutartį arba ne visu etatu Darbuotojai, kurie dirba viršvalandžius
Aktyvios darbo rinkos politikos	Aktyvių ir pasyvių darbo rinkos priemonių išlaidų dalis, tenkanti vienam nedirbančiam asmeniui* Išlaidų aktyvioms ir pasyvioms darbo rinkos priemonėms procentinė dalis nuo BVP	Dalyvaujančiųjų aktyviose darbo rinkos priemonėse skaičius
Mokymosi visą gyvenimą strategijos	Viešosios išlaidos žmogiškiesiems ištekliams	25–64 metų gyventojų, dalyvaujančių mokymosi ir persikvalifikavimo programose, procentinė dalis
Socialinių apsaugos sistemų modernizavimas	Nedarbo spąstai Mažo darbo užmokesčio spąstai	

Šaltinis: sudaryta straipsnio autorės remiantis Fabio Bertozzi ir Giuliano Bonoli, http://www.coe.gov.fr/IMG/pdf/Agenda_item_6_Flexicurity_indicators_-_progress_report.pdf

* Tie patys vertinimo rodikliai yra nurodomi ir aktyviai darbo rinkos politikai, kaip lankstisaugos dimensijos proceso pakopai, įvertinti.

¹³ Dėl duomenų neprieinamumo vertinimas buvo atliktas ne pagal visus rodiklius. Lentelėje pristatyti tik tie rodikliai, kuriais buvo remiamasi. Visą rodiklių sąrašą galima rasti: http://www.coe.gov.fr/IMG/pdf/Agenda_item_6_Flexicurity_indicators_-_progress_report.pdf, 2011 11 11.

Tai leis nustatyti, kurioje pakopoje ir dimensijoje įvyko didžiausias pokytis Lietuvai įstojus į ES. Taip pat ES lygmeniu harmonizuotų taisyklių poveikio analizei atlikti bus remiamasi europeizacijos teorinės prieigos išvalgomis.

2. Europeizacijos teorija

Ši teorinė prieiga pastaraisiais dviem dešimtmečiais tapo viena dažniausiai taikomų Europos studijų tyrimuose. Kai Europos Sąjungos kompetencijai atiteko nacionalinėms valstybėms būdingos politikos formavimo sritys (pavyzdžiui, migracijos politika), iškilo poreikis ieškoti atsakymų į klausimus apie atstovavimą šalims narėms, jų dalyvavimą europinėse institucijose, išteklių paskirstymą ir perskirstymą, politinį ir administracinį efektyvumą, europinių institucijų poveikį valstybėms narėms¹⁴, kad būtų visapusiškai supastas Bendrijos politikos vaizdas. Minėtiems klausimams nagrinėti ir atsakymų paieškoms buvo pasitelkta europeizacijos teorinė prieiga, besiremianti teze *ES yra svarbi*.

2.1. Europeizacijos sampratos

Didėjantis šios teorinės prieigos populiarumas akademiniam pasaulyje nelėmė aiškesnio europeizacijos koncepto atsiradimo. Robertas Harmsenas ir Thomas M. Wilsonas pažymėjo, kad literatūroje galima aptikti net aštuonias atskiras, o kartais ir iš dalies sutampančias europeizacijos termino sampratas¹⁵. Ji gali būti suvokiama kaip: naujų viršvalstybinio lygmens (europinių) valdymo formų atsiradimas; nacionalinis prisitaikymas (adaptacija); politikos izomorfizmas; galimybė / problema ar iššūkis vietinio politinio valdymo ypatumams;

¹⁴ Wiener A., Diez T., *European Integration Theory*, Second Edition, Oxford University Press, 2009, p. 10.

¹⁵ Harmsen R., Wilson T. M., „Introduction. Approaches to Europeanization“, Harmsen R., Wilson T. M. (eds.), *Yearbook of European Studies 14. Europeanization. Institutions, Identities and Citizenship*, Radopi. Amsterdam–Atlanta GA, 2000, p. 13–18.

modernizacija; „prisijungimas prie Europos“; tapatybių perkonstravimas; kultūrinė integracija ir daugiašališkumas.

Sampratų įvairovė savo ruožtu suponuoja ir europeizacijos apibrėžimų gausą. Visus juos sąlyginai galima suskirstyti į dvi grupes pagal tai, ar europeizacija yra suvokiama kaip įtaka (t. y. procesas, pasižymintis tam tikra logika), ar kaip rezultatas (Europos Sąjungos kartu su jos visomis formaliomis ir neformaliomis institucijomis bei sprendimais poveikis valstybėms narėms ar net valstybėms už ES ribų¹⁶). Be to, europeizacijos apibrėžimai atskleidžia ir skirtingų jos dimensijų egzistavimą.

2.2. Europeizacijos dimensijos

Europeizacijos studijos pasižymi trijų – „iš viršaus į apačią“ (angl. *top-down*), „iš apačios į viršų“ (angl. *bottom-up*) ir horizontaliosios – dimensijų analize. Remiantis pirmosios dimensijos modeliu¹⁷ empiriniai tyrimai koncentruojasi į europinių politikų įgyvendinimo vietos lygmeniu vertinimą; tikrinamas ES ir valstybių narių vietinės politikos atitikimo laipsnis; aiškinamasi, kokios yra europeizacijos rezultatų variacijų priežastys. Dimensijos „iš apačios į viršų“ tyrimai domisi valstybių narių kaip europinės politikos kūrėjų veikla (t. y. žiūrима, kaip jos bando perkelti savo preferencijas į Bendrijos lygmenį, kas lemia perkėlimo sėkmę ir pan.). O trečioji, horizontalioji, dimensija orientuojasi į tai, kaip Europos integracija veikia organizacijų, valstybių narių administracijų tarpusavio santykius ir sąveikas¹⁸, ir pan.

Kaip pažymi Tanja Borzel, europeizacijos dimensijos yra susijusios tarpusavyje – valstybės narės gali tuo pat metu veikti ir kaip politikos kūrėjos, ir kaip priėmėjos¹⁹. Vis dėlto dėl metodologinių

¹⁶ Maniokas K., „Europeizacijos sąvoka ir jos vieta Europos integracijos teorijose“, *Politologija*. 4 (28), 2002, p. 7–11.

¹⁷ Ši europeizacijos studijų kryptis yra laikoma klasikine.

¹⁸ Nillson M., *The Europeanisation of the Public Sphere. A Content Analysis of two Swedish newspapers*, <https://student.statsvet.uu.se>, 2012 01 22.

¹⁹ Borzel T. A., „Pace-Setting, Foot-Dragging, and Fence-Sitting: Member State Responses to Europeanization“, *JCMS* 40 (2), 2002, p. 193.

priežasčių šios dimensijos dažnai yra tiriamos atskirai. Taip pat Europos integracijos poveikis empiriškai dažniausiai nagrinėjamas atskyrus ir svarbiausias valstybės sistemas arba viešosios politikos sritis.

Atsižvelgiant į minėtų sampratų įvairovę ir siekiant išvengti dvi-prasmybių bei siekiant analizės tikslumo, yra būtina konceptualizuoti ir apibrėžti šiame straipsnyje vartojamą europeizacijos sampratą. Ji čia suprantama remiantis Ladrecho apibrėžimu: „Europeizacija – tai procesas, kurio metu iš naujo nustatoma politikos kryptis ir forma tokiu laipsniu, kad EB politinė ir ekonominė dinamikos tampa nacionalinės politikos turinio ir politikos formavimo organizacine logika.“²⁰

2.3. Europeizacijos poveikis ir jį lemiantys veiksniai

Kaip minėta, teorinė europeizacijos prieiga „iš viršaus į apačią“ valstybių narių vidaus pokyčius bando paaiškinti ES įtaka, kuri gali reikštis tiesioginiu ir netiesioginiu būdu. Pirmasis susijęs su ES suformuluotų politikos tikslų ir uždavinių valstybėms narėms įgyvendinimu nacionaliniu lygmeniu (pavyzdžiui, tam tikrų normų įtvirtinimu, direktyvų perkėlimu ir pan.). O netiesioginė įtaka pasireiškia per neapibrėžtus kanalus (pavyzdžiui, kai nacionaliniai veikėjai ima naudoti ES teikiamas galimybes siekdami sukelti pokyčius nacionaliniu lygmeniu)²¹. Mokslinėje literatūroje dažniausiai išskiriami keturi nevienodo laipsnio vidiniai pokyčiai, kuriuos gali sukelti europeizacija (žr. 2 lentelę).

Vienas veiksnų, kurį europeizacijos teorija pasitelkia aiškindama valstybių narių pokyčių masto skirtumą, yra ES daromo spaudimo šalims intensyvumas, priklausantis nuo ES sprendimo pobūdžio.

²⁰ Howell K. E., „Developing Conceptualisations of Europeanization: Synthesising Methodological Approaches“, *Queen's Papers on Europeanization* No 3/2004, p. 3.

²¹ Bentzen S. R., „Theorising top-down Europeanisation Examining the Implementation of the 1992 Maternity Directive in Denmark“, *EU-Studies* 2 Fall 2009, <http://rudar.ruc.dk/bitstream/1800/5668/1/Theorising%20top-down%20Europeanisation.pdf>, 2012 02 23.

