

**MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS  
EKONOMIKOS IR FINANSŲ VALDYMO FAKULTETAS  
FINANSŲ IR MOKESČIŲ KATEDRA**

**LARISA PARYNGOVSKAJA**

**SOCIALINIS DRAUDIMAS IR SOCIALINĖ PARAMA.  
FINANSAVIMO ŠALTINIAI BEI ĮTAKA LIETUVOS  
FINANSŲ SISTEMAI**

**Magistro baigiamasis darbas**

**Vadovas:  
doc. dr. M. Strumskis**

**VILNIUS, 2012**

**MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS  
EKONOMIKOS IR FINANSŲ VALDYMO FAKULTETAS  
FINANSŲ IR MOKESČIŲ KATEDRA**

**SOCIALINIS DRAUDIMAS IR SOCIALINĖ PARAMA.  
FINANSAVIMO ŠALTINIAI BEI ĮTAKA LIETUVOS  
FINANSŲ SISTEMAI**

**Finansų valdymo magistro baigiamasis darbas  
Studijų programa 621N30005**

**Vadovas:**

**doc. dr. M. Strumskis**

**2012 03**

**Recenzentas**

**2012 03**

**Atliko**

**FVmis0-01 gr. stud.**

**L.Paryngovskaja**

**2012 03 23**

**VILNIUS, 2012**

## TURINYS

<b>ĮVADAS .....</b>	<b>7</b>
<b>1. SOCIALINIO DRAUDIMO IR SOCIALINĖS PARAMOS VIETA LIETUVOS FINANSŲ SISTEMOJE .....</b>	<b>9</b>
<b>1.1. Finansų sistemos teoriniai aspektai ir teisinis reglamentavimas .....</b>	<b>9</b>
1.1.1. Finansų ir finansų sistemos samprata.....	9
1.1.2. Institucinis požiūris į finansų sistemą .....	10
1.1.3. Ekonominis požiūris į finansų sistemą.....	15
<b>1.2. Socialinio draudimo teoriniai aspektai ir teisinis reglamentavimas.....</b>	<b>17</b>
1.2.1. Socialinio draudimo ir socialinės paramos vieta socialinės apsaugos sistemoje .....	17
1.2.2. Socialinio draudimo sąvoka, funkcijos ir principai.....	20
1.2.3. Lietuvos socialinio draudimo sistema.....	22
1.2.4. Lietuvos valstybinio socialinio draudimo sistemos problemos .....	32
<b>1.3. Socialinės paramos teoriniai aspektai ir teisinis reglamentavimas .....</b>	<b>36</b>
1.3.1 Socialinės paramos sąvoka, funkcijos, principai.....	36
1.3.2. Lietuvos socialinės paramos sistema .....	41
1.3.3. Lietuvos valstybinio socialinės paramos sistemos problemos .....	47
<b>2. METODOLOGINIS SKYRIUS.....</b>	<b>49</b>
<b>3. SOCIALINIO DRAUDIMO IR SOCIALINĖS PARAMOS EKONOMINĖS ĮTAKOS VALSTYBĖS FINANSAMS ANALIZĖ .....</b>	<b>51</b>
<b>3.1. Socialinio draudimo ir socialinės paramos įtaka nacionaliniam biudžetui .....</b>	<b>51</b>
3.1.1. Įtaka valstybės biudžetui .....	53
3.1.2. Įtaka savivaldybės biudžetams .....	56
<b>3.2. Socialinio draudimo įtaka nebiudžetiniams fondams .....</b>	<b>58</b>
<b>3.3. Socialinio draudimo įtaka valstybės kreditui .....</b>	<b>63</b>
<b>IŠVADOS IR PASIŪLYMAI.....</b>	<b>66</b>
<b>LITERATŪRA .....</b>	<b>69</b>
<b>ANOTACIJA LIETUVIŲ IR ANGLŲ KALBOMIS .....</b>	<b>72</b>
<b>SANTRAUKA LIETUVIŲ KALBA.....</b>	<b>73</b>
<b>SANTRAUKA ANGLŲ KALBA.....</b>	<b>74</b>
<b>PRIEDAI .....</b>	<b>75</b>
<b>1 Priedas.....</b>	<b>75</b>

**LENTELĖS**

1.1. lentelė. Lietuvos nebiudžetiniai fondai .....	13
1.2. lentelė. Lietuvos socialinės apsaugos sistemos modelis .....	19
1.3. lentelė. Valstybinio socialinio draudimo sąvokos teisinis reglamentavimas .....	23
1.4 lentelė. Socialinio draudimo įmokų ir išmokų administravimas.....	26
1.5. lentelė. Socialinės paramos sąvokos apibrėžimai .....	36
3.1. lentelė. Socialinė paramos išlaidos iš savivaldybės biudžeto nuosavų lėšų.....	57
3.2. lentelė. Valdžios sektoriaus deficitas ir skola .....	64

## PAVEIKSLAI

1.1 pav. Finansų sistema .....	9
1.2 pav. Šalies finansų sistemos modelis .....	10
1.3 pav. Lietuvos valstybės finansų sistemos schema.....	11
1.4 pav. 2011 m. valstybės išlaidų struktūra, % .....	16
1.5 pav. Lietuvos socialinio draudimo sistema .....	24
1.6 pav. Valstybinio socialinio draudimo įmokų tarifų paskirstymas atskiroms draudimo rūšims 2010 m. (draudėjo dalis 31 % + apdraustojo dalis 9 %) .....	27
1.7 pav. Valstybinio socialinio draudimo fondo pajamos ir išlaidos .....	28
1.8 pav. VSDF biudžeto pajamų struktūra, 2010 m. ....	29
1.9 pav. 2010 m. VSDF išlaidų struktūra(tūkst. Lt, %).....	30
1.10 pav. Privalomojo sveikatos draudimo fondo 2011 m. pajamų struktūra, tūkst.Lt .....	31
1.11 pav. Privalomojo sveikatos draudimo fondo 2011 m. išlaidų struktūra.....	31
1.12 pav. Lietuvos socialinės paramos sistemos modelis pagal įstatymą .....	41
1.13 pav. Teorinis Lietuvos socialinės paramos sistemos modelis .....	42
1.14 pav. Lietuvos socialinės paramos sistema.....	42
1.15 pav. Socialinės paramos šeimoms ir vaikams sistema .....	43
1.16 pav. Socialinių paslaugų gavėjai .....	44
1.17 pav. Neįgalųjų socialinės integracijos sistema.....	45
3.1 pav. Nacionalinio biudžeto pajamos, tūkst.lt .....	51
3.2 pav. Valstybės biudžeto pajamos, išlaidos, deficitas .....	52
3.3 pav. Išlaidos pensijom, palyginti su BVP .....	52
3.4 pav. Valstybės biudžeto išlaidos socialinei paramai, mln.lt.....	53
3.5 pav. Valstybės biudžeto išlaidos socialinei paramai, mln.lt.....	54
3.6 pav. Valstybės biudžeto išlaidos šalpos pensijoms ir kompensacijoms, mln.lt .....	55
3.7 pav. Socialinės paramos išmokos ir paslaugos, mln.lt .....	55
3.8 pav. Savivaldybių biudžetų išlaidos socialinei paramai, Lt .....	56
3.9 pav. Savivaldybių išlaidos socialinėms paslaugoms ir piniginei paramai, mln.lt.....	57
3.10 pav. Valstybinio socialinio draudimo fondo pajamų ir išlaidų kitimas, mln. Lt .....	58
3.11 pav. Socialinio draudimo išlaidos, mln.lt.....	59
3.12 pav. VSDF išlaidos pensijoms ir visų išlaidų santykis.....	60
3.13 pav. VSDF išlaidų dalis BVP, mln.lt .....	60
3.14 pav. Lėšų pervedimai į Pensijų kaupimo fondus, mln.lt .....	61
3.15 pav. Lėšų, pervedamų į Pensijų kaupimo fondus, kompensavimas iš valstybės biudžeto.....	62
3.16 pav. Išlaidos pensijoms (pagal rūšis), tūkst.lt.....	62
3.17 pav. VSDF paskolos, palūkanos bei paskolų administravimo išlaidos, 2006-2010 m., Lt .....	63

**SANTRUMPOS**

<b>BVP</b>	Bendrasis vidaus produktas
<b>LR</b>	Lietuvos Respublika
<b>PSDF</b>	Privalomojo sveikatos draudimo fondas
<b>SADM</b>	LR Socialinės apsaugos ir darbo ministerija
<b>VLK</b>	Valstybinė ligonių kasa prie LR Sveikatos apsaugos ministerijos
<b>VSDF</b>	Valstybinio socialinio draudimo fondas
<b>VSDF valdyba</b>	Valstybinio socialinio draudimo fondo valdyba prie LR Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos

## IVADAS

Socialinis draudimas ir socialinė parama – vienos pagrindinių valstybės funkcijų. Socialiniu draudimu draudžiami darbinę veiklą vykdančys asmenys. Valstybinio socialinio draudimo esmė – darbo rinkos dalyviai moka socialinio draudimo įmokas į valstybinį socialinio draudimo fondą, įvykus draudimui įvykiui (ligos, neįgalumo atvejais, praradus darbą, sulaukus senatvės pensijos amžiaus ir kt.) iš socialinio draudimo lėšų draustiems asmenims išmokamos išmokos. Lietuvos valstybinis socialinis draudimas didžiąja dalimi vykdomas einamojo finansavimo principu, t.y. apdraustųjų įmokėtos į fondą įmokos paskirstomos išmokų gavėjams. Taigi socialinio draudimo išmokų dydis ir savalaikis mokėjimas tiesiogiai priklauso nuo darbo rinkos dalyvių įmokėtų įmokų, kitaip tariant, nuo situacijos darbo rinkoje – nedarbo lygio, vidutinio ir minimalaus atlyginimo. Šiuos veiksnius savo ruožtu sąlygoja šalies ekonominė situacija. Socialinė parama skirta asmenims, kurie dėl objektyvių priežasčių negali pasirūpinti savimi.

**Tyrimo aktualumas ir naujumas.** 2008 m. prasidėjusi pasaulinė ekonominė krizė paveikė visų šalių ekonominius procesus, tarp jų ir Lietuvos. Pagrindiniai ekonominės krizės padariniai – didėjantis nedarbas, įmonių bankrotai, mažėjančios gyventojų pajamos – turėjo neigiamos įtakos Lietuvos valstybės finansų sistemai, taip pat ir valstybinio socialinio draudimo fondo biudžetui, kuris pastaraisiais metais tapo deficitiniu. Fondo biudžeto deficitas reiškia, kad jo lėšų nepakanka įvykdyti valstybės finansinių įsipareigojimų apdraustiesiems, kitaip tariant, nepakanka lėšų socialinio draudimo išmokoms mokėti. Be to, nedarbas sąlygoja didesnes išlaidas socialinei paramai, nes atsiranda daugiau asmenų, prašančių valstybės pagalbos – socialinių išmokų. Socialinių pašalpų gavėjų skaičiaus augimas neigiamai atsiliepia Valstybės ir savivaldybės biudžetams. Dėl šių priežasčių pastaruoju metu daug kalbama apie Valstybinio socialinio draudimo sistemos, kitaip vadinamos Sodros, reformą. Valdžia ekonominės krizės akivaizdoje ėmėsi skubių priemonių Sodros biudžetui subalansuoti – mažino išmokas, papildomai apmokestino socialinio draudimo mokesčiais ūkininkus, sportininkus, atlikėjus. Tačiau tai yra trumpalaikės, menką efektyvumą Sodros biudžeto subalansuotumui turinčios priemonės. Kita problema – lėšų socialinei paramai stoka. Temos naujumą apibrėžia ta aplinkybė, kad socialinio draudimo ir socialinės paramos, kaip socialinės apsaugos priemonių simbiozės, įtakos valstybės finansams tema nebuvo nuodugniai nagrinėta mokslininkų ir valdžios institucijų. Socialinei apsaugai skiriamos milžiniškos išdo lėšos. Taigi Lietuvos socialinio draudimo ir socialinės paramos priemonių įtakos valstybės finansams tyrimas yra nauja ir aktuali tema.

Darbe socialinio draudimo ir socialinės paramos įtakos valstybės finansams tyrimas atliktas instituciniu ir ekonominiu požiūriu.

**Tyrimo problema.** Kokią įtaką turi socialinis draudimas ir socialinė parama Lietuvos valstybės finansų sistemai?

**Tyrimo objektai:** Lietuvos valstybės finansų sistema, socialinio draudimo ir socialinės paramos sistemos.

**Tyrimo tikslas** – instituciniu ir ekonominiu požiūriu įvertinti socialinio draudimo ir socialinės paramos sistemų įtaką valstybės finansams.

**Uždaviniai:**

1. Išnagrinėti mokslinėje literatūroje pateikiamus finansų sistemos apibrėžimus bei pagrindinius aspektus.
2. Išnagrinėti mokslinėje literatūroje pateikiamus svarbiausius socialinio draudimo ir socialinės paramos aspektus, teisinį reglamentavimą.
3. Identifikuoti svarbiausias spręstinas problemas.
4. Išnagrinėti socialinio draudimo ir socialinės paramos finansavimo šaltinius.
5. Įvertinti socialinio draudimo ir socialinės paramos ekonominę įtaką valstybės finansų sistemai.
6. Pateikti pasiūlymus dėl socialinio draudimo ir socialinės paramos sistemų tobulinimo.

**Tyrimo metodai.**

Taikyta lyginamoji ir loginė analizė, naudotasi aprašomosios statistikos metodais (grafiniai duomenų vaizdavimo metodai, skaitinės duomenų charakteristikos), laiko eilučių, mokslinės literatūros, teisinių dokumentų, valdžios institucijų ataskaitų analize ir apibendrinimu.

Pirminiai informacijos šaltiniai – tai įvairūs oficialūs dokumentai (leidiniai, teisės aktai, institucijų ataskaitos, programos), valstybės institucijų informacija, tyrimų duomenys. Teiginiai iliustruojami statistiniais duomenimis, sudaromos diagramos, šie duomenys analizuojami.

Antriniai informacijos šaltiniai - Lietuvos bei užsienio autorių darbai, analizuojantys valstybės finansų, socialinio draudimo ir socialinės paramos sistemas, interneto tinklapiuose, teisės aktuose, Statistikos departamento duomenyse, ministerijų, periodinių leidinių straipsniuose pateikiama informacija. Ši informacija padės susidaryti nuomonę aktualiais klausimais.

**Darbo struktūra.**

Darbas susideda iš trijų skyrių. Pirmame skyriuje pateikiami finansų sistemos, socialinio draudimo ir socialinės paramos teoriniai ir teisiniai aspektai, šių sistemų problemos. Antrame skyriuje pagrindžiama tyrimo problema, pagrindžiami tyrimo metodai, pateikiamas tyrimo instrumentarijus. Trečiame skyriuje įvertinama socialinio draudimo ir socialinės paramos sistemų ekonominė įtaka valstybės finansams bei pateikiami pasiūlymai dėl sistemų tobulinimo.