2 lentelė. *Europeizacijos sukeliamų pokyčių laipsniai*

Pokyčiai	Apibūdinimas
Sumažėjimas, nusigrėžimas (angl. <i>retrenchment</i>)	Dėl adaptacinio spaudimo valstybės narės politika tampa dar mažiau europietiška nei buvo prieš tai
Inercija	Pokyčiai nevyksta, galima pastebėti, kad linkstama atidėlioti ES nuostatų įgyvendinimą ar net jam priešintis
Absorbcija, susidomėjimas arba prisitaikymas (angl. <i>accommodation</i>)	Vidinių pokyčių laipsnis mažas, valstybių narių atsakas į europeizaciją susideda iš „kosmetinių“ reformų – ES priklausančios šalys narės prisitaiko prie europeizacijos spaudimo, adaptuodamos esamus procesus, institucijas ir politikas, bet vis dar nekeisdamos jų esminių bruožų
Transformacija, pasikeitimas	Vidinių pokyčių laipsnis didelis: valstybių narių politika, jose vykstantys procesai ar / ir šių valstybių institucijos keičiasi iš esmės – jos pakeičiamos naujomis arba smarkiai modifikuojami esamų bruožai, tai savo ruožtu lemia nusistovėjusio bendro supratimo kismą

Šaltinis: sudaryta straipsnio autorės remiantis: Radaelli C. M., „Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change“, *European Integration online Papers (EIoP)* 4 (8) 2000; Borzel T. A., Risse T., „When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change“, *RSC* No 2000, p. 56.

Knillas ir Lehmkuillas, atsižvelgdami į tai, išskiria tris ES priemones arba mechanizmus, kurie gali nulemti pokytį²².

Su rinkos kūrimo ar neigiamosios integracijos ES sprendimais siejamas **vidinių struktūrų kitimas**, paaiškinamas nauju išteklių ir galios pasiskirstymu tarp institucinės sistemos veikėjų. Tai pirmasis europeizacijos mechanizmas. „**Rėminio**“ (angl. *framework*) **pobūdžio** ES sprendimai yra antrasis europeizacijos mechanizmas. Tokio tipo sprendimai yra neįpareigojančio, rekomenduojamojo pobūdžio,

²² Knill C., Lehmkuill D., „How Europe Matters: Different Mechanisms of Europeanization“, *European Integration Online papers* 3 (7), 1999, <http://eiop.or.at/eiop/pdf/1999-007.pdf>, 2012 02 22.

susiję su vertybių, įsitikinimų, politikos formavimo stilių pokyčiais, kurie vidaus pokyčius veikia mobilizuodami vidaus reformas²³. Trečiasis mechanizmas įvardijamas pozityviaja integracija. Jei sprendimas yra privalomojo pobūdžio (reglamentas ar direktyva), jis neretai reikalauja, kad būtų sukurta tam tikro tipo institucinė struktūra, t. y. valstybėms narėms aiškiai nurodoma, kas ir kaip turi būti padaryta. Valstybių narių prisitaikymas prie pozityviosios integracijos aiškina mas pasitelkiant ir dar du veiksnius – 1) **institucinės atitikties laipsnį**. Jis laikomas būtina europeizacijos sąlyga, tačiau pabrėžiama, kad spaudimo dydis nėra adekvatus vykstantiems pokyčiams. Taip pat jis nėra ir pakankamas pagrindas, galintis nulemti valstybių narių vidinius pokyčius kaip atsaką į europeizaciją²⁴. Žinoma, atitikimo laipsnis lems, kokią adaptacinio spaudimo mastą įgis europeizacijos procesas vietos struktūroms: didesnis neatitikimo laipsnis savo ruožtu lems didesnę spaudimą ES lygmeniu. Tačiau tokiu atveju dėl didelių ES reikalavimų įgyvendinimo sąnaudų gali būti linkstama bandyti išsaugoti *status quo*. Tad europeizacijos mastas priklausys ir nuo kiekvienos valstybės narės turimų 2) **institucinių struktūrų** (didesni instituciniai gebėjimai leis lengviau įgyvendinti ES reikalavimus) bei tarpinių veiksmų, kuriuos galima įvardyti kaip tam tikras vietos lygmens charakteristikas, galinčias skatinti arba stabdyti ES spaudimo procedūras²⁵.

Teigiama, kad tam tikrų tarpinių veiksmų ES egzistavimas gali palengvinti arba kaip tik apsunkinti jos pajėgumus nulemti pokyčius nacionaliniu lygmeniu²⁶. Nors akademinėje literatūroje galima rasti įvairių šių veiksmų tipologijų, paprasčiausia juos pristatyti suskirsčius į dvi dideles grupes – pokyčius apribojančiuosius ir skatinančiuosius. Pirmoji grupė dažniausiai siejama su daugelio veto taškų

²³ Maniokas K., *Europos Sąjungos plėtra ir europeizacija. Vidurio ir Rytų Europos valstybių įsijungimas į Europos Sąjungą*, Vilnius: Eugrimas, 2003, p. 96.

²⁴ Borzel T. A., Risse T., „When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change“, *RSC* No 2000/56, p. 18, http://www.eui.eu/RSCAS/WP-Texts/00_56.pdf, 2012 02 23.

²⁵ Bentzen, 2009, p. 11.

²⁶ Borzel, Risse, 2000, p. 8–13.

egzistavimu. Teigiama, jog esant plačiam galios išskaidymui politinėje sistemoje tikimybė, kad ES spaudimas lems tam tikrus pokyčius, yra mažesnė²⁷. O štai antrosios grupės veiksniai dažniausiai siejami su formaliomis institucijomis, palengvinančiomis pokyčius ir šiais neformaliais veiksniais: politikos formavimo stiliumi, kultūra, ekonominiu pažeidžiamumu, mokymusi, politinių veikėjų požiūriu į ES.

Ne visi paminėti veiksniai akademinėje literatūroje sulaukė vienodo dėmesio. Bene labiausiai apleista yra politinių veikėjų poveikio europeizacijos mastui nacionaliniu lygmeniu analizė. Žinant, jog „rėminio pobūdžio“ europeizacija vyksta per atvirąjį koordinavimo metodą, kurio ašis yra abipusio mokymosi skatinimas, šio tarpinio veiksnio svarba europeizacijos sėkmei padidėjo. Tad, atsižvelgiant į tai, kad užimtumo politikos, kurios sudedamoji dalis yra ir darbo rinkos politika, o jos koordinavimas ES taip pat yra grindžiamas neprivalomojo, rekomendacinio pobūdžio sprendimais, ir į faktą, kad iš visų minėtų europeizaciją skatinančių veiksmų pastarasis yra mažiausiai analizuotas, šiame straipsnyje bus įvertintas būtent vietos lygmens veikėjų (šiuo atveju valdančiųjų politinių partijų kaip pagrindinių veikėjų, priimančių sprendimus) poveikis lankstisaugos strategijos įgyvendinimui Lietuvos darbo rinkoje.

3. Padėtis Lietuvos darbo rinkoje prieš įstojant į Europos Sąjungą: pagrindinės charakteristikos

Išsamią 1991–2003 m. Lietuvos darbo rinkos tendencijų analizę yra atlikę Inga Blažienė ir Boguslavas Gruževskis²⁸. Ištyrę ši laikotarpį autoriai pastebėjo nemažai teigiamų poslinkių: užimtumo apsaugos teisinėje sistemoje vyko laipsniškas liberalizacijos procesas – sukurta

²⁷ Maniokas K., *Europos Sąjungos plėtra ir europeizacija. Vidurio ir Rytų Europos valstybių įstijungimas į Europos Sąjungą*, p. 95; Cowles M. G., Caporaso J., Risse T., *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Ithaca, New York: Cornell University Press, 2001.

²⁸ Blažienė I., Gruževskis B., *Lankstumas ir saugumas darbo rinkoje. Lietuvos patirtis*, *Flexicurity paper 2004/5*, Budapeštas: Tarptautinis darbo biuras, 2005, p. 1–86.

nauja užimtumo apsaugos sistema ir pereita nuo griežto valstybinio reglamentavimo prie tiesioginio darbdavių ir darbuotojų santykių reguliavimo. Taip pat pastebėta, jog šiuo laikotarpiu nuolat daugėjo asmenų, dalyvaujančių aktyviose darbo rinkos politikos priemonėse (ADRP), ir kilo išlaidų šioms priemonėms lygis. Be to, nuo 2002-ųjų ėmė mažėti ir nedarbo lygis šalyje – 2003 m. jis sumažėjo dešimčia procentų ir siekė 12,5 proc.²⁹

Vis dėlto kitų Lietuvos užimtumo politikos aspektų analizė pasižymėjo prastesniais rezultatais. Studijoje analizuoti darbo rinkos mobilumo rodikliai atskleidė, kad darbo jėgos apyvarta Lietuvoje 2001–2003 m. buvo gana menka; mažas buvo ir vidutinės darbo trukmės rodiklis (7–8 metai; kitų pereinamojo laikotarpių šalių vidurkis buvo 9, o išsivysčiusių Europos šalių – 10 metų)³⁰. Analizuotas laikotarpis nepasižymėjo ir sparčia lanksčių užimtumo formų plėtra – pastebėtas tik laikino (terminuoto) užimtumo didėjimas; gana svarus šalyje išliko ir neoficialus užimtumas. Aktyvių darbo rinkos priemonių efektyvumo rodiklių (t. y. ilgalaikių bedarbių dalies bendrame bedarbių skaičiuje, vidutinės nedarbo trukmės ir pakartotinai besiregistruojančių bedarbių dalies) analizė atskleidė šių priemonių veiksmingumo stoką – didžioji dalis darbo biržoje registruojamų bedarbių galiausiai taip ir nesugebėdavo pastoviai įsitraukti į darbo rinką³¹. Kritiško vertinimo sulaukė ir darbo rinkos liberalizavimo procesas – jo metu atsiradusių galimybių įgyvendinimą stabdė reikiamų sąlygų nebuvimas, t. y. nepakankamas socialinio dialogo vaidmuo, aukštas nedarbo bei neoficialaus užimtumo lygis, žema ir neadekvati darbo jėgos kvalifikacija, nepakankamas darbuotojų informuotumas ir mažas jų mobilumas, užimtumui nepalanki mokesčių sistema ir kita³².