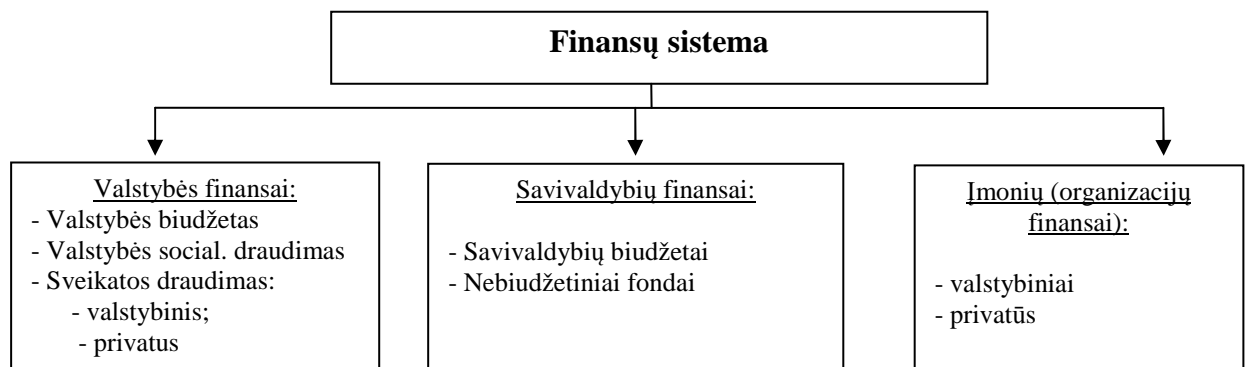


# 1. SOCIALINIO DRAUDIMO IR SOCIALINĖS PARAMOS VIETA LIETUVOS FINANSŲ SISTEMOJE

## 1.1. Finansų sistemos teoriniai aspektai ir teisinis reglamentavimas

### 1.1.1. Finansų ir finansų sistemos samprata

Finansai – sistema visuomeninių santykių, kurių pagrindu remiantis BVP ir nacionalinių pajamų skirstymu ir perskirstymu vyksta centralizuotų ir decentralizuotų fondų kūrimasis, perskirstymas ir panaudojimas. Finansų sistema – tai valstybinio ir privataus sektorių piniginių fondų planingo sudarymo, paskirstymo bei naudojimo metodų ir formų sistema. Kiekviena finansų sistemos grandis atlieka tam tikras funkcijas. Tačiau specialiosios literatūros šaltiniuose nėra vieningos nuomonės dėl finansų sistemos modelio. Pagal Buškevičiūtę, finansinę sistemą sudaro 3 pagrindiniai blokai : valstybės finansai, savivaldybių finansai, įmonių finansai (Buškevičiūtė, 2008, p. 17).

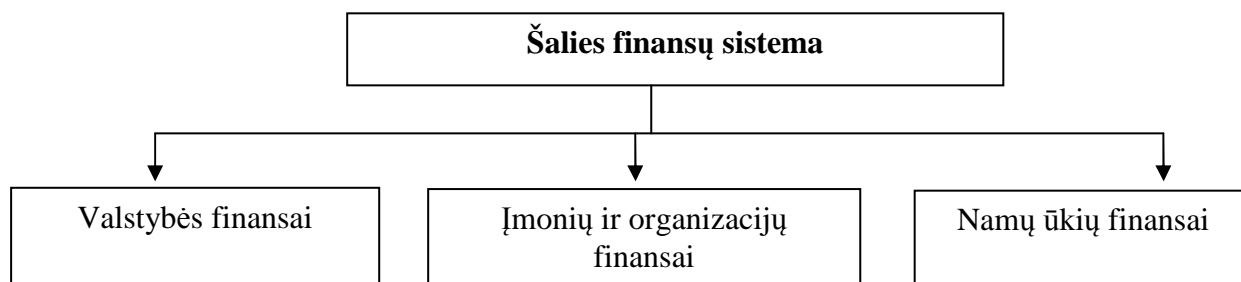


1.1 pav. **Finansų sistema**

**Šaltinis:** Buškevičiūtė (2008, p. 17).

Kai kurie autoriai (Samsonov ir kt., 1998, p. 32) į finansų sistemą siūlo įtraukti valstybinį kreditą ir fondų rinką. Pagal Bodie ir Merton, finansinė sistema apima akcijų, obligacijų ir kitų finansinių priemonių rinką, finansinius tarpininkus, finansinio konsultavimo įmones ir kitas institucijas, kurioms tarpininkaujant namų ūkiai, privačios kompanijos ir valstybinės organizacijos realizuoja savo finansinius sprendimus (Bodie, Merton, 2000, p. 38 ir 62).

Tačiau, autorės nuomone, tokie finansų sistemos modelių apibūdinimai nėra tinkami darbe išskeltiems uždaviniams nagrinėti. Todėl autorės siūlomas universalus šalies finansų sistemos modelis, kurio pagrindinės posistemės suskirstytos pagal tai, kas valdo finansinius išteklius. Pagrindiniai šalies finansų valdytojai yra valstybė, privačios įmonės, privatūs asmenys (žr. 1.2 pav.).



1.2 pav. Šalies finansų sistemos modelis

**Šaltinis:** sudaryta autorės

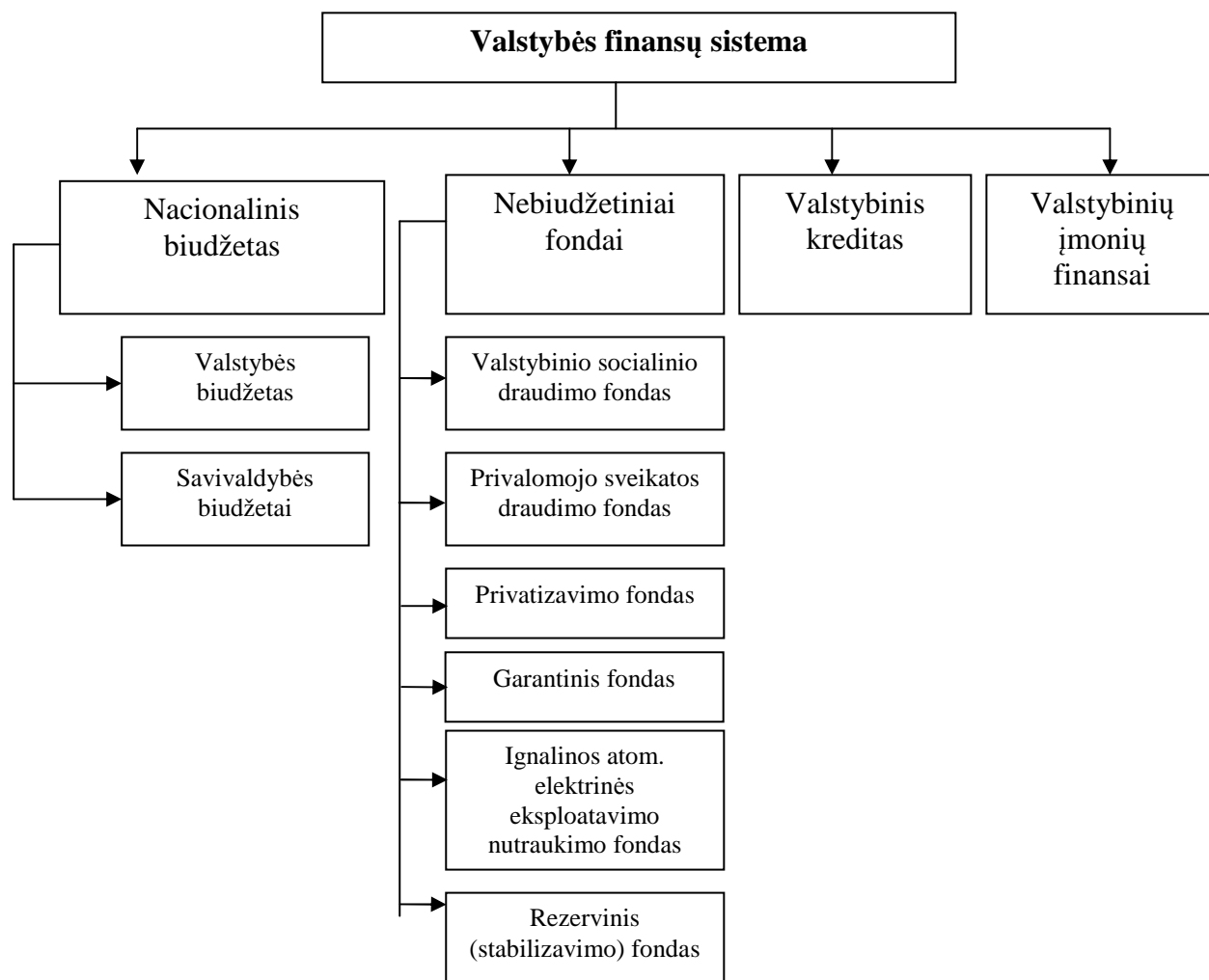
Pagrindinė šalies finansų grandis yra valstybės finansai. Valstybės finansai yra labai svarbi visos šalies finansinės sistemos sfera, t.y. finansų veikimo sfera. Jų tikslas – aprūpinti valstybę pinigineis lėšomis, kad ji galėtų vykdyti savo ekonomines, socialines ir politines funkcijas (Smalenskas, 2007, p. 31). Valstybės finansų struktūrą galima nagrinėti 2 aspektais: instituciniu ir ekonominiu aspektu.

**Institucinis aspektas.** Valstybės finansų sistemą sudaro visuma finansinių grandžių, kurių paskirtis aprūpinti valstybę pinigineis lėšomis, būtinomis jai vykdant ekonomines, socialines ir politines funkcijas.

**Ekonominis aspektas.** Valstybės finansų sistemą galima apibūdinti ne tik kaip institucinių grandžių visumą, bet ir kaip dviejų ekonominių elementų – pajamų ir išlaidų – visumą (Rutkauskas, prieiga per internetą: [[http://distance.ktu.lt/kursai/verslumai/finansu\\_valdymas\\_II/116991.html](http://distance.ktu.lt/kursai/verslumai/finansu_valdymas_II/116991.html)]).

### 1.1.2. Institucinis požiūris į finansų sistemą

Valstybės finansų ekonominis turinys nevienareikšmis: į valstybės finansų struktūrą įtraukiamos kelios savarankiškos grandys, kurių kiekviena atlieka specifinę funkciją. Valstybės finansų struktūrą sudaro šios grandys (žr. 1.3 pav.):



1.3 pav. Lietuvos valstybės finansų sistemos schema

Šaltinis: sudaryta autorės

Lietuvoje valdžios sektorių sudaro 2 subsektoriai: centrinė valdžia ir savivalda. Centrinė valdžia apima valstybės biudžetą, socialinės apsaugos fondus (VSDF, PSDF) ir nebiudžetinius fondus. Vietinė valdžia apima savivaldybių biudžetus.

Kadangi funkcinė visų valstybės finansų sistemos grandžių paskirtis yra skirtinga, tai valstybė jų dėka daro poveikį labai plačiam ekonominių ir socialinių procesų spektrui, taip pat šakinių ir teritorinių valstybės problemų sprendimui (Rutkauskas, prieiga per internetą: [[http://distance.ktu.lt/kursai/verslumai/finansu\\_valdymas\\_II/116991.html](http://distance.ktu.lt/kursai/verslumai/finansu_valdymas_II/116991.html)]).

**Biudžetas** – tai sąmata, pagal kurią išlaidos turi atitikti laukiamas pajamas. Jis išreiškia visumą biudžetinių santykių formuojant ir panaudojant biudžetinį fondą, skirtą ūkiui plėsti, socialiniams ir kultūriniais poreikiams tenkinti, šalies valdymui ir gynybai. Per biudžetą valstybės turi galimybę sukcentruoti savo rankose didžiulius išteklius svarbiausioms ekonominėms ir socialinėms problemoms spręsti. Savo esme valstybės biudžetas – tai biudžetiniai santykiai su juridiniais ir fiziniiais asmenimis, kurie susidaro perskirstant nacionalines pajamas (Smalenskas, 2007,

p. 31).

LR Biudžeto sandaros įstatyme yra numatyta, kad **Lietuvos nacionalinis biudžetas** – valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų konsoliduota (neįskaitant savivaldybių biudžetams skirtų valstybės biudžeto asignavimų) visuma. Nacionalinio biudžeto pajamas sudaro visos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sukaupiamos lėšos. Nacionalinio biudžeto asignavimai naudojami valstybės ir savivaldybių funkcijoms atlikti. Lietuvoje surenkami mokesčiai, privalomos įmokos, rinkliavos gali būti perskirstomi tik per nacionalinį biudžetą, VSD, PSDF, Privatizavimo fondą, Rezervinį (stabilizavimo) fondą, Valstybės įmonės Ignalinos atominės elektrinės eksploatavimo nutraukimo fondą, Garantinį fondą, savivaldybių privatizavimo fondus. Nacionaliniame biudžete į apskaitą įtraukiamos ir kitos specialiųjų programų išlaidoms apmokėti (išskyrus priskiriamas nacionalinio biudžeto pajamoms) įstatymų patvirtintų šaltinių lėšos.

Biudžetas sudaromas laikantis vienovės, pilnumo, realumo ir viešumo principų (Buškevičiūtė, 2008, p. 93). Nacionalinis biudžetas siaurąja prasme - tai valstybės einamųjų metų pajamų ir išlaidų planas, tvirtinamas Seimo ir turintis įstatymo galią. Valstybės biudžetas yra stambiausias centralizuotas piniginis fondas, kurio sudarymu ir panaudojimu rūpinasi ir už jį visiškai atsako vyriausybė. Biudžetas yra pagrindinių tarpusavyje sąveikaujančių finansinių kategorijų – mokesčių, valstybės išlaidų, valstybinio kredito – visuma. Per nacionalinį biudžetą sukaupiamos įvairių nuosavybės formų įmonių ir gyventojų pajamos. Valstybės biudžetas glaudžiai susijęs ir su kitomis finansų sistemos grandimis. Jis yra lyg koordinuojantis centras, galintis suteikti kitoms grandims būtiną finansinę pagalbą. Ta pagalba gali būti suteikta biudžeto subsidijų, kreditų, garantijų forma ir gali garantuoti pakankamą kitų finansinių grandžių finansavimą. Pagrindinės nacionalinio biudžeto funkcijos yra šios:

- ✓ nacionalinių pajamų ir BVP paskirstymas;
- ✓ valstybinis ekonomikos reguliavimas;
- ✓ socialinės politikos priemonių finansavimas;
- ✓ centralizuotų pinigų fondų sudarymo ir naudojimo kontrolė (Rutkauskas, prieiga per internetą: [[http://distance.ktu.lt/kursai/verslumas/finansu\\_valdymas\\_II/116991.html](http://distance.ktu.lt/kursai/verslumas/finansu_valdymas_II/116991.html)]).

**Savivaldybių finansai** yra visuma piniginių santykių, kuriems esant sudaromi ir naudojami finansinių išteklių fondai, skirti savivaldybių poreikiams tenkinti bei funkcijoms vykdyti. (Buškevičiūtė, 2008, p. 114). Savivaldybių biudžetai yra svarbi Lietuvos finansų sistemos grandis, biudžetai naudojami savivaldybių ekonominių procesų reguliavimui, formuoja teritorinę infrastruktūrą, realizuoja socialines programas ir kt.

**Nebiudžetiniai fondai** - sistema savarankiškų finansinių organizacijų, kurie finansuoja tam tikrų valstybės valdymo uždavinių funkcijas, t.y. nebiudžetiniai fondai yra tiksliniai. Fondai gali būti

administruojami ir valdomi savarankiškai arba jų valdymui gali būti deleguota tam tikra valstybės institucija.

Nebiudžetiniai fondai yra svarbūs tiek dėl funkcinės tikslinės paskirties, tiek dėl valdymo lygių. Atsižvelgiant į funkcinę tikslinę paskirtį, nebiudžetinius fondus galima suskirstyti į fondus, turinčius ekonominį pobūdį, socialinį pobūdį ir t.t. (Smalenskas, 2007. p.32). Lietuvos valstybės finansų sistemoje yra 6 nebiudžetiniai fondai (žr.1.1. lent.).

**1.1. lentelė. Lietuvos nebiudžetiniai fondai**

<b>Fondo pavadinimas</b>	<b>Fondo paskirtis</b>	<b>Fondo valdytojas</b>
VSDF	Organizuoti socialinio draudimo įmokų iš draudėjų ir apdraustųjų surinkimą bei jų paskirstymą	VSDF valdyba
PSDF	Garantuoti privalomuoju sveikatos draudimu draudžiamiesiems asmenims, įvykus draudimui įvykiui, sveikatos priežiūros paslaugų teikimą bei išlaidų už suteiktas paslaugas, vaistus ir medicinos pagalbos priemones kompensavimą	VLK
Privatizavimo fondas	Fonde kaupiamos valstybei nuosavybės teise priklausančių objektų privatizavimo lėšos	LR Finansų ministerija
Rezervinis (stabilizavimo) fondas	Fondas veikia kaip makroekonominis stabilizavimo veiksnys ir netiesioginis pinigų rezervas, kuris palaikytų ūkio finansavimą galimų ekstremalių situacijų bei ekonominės grėsmės atvejais	LR Finansų ministerija
Ignalinos atominės elektrinės eksploatavimo nutraukimo fondas	Fondo lėšomis finansuojami Ignalinos AE eksploatavimo nutraukimo techniniai projektai ir AB Lietuvos elektrinė modernizavimas	LR Energetikos ministerija
Garantinis fondas	Iš fondo skiriamos lėšos išmokoms bankrutuojančių ar bankrutavusių įmonių darbuotojams	Įmonių bankroto valdymo departamentas prie LR Ūkio ministerijos

**Šaltinis:** sudaryta autorės

**Valstybinis kreditas.** Valstybiniu kreditu vadinami tokie finansiniai ekonominiai santykiai, kai valstybė, siekdama padengti nuosavų lėšų trūkumą ir reguliuoti nacionalinės valiutos apyvartą, skolinasi lėšų iš šalies ūkio subjektų ir gyventojų, tarptautinių finansinių organizacijų ir kitų užsienio

kreditorių (Buckūnienė, 2005, p.49). Valstybės finansiniai poreikiai valstybės funkcijoms atlikti dažnai viršija realias biudžeto pajamas, todėl atsiranda poreikis skolintis. Vyriausybė valstybės vardu gali skolintis šiems tikslams:

- 1) biudžeto deficitui finansuoti ir valstybės pinigų srautams subalansuoti;
- 2) biudžete numatytoms valstybės investicijoms finansuoti;
- 3) perskolinamoms paskoloms, naudojamoms valstybės investicijų projektams finansuoti ir LR indėlių ir įsipareigojimų investuotojams draudimo įstatyme numatytų indėlių ir (ar) įsipareigojimų investuotojams draudimo išmokų mokėjimui finansuoti, teikti;
- 4) valstybės skolai dengti, taip pat finansiniams ištekliams, naudojamiems valstybės skolai dengti, sukaupti;
- 5) valstybės socialinės apsaugos fondų skoliniamis įsipareigojimams dengti ir šių fondų pinigų srautams subalansuoti;
- 6) valstybės prisiimtiems garantiniams įsipareigojimams pagal suteiktas valstybės garantijas vykdyti;
- 7) LR atitinkamų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatyme nustatytiems tikslams ir kitiems tikslams, kai dėl to yra priimtas atskiras įstatymas (Valstybės skolos įstatymas).

Didėjantis valstybės skolinimasis gali padidinti palūkanų normą, investicijų kainą ir paties skolinimosi kainą. Tai sumažina šalies ilgalaikio augimo potencialą ir padidina valstybės skolos našumą. Jei valstybė nesugebės produktyviai panaudoti skolintas lėšas tam, kad jos generuotų valstybinio sektoriaus produktą ir nacionalines pajamas, būtinus užtikrinti tokių biudžeto pajamų surinkimą, kad pakaktų finansuoti palūkanų mokėjimą ir skolų grąžinimą, ji būtų priversta finansuoti savo skolą, mažindama išlaidas (Stankaitienė ir kt.).

**Valstybinių įmonių finansus** sudaro valstybinių įstaigų ir organizacijų, valdžios institucijų – ministerijų ir departamentų, valdžios institucijų, valstybinių švietimo įstaigų - finansai. Valstybės įmonės gali būti finansuojamos iš biudžeto pagal tam tikrus normatyvus arba finansuojamos iš savo gaunamų pajamų.

### 1.1.3. Ekonominis požiūris į finansų sistemą

Valstybės finansų ekonominė esmė – tai nacionalinių pajamų vertės paskirstymo ir perskirstymo piniginiai santykiai, kurie yra susiję su valstybės ir jai priklausančių įmonių finansinių išteklių formavimu ir su valstybinių lėšų panaudojimu išplėstinės gamybos išlaidoms padengti, visuomenės narių socialiniams ir kultūriniais poreikiams tenkinti, šalies gynybai ir valdymui užtikrinti (Smalenskas, 2007, p. 31).

Funkcionuojant valstybiniams finansams vyksta du glaudžiai susiję procesai:

- finansinių išteklių mobilizacija į įvairias valstybės valdymo struktūras;
- lėšų naudojimas įvairiems valstybės poreikiams tenkinti.

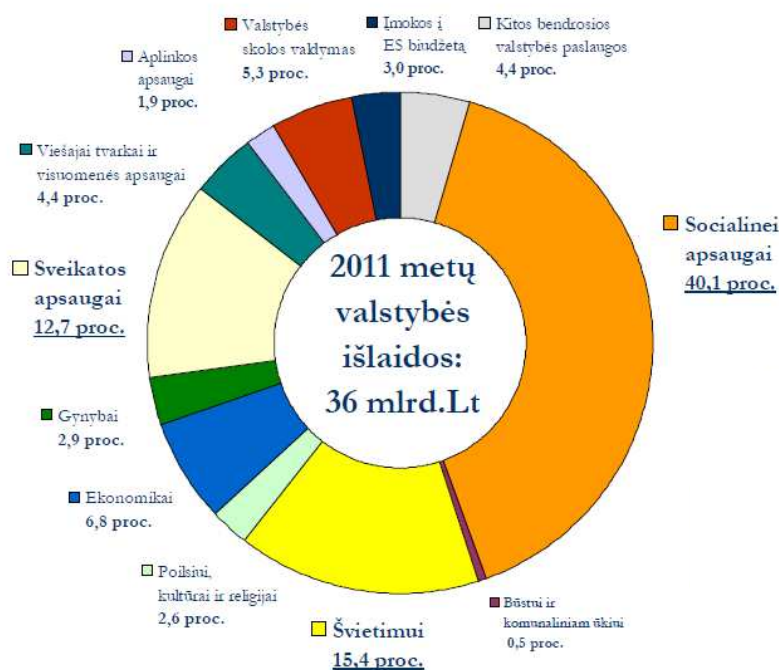
Pirmasis procesas vadinamas **valstybės pajamomis**. Jos yra finansinių santykių dalis, susijusi su valstybės (įvairių jos struktūrų) ir valstybinių įmonių finansinių išteklių formavimu. Valstybės akumuliuojami finansiniai ištekliai yra centralizuoti, o akumuliuojami valstybės įmonėse – decentralizuoti. Centralizuotos pajamos formuojamos iš mokesčių, mokesčių, iš valstybės ryšių su užsieniu gautų pajamų. Decentralizuotos pajamos formuojamos iš pačių įmonių sukauptų (Smalenskas, 2007, p. 31).

Visus valstybės pajamų šaltinius galima skirstyti į dvi grupes – vidinius ir išorinius. Valstybinių pajamų, formuojamų įvairiais metodais, visuma ir jų suderintas panaudojimas sudaro valstybės pajamų sistemą. Pagrindiniai valstybės finansų formavimosi ištekliai yra mokesstinės pajamos (mokesčiai), kuriuos moka ūkio subjektai, vertybinių popierių ir valstybinio turto pardavimas, kreditai, pinigų emisija. Nuo stojimo į Europos Sąjungą (ES), ES parama taip pat priskiriama Nacionalinio biudžeto pajamoms. Didžiausią Lietuvos nacionalinio biudžeto pajamų dalį sudaro pajamos iš įvairių įstatymais ir teisės aktais nustatytų mokesčių, t.y. mokesstinės pajamos. Kiekvieno Lietuvoje taikomo mokesčio turinį reglamentuoja to mokesčio įstatymas. Lietuvos mokesstinė sistema nėra statinė – ji yra nuolat koreguojama, tobulinama. Mokesčių ir rinkliavų skaičius nėra pastovus (Mačiulaitytė, 2007).

**Valstybės išlaidos** - tai ekonominiai santykiai, susidarantys perskirstant biudžeto pajamas (Smalenskas, 2007, p. 31). Išlaidos turi garantuoti valstybinės veiklos sferos poreikių patenkinimą, todėl išlaidų struktūra susijusi su valstybės funkcijomis. Visos valstybės išlaidos skirstomos į tiesiogines valstybės išlaidas ir valstybinių įmonių, įstaigų, organizacijų išlaidas.

Biudžeto išlaidoms taikoma dvejopa klasifikacija: ekonominė klasifikacija pagal ekonomines grupes ir funkcinė klasifikacija. Į ekonomines grupes biudžeto išlaidos suskirstomos pagal bendrus ekonominius lėšų paskirstymo požymius. Funkcinė išlaidų klasifikacija – tai biudžeto asignavimų klasifikavimas pagal valstybės funkcijas.

2011 m. valstybės išlaidų struktūra pavaizduota 1.4. pav. Kaip matyti iš grafiko, socialinės apsaugos, kuri apima socialinį draudimą ir socialinę paramą, išlaidos sudaro didžiausią išlaidų dalį – 40 %.



1.4. pav. 2011 m. valstybės išlaidų struktūra, %

Šaltinis: LR Finansų ministerija.

Valstybės išlaidos įtakoja kiek visuomeninę paklausą, tiek ir visuomeninę pasiūlą, nes pagal nacionalinių sąskaitų lygybę valstybės išlaidos yra vienas iš agreguotos paklausos elementų. Valstybės išlaidų makroekonominiai ir struktūriniai aspektai yra dvi tos pačios problemos pusės. Valstybinio sektoriaus išlaidų programų architektūra ir jų tinkamumas lygiagrečiai priklauso nuo politikų sugebėjimo suderinti efektyvų tiekimą su makroekonominiu efektu. Pirmasis reiškia, kad valstybės išlaidų pasiskirstymas pagal funkcijas glaudžiai susijęs su išlaidų ekonomine struktūra. Sektorinių programų dizainas ir jų įgyvendinimas privalo būti integruojamas į nuoseklius makroekonominius rėmus, siekiant pastovaus ekonominio augimo, stabilaus kainų lygio, patikimos tarptautinio mokėjimo pozicijos ir perskirstymo lygybės (Stankaitienė ir kt.).

Dažnai efektyviai fiskalinei politikai vykdyti trukdo visuomenės požiūris, kad vyriausybės ekonominės politikos principai neturi labai skirtis nuo didelės įmonės veiklos principų, t. y. išlaidos būtinai turi būti padengtos pajamomis. Tai reiškia, jog valstybė privalo turėti subalansuotą biudžetą ir užtikrinti, kad vyriausybės išlaidos neviršytų iš mokesčių surenkamų pajamų. Šiuolaikinė efektyvi ekonominė politika įmanoma tik atsisakius tokio požiūrio – jei šalies vyriausybė nori teigiamai paveikti visuminę paklausą, ji nebūtinai turi siekti nulinio biudžeto deficito (Rakauskienė, 2006, p.218).



Nacionalinio biudžeto pajamų ir išlaidų resursų sudėtis, struktūra ir jų panaudojimas priklauso nuo šalies ekonominės politikos.

*Apibendrinant galima teigti, kad valstybės finansai – dalis visos šalies finansų sistemos. Valstybės finansų sistemą sudaro šios grandys: nacionalinis biudžetas, nebiudžetiniai fondai, valstybės kreditas ir valstybinių įmonių finansai. Pagrindinis valstybinio biudžeto pajamų šaltinis – mokestinės pajamos. Pagrindines biudžeto išlaidas sudaro lėšos, skirtos finansuoti socialinės apsaugos priemonės.*

## **1.2. Socialinio draudimo teoriniai aspektai ir teisinis reglamentavimas**

### **1.2.1. Socialinio draudimo ir socialinės paramos vieta šalies socialinės apsaugos sistemoje**

Šalyje vykdomos socialinės apsaugos politikos vienas pagrindinių uždavinių – užtikrinti gyventojų socialinių rizikų valdymą. Pagrindinės socialinės rizikos, dėl kurių netenkama pajamų, yra senatvės, negalios, ligos, vaikų auginimo, netekus darbo.