Trumpai pristatant lankstisaugos darbo rinkoje arba, kitaip sakant, užimtumo saugumo ir darbo rinkos politikos tarpusavio sąveikos situaciją 1991–2003 m. Lietuvoje galima teigti, jog užimtumo

²⁹ http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=une_rt_a&lang=en, 2012 02 21.

³⁰ Blažienė, Gruževskis, 2005, p. 72.

³¹ Ten pat, p. 29–39.

³² Ten pat, p. 17–28.

socialinis saugumas čia šiuo laikotarpiu mažėjo. Tai buvo bandoma kompensuoti lėšų pragyvenimui skyrimu darbo netekusiems asmenims ir aktyviomis darbo rinkos politikos priemonėmis. Tam buvo sukurta nedarbo draudimo sistema, nuolat didinama darbo rinkos profesinio mokymo kursų įvairovė ir jų kokybė, gerinamos profesinio konsultavimo ir orientavimo paslaugos, imti vykdyti vietinių užimtumo iniciatyvų projektai ir pan. Vis dėlto minėtų autorių atlikta pasyvių ir aktyvių DRPP (darbo rinkos politikos priemonių) analizė atskleidė tik dalinį šių priemonių sugebėjimą kompensuoti užimtumo saugumo praradimą darbuotojams³³.

Apibendrinant Lietuvos darbo rinkos situaciją prieš šaliai įstojant į ES galima teigti, kad ši sritis, nepaisant įvykusių pokyčių, pasižymėjo nesubalansuotumu profesijų pasiūlos ir paklausos kontekste, mažu vidiniu teritoriniu darbo jėgos mobilumu ir prastais gebėjimais prisitaikyti darbo rinkoje. Autoriai konstatavo pusiausvyros tarp užimtumo socialinės apsaugos ir aktyvių darbo rinkos priemonių nebuvimą ir žemą lankstisaugos lygį³⁴. Vis dėlto, pasak jų, ateityje lankstisaugos situacija Lietuvos darbo rinkoje turėtų sparčiai keistis atsižvelgiant į naujai besiformuojančias socialines ekonomines sąlygas (ekonomikos augimą ir laisvą darbo jėgos judėjimą) Lietuvai įstojus į ES. Tad dabar metas įvertinti, ar Lietuvos narystė ES lėmė naujo etapo pradžią Lietuvos darbo rinkoje lankstisaugos aspektu, t. y. kokie pokyčiai įvyko Lietuvoje 2004–2010 m.

3.1. Lietuvos darbo rinkos 2004–2010 m. charakteristikos

Analizuojamu laikotarpiu šalies darbo rinkoje pastebėtos kelios pagrindinės teigiamos tendencijos. Pirmiausia, užimtumo situacija šalyje nuolat gerėjo iki pat pasaulinės krizės pradžios, t. y. 2008-ųjų metų. Jos metu labiausiai pakilo vyresnių žmonių užimtumo lygis – 2004–2007 m. jų užimtumas padidėjo 8,7 proc., o moterų ir bendra-

³³ Ten pat, p. 39–45.

³⁴ Ten pat, p. 53–56.

sis užimtumas padidėjo beveik 4 proc. – atitinkamai iki 62,2 proc. ir 64,9 proc.

Antra, jaunimo ir ilgalaikio nedarbo lygis irgi mažėjo: ilgalaikis nedarbas 2008-aisiais sudarė tik 1,2 proc., o jaunimo nedarbas per pirmus trejus narystės ES metus savo ruožtu sumažėjo 14,5 proc., t. y. nuo 22,7 proc. iki 8,2 proc.

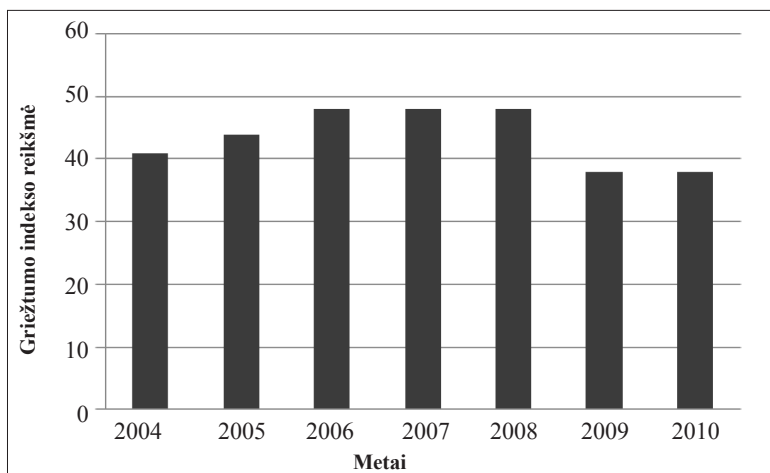
Trečioji tendencija – tai darbo produktyvumo didėjimas. Įdarbinto asmens darbo produktyvumas nenustojė kilti – nuo 2004 m. iki 2010-ųjų jis padidėjo 8,7 proc., o darbo valandos produktyvumas iki 2008 m. pakilo 4,5 proc.

Ši trumpa darbo rinkos rezultatų apžvalga suponuoja teigiamą narystės ES indėlį į šalies darbo rinką. Tad intuityviai galima nujausti, kad ir anksčiau pristatytos prognozės lankstisaugos principo įdiegimo atžvilgiu turėjo išsipildyti. Vis dėlto įvairių lankstisaugos aspektų įvertinimas dviejose pakopose – pastangų ir proceso – pasitelkus Europos Komisijos išskirtus rodiklius, atspindi kitokią realybę.

3.2. *Lankstisaugos pusiausvyros pokytis*

Darbo sutarčių lankstumas (kiekybinis lankstisaugos aspektas)

Lankstisaugos kiekybinio lankstumo dimensijos pastangų pakopa ir pokyčiai joje vertinti pasitelkus *Doing Business* užimtumo apsaugos teisinio reguliavimo rodiklį (UATM), pateikiantį užimtumo griežtumo indeksą. Jo vertė priklauso nuo to, kaip sunku yra įdarbinti darbuotojus ir juos atleisti ir kaip griežtai yra reguliuojamas darbo laikas. Pasitelkus šį indeksą griežtumas yra vertinamas šimto balų skale, kur 0 reiškia mažą griežtumą, o 100 labai didelį. Kaip matyti iš 1 pav., įstojus į ES UATM griežtumo lygis šalyje netgi šiek tiek pakilo, o situacija pakito tik prasidėjus pasaulinei ekonomikos krizei – tuomet UATM griežtumas šiek tiek sumažėjo sušvelninus darbo valandų ir darbuotojų atleidimo iš darbo teisinį reguliavimą. Taigi, galima konstatuoti, kad pastangos padidinti kiekybinį lankstumą švelninant UATM buvo minimalios.



1 pav. Užimtumo griežtumo teisinis reguliavimas

Šaltinis: sudaryta straipsnio autorės remiantis *Doing Business* ataskaitomis (www.doingbusiness.org)

Kiekybinis lankstisauogos kaip proceso įvertinimas buvo atliekamas ir pasitelkiant darbo sutarčių įvairovės rodiklį. Skirtingų darbo santykių įteisinančių formų naudojimas atspindi įvairesnį darbo santykių reglamentavimą, o tai savo ruožtu žymi platesnį visuomenės poreikių atspindėjimą ir aukštesnį darbo rinkos lankstumo lygį.

Lietuvos Respublikos darbo kodekse yra įteisinta skirtingų užimtumo formų. Sudarytos galimybės dirbti pagal neterminuotą, terminuotą, trumpalaikę ar sezoninę, nuotolinio darbo sutartis, taip pat leidžiama eiti ne pagrindines pareigas, sudaryti darbo sutartis patarNAVIMO darbams. Įstatyme numatyta galimybė sudaryti ir kitokio pobūdžio darbo sutartis³⁵. Vis dėlto ši įvairovė yra daugiau formalus nei realiai Lietuvos darbo rinkoje veikiantis dalykas – tik nedidelė dalis visų darbo santykių yra reglamentuojama kitomis nei neterminuota darbo sutartis formomis. Narystė ES irgi nepaskatino įvairesnės darbo santykių įtvirtinimo praktikos. Atvirkščiai, nuo 2004-ųjų ne visu etatu ir pagal terminuotas sutartis dirbančių asmenų procentinė

³⁵ Lietuvos Respublikos darbo kodeksas, 108 str. 1 dalis.

dalis mažėjo. Tai galima paaiškinti nepakankamai įgyvendinta darbo santykių lankstumo politika – nors darbo įstatymai sudaro galimybę derinti darbo ir šeimos pareigas be jokių apribojimų, t. y. nustatant kasmetinių atostogų trukmę, apskaičiuojant darbo stažą, skiriant į aukštesnes pareigas ir pan.³⁶, socialinės apsaugos politika šią laisvę suvaržo. Pavyzdžiui, vadovaujantis Valstybinio socialinio draudimo darbo įstatymo 6 straipsniu socialinio draudimo stažas nustatomas ne tik pagal darbo stažą, bet ir pagal įmokų dydį. Tad darbuotojui, dirbančiam tik puse etato ir gaunančiam 0,5 minimalios mėnesinės algos, už metų darbą bus priskaičiuotas tik 0,5 metų socialinio draudimo stažas³⁷. Taip pat įvairios darbo saugos teisės normos (pavyzdžiui, reikalavimas, kad darbdavys sudarytų tinkamas darbo sąlygas darbuotojui dirbant netgi nuotoliniu būdu) riboja darbo namuose darbo santykių plėtrą³⁷, o kai kurioms lanksčioms formoms net neleidžia atsirasti (pavyzdžiui, darbo pagal iškvietimą / pareikalavimą darbo santykiai negali būti įteisinti, nes Darbo kodeksas reikalauja, kad būtų sudarytas darbuotojo darbo valandų tvarkaraštis³⁸).