Gerovės valstybė rėmėsi samprata, kad už socialines rizikas, remiantis solidarumo principais, atsakinga visa visuomenė. Tokiu būdu, gerovės valstybė garantuoja teises į viešąsias gėrybes pagal įstatymą bei yra aparatas, užtikrinantis šias įstatymines teises. Įstatymais apibrėžiama individų ir kitų socialinių partnerių dalyvavimas, tenkinant gerovės valstybės įsipareigojimus. Remiantis įstatymo garantuojamomis teisėmis, konstruojama pilietybės samprata: formalios politinės teisės ir įsipareigojimai. Tačiau socialinės teisės yra šiek tiek skirtingos: jos yra susijusios su pajamų perskirstymu tarp socialinių grupių, laiduojant tam tikrą pragyvenimo normą, skirtingą įvairiose visuomenėse. Todėl socialinė pilietybė ne tik reiškia teises, bet ir yra ypatinga paradigma, remianti perskirstymo politiką visuomenėse (Skučienė, 2006).

Priežastys, dėl kurių teikiama socialinės apsaugos paslaugos arba dėl kurių apskritai yra sukurta socialinės apsaugos sistema, įvairių valstybių teisiniuose aktuose įvardijamos nevienodai. Dažnai vartojamos tokios sąvokos, kaip kritiniai gyvenimo momentai, rizikos, pagalbos reikalaujančios situacijos. Visi šie pavadinimai nėra išsamūs, nevienodas jų turinys. Tačiau neverta kelti klausimo, kuris iš šių pavadinimų tikslesnis ir informatyvesnis, kadangi tai nepadėtų atskleisti reiškinių esmės. Daug svarbiau yra išsiaiškinti, nuo kokios rūšies rizikos visada gali apsaugoti socialinės apsaugos sistemos arba nuo kokios rizikos apskritai gali apsaugoti socialinė teisė (Tiažkijus, 2010).

Lietuvoje nėra vieningo teisės akto, kuriame būtų apibrėžta socialinės apsaugos sąvoka, pagrindiniai socialinės apsaugos principai, socialinės apsaugos sistemos sudėtinės dalys ir tai, kaip socialinė apsauga turi būti finansuojama, valdoma ir kt. (Valstybės auditas, 2011).

LR valstybinio socialinio aprūpinimo sistemos pagrindų įstatyme nustatyta, kad **valstybinis socialinis aprūpinimas** – valstybės nustatytų socialinių ekonominių priemonių sistema, teikianti gyvenimui reikalingų lėšų ir paslaugų Respublikos gyventojams, kurie negali dėl įstatymų numatytų priežasčių apsirūpinti iš darbo ir kitokių pajamų arba yra nepakankamai aprūpinti. Pagal minėtą teisės aktą, valstybinio socialinio aprūpinimo sistemą sudaro:

- Privalomas socialinis draudimas;
- Socialinis aprūpinimas ir socialinė šalpa (parama) iš valstybės lėšų.

Pagrindiniai valstybinio socialinio aprūpinimo nuostatai įtvirtinti LR Konstitucijos 52 straipsnyje, pagal kurį valstybė laiduoja piliečių teisę gauti senatvės ir invalidumo pensijas, socialinę paramą nedarbo, ligos, našlystės, maitintojo netekimo ir kitais įstatymų numatytais atvejais.

Lietuvos socialinės politikos modelis bendriausia prasme atitinka Rytų Europos modelį, kurį galima apibūdinti taip: dažniausiai atskirų nuo valstybės biudžeto privalomųjų socialinio draudimo fondų, veikiančių surenkamų įmokų ir iškart išmokamų išmokų būdu, funkcionavimas, mažiausios išmokos, dažnai nepatenkinančios net minimalių egzistencinių poreikių. Rytų Europos socialinės politikos modelį galima apibrėžti kaip pokomunistinį konservatyvų-korporatyvinį arba liberalų, arba tarpinį tarp šių dviejų tipų. Solidarumo principas nepaneigia asmeninės atsakomybės principo už savo likimą, todėl socialinės apsaugos teisinis reguliavimas turi būti toks, kad būtų sudarytos prielaidos ir paskatos kiekvienam visuomenės nariui rūpintis savo gerove, o ne pasikliauti tik valstybės laiduojama socialine apsauga (Maculevičius, 2004).

Normos, kuriomis nustatomi lėšų kaupimo ir panaudojimo būdai, taip pat planingo visos sistemos valdymo pagrindai, yra suprantamos kaip socialinė teisė. Jos turinį ir apimtį reglamentuojantys teisiniai aktai pagrindžiami konkrečiai visuomenei priimtinomis vertybėmis ir vyraujančiais įsitikinimais, atsižvelgiant į įvairius visuomenės raidos aspektus ir konkrečią padėtį. Teisinės nuostatos kuriamos pagal galiojančią įstatymų leidybos tvarką, įvardijant keliamus tikslus ir derinant daugybę įvairiausių požiūrių. Kaip konkrečioje valstybėje organizuojama socialinė apsauga, iš esmės priklauso nuo politinių jėgų santykių tuo metu, kai buvo kuriamos ir pagrindžiamos socialinės apsaugos institucijos (Skučienė, 2006).

**Socialinis draudimas** – socialinės apsaugos sistemos dalis, finansuojama specialiomis įmokomis ir mokanti su tomis įmokomis susietas išmokas; **socialinė parama** – socialinės apsaugos dalis, kuri teikia šalies gyventojams piniginę ir nepiniginę paramą, įskaitant socialines paslaugas (Guogis, 2002). Lietuvos socialinės apsaugos sistemos modelis pavaizduotas 1.2. lentelėje.

1.2 lentelė. Lietuvos socialinės apsaugos sistemos modelis

SOCIALINĖ APSAUGA			Specialios socialinės teisės
Socialinis draudimas	Socialinė parama		
	Piniginė socialinė parama	Socialinės paslaugos	
Pensijų draudimas	Šalpos (socialinė) pensija	Socialinės globos įstaigos	Prezidento pensija
Ligos ir motinystės draudimas	Šeimos pašalpos	Senelių, neįgaliųjų, vaikų globos namai;	LR I ir II laipsnio pensijos
Sveikatos draudimas	Laidojimo pašalpa	Dienos centrai	Nukentėjusių asmenų pensijos
Nedarbo draudimas	Socialinė pašalpa	Nakvynės namai	Pareigūnų ir karių pensijos
Draudimas nuo nelaimingų atsitikimų darbe ir profesinių ligų	Šildymo išlaidų kompensacijos	Pagalba namuose	Mokslininkų pensijos
	Kitos kompensacijos (transporto, ryšių ir kt.)	Slauga namuose	Teisėjų pensijos
			Artistų renta

Šaltinis: Guogis, 2002.

Valstybinio socialinio aprūpinimo sistema Valstybinio socialinio aprūpinimo sistemos pagrindų įstatyme išskirta į dvi dalis – valstybinį socialinį draudimą bei socialinį aprūpinimą ir socialinę šalpą (paramą) iš valstybės lėšų. Neaiškus šios sistemos dalių tarpusavio santykis: ar jos visiškai atskiros, ar turi viena kitą papildyti. Toks valstybinio socialinio draudimo bei socialinio aprūpinimo ir socialinės šalpos (paramos) iš valstybės lėšų išskyrimas ir apibūdinimas įstatyme yra pernelyg abstraktus, todėl sudaromos prielaidos priimti specialius, naujas išmokas nustatančius, įstatymus be apribojimų (Valstybės auditas, 2011).

Finansavimo iš bendrųjų mokesčių padarinys yra tas, kad ten, kur vadovaujama aprūpinimo principu, visos socialinės apsaugos sistemos arba svarbios jų dalys labai priklauso nuo valstybės biudžeto ir šalies ekonomikos plėtros. Taip pat visada svarbu tai, kokią vietą tarp kitų tarpusavyje konkuruojančių valstybinės svarbos tikslų užima socialinė apsauga.

Lietuvos socialinė politika neišvengiamai yra veikama globalių socialinės politikos, pajamų apsaugos politikos tendencijų (Skučienė, 2006). Socialinio draudimo ir socialinės paramos sistemos pasižymi dinamiškumu ir nuolatine kaita priklausomai nuo šalies vystymosi, politinių jėgų, visuomenės interesų ir stereotipų.

*Apibendrinant galima teigti, kad Lietuvos teisės aktuose reglamentuota valstybinio socialinio aprūpinimo sistema skirstoma į valstybinį socialinį draudimą bei socialinį aprūpinimą ir socialinę šalpą. Tačiau visuotinai priimta dažniau vartoti „socialinės apsaugos“ sąvoka, nors ji teisiškai neregamentuota, taip pat teisės aktuose nenumatyti jos grandys ir principai. O tai lemia „socialinės apsaugos“ termino neapibrėžtumą.*

### 1.2.2. Socialinio draudimo sąvoka, funkcijos ir principai

Socialinio draudimo finansinis mechanizmas pagrįstas draudimo santykiais. Draudimo, kaip finansinės sistemos dalies, paskirtis – spręsti šias šiuolaikinės visuomenės ekonomines problemas: nepakankamus ekonomikos vystymosi tempus, žalos atlyginimą dėl įvairių komercinių ir socialinių rizikų. Draudikai su savo klientais (draudėjais) susieti savanoriško ir privalomojo draudimo formomis. Privalomojo draudimo posistemė pagrįsta draudimo santykiais, įstatymiškai nukreiptais socialiniam ir ekonominiam valstybės stabilumui užtikrinti.

Draudimas – ypatinga ekonominės veiklos rūšis, susijusi su vienu draudimo santykių dalyvių – draudėjų – turtinių interesų pažeidimo rizikos paskirstymu, atliekamu kitų specializuotų draudimo santykių dalyvių – draudikų, kaupiančių draudimo įmokas, sudarančių draudimo rezervus ir mokančių draudimo išmokas draudiminio įvykio atveju pažeidus apdraustus turtinius interesus. Socialiniu atžvilgiu draudimas gali būti vertinamas kaip žmonių gerovės palaikymo bei turtinių skirtumų tarp atskirų gyventojų sluoksnių mažinimo priemonė. Ekonominiu požiūriu draudimas yra būtina ūkio vystymosi ir klestėjimo sąlyga (Čepulytė, Palubinskienė, 2008).

Tradiciškai draudimas nuo socialinių rizikų priklausė gerovės valstybei ir buvo kolektyvinio pobūdžio. Šiandien ryškėja tendencija perėjimo iš kolektyvinės į vis didėjančią individualią atsakomybę socialinių rizikų draudimo srityje šiuolaikinėse gerovės valstybėse. Svarbus vaidmuo tenka globalizacijai, kuri yra vienas socialinę politiką veikiančių veiksnių. Dėl globalizacijos poveikio individualizacija draudimo nuo socialinių rizikų srityje plinta įvairiose šalyse. Individualus draudimas nuo rizikų, kitaip nei gerovės valstybės, negali tinkamai susidoroti su makroekonominiais, sociodemografiniais pokyčiais, todėl tikėtina, kad tokio draudimo klientams gali būti reikalinga pakartotinė gerovės valstybės intervencija (Skučienė, 2006).

LR įstatymuose ir kituose teisės aktuose yra įtvirtintas toks **finansavimo einamosiomis pajamomis valstybinio socialinio draudimo modelis *Pay As You Go***, pagal kurį valstybinis socialinis draudimas yra grindžiamas privalomosiomis įmokomis ir garantuojamas lėšomis, surenkamomis iš einamuoju laikotarpiu dirbančių asmenų, dalį savo uždirbtų lėšų skiriančių tiems visuomenės nariams, kuriems įstatyme numatytos išmokos turi būti mokamos dėl to, kad jie yra sulaukę senatvės pensijos amžiaus, jiems yra pripažintas invalidumas arba yra kitų įstatyme numatytų priežasčių.

#### **Socialinio draudimo funkcijos:**

- Ekonominė funkcija – socialinis draudimas leidžia operatyviai sumažinti gyventojų dėl socialinių draudimo rizikų atsitikusios materialinės būklės pablogėjimą;
- Socialinė funkcija – socialinis draudimas leidžia minimizuoti gyventojų socialinės padėties pablogėjimą senatvės, neįgalumo, maitintojo netekimo ir kt. atvejais;

- Socialinė-reabilitacinė funkcija nukreipta į nedarbingų asmenų darbingumo atstatymą;
- Politinė funkcija - socialinis draudimas palaiko visuomenės socialinį stabilumą;
- Demografinė funkcija – palankios vaikų gimdymui socialinio draudimo išmokos didina gimstamumą;
- Investicinė funkcija.

### **Socialinio draudimo principai:**

1. Solidarumo principas. Socialinio draudimo srityje svarbų vaidmenį vaidina solidarūs išlyginimas apskaičiuojant tiek įmokas, tiek išmokas. Solidarumo kompensacijų principas tampa reikšmingas ypač tada, kai išmokos turi būti vykdomos paslaugų forma arba natūra. Solidarumas yra tas bendruomenės principas, pagal kurį kiekvienas bendruomenei priklausantis asmuo iš jos gauna tiek, kiek jam reikia, ir prie išlaidų padengimo prisideda tiek, kiek leidžia jo ekonominės galimybės. Perkeliant šį principą į socialinio draudimo sferą, galima teigti, kad kiekvienas apdraustasis asmuo gauna pagal savo poreikius ir moka pagal savo finansines galimybes. Gaunamos paramos ir įmokų dydžio santykis nebūtinai turi būti 1:1, svarbu tai, kad būtų priklausomybė tarp gaunamos draudimo sumos ir sumokėto įmokos dydžio. Tuo socialinis draudimas iš esmės skiriasi nuo privataus draudimo, pagrįsto pusiausvyra tarp išmokamos sumos ir sumokėto įmokos dydžio (ekvivalentiškumo arba komercinis principas) (Mimberg ir kt., 1998, p.9). Dirbantys (aktyvią ekonominę veiklą vykduojantys) ir draudžiamųjų pajamų gaunantys asmenys prisideda prie socialinio draudimo lėšų kaupimo, šitaip sudarydami prielaidas mokėti išmokas tiems asmenims, kuriems įstatyme numatytos išmokos turi būti mokamos dėl to, kad jie yra sulaukę senatvės pensijos amžiaus, jiems yra pripažintas invalidumas arba yra kitų įstatyme numatytų priežasčių (*inter alia* tada, kai tie visuomenės nariai dėl įstatyme numatytų objektyvių priežasčių negali pasirūpinti savimi – dirbti ir užsidirbti ir jiems tuo metu yra reikalinga socialinė parama). Kita vertus, solidarumo principas suponuoja ir tai, kad valstybinio socialinio draudimo įmokas mokantys asmenys turi teisę įstatymo nustatytais atvejais ir sąlygomis patys gauti valstybinio socialinio draudimo pensijas ir (arba) kitas išmokas, vadinasi, jie įgyja atitinkamą teisėtą ir pagrįstą lūkestį (LR Konstitucinis teismas, 2007).

2. Socialinio aprūpinimo principas pagrįstas tuo, kad išmokų fondas formuojamas iš mokesčių mokėtojų lėšų. Jeigu pasirenkamas toks principas, piniginės išmokos siejamos su atlyginimo už darbą, kurio netenkama dėl gyvenime pasitaikančios rizikos dydžiu, arba su kompensuotinos sumos dydžiu, tačiau išmokų dydis ir trukmė yra griežtai ribojami ir dažnai nepriklauso nuo asmeninės jų gavėjo padėties. Kai kuriose valstybėse aprūpinimo principui teikiama ypač didelė reikšmė, kitose valstybėse jis taikomas tik kompensuojant žalą, kurią patiria pagal įstatymus arba vykdomosios valdžios nurodymus dirbantis asmuo, dirbdamas visuomenės reikmes tenkinantį darbą (pvz., karinės

tarnybos arba darbo ypač pavojingose visuomeninio būtinumo struktūrose, pavyzdžiui, energetika ir pan.) (Mimberg ir kt., 1998, p.9).

3. Draudimo rūšių atskyrimo principas. Tipiškiems gyvenimiškos rizikos atvejams dažnai sukuriama skirtingos ir visiškai savarankiškos draudimo šakos, kurių kompetencijos ir valdžios priemonės negali būti painiojamos. Ypač pasakytina apie ligos, invalidumo arba senatvės rizikas, riziką netekti šeimos pajamų šaltinio šeimos nario mirties atveju, taip pat nedarbo riziką. Tik nedaugelyje valstybių susikūrė savarankiškos draudimo šakos, draudžiančios ligotus ir neįgalius asmenis nuo slaugos rizikos. Tačiau, keičiantis demografinėi padėčiai, tokio draudimo poreikis turėtų didėti, ir reikia tikėtis, kad ir kitose šalyse atsiras naujų draudimo rūšių (Mimberg ir kt., 1998, p.16).

4. Teisingo finansavimo ir asmeninės atsakomybės principas. Socialinio draudimo srityje draudimo principams įgyvendinti pasirinkta tokia forma, kai apdraustieji asmenys privalo tam tikrą savo darbo pajamų dalį, kaip draudimo įmoką, pervesti į draudimo fondą, nustačius minimalias ir maksimalias ribas, kad tokia sistema būtų priimtina daugumai žmonių. (Mimberg ir kt., 1998, p.8)

5. Visuotinumą principas reiškia, kad valstybinio socialinio draudimo įmokas privalo mokėti visi dirbantys asmenys (išskyrus tam tikras išimtis), iš savo veiklos gaunantys draudžiamųjų pajamų.

Socialinis draudimas **finansuojamas** iš draudimo įmokų, o draudimo pagrindu teikiamos pagalbos apimtis priklauso nuo įmokų dydžio. Piniginės išmokos, kurios tam tikru laikotarpiu visiškai arba iš dalies turi būti mokamos vietoj atlyginimo ir sudaro didžiausią socialinio draudimo vykdomų mokėjimų dalį, yra tiesiogiai susijusios su individualia draudimo įmoka, t.y. jų dydis priklauso nuo apdraustojo asmens iki to momento sumokėtų įmokų dydžio. Taip draudimo principai susiejami su rinkos ekonomikos sąlygomis.

Išvardinti socialinio draudimo principai nėra numatyti Lietuvos valstybinį socialinį draudimą reglamentuojančiuose teisės aktuose.

### 1.2.3. Lietuvos socialinio draudimo sistema

Lietuvoje socialinį draudimą įgyvendina valstybė per **valstybinę socialinio draudimo sistemą** – tai visuma valstybinio socialinio draudimo įmokų ir išmokų, numatytų socialinį draudimą reglamentuojančiuose teisės aktuose. Lietuvos teisės aktuose skirtingai apibrėžta valstybinio socialinio draudimo paskirtis. (žr. 1.3. lent.)

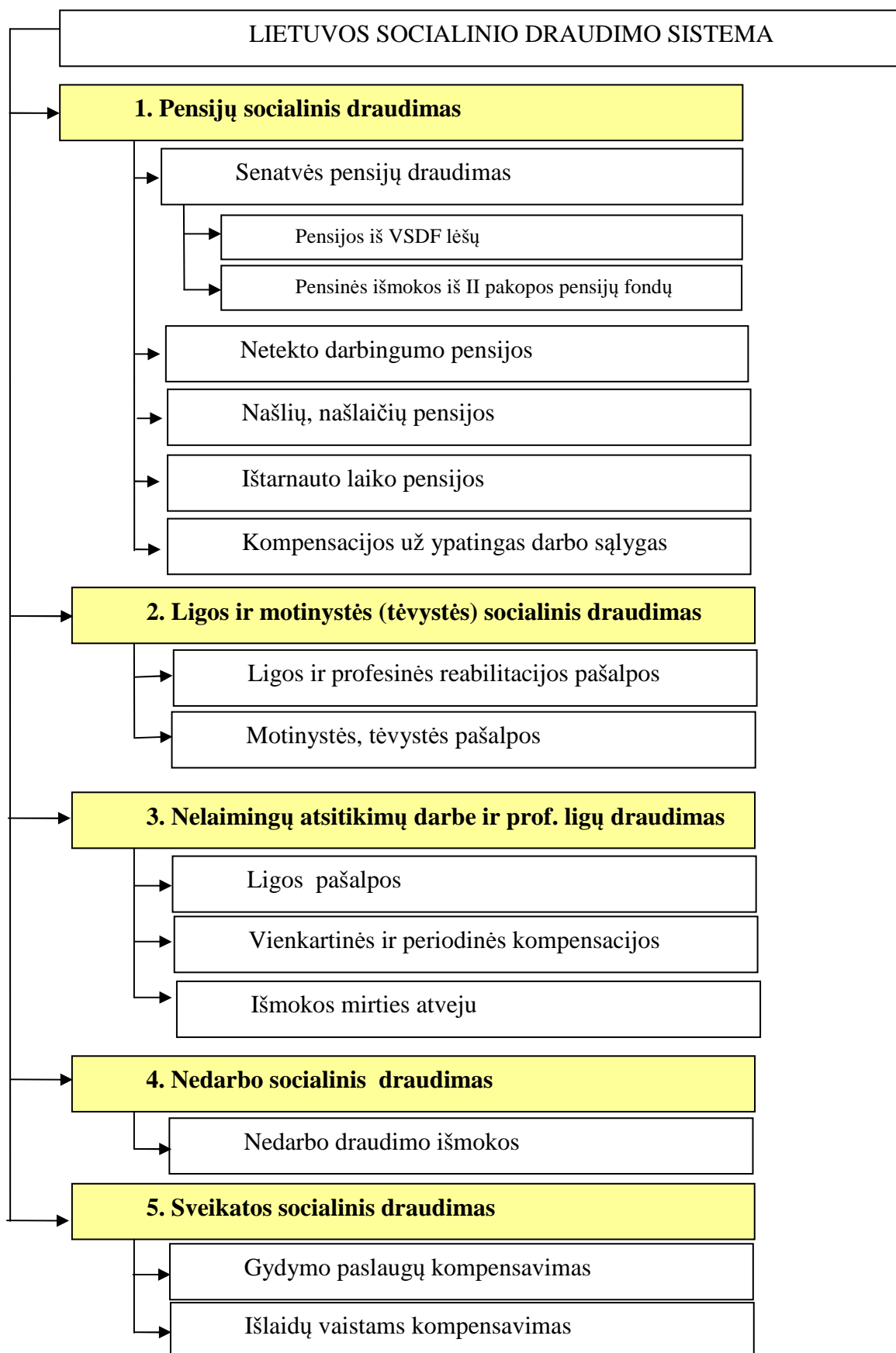
### 1.3. lentelė. Valstybinio socialinio draudimo sąvokos teisinis reglamentavimas

Teisės aktas	Valstybinio socialinio draudimo sąvokos reglamentavimas
LR Valstybinio socialinio draudimo įstatymas	Socialinės apsaugos (socialinio aprūpinimo) sistemos dalis, kurios priemonėmis visiškai ar iš dalies kompensuojamos apdraustiesiems asmenims ir įstatymų nustatytais atvejais jų šeimų nariams dėl draudiminių įvykių prarastos darbo pajamos arba apmokamos papildomos išlaidos.
LR Valstybinio socialinio aprūpinimo sistemos pagrindų įstatymas	Valstybinio socialinio draudimo lėšomis aprūpinami Lietuvos gyventojai, visiškai arba iš dalies netekę pajamų, susijusių su darbu, jeigu jie dirba arba turi įstatymu numatytą draudimo (darbo) stažą bei kitais įstatymuose numatytais atvejais.

**Šaltinis:** sudaryta autorės pagal išvardintus įstatymus

Teisės aktai nevienodai apibrėžia, kas užtikrinama iš valstybinio socialinio draudimo lėšų, tačiau abiejuose įstatymuose įtvirtinta samprata, kad valstybinio socialinio draudimo lėšomis kompensuojamos prarastos darbo pajamos. Ši nuostata yra teisinga ir esminė: ja vadovaujantis valstybinis socialinis draudimas, kaip valstybinio socialinio aprūpinimo sistemos dalis, turėtų būti orientuotas tik į dėl draudiminio įvykio prarastų darbo pajamų kompensavimą (Valstybės auditas, 2009).

Lietuvos socialinio draudimo sistema numato 5 draudimo rūšis (žr. 1.5. pav.), įvykus draudiminių įvykiui, apdraustajam mokamos socialinio draudimo išmokos arba garantuojamos kompensacijos.



1.5 pav. Lietuvos socialinio draudimo sistema

Šaltinis: sudaryta autorės vadovaujantis teisės aktais, reglamentuojančiais valstybinį socialinį draudimą



Lietuvoje valstybinio socialinio draudimo sistema yra sudėtinga, ją reglamentuoja 19 įstatymų, apimančių skirtingas šios sistemos dalis. Mokėdami įmokas šioje sistemoje dalyvauja 1 mln. 400 tūkst. gyventojų, o išmokas iš jos gauna apie 1 mln. gyventojų. Galima teigti, kad su šia sistema yra susijęs kiekvienas Lietuvos gyventojas, jei ne tiesiogiai kaip įmokų mokėtojas ar išmokų gavėjas, tai kaip šios sistemos dalyvių šeimos narys. Socialinio draudimo išlaidos - didžiausia valstybės viešųjų finansų programa, todėl valstybinio socialinio draudimo sistemos ilgalaikis finansinis tvarumas, išmokų adekvatumas, administravimo skaidrumas yra labai svarbus visos valstybės uždavinys. Valstybinio socialinio draudimo sistemai didelę įtaką turi finansavimo nepakankamumas dėl ekonominės krizės ir visuomenės senėjimo procesai, kurie ilguoju laikotarpiu bus lemiami (LR Vyriausybė, 2010).

Daugelyje valstybių socialinio draudimo funkcijas atlieka nebiudžetiniai fondai, t.y. socialinis draudimas yra atskirtas nuo tiesioginio valstybės valdymo. O tai reiškia, kad bet kokie sunkumai socialinio draudimo srityje paveikia tik paties socialinio draudimo struktūras ir nedaro neigiamos įtakos visai valstybės sistemai, o problemos valstybės biudžete neįtakoja socialinio draudimo. Konkrečios draudimo šakos institucijos turėtų iš anksto numatyti bręstančią krizę, išanalizuoti jos priežastis, siūlyti jos įveikimo būdus arba imtis atitinkamų priemonių, informuoti visuomenę, priimti atsakomybę už nenumatytus padarinius, politiniu lygiu argumentuotai pateikti informaciją apie susidariusią padėtį ir tikėtis objektyvaus vertinimo. Valstybinės institucijos privalo vykdyti teisinę socialinio draudimo įstaigų priežiūrą, išlieka bendra politinė vyriausybės atsakomybė, o įstatymų leidėjai nustato teisinę socialinio draudimo ir jo institucijų funkcionavimo sąlygas. Jau vien tai sudaro galimybes patikrinti, kaip funkcionuoja socialinio draudimo sistema (Mimberg ir kt., 1998, p. 15). Tačiau Lietuvoje yra kitokia situacija: nors socialinio draudimo fondas yra atskirtas nuo valstybės ir savivaldybės biudžetų, jis yra valdomas valstybinės institucijos ir visi valdžios sprendimai fondo atžvilgiu yra privalomi VSDF valdybai.

Kaip jau buvo minėta, Lietuvoje socialinis draudimas apima 5 draudimo rūšis arba 5 šakas. Tačiau socialinio draudimo sistemos šakų administravimą, valdymą, įmokų surinkimą, jų panaudojimą ir persikirstymą atlieka ne viena institucija. Pagrindinė socialinio draudimo sistemos institucinė dalyvė yra VSDF valdyba, kuri administruoja visų rūšių socialinio draudimo įmokų surinkimą iš draudėjų ir apdraustųjų. Tik prie sveikatos draudimo įmokų surinkimo prisideda VMI. Tačiau draudimo išmokų mokėjimas vykdomas ne tik per VSDF, šios funkcijos deleguotos priklausomai nuo draudimo rūšies Darbo biržai, Ligonijų kasai. Dalis pensinio aprūpinimo nukreipta į privatų sektorių – II pakopos pensijų fondus (žr.1.4. lent.).