Aktyvios darbo rinkos politika

Aktyvioms darbo rinkos priemonėms kaip užimtumo politikos instrumentui pastarąjį dešimtmetį skiriama vis daugiau dėmesio. ES skatina³⁹ valstybes nares pereiti nuo pasyvių darbo rinkos priemonių prie įvairesnio aktyvių darbo rinkos priemonių – naujų darbo vietų

³⁶ Lietuvos Respublikos darbo kodeksas, 146 str. 3 dalis.

³⁷ Bagdanskis T., Usonis G., „*Problems of Introduction of Flexibility into Lithuanian Labour Law*“, *Jurisprudencija* 18 (2), 2011, p. 602.

³⁸ Ten pat, p. 605–606.

³⁹ Pavyzdžiui, Lisabonos strategijoje ADRP yra įvardijamos kaip politinės priemonės, kurių šalys narės turi imtis siekdamos skatinti požiūrį į darbą kaip į visą gyvenimą trunkantį ciklą (18 gairė); užtikrinti imlias darbo rinkas, didinti darbo patrauklumą, padaryti darbą finansiškai patrauklų ieškantiesiems darbo, įskaitant socialiai nuskriaustus ir neveiklius žmones (19 gairė); gerinti darbo rinkos poreikių atitiktį (20 gairė); plėtoti investicijas į žmogiškąjį kapitalą ir gerinti jų panaudojimą (23 gairė); švietimo ir mokymo sistemas pritaikyti naujiems kompetencijų reikalavimams (24 gairė). Gruževskis Boguslavas et al., *Aktyvios darbo rinkos politikos priemonių efektyvumo tyrimas. IV-ojo mokslinio tyrimo etapo ataskaita*, <http://www.ldb.lt/Informacija/Apie/Documents/ADRPP%20efektyvumo%20tyrimas.pdf>, 2012 03 25.

kūrimo, įgūdžių įgijimo ir žmogiškojo kapitalo stiprinimo, verslumo skatinimo, paramos pradedantiesiems savo verslą, profesinio mokymo etc.⁴⁰ – naudojimo taip gerinant dalyvių išlikimo darbo rinkoje perspektyvas.

Lankstisaugos pastangų pakopos 2004–2010 m. analizė pasitelkus aktyvių ir pasyvių darbo rinkos priemonių išlaidų dalies, tenkančios vienam nedirbančiam asmeniui, ir išlaidų aktyvioms ir pasyvioms darbo rinkos priemonėms procentinės dalies rodiklius atskleidė, kad iki ekonominio nuosmukio pradžios aktyvios darbo rinkos politikos priemonių ir pasyvios darbo rinkos politikos priemonių finansavimas didėjo. 2007 m. jis buvo 1,4 karto didesnis nei 2004 m. Iš šio finansavimo ADRP atitenkanti dalis irgi didėjo. 2007 m. šios priemonės gavo 5,6 proc. didesnę finansavimo dalį nei 2004 m. ir siekė 70,2 proc. 2007 m. ADRP ir PDRP skiriamo finansavimo išlaidų. Atitinkamai didėjo ir išlaidų aktyvioms ir pasyvioms darbo rinkos priemonėms dalis, tenkanti vienam nedirbančiam asmeniui – didžiausia ji buvo 2007 m. ir sudarė 1 376,5 euro⁴¹.

O štai lankstisaugos proceso pakopoje 2004–2010 m. neaptikta jokie funkcinio lankstumo padidėjimo ženklų. Remiantis asmenų, dalyvaujančių aktyviose darbo rinkos priemonėse, skaičiaus rodikliu matyti, jog dalyvių skaičius ADRP šiek tiek mažėjo (2 pav.). Tačiau apskritai galima konstatuoti pokyčio nebuvimą, nes dalyvaujančiųjų ADRP procentas nuolat buvo apie 5 proc.

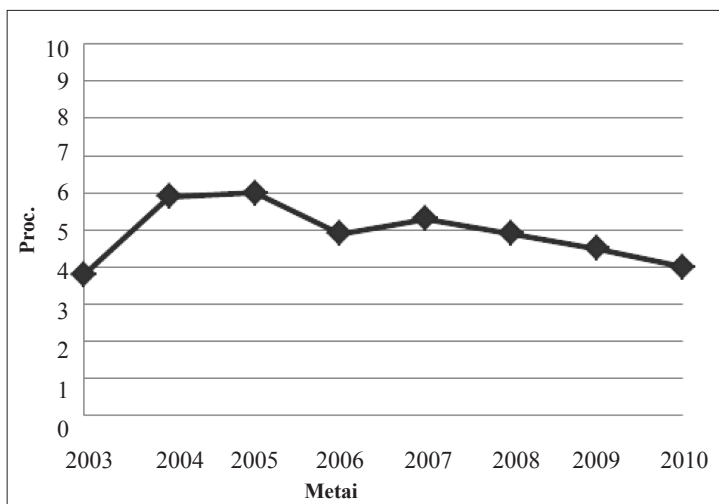
Apibendrinus galima pastebėti nedidelį ES poveikį lankstisaugai tik pastangų pakopoje – imtasi veiksmų funkciniam lankstumui darbo rinkoje padidinti.

Mokymosi visą gyvenimą strategija

Šios lankstisaugos dimensijos analizė leido konstatuoti pokyčių nebuvimą arba *status quo*: įstojus į ES išlaidos žmogiškiesiems ištekliams (t. y. išsilavinimui skiriama BVP dalis) šiek tiek sumažėjo (2007 m. ji buvo 0,5 proc. mažesnė nei 2004 m.). Panašiai buvo ir su 25–64 metų gyventojų, dalyvaujančių mokymosi ir persikvalifi-

⁴⁰ Ten pat. p. 6–7.

⁴¹ <http://apps.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>, 2012 04 12.



2 pav. *Aktyviose darbo rinkos politikose dalyvaujančių suaugusiųjų (25–64 m.) kiekis, proc.*

Šaltinis: sudaryta straipsnio autorės remiantis „Eurostat“ duomenimis (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>)

kavimo programose, procentine dalimi – dalyvaujančiųjų procentinė dalis 2010 m. sumažėjo dviem procentiniais punktais.

Socialinių apsaugos sistemų modernizavimas

Moderniomis įvardijamos tokios socialinės apsaugos sistemos, kurios turi teikti adekvačią piniginę paramą – bedarbio pašalpas, pensijas, sveikatos apsaugą etc., – kuri padėtų asmenims derinti darbo ir asmeninio gyvenimo išpareigojimus (pavyzdžiui, vaikų priežiūrą) ir skatintų užimtumą. EK daugiausia skatina valstybes nares užtikrinti asmenų saugumą per užimtumo, o ne darbo vietos saugumo didinimą, t. y. kompetencijų, kurios leistų jiems kuo ilgiau išlikti darbo rinkoje, ugdymą.

Vienas iš socialinių apsaugos sistemų modernizavimo kaip lankstaus apsaugos dimensijos pastangų pakopoje vertinimo rodiklių yra mažo darbo užmokesčio spąstai. Šis rodiklis nusako tokią padėtį, kai dirbantieji nesiima dirbti daugiau darbo valandų arba geriau apmokamo

darbo, nes papildomai gaunamos pajamos būtų per mažos, palyginti su gaunamomis socialinėmis išmokomis, kurių jie netektų gavę geresnį darbą. Lietuvos atveju buvo dėta pastangų modernizuoti socialinės apsaugos sistemą tik vienišo, dirbančio ir neturinčio vaikų asmens atžvilgiu – jo mažo darbo užmokesčio nedarbo spąstai nuo 2005 m. sumažėjo 9 proc. O sutuoktinių, kurių tik vienas dirba, auginančių du vaikus, mažo užmokesčio nedarbo spąstai mažėjo tik pirmaisiais Lietuvos narystės ES metais, vėliau jie ėmė sparčiai didėti ir 2008 m. sudarė 80,6 proc. (t. y. 25,6 proc. daugiau nei 2005 m.). Tad vertinant ES poveikį lankstisaugai pagal šį rodiklį irgi galima teigti, kad jis buvo gana ribotas ir paveikė ne visas socialines grupes.