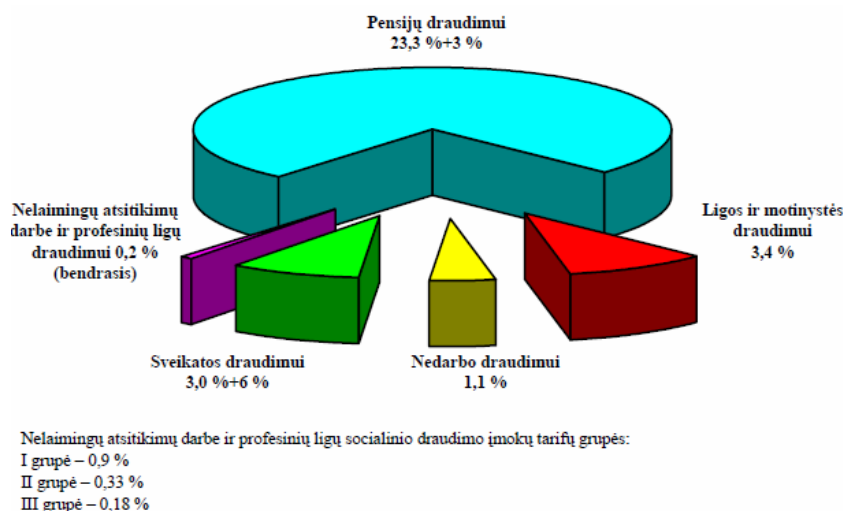
1.4 lentelė. Socialinio draudimo įmokų ir išmokų administravimas

Socialinio draudimo rūšis	Soc. draudimo įmokų administratorius	Įmokų surinkimo fondas	Soc. draudimo išmokų ar kompensacijų administratorius
1. Pensijų draudimas	VSDF valdyba	1. VSDF	VSDF
		2. II pakopos pensijų fondai	II pakopos pensijų fondai
2. Ligos ir motinystės, tėvystės draudimas	VSDF valdyba	VSDF	VSDF
3. Nelaimingų atsitikimų darbe ir profesinių ligų draudimas	VSDF valdyba	VSDF	VSDF
4. Nedarbo socialinis draudimas	VSDF valdyba	Užimtumo fondas	LR darbo birža
5. Sveikatos draudimas	1. VSDF valdyba	PSDF	LR valstybinė ligonių kasa
	2. VMI		

Šaltinis: Sudaryta autorės

**Valstybinio socialinio draudimo fondo valdyba** yra valstybinio socialinio draudimo fondo administravimo įstaiga. Fondo valdyba yra viešojo administravimo įstaiga, organizuojanti socialinį draudimą ir vykdanči operatyvų Fondo lėšų tvarkymą bei apskaitą, užtikrindama priskaičiuotų socialinio draudimo įmokų sumų, baudų, delspinigių surinkimą ir išieškojimą į Fondą, teisingą duomenų apie apdrauštuosius asmenis tvarkymą bei įstatymuose nustatytų socialinio draudimo išmokų paskyrimą ir mokėjimą gavėjams. Valstybinio socialinio draudimo įstatymo nustatyta tvarka valdomi centralizuoti tiksliniai finansiniai ir materialiniai ištekliai, kurie įtraukiami į apskaitą nuo valstybės ir savivaldybių biudžetų atskirtame Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžete ir yra naudojami valstybiniam socialiniam pensijų, ligos ir motinystės, nedarbo, sveikatos bei nelaimingų atsitikimų darbe ir profesinių ligų draudimui finansuoti, valdyti ir administruoti (Valstybinio socialinio draudimo įstatymas, 2 str.). Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto rodiklių patvirtinimo įstatymu kasmet tvirtinami įmokų tarifai ir jų dydžiai (dalys) tam tikrų rūšių socialiniam draudimui bei apdraustųjų asmenų, dalyvaujančių pensijų kaupime, pensijų socialinio draudimo įmokų tarifas.

Pensijų draudimo įmokų tarifas yra didžiausias, 2010 m. jis sudarė 26,3 proc. darbuotojui priskaičiuoto atlyginimo, sveikatos draudimo tarifas– 9 proc., ligos ir motinystės draudimo tarifas – 3,4 proc. (žr. 1.5. pav.).

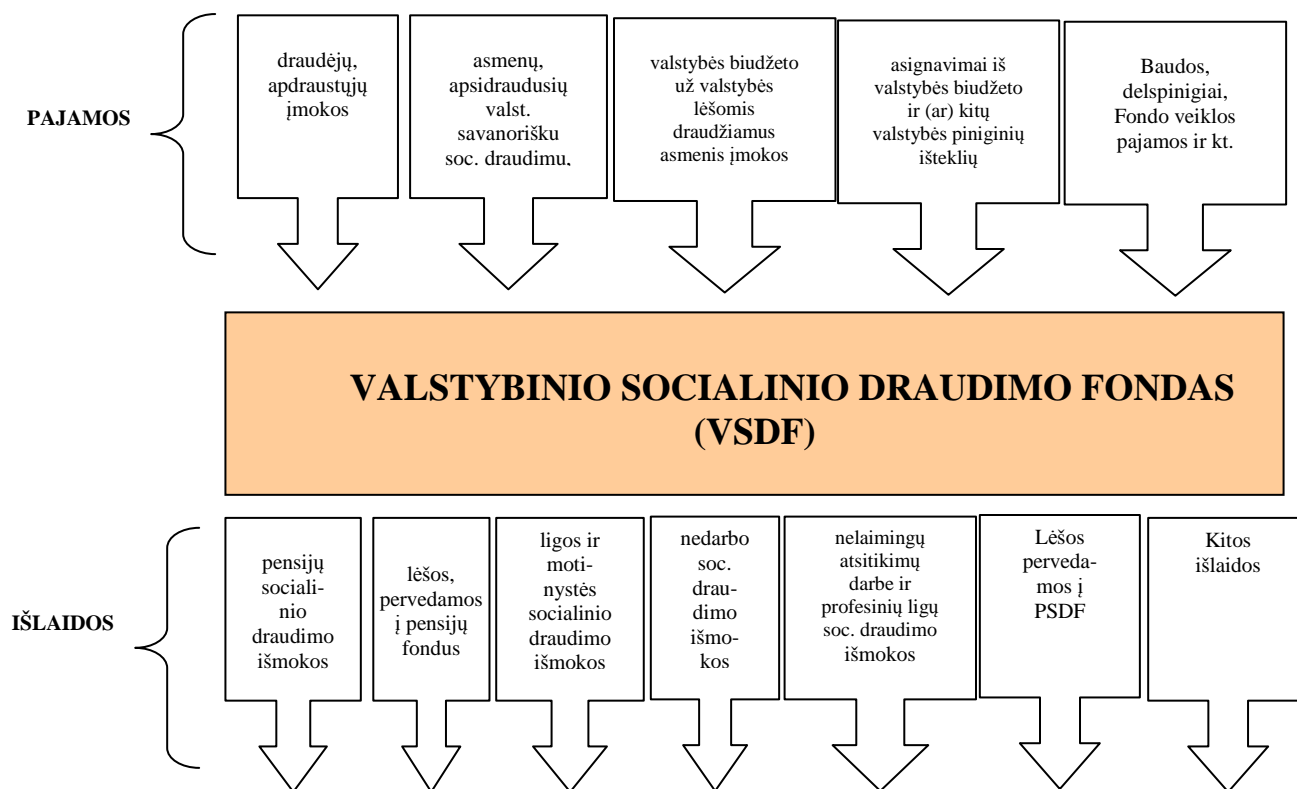


#### 1.6. pav. Valstybinio socialinio draudimo įmokų tarifų paskirstymas atskiroms draudimo rūšims 2010 m. (draudėjo dalis 31 % + apdraustojo dalis 9 %)

Šaltinis: VSDF valdyba, 2011.

Socialinio draudimo fondo, atskirto nuo valstybės biudžeto, įsteigimas patvirtina tą faktą, kad socialinė apsauga Lietuvoje rėmėsi darbo rinka. Didelę neigiamą reikšmę dažnai linksniuojamam socialinio draudimo biudžeto deficitui turėjo daugelis vyriausybių. Politikai, neįvertindami realios ūkio būklės, kėlė socialinio draudimo išmokas, neatsižvelgdami į ūkio ir įmokų mokėtojų galimybes, taip pat padarė rimtų įstatymų leidybos klaidų (Guogis, 2002. p.7).

I Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto pajamas įskaitomos ne tik socialinio draudimo įmokos, bet ir įmokos, kurios yra pervedamos į kitus fondus, valstybės biudžeto asignavimai, taip pat valstybės pervedamos socialinio draudimo įmokos, kurias ji moka už apdraustusius valstybės lėšomis (žr.1.7. pav.).



1.7 pav. Valstybinio socialinio draudimo fondo pajamos ir išlaidos

**Šaltinis:** Sudaryta autorės

VSDF pajamas sudaro įmokos, pervedamos savarankiškai pagal individualias draudimo programas ar/ir sumokamos darbdavių už savo darbuotojus (skaičiuojamos kaip procentas nuo darbo užmokesčio fondo, darbuotojų skaičiaus, bendrų pajamų ar kitu būdu); abiem atvejais tai yra tarsi avansiniai mokėjimai už teisę gauti socialinę paramą ateityje (Stankaitienė ir kt. prieiga per internetą: [<http://www.manoinvesticijos.lt/pics/file/Finmin%20fiskalines%20politikos%20Interneto%20kursas.pdf>]).

Socialinio draudimo pajamų lygį tiesiogiai įtakoja:

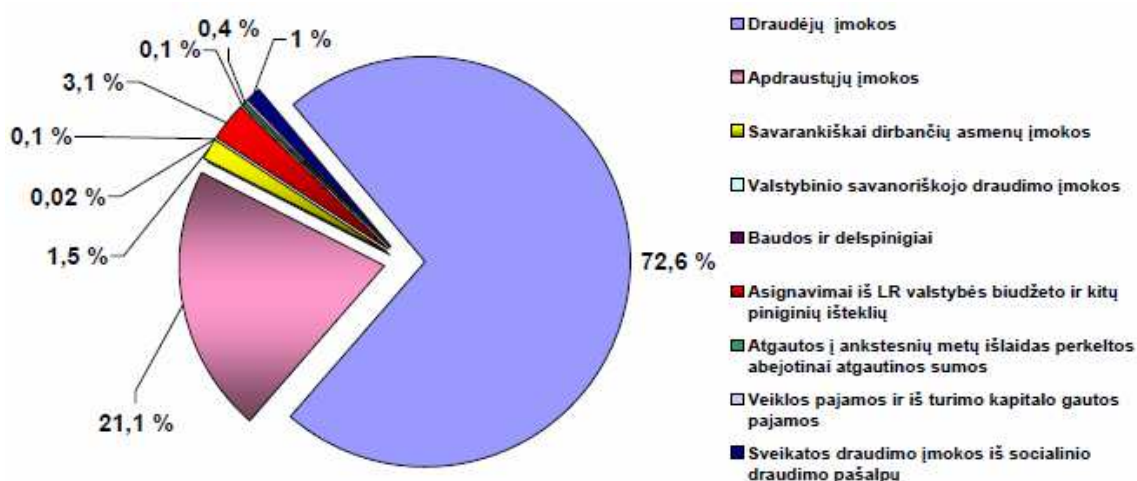
1. darbo rinkoje dalyvaujančių gyventojų (apdraustųjų) skaičius,
2. apdraustųjų draudžiamosios pajamos – tai darbo užmokestis ar kitokios pajamos, kurios apmokestinamos socialinio draudimo įmokomis;
3. socialinio draudimo mokesčių tarifai, kurios nustato teisės aktai kiekvienai apdraustųjų kategorijai ir draudimo rūšiai.

Be socialinio draudimo įmokų socialinis draudimas disponuoja ir kitomis pajamomis. Tai - palūkanos už tikslingai panaudojamas ir pelningai investuotas lėšas (atidėjimai, apyvartinės lėšos), kitų institucijų kompensacijos, iš žala atlyginti privalančių asmenų išieškotos lėšos, delspinigiai ir

išieškojimo išlaidų kompensacijos, gaunamos iš įmokas privalančių mokėti, tačiau nemokių skolininkų. Pajamos iš palūkanų daugumoje šalių šiuo metu nevaizina didelio vaidmens, nes daug kur galioja einamosiomis įplaukomis finansuojama draudimo sistema, neleidžianti kaupti kapitalo dideliu mastu. Dėl pastaruju metu padažnėjusių sunkumų, su kuriais susiduria ar artimiausiu metu susidurs beveik visos einamosiomis įplaukomis finansuojamos ir nuo atlyginimo dydžio priklausančios socialinio draudimo šakos, vis stiprėja reikalavimai papildomai didinti kapitalizavimo reikšmę (Mimberg ir kt., 1998, p.12).

Į Fondo pajamas įskaitomos ir lėšos, kurios pervedamos į kitus fondus ir kurių naudojimo nereglamentuoja valstybinį socialinį draudimą reglamentuojantys teisės aktai. Tai neatspindi realių Fondo finansinių galimybių mokėti socialinio draudimo išmokas, nes joms gali būti naudojamos ne visos surinktos įmokos. Be to, į kitus fondus lėšos pervedamos neatskaičius patirtų administravimo išlaidų (Valstybės auditas, 2009).

VSDF pajamų struktūra pavaizduota 1.8. pav.

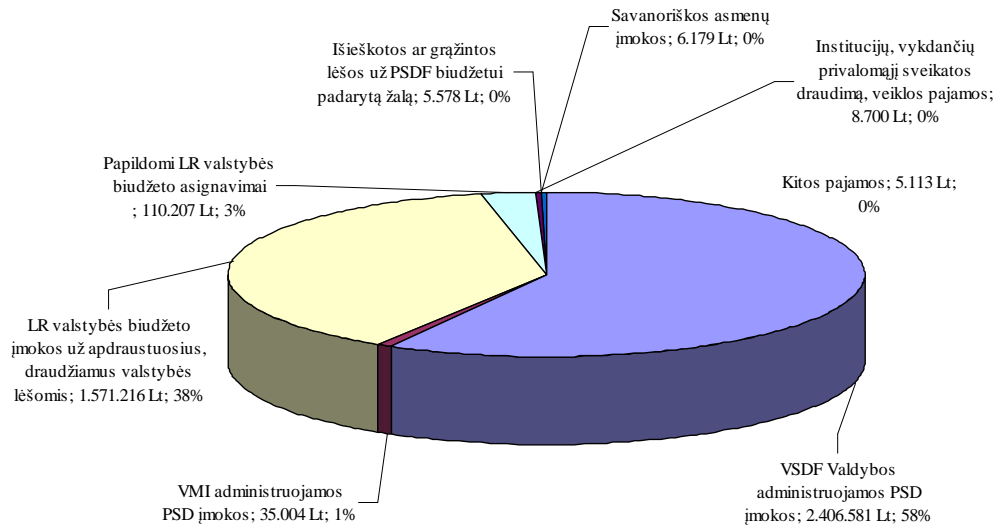


1.8. pav. VSDF biudžeto pajamų struktūra, 2010 m.

Šaltinis: VSDF valdyba, 2011.

**VSDF išlaidos.** Pagal mokėjimo laiką socialinio draudimo išmokos gali būti suskirstytos į trumpalaikes (įvairios pašalpos, paslaugos) ir ilgalaikes (pensijos). Taip pat per socialinio draudimo sistemą yra mokamos ir kitos išmokos. Išlaidas pensijoms, pašalpoms ir paslaugoms lemia įstatymų apibrėžti socialinės apsaugos įsipareigojimai. Jie paprastai numato išmokų gavėjus, kvalifikacines sąlygas, kurias turi tenkinti šie asmenys, išmokos dydžio apskaičiavimo formulę ir tos išmokos didinimą vykstant infliacijai ir kylant gyvenimo lygiui. Tačiau išlaidas lemiantys veiksniai

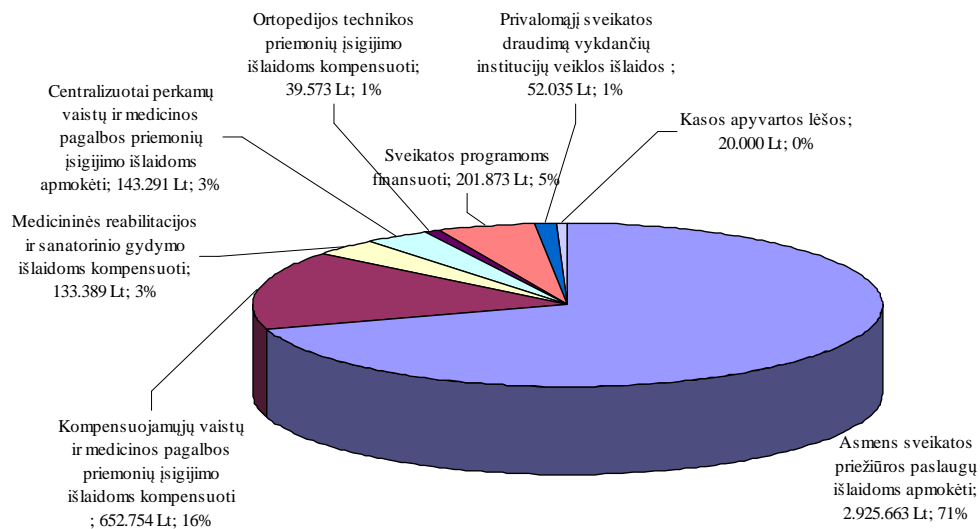




1.10 pav. Privalomojo sveikatos draudimo fondo 2011 m. pajamų struktūra

**Šaltinis:** Sudaryta autorės pagal 2011 metų Privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžeto rodiklių patvirtinimo įstatymą

Fondo išlaidų struktūroje vyrauja išlaidos apdraustųjų asmenų sveikatos priežiūros paslaugoms apmokėti (71 %) bei vaistų ir medicinos pagalbos priemonių įsigijimo kompensavimui (16 %) (žr. 1.11 pav.).



1.11 pav. Privalomojo sveikatos draudimo fondo 2011 m. išlaidų struktūra

**Šaltinis:** Sudaryta autorės pagal 2011 metų Privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžeto rodiklių patvirtinimo įstatymą

**Užimtumo fondas.** Užimtumo fondo lėšas sudaro:

- 1) nedarbo socialinio draudimo lėšos;
- 2) užimtumo rėmimo politiką įgyvendinančių įstaigų pajamos;
- 3) kitos lėšos.

VSDFFV nedarbo draudimui gautas lėšas kas savaitę lygiomis dalimis perveda Socialinės apsaugos ir darbo ministerijai Užimtumo fondui sudaryti. Užimtumo fondo lėšos kaupiamos ir saugomos Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos sąskaitoje. Užimtumo fondo lėšas administruoja ir viešai skelbia, kaip jos naudojamos, Socialinės apsaugos ir darbo ministerija, kuri pagal patvirtintą Užimtumo fondo lėšų sąmatą perveda lėšas užimtumo rėmimo politiką įgyvendinančioms įstaigoms. (Užimtumo rėmimo įstatymas, 38 str.) Darbo birža moka nedarbo draudimo pašalpas iš VSDFV pervedamų nedarbo draudimo įmokų.

**II pakopos pensijų fondai.** Nuo 2004 m. socialinio draudimo pensijų sistemos dalyviai gali dalyvauti II pensijų pakopos sistemoje, perkeldami dalį privalomų socialinio draudimo įmokų į pensijų fondus. Dalis valstybės įsipareigojimų laipsniškai perkeliama į privataus sektoriaus įsipareigojimus būsimiems pensininkams. Pensijų kaupimą II pakopos pensijų fonduose reglamentuoja Pensijų sistemos reformos įstatymas, kuris nustato valstybinio socialinio draudimo įmokos dalies kaupimo, užtikrinančio gyventojų papildomas pajamas senatvėje, teisinį pagrindą bei pagrindinius principus. Pensijų kaupime gali dalyvauti asmenys, privalomai draudžiami valstybiniu socialiniu pensijų draudimu pagrindinei ir papildomai pensijos daliai gauti.

Kai VSDFV valdyba perveda dalį mokesčio pasirinktam pensijų fondui, šias lėšas perima ir valdo pensijų kaupimo bendrovė – tai valdymo įmonė arba gyvybės draudimo įmonė, turinti priežiūros institucijos išduotą licenciją ar leidimą verstis pensijų kaupimo veikla. Pensijų fondų turtas yra saugomas depozitoriume – komerciniame banke, kuriam leista teikti tokias paslaugas. Pensijų išmokos, kurios mokamos pensijų kaupimo dalyviui, sulaukusiam pensinio amžiaus, skirstomos į Pensijų anuitetus ir vienkartinės ar periodinės pensijų išmokas.

#### **1.2.4. Lietuvos valstybinio socialinio draudimo sistemos problemos**

Dabartinė sunki šalies ekonominė situacija parodė, kad socialinio draudimo sistema turi didelių trūkumų, ji yra nestabili. Vyriausybės siūlomoje valstybinio socialinio draudimo ir pensijų sistemos pertvarkos koncepcijoje išvardintos šios problemos (LR vyriausybė, 2010):



1. Dabartinė išmokų sistema sudaro sąlygas išmokoms dubliuotis, o tai lemia neaiškia takoskyrą tarp socialinio draudimo sistemos ir jos garantuojamų išmokų įvykus draudimui įvykiui ir paramos sistemos garantuojamų išmokų bei valstybinių pensijų.

2. Socialinio draudimo pensijų persikirstomoji dalis (bazinė pensija) turi didelę įtaką pensijos dydžiui, o asmens sumokėtų įmokų įtaka pensijos dydžiui nepakankamai aiški.

3. Netektas darbingumas nustatomas nepakankamai skaidriai, šis procesas mažai kontroliuojamas, sistema per mažai skatina kuo greičiau grįžti į rinką, atvirksčiai, darbingumo lygio siekiama kaip statuso, užtikrinančio pastovų pajamų šaltinį.

4. Socialinio draudimo sistema yra finansiškai pažeidžiama: nesukaupiamas rezervas, kuris esant ekonominiam nuosmukiui ar pablogėjus demografiniai situacijai padėtų išlaikyti atitinkamą šios sistemos išmokų, visų pirma – pensijų lygį, nes pensijų draudimo išmokas gauna pati pažeidžiamiausia ir skurdžiausia gyvenanti gyventojų dalis.

5. Išmokų indeksavimas nesusietas su ekonominiais ir demografiniais rodikliais ir veikiamas politiškai. Napatvirtinta Fondo rezervo sudarymo ir panaudojimo tvarka.

6. Nėra ilgalaikės pradėto pensijų kaupimo finansavimo strategijos.

7. Valstybinio socialinio draudimo finansavimo šaltinis nėra ir nebus pakankamas siekiant subalansuoti biudžetą, užtikrinti įmokas atitinkančias išmokas, nors įmokų tarifas jau dabar yra didelis ir pagrindinių mokėtojų apmokestinamoji bazė neribojama. Išmokų atitikimas įmokoms reiškia, kad į VSDF mokamos socialinio draudimo įmokos dydis turi tiesiogiai nulemti būsimos išmokos dydį. Pavyzdžiui, socialinio draudimo įmokos skaičiuojamos nuo viso darbo užmokesčio, tačiau motinystės ir tėvystės draudimo išmokos turi „lubas“ (3,2 valstybės patvirtintų draudžiamųjų pajamų). Taip pat yra nustatytas maksimalus senatvės ir netekto darbingumo pensijos, bedarbio pašalpos dydis. Toks draudimo išmokų apribojimas gali sąlygoti „atlyginimų vokelyje“ mokėjimą, nes ypač didelius atlyginimus gaunantys darbo rinkos dalyviai negali tikėtis sumokėtiems mokesčiams atitinkančių išmokų. Be to, sveikatos draudimo atžvilgiu situacija yra tokia, kad visi mokantys skirtingo dydžio PSD įmokas gauna vienodą paslaugą, juk sveikatos įstaigų paslaugų teikimas nepriklauso nuo pervedamų įmokų sumos.

8. Ligos pašalpa mokama iš dviejų šaltinių, už pirmas dvi laikinojo nedarbingumo dienas moka darbdavys. Darbdavys nėra pakankamai suinteresuotas skirti daugiau pastangų savo darbuotojų laikinojo nedarbingumo kontrolei, tinkamoms darbo sąlygoms, nuo kurių dažniau priklauso ir darbuotojų sveikata.

Autorės darbovietėje, privačioje įmonėje, kur dirba apie 1500 žmonių, 2008 m. buvo atliktas darbuotojų nedarbingumo priežasčių tyrimas, kuriuo metu paaiškėjo, kad darbuotojai dažniausiai sirgo liepos-rugsėjo mėnesiais, uogavimo-grybavimo sezonu. Darbuotojų susirgimo diagnozių tyrimas

parodė, kad apie 30 procentų nedarbingumo pažymėjimų buvo išduota gydytojų-stomatologų. Tokia paradoksali situacija patvirtina faktą, kad nedarbingumo kontrolės lygis turi trūkumų.

Valstybės kontrolės savo valstybės audito ataskaitoje „Valstybinio socialinio draudimo sistema“ išvardija šias problemas:

9. Solidarumo principas nerealizuojamas ta apimtimi, kuria dalis lėšų pervedama į pensijų kaupimo fondus, nes pensijų socialiniu draudimu apdrausti asmenys nevienodai prisideda prie pensijų socialinio draudimo lėšų kaupimo, kad būtų galima mokėti asmenims įstatymais numatytas išmokas.

10. Iš valstybinio socialinio draudimo lėšų yra visiškai ar iš dalies kompensuojamos ne tik dėl draudiminių įvykių prarastos pajamos, nuo kurių buvo priskaičiuotos ir mokėtos valstybinio socialinio draudimo įmokos:

- ✓ pensijos, kompensacijos už ypatingas darbo sąlygas, netekto darbingumo kompensacijos mokamos ir tiems asmenims, kurie neprarado darbo pajamų;
- ✓ skiriamos lėšos Lietuvos darbo biržos, Lietuvos darbo rinkos mokymo tarnybos išlaikymui, aktyvios darbo rinkos politikos priemonių įgyvendinimui, nelaimingų atsitikimų ir profesinių ligų prevencijai, vienkartinėi išmokai, asmeniui mirus dėl nelaimingo atsitikimo, sveikatos draudimui;
- ✓ laidojimo pašalpos skyrimas ir mokėjimas iš valstybinio socialinio draudimo lėšų netikslingas, nes laidojimo pašalpa nėra kompensuojamos prarastos darbo pajamos; laidojimo pašalpa, kaip parama asmeniui mirus, yra užtikrinama kitu įstatymu ir mokama iš valstybės biudžeto lėšų;
- ✓ sveikatos draudimo priemonėmis nekompensuojamos prarastos darbo pajamos. Lėšos sveikatos priežiūros paslaugoms, kompensuojamiems vaistams ir kt. naudojamos neatsižvelgiant į priskaičiuotas ir mokėtas asmens socialinio draudimo įmokas ar darbo stažą. Sveikatos draudimo įmokos įskaitomos į Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžetą, nors Fondo administravimo įstaigos tik surenka sveikatos draudimo įmokas.

11. Lietuvos valstybinio socialinio draudimo sistema apima ir socialinės paramos elementus: kai kurios išmokos turi socialinės paramos požymių (visos išmokos, kurios padidinamos iki nustatyto minimalaus dydžio, našlių pensijos, laidojimo pašalpos ir kt.):

- ✓ našlių pensija skiriama ir mokama tik tiems našliams, kurie yra sulaukę senatvės pensijos amžiaus arba pripažinti nedarbingais ar iš dalies darbingais. Išmokos skyrimo susiejimas su papildomomis sąlygomis – vienas iš socialinės paramos požymių;
- ✓ nustatyti minimalūs/maksimalūs išmokų dydžiai sudaro prielaidas kompensuoti nevienodą dalį kompensuojamojo uždarbio. Nustatytas minimalus išmokos dydis užtikrina asmeniui tam tikro dydžio išmoką, neatsižvelgiant į jo įmokas – tai socialinės paramos požymis.

12. Socialinio draudimo išmokas ir VSDF deficitą didina į asmens draudžiamąsias pajamas įskaitomos kai kurios pajamos, nuo kurių nebuvo priskaičiuotos ir mokėtos valstybinio socialinio draudimo įmokos, į stažą įskaitomi laikotarpiai, kai asmuo neturėjo darbo santykių ar už tą laikotarpį nemokėjo socialinio draudimo įmokų.

13. Įstatymuose, reglamentuojančiuose valstybinį socialinį draudimą, nenumatyta, kad jie įsigaliotų ne anksčiau kaip po tam tikro laiko nuo jų paskelbimo dienos, todėl kai kuriais atvejais įstatymai turi būti pradėti įgyvendinti, tam nepasirengus – tai didina klaidų tikimybę, o kai kuriais atvejais – ir administravimo sąnaudas.

14. Pensijos yra mokamos už einamąjį mėnesį, nors apskaičiuotos valstybinio socialinio draudimo įmokos sumokamos už praėjusį mėnesį;

15. Nekompensuojamos lėšų, kurios pervedamos į kitus fondus, administravimo ir naudojimosi Valstybinio socialinio draudimo registro duomenimis sąnaudos.

16. Aktyvios darbo rinkos priemonės, Lietuvos darbo biržos ir teritorinių darbo biržų bei Lietuvos darbo rinkos mokymo tarnybos išlaikymas ir plėtra finansuojami iš valstybinio socialinio draudimo lėšų, nors minėtos įstaigos teikia paslaugas ne tik valstybiniu socialiniu draudimu apdraustiesiems asmenims.

17. Nedarbo draudimo išmokų dydis nedaug skiriasi asmenims, mokėjusiems skirtingo dydžio įmokas, nes yra nustatyta vienoda nekintama nedarbo draudimo išmokų dalis (valstybės remiamų pajamų dydis).