Taigi, apžvelgus dviuose lankstisaugos pakopose ir keturiuose jos dimensijose įvykusius pokyčius Lietuvoje 2004–2010 m. reikia konstatuoti, kad pokyčiai buvo minimalūs. Tokie rezultatai stebina ir atrodo paradoksaliai atidžiau pažvelgus į abiejų analizuojamų laikotarpio valdžiusių vyriausybių užimtumo politikos nuostatas ir atlikus jų ir ES užimtumo sampratos atitikimo analizę.

3.3. XIV ir XV Vyriausybių programų ir nacionalinių reformų programų užimtumo politikos atžvilgiu turinio analizė ir jų sutikimas su ES užimtumo politikos nuostatomis

ES užimtumo politikos nuostatos bene geriausiai yra išreikštos Lisabonos strategijoje⁴². Joje pabrėžiama, jog reikia užtikrinti, kad Europa taptų patrauklesnė vieta darbui ir investicijoms; mokslas ir naujovės sudarytų Europos augimo pagrindą; būtų vykdoma politika, leidžianti įmonėms sukurti daugiau ir gerų darbo vietų⁴³. Šioje strategijoje bendromis, normatyvinio ir imperatyvinio pobūdžio nuostato-

⁴² 2010 m. Lisabonos strategiją pakeitė strategija „Europa 2020“, kurioje daug dėmesio irgi skiriama užimtumo klausimams.

⁴³ Pranešimas pavasario Europos Vadovų Tarybai *Dirbti kartu augimo ir darbo vietų labui. Nauja Lisabonos strategijos pradžia*, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/lt/com/2005/com2005_0024lt01.pdf, 2012 04 25.

mis akcentuojama, jog valstybės turi vykdyti savo užimtumo politiką įgyvendindamos lankstisaugos principą.

Kad aiškiau apibrėžtų konkrečius siekius, Europos Vadovų Taryba (EVT) 2005 m. priėmė ir Jungtinės ekonomikos augimo ir darbo vietų kūrimo gaires (toliau – „Jungtinės gairės“) – integruotą Bendrųjų ekonominės politikos gairių, suskirstytų į makroekonomikos ir mikroekonomikos gaires, bei Užimtumo gairių paketą. Pagal jas, atsižvelgiant į EVT išskirtus prioritetus bei į EK rekomendacijas ir vertinimus, kiekviena ES valstybė buvo įpareigota parengti nacionalines reformų programas (NRP) ir jose numatyti konkrečias priemones, užtikrinančias ekonomikos augimą ir darbo vietų kūrimą per artimiausius trejus metus⁴⁴. Taigi, tiek EVT prioritetai, tiek „jungtinės gairės“ iš pradžių buvo nustatytos 2005–2008 m. laikotarpiui, tačiau 2008 m. įvykusio susitikimo metu Europos Vadovų Taryba nusprendė gairių ir prioritetų nekeisti ir juos palikti dar trejiems metams. Tad visą šį laiką prioritetinės sritys buvo investicijos į žmones ir darbo rinkų modernizavimas; mažų verslo įmonių ir verslo potencialo skatinimas; investicijos į žinias ir naujoves; dėmesys energijos ir klimato pokyčiams⁴⁵.

Apžvelgus dviejų šiuo laikotarpiu valdžiusių Lietuvos vyriausybių programas matyti, kad užimtumo politika visą tą laiką, nepaisant valdančiųjų pokyčio, buvo pabrėžiama kaip prioritetinė sritis, kurioje bus imamasi įgyvendinti reformas. Pirmaisiais ketveriais Lietuvos narystės ES metais šalies valdančiąją daugumą sudarė kairieji – iš pradžių šalį valdė A. M. Brazausko vadovaujama Vyriausybė, o 2006 m. ją pakeitė G. Kirkilo socialdemokratų mažumos koalicinė Vyriausybė. Jos programoje Užimtumo politikos esmė išreikšta lankstisaugos idėja: „<...> sudaryti teisinės sąlygas lanksčiau organizuoti darbo santykius, tinkamiau reaguoti į neišvengiamus rinkos pokyčius ir palengvinti darbuotojų prisitaikymą prie pokyčių, kartu užtikrinant jų socialinę ir darbo apsaugą“⁴⁶. O nuo 2008 m. valstybės vairą perė-

⁴⁴ Atnaujintą Lisabonos strategiją buvo nuspręsta grįsti trejų metų valdymo ciklais.

⁴⁵ EVT 2006 m. Išvados, www.socmin.lt, 2012 04 15.

⁴⁶ Ten pat.

musi dešiniųjų jėgų Vyriausybė savo programos dalyje, skirtoje užimtumui, nurodė, jog bus siekiama „sudaryti palankias sąlygas darbo našumo ir produktyvumo didinimui, gausesniai geresnių ir saugesnių darbo vietų steigimui, emigracijos mažinimui“⁴⁷. Tad abiejų Vyriausybių tikslai atspindi ir ES dokumentuose išreikštą poziciją.

Atlikus minėtų dokumentų turinio, t. y. nuostatų sutikimo su „Jungtinėmis gairėmis“ užimtumo aspektu analizę, paaiškėjo, kad abiejų Vyriausybių programos taip pat palankios ES užimtumo politikos pozicijai. Be to, abiejų Vyriausybių programos yra gana panašios užimtumo politikos srityje: minimi tie patys aspektai (verslumo ugdymas, teisinio reguliavimo tobulinimas, smulkaus ir vidutinio verslo skatinimas, parama jam ir pan.). Daugelis nuostatų yra abstraktaus ir normatyvinio pobūdžio, iš jų sunku nuspėti, kokią formą ar pavidalą įgaus jose išreikšti siekiai. XV Vyriausybės programa šiuo atžvilgiu yra šiek tiek detalesnė – kai kurios nuostatos yra pateikiamos su pavyzdžiais (nurodoma, kokias lankstaus darbo formas bus bandoma įdiegti; minima, kad netekusių darbo asmenų sugrąžinimo į darbą sistema bus diegiama remiantis Danijos pavyzdžiu, etc.), iš kurių lengviau numatyti būsimų reformų kryptį – ji yra palanki ES užimtumo politikos pozicijai. XV Vyriausybės programą galima laikyti labiau atitinkančia ES poziciją ir dar dėl vieno aspekto. Socialdemokratų Vyriausybės programoje galima aptikti planų didinti minimalų darbo užmokestį, motinystės išmokas ir kitas socialines pašalpas. O ES kaip tik skatina skirti daugiau dėmesio aktyvių, o ne pasyvių darbo rinkos priemonių taikymui.

Abiejų Vyriausybių nuostatos dėl užimtumo politikos yra papildomos nacionalinėmis reformų programomis, į kurias perkelta daugelis Lisabonos strategijos nuostatų. Tai irgi galima interpretuoti kaip palankų valdančiųjų požiūrį į ES užimtumo politiką ir pasiryžimą imtis įgyvendinti bendrai susitartus tikslus. Šiose programose daugelis nuostatų taip pat yra gana abstrakčios ir normatyvinės; daugiau detalesnių galima atrasti 2008–2010 m. NRP.

⁴⁷ XV Vyriausybės programa, www.lrv.lt, 2012 04 12.

Taigi, apžvelgti dokumentai ir juose įtvirtintos nuostatos yra palankios ES išreikštam požiūriui, kas, kaip ir ko turi imtis užimtumo srityje. Žinant, jog ši sritis abiejų Vyriausybių buvo nurodyta kaip prioritetingė, kurioje bus imamasi struktūrinių reformų, ir konstatavus pozicijų dėl to, kas turi būti daroma užimtumo politikos srityje, sutikimą su ES pozicija, kyla klausimas, kodėl ankstesniame skyriuje pateikti lankstisaugos pokyčio įvertinimo rodikliai fiksuoja tik minimalius pokyčius. Ar programose įtvirtintos nuostatos tėra valdančiųjų partijų retorika, be jokių konkretesnių iniciatyvų, o gal kaip tik atvirkščiai – buvo dėta daug pastangų, tačiau įvairios su lankstisaugos aspektais susijusios iniciatyvos baigėsi nesėkmingai (t. y. Seime po pateikimo, svarstymo ar balsavimo metu joms nebuvo pritarta)? Galimas ir trečias variantas – galbūt iniciatyvų baigtis buvo sėkminga ir Vyriausybių darbas ir pastangos gali būti vertinamos reikšmingiau nei tai atspindi aptarti rodikliai, o pastarieji tokį menką pokytį rodo dėl to, jog praėjo pernelyg mažai laiko, kad teisinės nuostatos pradėtų veikti praktiškai? Kitaip sakant, gal politikos įgyvendinimo (angl. *enforcement*) ciklas atsilieka nuo politikos formavimo? Tad toliau straipsnyje, siekiant atsakyti į šiuos klausimus ir geriau įvertinti valdančiųjų pastangas diegiant lankstisaugos principą į Lietuvos darbo rinką, bus atliekama visų įstatymų iniciatyvų, susijusių su lankstisauga, analizė.

3.4. Valdančiųjų partijų iniciatyvų lankstisaugos atžvilgiu analizė

Apžvelgus oficialių dokumentų nuostatas, straipsnyje pereinama prie „nuveiktų darbų“ arba valdančiųjų iniciatyvų, susijusių su lankstisauga, nagrinėjimo. Tam buvo atlikta 2004–2010 m. vykusių Seimo plenarinių posėdžių darbotvarkių bei Socialinių reikalų ir darbo ministerijos kasmet pateikiamų Socialinių pranešimų analizė. Jos metu visos iniciatyvos buvo įvertintos naudojant lankstumo ir saugumo skirtį, t. y. visi įstatymo projektai buvo suskirstyti į dvi grupes – labiau susijusius su lankstumu (darbo santykių lankstinimas, verslo sąlygų nustatymas, bankroto, mokesčių įstatymų administravimas)

ar labiau susijusius su saugumu (ADRP/PDRP taikymas, aplinkos kvalifikacijai tobulinti kūrimas, išmokų, pensijų schemų aspektai ir pan.). Apibendrinti analizės rezultatai pateikiami 3 lentelėje.

3 lentelė. *Iniciatyvos, susijusios su lankstisauga*

	Kairiųjų Vyriausybė (2004–2008 m.)	Dešiniųjų Vyriausybė (2008–2010 m.)
Iniciatyvų skaičius (+ kiek vidutiniškai per metus imamasi)	150 (37,5)	122 (61)
Iniciatyvų, kurios virto galiojančiais įstatymais, skaičius / procentinė išraiška	81/54 %	76/62 %
Iniciatyvų, susijusių su lankstumu, skaičius (+ kiek vidutiniškai per metus imamasi)	61 (15,25)	66 (33)
Iniciatyvų, susijusių su lankstumu ir atitinkančių ES poziciją, skaičius (+ kiek vidutiniškai per metus imamasi)	59 (14,75)	55 (27,5)
Iniciatyvų, susijusių su lankstumu ir virtusių galiojančiais įstatymais, skaičius / procentinė išraiška	36/59 %	42/63,6 %
Iniciatyvų, susijusių su lankstumu, atitinkančių ES poziciją ir virtusių galiojančiais įstatymais, skaičius / procentinė išraiška	33/56%	38/69%
Iniciatyvų, susijusių su saugumu, skaičius (+ kiek vidutiniškai per metus imamasi)	89 (22,25)	56 (28)
Iniciatyvų, susijusių su saugumu ir atitinkančių ES poziciją, skaičius (+ kiek vidutiniškai per metus imamasi)	19 (4,75)	10 (5)
Iniciatyvų, susijusių su saugumu ir virtusių galiojančiais įstatymais, skaičius / procentinė išraiška	45/50,6 %	34/60,7 %
Iniciatyvų, susijusių su saugumu, atitinkančių ES poziciją ir virtusių galiojančiais įstatymais, skaičius / procentinė išraiška	14/73,7 %	8/80 %

Šaltinis: sudaryta straipsnio autorės

Žvelgiant į šio laikotarpio teisinės iniciatyvas galima teigti, kad jos neapėmė visų trijų lankstisaugos aspektų, t. y. joms trūko visapusiškumo ir integruotumo – tikslai ir priemonės buvo pasirenkami selektyviai, lankstisauga kaip strategija nebuvo įgyvendinama.

XIV Vyriausybės valdymo metu buvo pateikta 150 įstatymų projektų, susijusių su tam tikru lankstisaugos aspektu; apie 54 proc. jų buvo priimti ir virto galiojančiais teisės aktais. Pusė visų jų atitiko ES užimtumo politikos tikslus ir siūlomas reformų kryptis. Absoliuti dauguma jų buvo susiję su lankstumo darbo rinkoje diegimu ir tik 19 iš pateiktų 89-ių atitiko ES siūlomas reformų kryptis saugumo didinimo aspektu. Vis dėlto įdomiausia yra tai, jog buvo priimta tik šiek tiek daugiau nei pusė įstatymų projektų, kurie atitinka ES poziciją ir siekia padidinti lankstumą darbo rinkoje. Truputį geresnė situacija buvo ir su įstatymo projektais, siekiančiais įtvirtinti daugiau saugumo – 14 iš 19 iniciatyvų virto galiojančiais įstatymais. Apskritai, saugumo situacija Lietuvos darbo rinkoje kito sparčiau – ši Vyriausybė priėmė 45 įstatymus, susijusius su saugumo didinimo darbo rinkoje dimensija, tačiau neatitinkančius ES siūlomos saugumo dimensijos įtvirtinimo vizijos ir išreiškiančius socialdemokratinės ideologijos vertybes. Jais buvo nuspręsta gausiau taikyti pasyvias darbo rinkos politikos priemones – didinti pensijas ir socialines išmokas, ilginti jų gavimo laiką, lengvinti išankstinės pensijos gavimo ir naudojimosi ja tvarką ir pan.

Žvelgiant į XV Vyriausybės pastangas, galima pastebėti, kad ši Vyriausybė pasižymėjo didesniu aktyvumu užimtumo politikos srityje – per dvejus pirmuosius dešiniųjų valdymo metus buvo imtasi beveik tiek pat iniciatyvų, kiek kairieji jų ėmėsi per visą kadenciją (t. y. ketverius metus) – 122. Apie 62 proc. jų virto galiojančiais įstatymais, o likusios buvo grąžintos iniciatoriams tobulinti, paskirtos komitetams įvertinti ar nebuvo įtrauktos į tolesnę sesijos darbotvarkę. 66 įstatymų projektai buvo susiję su lankstumo darbo rinkoje aspektu, 42 iniciatyvos virto galiojančiais įstatymais, iš jų absoliuti dauguma (38) darbo rinkos lankstinimo iniciatyvų atspindėjo ES nuostatas.

Saugumo aspekto situacija buvo kitokia – jis buvo mažinamas: iš pateiktų 56 įstatymų projektų dauguma buvo susiję su atlyginimų ir išmokų mažinimu (tai galima sieti su sunkia valstybės finansine padėtimi 2008 m. prasidėjus finansiniam nuosmukiui). Iš jų 34 buvo priimti, o aštuoni atspindėjo ES siūlomas reformų kryptis diegiant saugumą į darbo rinkos santykius.

Šias įžvalgas patvirtina ir Socialinių pranešimų analizė. Juose Socialinių reikalų ir darbo ministerija kasmet pristato per metus socialinėje politikoje įvykusią pažangą, svarbiausius pokyčius; pateikiama statistika, aptariami priimti įstatymai, Vyriausybės nutarimai, atskirų ministrų įsakymai. Šių pranešimų analizė parodė, kad XIV Vyriausybės valdymo metu buvo priimtos 43 iniciatyvos, tiesiogiai susijusios su darbo rinka. Dauguma jų (32) buvo susijusios su saugumo didinimu. Tai atspindi ideologinį pasirinkimą. Ideologinis aspektas nagrinėjant XV Vyriausybės veiksmus yra blankesnis – iš 55-ių pateiktų iniciatyvų 30 buvo susijusios su lankstumo diegimu (kitos daugiausia apėmė saugumo mažinimą siekiant įveikti ekonominį nuosmukį).

Dar vienas įdomus aspektas, kuris atsiskleidė nagrinėjant pateiktas iniciatyvas, yra idėja įvesti progresinius mokesčius. Šiai iniciatyvai, kuri gali būti priskirta darbo užmokesčio lankstumo ir pajamų saugumo deriniui, kairieji, būdami valdžioje, skyrė daug dėmesio viešajame diskurse. Vis dėlto visos iniciatyvos, susijusios su progresinių mokesčių įvedimu Lietuvos Respublikos Seime pasipylė kairiesiems praradus valdžią ir tapus opozicija – tuomet, 2008–2010 m., buvo pateiktos šešios įvairios su šia idėja susijusios iniciatyvos. O šiai partijai būnant pozicijoje ir turint daugiau svertų įgyvendinti šią idėją, viskas apsiribojo tuščia retorika – nebuvo pateikta jokių su progresiniais mokesčiais susijusių įstatymų projektų. Taigi, galima teigti, kad socialdemokratų retorika yra labiau atitrūkusi nuo praktikos, arba, kitaip sakant, įstatymų teisėkūros iniciatyvos smarkiai vėluoja.

Apibendrinus galima teigti, kad XV, dešiniųjų, Vyriausybė analizuojamu laikotarpiu buvo 1,6 karto aktyvesnė nei XIV, kairiųjų, Vyriausybė. Taip pat dabartiniai valdantieji priėmė ir daugiau ES užimtumo poziciją atitinkančių teisinių iniciatyvų (70 proc. ES pozi-

ciją atitinkančių įstatymų projektų buvo priimti ir virto galiojančiais teisės aktais, o valdant XIV Vyriausybei apie 60 proc. iniciatyvų sulaukė sėkmingos priėmimo baigties). Tad galima teigti, jog dabartinė Vyriausybė labiau atsižvelgia į Lisabonos strategiją ir prisideda prie jos įgyvendinimo. Kalbant apie politinių ciklų prasilenkimą – iš apžvelgtų rezultatų matyti, kad didelis jų prasilenkimas yra mažai tikėtinas, tačiau tam tikrą neatitikimą galima nuspėti. Pavyzdžiui, net ir priimtų įstatymų įgyvendinimą ir taikymą praktikoje gali pristabdyti nuostatų (ypač priimtų XV Vyriausybės) laikinumo aspektas – daugelis jų skirtos tik ekonominiam sunkmečiui, numatytas konkretus jų veikimo terminas (t. y. įstatymas galioja metus ar dvejus), o pasakui grįžtama prie senos tvarkos. Tad galima nuspėti, jog ši aplinkybė irgi gali prisidėti prie to, kad šie įstatymai yra labiau formalūs nei realiai veikiantys ir taikomi, kaip tai atspindi ir anksčiau aptarti rodikliai. Taip pat 3 lentelėje galima išžvelgti tam tikras, nors ir neryškias, ideologines tendencijas. Kairioji Vyriausybė pateikė 1,5 karto daugiau su saugumo didinimu nei su lankstumo liberalizavimu susijusių iniciatyvų. O dešinieji, nors ir nedaug, buvo aktyvesni darbo rinkos lankstinimo srityje. Ši išvalga patvirtina ideologijos veiksnio svarbą: iš tiesų, skirtingų ideologijų partijos skiria nevienodai dėmesio lankstumo ir saugumo dimensijų darbo rinkoje įtvirtinimui: kairieji labiau mėgina įgyvendinti su saugumu susijusias iniciatyvas, o dešinieji daugiau dėmesio skiria teisės aktų projektams, įtvirtinantiems lankstumą. Vis dėlto ši išvalga ir apskritai šio veiksnio aiškinamoji galia dar turi būti išsamiau tiriama toliau, nes analizuojamu laikotarpiu buvo sunku atskirti ekonominio pažeidžiamumo veiksnio poveikio priimamiems sprendimams šalies darbo rinkoje mastą.

Kaip matyti iš 4 lentelės, 2008 m. prasidėjus ekonominiam nuosmukiui, dauguma ES valstybių narių ėmėsi įvairių su darbo rinkos lankstinimu susijusių reformų (pramoninių santykių ir kolektyvinių derybų sistemų reformavimas; individualių ir kolektyvinių atleidimo iš darbo taisyklių bei darbo laiko organizavimo, atipinių darbo sutarčių naudojimo taisyklių liberalizavimas), kad ir kokiai ideologijai priklausė valdančiosios partijos. Ypač tinkamas yra Italijos pavyzdys.

4 lentelė. Iniciatyvos, kurių buvo imtasi įvairiose ES valstybėse narėse ekonominio nuosmukio metu siekiant padidinti darbo santykių lankstumą

Valstybė	Krizės metu valdžiusiųjų ideologija (pagal ministro pirmininko ideologines pažiūras)	Iniciatyvos, susijusios su lankstumu			
		Pramoninių santykių ir kolektyvinių derybų sistemų reformavimas	Individualių ir kolektyvinių atleidimo iš darbo taisyklių liberalizavimas	Darbo laiko organizavimo įstatymų liberalizavimas	Atipinių kontraktų naudojimo taisyklių liberalizavimas
Belgija	Kairieji		+	+	+++
Bulgarija	Centro dešinieji	+			+++
Čekija	Dešinieji		+	+	++
Estija	Centro dešinieji	+	+		+
Suomija	Liberalūs dešinieji	+			
Prancūzija	Dešinieji	+			+++
Vokietija	Centro dešinieji			+	+
Vengrija	Dešinieji	+	+	+	+++
Italija	Technokratai / ekspertai	+	+		+++
Latvija	Centro dešinieji		+		+
Lietuva	Dešinieji		+	+	+
Liuksemburgas	Dešinieji			+	+++
Olandija	Liberalūs dešinieji	+			+
Lenkija	Centras	+		+	++
Rumunija	Centro dešinieji	+	+	+	+/+++
Slovakija	Liberalūs dešinieji	+	+	+	++

Slovėnija	Centro dešinieji			+	+
Ispanija	Dešinieji	+	+	+	+/**
Švedija	Nuosaikūs dešinieji			+	+
Jungtinė Karalystė	Dešinieji		+	+	+

Pastabos. 1. +* – pakeistos atipinių sutarčių taikymo taisyklės ir priimta naujų darbo santykius galinčių reglamentuoti sutarčių rūšių. 2. +** – pakeistos atipinių sutarčių taikymo jauniems darbuotojams taisyklės.

Šaltinis: lentelė paimta iš Clauwaert S., Schomann I., „The Crisis and National Labour Law Reforms: a Mapping Exercise“. European Trade Union Institute, *Working Paper*, 2012, 14, www.etui.org, 2012 05 17, ir papildyta straipsnio autorės informacija apie valdžiusiųjų ideologiją.

Šioje šalyje Monti suformuota technokratų ir ekspertų vyriausybė, palaikanti ekonomikos be vertybių (angl. *value free*) idėją, tik pradėjusi darbą inicijavo su darbo santykių lankstinimu susijusių įstatymų projektus, argumentuodama tokių įstatymų būtinumą norint susidoroti su ekonomikos krizės iššūkiais⁴⁸. Tad tikėtina, kad ekonomikos krizės pradžia Lietuvoje, sutapusi su naujais rinkimais ir dešiniųjų atėjimu į valdžią, irgi buvo ne tik papildomas postūmis valdantiejiems imtis daugiau veiksmų bandant spręsti aštrėjančias problemas⁴⁹, bet ir faktorius, galėjęs paveikti iniciatyvų ir sprendimų turinį.

Išvados

Remiantis atliktos dviejų lankstisaugos pakopų – pastangų ir proceso – rodiklių 2004–2010 m. laikotarpio analizės rezultatais, reikia

⁴⁸ Scipioni M., *Europe made me do it – Labour market reforms in Europe*, <http://uacesoneurope.ideasononeurope.eu/2012/05/03/europe-made-me-do-it-labour-market-reforms-in-europe/>, 2012 05 17.

⁴⁹ 2008 m. prasidėjus ekonominiam nuosmukiui šalyje pakilo bendrasis, moterų ir ypač jaunimo nedarbo lygis, krito darbo našumas ir ekonomikos augimas (vien per 2009 m. pirmą ketvirtį jis sumažėjo 12,6 proc.), tiesioginių užsienio investicijų lygis, padidėjo valstybės skola.

konstatuoti, kad ES poveikis Lietuvos darbo rinkai lankstisauogos aspektu buvo minimalus – rodikliai užfiksavo tik nedidelius pokyčius lankstisauogos pastangų pakopoje (funkcinio ir kiekybinio lankstumo didinimo aspektu), o kitose srityse situacija išliko *status quo*. Kitaip sakant, Lietuvoje neįvyko esminių struktūrinių reformų, kurios būtų lėmusios esminį lankstisauogos pusiausvyros pokytį Lietuvos darbo rinkoje. Nors atlikta iniciatyvų analizė atskleidė, kad abi analizuojamu laikotarpiu valdžiusios Vyriausybės ėmėsi nemažai iniciatyvų, susijusių su darbo rinka (aktyvesnė buvo XV Vyriausybė), joms trūko nuoseklumo ir visapusiškumo – priemonės buvo pasirenkamos selektyviai, didelė dalis įstatymų projektų, ypač susijusių su saugumo dimensija, neatitiko ES užimtumo politikos reformavimo vizijos. Kitaip sakant, Vyriausybių programose buvo įtvirtintas gana visapusiškas užimtumo politikos nuostatų rinkinys (t. y. per retoriką išreikšta lankstisauogos kaip politikos strategijos samprata, tačiau praktikoje atsiskleidė kompleksiško ir požiūrio į lankstisauogą kaip strategiją stoka). Tad galima konstatuoti retorikos ir praktikos atsilikimą. Pasitarasis yra šiek tiek didesnis kairiosios Vyriausybės atveju.

Aptarus europeizacijos teorijos išskiriamus veiksnus, kuriais aiškinamas ES poveikio valstybėms narėms mastas ir dydis, tolesnė analizė apėmė vieno jų – valdančiųjų politinių partijų ideologijos veiksnio – poveikio su lankstisauoga susijusių teisėkūros iniciatyvų turinio nagrinėjimui ir jo aiškinamosios galios nustatymui. Paaiškėjo, kad valdantiejiems galint laisvai pasirinkti, ką ir kaip pirmiausia įgyvendinti siekiant užsibrėžtų užimtumo politikos tikslų, partijų ideologijos veiksnys prisideda prie skirtingo dėmesio kiekio skyrimo atskiriems lankstisauogos aspektams: kairieji labiau linkę inicijuoti su saugumo dimensija susijusius įstatymų projektus, o dešinieji kiekybiškai daugiau dėmesio skiria iniciatyvoms, siekiančioms padidinti darbo santykių lankstumą. Vis dėlto šiuo atveju būtina paminėti, kad atliekant analizę nebuvo įmanoma atsiriboti nuo ekonominio pažėdžiamumo veiksnio, kuris, kaip paaiškėjo atidžiau pažvelgus į reformų, priimtų įvairiose ES valstybėse narėse kontekstą, irgi prisidėjo prie iniciatyvų, susijusių su lankstumu, priėmimo: daugelis Vyriau-

sybių ėmėsi panašių iniciatyvų darbo santykių lankstinimo atžvilgiu. Tad šiuo atveju yra sunku atskirti, kuris veiksnys – ideologinis ar ekonominio pažeidžiamumo – turėjo didesnę įtaką iniciatyvų, susijusių su lankstumu, teisėkūros turiniui. Todėl šį klausimą būtų tikslinga išsamiau nagrinėti tolesniuose tyrimuose.

LITERATŪRA IR ŠALTINIAI

Bagdanskis T., Usonis G., „Problems of Introduction of Flexibility into Lithuanian Labour Law“, *Jurisprudencija* 18 (2), 2011, p. 602.

Bentzen S. R., „Theorising Top-down Europeanisation Examining the Implementation of the 1992 Maternity Directive in Denmark“, *EU-Studies* 2 Fall 2009, <http://rudar.ruc.dk/bitstream/1800/5668/1/Theorising%20top-down%20Europeanisation.pdf>, 2012 02 23.

Blažienė I., Gruževskis B., „Lankstumas ir saugumas darbo rinkoje. Lietuvos patirtis“, *Flexicurity paper 2004/5*, Budapeštas: Tarptautinis darbo biuras, 2005, p. 1–86.

Borzel T. A., „Pace-Setting, Foot-Dragging, and Fence-Sitting: Member State Responses to Europeanization“, *JCMS* 40 (2), 2002, p. 193.

Borzel T. A., Risse T., „When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change“, *RSC No 2000/56*, http://www.eui.eu/RSCAS/WP-Texts/00_56.pdf, 2012 02 23, p. 18;

Chung H., „Measuring Flexicurity: Precautionary Notes, a new Framework, and an Empirical Research“, *Social Indicators Research* 106 (1), 2012, p. 155–156.

EVT 2006 m. Išvados, www.socmin.lt, 2012 04 15.

Graziano P., Vink M. P., *Europeanization New Research Agendas*, Palgrave, 2008, p. 4.

Gražulis V., „Lietuvos darbo rinkos politikos raidos ypatumai: situacijos analizė ir raidos perspektyvos“, *Viešojoji politika ir administravimas*, 2008, Nr. 26, p. 45–54.

Gruževskis B., ed., *Aktyvios darbo rinkos politikos priemonių efektyvumo tyrimas. IV-ojo mokslinio tyrimo etapo ataskaita*, <http://www.ldb.lt/Informacija/Apie/Documents/ADRPP%20efektyvumo%20tyrimas.pdf>, 2012 03 25.

Harmesen R., Wilson T. M., „Introduction. Approaches to Europeanization“, Harmesen R., Wilson T. M. (eds.), *Yearbook of European Studies* 14. *Europeanization. Institutions, Identities and Citizenship*, Radopi. Amsterdam–Atlanta GA, 2000, p. 13–18.

Heindereich M., Zetlin J., eds., *Changing European Employment and Welfare Regimes. The Influence of OMC on National Reforms*, London: Routledge, 2009.

Howell K. E., „Developing Conceptualisations of Europeanization: Synthesising Methodological Approaches“, *Queen's Papers on Europeanization* No 3/2004. p. 3, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/>, 2012 02 21.

Knill C., Lehmkuhl D., „How Europe Matters: Different Mechanisms of Europeanization“, *European Integration Online papers* 3 (7), 1999, <http://eiop.or.at/eiop/pdf/1999-007.pdf>, 2012 02 22.

Laporšek S., Dolenc P., *The analysis of Flexicurity in the EU Member States*, <http://www.rtsa.ro/en/files/TRAS-32E-2011-9Laporsek-Dolenc.pdf>, 2011 10 18.

Lietuvos laisvosios rinkos institutas. *Europos Sąjungos Lisabonos darbotvarkės ir jos poveikio Lietuvai įvertinimas: ekonominės ir socialinės politikos sričių integracijos poveikio įvertinimas*, Vilnius, 2003.

Lietuvos Respublikos darbo kodeksas.

Mačernytė-Ponemariovienė I., „Flexicurity samprata ir įgyvendinimo galimybės Lietuvos užimtumo politikoje“, *Jurisprudencija* 18 (3), 2011, p. 1083.

Maniakas K., „Europeizacijos sąvoka ir jos vieta Europos integracijos teorijose“, *Politologija* 4 (28), 2002, p. 7–11.

Maniakas K., *Europos Sąjungos plėtra ir europeizacija. Vidurio ir Rytų Europos valstybių įsijungimas į Europos Sąjungą*, Vilnius: Eugrimas, 2003, p. 95.

Cowles M. G., Caporaso J., Risse T. *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Ithaca, New York: Cornell University Press, 2001.

Marco Scipioni, *Europe made me do it - Labour market reforms in Europe*, <http://uacesoneurope.ideasonueurope.eu/2012/05/03/europe-made-me-do-it-labour-market-reforms-in-europe/>, 2012 05 17.

Martinaitis Ž., „Flexicurity: Will the European Medicine Heal the Lithuanian Labour Market?“, *Lithuanian Political Science Yearbook 2007*, Institute of International Relations and Political Science Vilnius University, 2008, p. 143–175.

Nillson M., *The Europeanisation of the Public Sphere. A Content Analysis of two Swedish Newspapers*, <https://student.statsvet.uu.se>, 2012 01 22.

Pranešimas pavasario Europos Vadovų Tarybai *Dirbti kartu augimo ir darbo vietų labui. Nauja Lisabonos strategijos pradžia*, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/lt/com/2005/com2005_0024lt01.pdf, 2012 04 25.

Radaelli C. M., „Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change“, *European Integration online Papers (EIoP)* 4 (8), 2000.

Report by the European Expert Group on Flexicurity, *Flexicurity Pathways Turning hurdles into stepping stones*, 2007, www.ec.europa.eu/social, 2011 10 17.

Romih D., Festic M., *Labour Market Flexibility and Employment Protection Legislation in the New EU Member States*, http://www.iips.cz/data/files/Analzyz_Working_Papers_pdf/romih-labourmarket.pdf, 2011 10 20.

Stefan Clauwaert, Isabelle Schomann, *The Crisis and National Labour Law Reforms: a Mapping Exercise*, European Trade Union Institute, Working Paper 2012, 04, p. 9, www.etui.org, 2012 05 17.

The Employment committee, *Monitoring and analysis of Flexicurity policies. Progress Report*, http://www.coe.gouv.fr/IMG/pdf/Agenda_item_6_Flexicurity_indicators_-_progress_report.pdf, 2011 11 11.

Vilpišauskas R., „Crisis as an Opportunity for Reform: Only Some Windows Open“, *Pinių studijos* 2, 2009, p. 41–42.

Wiener A., Diez T., *European Integration Theory*, Second Edition, Oxford University Press, 2009, p. 10.

XV Vyriausybės programa, www.lrv.lt, 2012 04 12.

Zetlin J., Pochet P., With Magnusson L., eds., *The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*, Brussels: P.I.E – Peter Lang, 2005.

SUMMARY

FLEXICURITY STRATEGY IMPLEMENTATION IN THE LITHUANIAN LABOUR MARKET: THE ROLE OF POLITICAL PARTIES' IDEOLOGY

The concept of flexicurity is based on the idea that two goals – more flexibility and more security – in the labour market are not contradictory but mutually supportive and can be implemented simultaneously. It is also promoted by the EU as a solution for coping with various challenges labour markets face. The official EU documents (the main is Lisbon Strategy⁵⁰) state that in order to remain competitive, reduce segmentation and combat the high unemployment level, the Member states have to implement the flexicurity strategy in four spheres. First, more flexible and reliable contractual arrangements have to be guaranteed. Second, comprehensive lifelong learning strategies should be developed in order to ensure the adaptability and employability of workers. Third, effective active labour market policies that help people to cope with transitions to new jobs have to be implemented. Fourth, modern social security systems that provide adequate income support, encourage employment, and facilitate labour market mobility must be assured.

The object of this article is the implementation of the Flexicurity Strategy on the Lithuanian labour market. The aim of this study was to analyse the EU impact on Lithuania's national employment policy in the area of flexicurity and the role of political parties' ideology in this process. In order to achieve the goal, the concept of flexicurity and its evaluation model were introduced. Then the Europeanization

⁵⁰ In 2010 it was replaced by the Europe 2020 Strategy.

theoretical approach and main factors influencing the of the EU impact on national policies were overviewed. Finally, a piece of the *input–process–output* model was used to quantify the implementation of the Flexicurity Strategy in Lithuanian labour market. Also, an analysis of legislative initiatives in the Parliament was conducted. It helped to evaluate whether the ideology of ruling parties influenced the content of the law initiatives (in the flexicurity area). The main findings of this article are as follows:

- the EU impact on national employment policy in the area of flexicurity was minimal despite the favourable attitude of political parties towards the EU. The analysis of various indicators revealed that the biggest change happened in the input stage of flexicurity and all trials were about the promotion of the functional and numerical aspects of flexibility. As regards the other dimensions and levels, the situation mostly remained *status quo*;
- political parties in the government were quite active in proposing various bills connected with flexicurity. However, only about half of them reflected the EU attitude to flexicurity. Also, employment policy reform measures were chosen selectively, and flexicurity as a strategy was not implemented. One of the reasons was a high selectivity of implemented measures and the lack of approach to flexicurity as a strategy. It could be changed by starting to initiate public debates and discussions about the principle of flexicurity (until now, no public debates on this topic have been organized in the country). This could help to increase public awareness, deepen understanding and to find an appropriate solution;
- the left wing government was more active in implementing the income security dimension in the labour market. Most of the accepted decisions contradicted the EU attitude to how security should be promoted: they were connected with a more active use of passive labour market policies. Meanwhile, the right-wing government was more active in promoting flexibility in the labour market. Also, it accepted more “EU-friendly” laws. This confirmed the statement that the ideology of the ruling parties has an explanatory impact while choosing and initiating legislative proposals on flexicurity. However, this statement requires further research, because during the analysis it was impossible to limit the impact of the economic crisis on legislative initiatives. An additional analysis revealed that this factor had also an impact on adopting laws related to the labour market flexibility.