*Apibendrinant galima teigti, kad:*

*1. Valstybinio socialinio draudimo lėšomis kompensuojamos prarastos darbo pajamos. Lietuvos socialinio draudimo sistema yra sudėtinga administravimo požiūriu: pagrindinė įstaiga, administruojanti socialinį draudimą, yra VSDF valdyba, o VSDF yra atskirtas nuo nacionalinio biudžeto. Tačiau VSDF nėra visiškai autonomiškas, jo veikimo principas pagrįstas tuo, kad surinkti socialinio draudimo įnašai perskirstomi į išlaidas ne tik fondo viduje, bet ir į išorę: dalis lėšų pervedama II pakopos pensijų fondams, dalis – į PSDF ir Užimtumo fondą. Taigi, socialinio draudimo įmokų atžvilgiu, VSDF yra pagrindinė įmokas akumuliuojanti institucija, tačiau draudiminių išmokų mokėjimas pavestas ne tik VSDF, bet ir kitoms institucijoms.*

*2. Teisinė socialinio draudimo bazė yra labai plati, nes, kaip jau buvo minėta, pati socialinio draudimo sistema apima nemažai priemonių. Pagrindinis teisės aktas – LR Valstybinio socialinio draudimo įstatymas, tačiau jame nėra aptartos socialinio draudimo sistemos sąvokos, nenumatyti socialinio draudimo principai, o tai leidžia įvairiai interpretuoti socialinį draudimą.*

3. Lietuvos socialinis draudimas turi nemažai problemų, tačiau, autorės nuomone, esminė problema yra ta, kad Lietuvos socialinio draudimo sistemoje ne visa apimtimi užtikrintas pagrindinis draudimo principas – draudimo įmokų ir kai kurių draudimo išmokų dydžių menka priklausomybė. Tai neskatina gyventojų aktyvumo draudžiantis privalomuoju draudimu, tuo labiau, kad socialinio draudimo išmokos yra pakankamai mažos.

### 1.3. Socialinės paramos teoriniai aspektai ir teisinis reglamentavimas

#### 1.3.1 Socialinės paramos sąvoka, funkcijos, principai

Socialinė parama Lietuvoje traktuojama labai plačiai, ji apima ne tik pinigines, tarp jų kategorines išmokas, bet ir socialines paslaugas. Pagal Vakarų Europos šalyse susiklosčiusią tradiciją, daugelyje šalių socialinei paramai priskiriamos tik išmokos neturtingiems asmenims, skiriamos įvertinus pretendento pajamas ir turtą. Socialinė parama teikiama įvairiais būdais, skiriasi ir jos tikslai.

Socialinės paramos sąvokos apibrėžimai pateikiami 1.5 lentelėje.

1.5 lentelė. Socialinės paramos sąvokos apibrėžimai

Šaltinis	Apibrėžimas
Socialinės apsaugos terminų žodynas	<b>Socialinė parama</b> – tai pagalba, teikiama pinigais arba natūra asmenims, kurie neturi išteklių būtiniems poreikiams patenkinti.
	<b>Socialinė valstybės parama</b> - parama (paprastai pašalpos), kurią valstybė teikia asmenims, neapdraustiems socialiniu draudimu
Socialinės paramos koncepcija	<b>Socialinė parama</b> - socialinės, ekonominės, teisinės ir organizacinės priemonės, kuriomis siekiama sudaryti būtinausias gyvenimo sąlygas šeimoms, kurių darbo, socialinio draudimo ir kitokios pajamos dėl objektyvių, nuo jų nepriklausančių priežasčių yra nepakankamos, kad jos galėtų pasirūpinti savimi.

Pagrindinė socialinės paramos nuostata yra ta, kad socialinė parama negali žmogui užtikrinti ilgalaikio ekonominio ir socialinio saugumo – ji tik padeda jam išgyventi ekstremaliomis sąlygomis. Socialinės paramos sistema organizuojama taip, kad būtų stiprinamas pačių žmonių aktyvumas ir atsakomybė už save ir savo šeimą. Pagal Socialinės paramos koncepciją, valstybinė socialinė parama šeimai teikiama vadovaujantis LR Konstitucijos nuostata, kad tėvų pareiga – išlaikyti savo

nepilnamečius vaikus, o vaikų pareiga – globoti tėvus senatvėje. Kartu laikomasi socialinio solidarumo principo, pagal kurį valstybė įsipareigoja rūpintis kiekvienu žmogumi, kuris dėl objektyvių priežasčių negali savimi pasirūpinti. Be to, socialinė parama nėra suvokiama vien tik kaip valstybinių institucijų funkcija, bet apjungia žymiai platesnį sektorių: visuomenę, bendruomenę, šeimą, gimines, kaimynus, draugus ir kt.

Socialinių paslaugų teikimas, kurio imasi valstybė, negali būti visiškai patikėtas privatiems asmenims. Dažnu atveju privatūs asmenys neturės nei paskatų, nei lėšų šiai veiklai. Gali atsitikti, kad jų teikiamų paslaugų sąlygos (ypač tarifai) nebus priimtini vartotojams. Tai reiškia, kad valstybė privalo imtis atsakomybės už savo piliečius, ypač kai jie laikinai arba visam laikui netenka darbo, tampa invalidais, gyvena amoraliai, ydingai, teikti jiems pagalbą bei rūpintis bendra piliečių gerove.

Valstybė savo ilgalaikės raidos strategijoje prioritetiniu tikslu įvardina šalies piliečių gerovės užtikrinimą (gerovės valstybės kūrimą) bei atskirties, poliarizacijos mažinimą. Kaip vieną svarbiausių įrankių ji panaudoja perskirstymo sistemą, kad užtikrintų minimalius socialinius standartus visiems savo piliečiams susidariusiomis ekstremaliomis sąlygomis, taip didindama socialinį teisingumą šalyje. Tačiau tuo pačiu parama turi gyventojus skatinti dirbti bei taupyti. Taigi vienas paramos tikslų yra didinti individų ekonominį aktyvumą ir efektyvumą. Suprantama, kad kuo efektyviau socialinė parama yra paskirstoma, tuo didesnis ir šalies ekonominis efektyvumas dabar arba perspektyvoje, kas neišvengiamai priveda prie skurdo, pajamų diferenciacijos mažėjimo (pvz.: investuojama į perauklėjimo programas, švietimą ir t.t.) (Misiūnas, Bratčikovienė, 2007).

Kalbant apie socialinės paramos mokėjimų adekvatumą (pakankamą dydį), reikia pasakyti, kad tai yra subjektyvus klausimas. Atitinkamai ir įvairių šalių požiūriai šiuo klausimu labai skiriasi. Nustatant darbingo amžiaus asmens pragyvenimui reikalingų lėšų minimumą, reikia atsižvelgti į tokius dalykus kaip maistas, drabužiai, kuras, elektra, įvairios namų ūkių išlaidos bei nuoma. Išteklių dydis, kuris būtų pakankamas esminiams poreikiams tenkinti, turi būti nustatomas atsižvelgiant į šalies gyvenimo standartus ir kainų lygius, skirtingos sumos namų ūkiams turi būti skirtingo tipo ir dydžio. Baziniai dydžiai turi būti pritaikyti arba papildomi specifinių poreikių patenkinimui (Tiažkijus, 2008, p. 458-475).

Socialinės rūpybos srityje, skirtingai nei socialiniame draudime, nereikalaujama nei išankstinių finansinių įmokų, nei ypatingų aukų. Ji skirta padėti tokiais sunkiais atvejais, kai pilietis nebegali pats sau padėti ar gauti pagalbos iš trečiosios pusės. Taigi teikiamos pagalbos apimtis tiesiogiai priklauso nuo individualaus poreikio, finansavimas garantuojamas iš mokesčių mokėtojų lėšų. Socialinės paramos veiksmingumas priklauso nuo valstybės finansinio pajėgumo ir biudžeto dalies, skiriamos socialinėms reikmėms tenkinti (Mimberg ir kt., 1998, p.18).

Socialinę paramą sudaro piniginė parama ir socialinės paslaugos (SADM, 2000, p. 89).

**Piniginė parama** daugiausiai teikiama pašalpomis arba kompensuojant tam tikras išlaidas. Būtent paramos pinigais trūkumas yra tas, kad pinigai gali būti panaudoti įvairiems tikslams, taip pat ir alkoholiui ar narkotikams pirkti (Pieters, 1998). Piniginės socialinės paramos nepasiturintiems gyventojams įstatymo 3 str. numatyti **piniginės socialinės paramos teikiamo principai**:

- ✓ bendradarbiavimo ir dalyvavimo. Piniginės socialinės paramos teikimas remiasi asmenų, kurie kreipiasi dėl piniginės socialinės paramos, bendruomenės, nevyriausybinių organizacijų, savivaldybės, valstybės institucijų ir įstaigų bendradarbiavimu ir tarpusavio pagalba;
- ✓ prieinamumo. Piniginė socialinė parama teikiama taip, kad būtų užtikrintas piniginės socialinės paramos prieinamumas nepasiturintiems gyventojams kuo arčiau jų gyvenamosios vietos;
- ✓ socialinio teisingumo ir veiksmingumo. Piniginė socialinė parama teikiama siekiant sudaryti sąlygas gauti paramą tada, kada jos labiausiai reikia, didinti motyvaciją integruotis į darbo rinką ir išvengti skurdo spąstų bei racionaliai naudojant turimus išteklius;
- ✓ visapusiškumo. Piniginė socialinė parama teikiama derinant ją su socialinėmis paslaugomis, vaiko teisių apsauga, užimtumu, sveikatos priežiūra, švietimu ir ugdymu;
- ✓ lygių galimybių. Piniginė socialinė parama teikiama užtikrinant nepasiturinčių gyventojų lygybę, nepaisant jų lyties, rasės, tautybės, kalbos, kilmės, socialinės padėties, tikėjimo, įsitikinimų ar pažiūrų, amžiaus, lytinės orientacijos, negalios, etninės priklausomybės, religijos.

**Socialinės paslaugos** –nepiniginėmis formomis teikiama pagalba asmenims, dėl amžiaus, negalios, ligos ar socialinių problemų nesugebantiems pasirūpinti savimi, tenkinant jų gyvybinius poreikius, grąžinant jų gebėjimą pasirūpinti savimi bei integruotis visuomenėje ar užkertant kelią galimų socialinių problemų atsiradimui šeimoje, bendruomenėje. Socialinės paslaugos yra socialinės paramos sistemos sudėtinė dalis (SADM, 2003, p. 55).

Socialinės paslaugos įteisintos 1994 m. LR Vyriausybės nutarimu “Dėl Socialinės paramos koncepcijos”. Koncepcija suteikė teisinį pagrindą kurti integruotą socialinės paramos sistemą, rengti teritorines socialines programas savivaldybėse, plėsti alternatyvias teikiamoms stacionariose socialinės globos įstaigose socialinių paslaugų rūšis. Teisinį pagrindą socialinių paslaugų plėtojimui sudaro Socialinių paslaugų įstatymas ir vėliau priimti poįstatyminiai teisės aktai. **Socialinės paslaugos valdomos, skiriamos ir teikiamos vadovaujantis šiais principais** (Socialinių paslaugų įstatymas, 4 str.):

- ✓ bendradarbiavimo. Socialinių paslaugų valdymas, skyrimas ir teikimas remiasi asmens, šeimos, bendruomenės, organizacijų, ginančių žmonių socialinių grupių interesus ir teises,

socialinių paslaugų įstaigų, savivaldybės ir valstybės institucijų bendradarbiavimu bei tarpusavio pagalba;

- ✓ dalyvavimo. Socialinių paslaugų valdymo, skyrimo ir teikimo klausimai sprendžiami kartu su socialinių paslaugų gavėjais ir (ar) jų atstovais, organizacijomis, ginančiomis žmonių socialinių grupių interesus ir teises;
- ✓ kompleksiškumo. Socialinių paslaugų teikimas asmeniui yra derinamas su socialinių paslaugų teikimu jo šeimai;
- ✓ prieinamumo. Socialinės paslaugos valdomos, skiriamos ir teikiamos taip, kad būtų užtikrintas socialinių paslaugų prieinamumas asmeniui (šeimai) kuo arčiau jo gyvenamosios vietos;
- ✓ socialinio teisingumo. Asmens (šeimoms) finansinės galimybės mokėti už socialines paslaugas neturi įtakos asmens (šeimoms) galimybėms gauti socialines paslaugas;
- ✓ tinkamumo. Asmeniui (šeimai) skiriamos ir teikiamos tokios socialinės paslaugos, kurios atitinka asmens ir šeimos interesus bei nustatytus poreikius;
- ✓ veiksmingumo. Socialinės paslaugos valdomos, skiriamos ir teikiamos siekiant gerų rezultatų ir racionaliai naudojant turimus išteklius;
- ✓ visapusiškumo. Socialinės paslaugos valdomos, skiriamos ir teikiamos derinant jas su pinigine socialine parama, vaiko teisių apsauga, užimtumu, sveikatos priežiūra, švietimu ir ugdymu, socialinio būsto suteikimu, specialiosios pagalbos priemonėmis.

Lietuvoje siekiant sumažinti pinigines socialinės paramos gavėjų socialinę atskirtį teikiant paramą, išplėstos savivaldybių teisės bei numatytos gavėjų pareigos. Savivaldybėms suteikta teisė besikreipiančių socialinės paramos šeimų nariams, kurie patys nesistengia ieškoti pragyvenimo šaltinių, t. y. neįsiregistruoja darbo biržoje, neprižiūri vaikų, girtauja ir pan., taip pat tiems šeimų nariams, kurie ieško darbo per darbo biržą, tačiau ilgą laiką jiems darbas nepasiūlomas, taikyti socialinės integracijos priemonės. Įsiregistravusiems darbo biržose šeimos nariams keliami reikalavimai vykdyti darbo biržų individualiuose įdarbinimo planuose numatytus įsipareigojimus, o nedirbantiems darbingiems šeimos nariams dalyvauti savivaldybės organizuojamoje socialinės integracijos programoje (Tiažkijus, 2010, p. 458-475).

**Finansavimas.** Lietuvoje socialine parama finansuojama valstybės ir savivaldybių biudžetų lėšomis. Tuo ji skiriasi nuo socialinio draudimo sistemos, finansuojamos įmokomis. Taigi socialinė parama finansuojama iš valstybės surenkamų mokesčių. Didžiausią įnašą į šalies biudžetą padaro būtent ekonomiškai aktyvūs šalies gyventojai, tad visada egzistuoja grėsmė, jog nustatyti pajamų mokesčiai bus per aukšti ir sumažins pastarosios grupės gyventojų norą uždirbti daugiau, taupyti ir investuoti – menkinamas ekonominis efektyvumas, augimas. Surinkus daugiau pinigų į biudžetą,

atsiranda galimybė padidinti lėšas socialinei paramai bei daugiau gyventojų suteikti galimybes pakilti aukščiau skurdo ribos, galbūt tapti ekonomiškai aktyviais ir prisijungti prie mokesčių mokėtojų. Tokiu būdu investuotos lėšos į socialiai silpnesnius atsiperka ir leidžia didinti valstybės išlaidas naujų pajamų sąskaita, bet tai išplaukia iš socialinės politikos efektyvumo (Misiūnas, Bratčikovienė, 2007).

Piniginė socialinė parama finansuojama iš valstybės biudžeto specialiosios tikslinės dotacijos savivaldybių biudžetams. Savivaldybės tarybos nustatyta tvarka iš savivaldybės biudžeto lėšų socialinė parama gali būti skiriama ir kitais atvejais (skiriama vienkartinė pašalpa; apmokama skola už būstą; kompensuojamos išlaidos už didesnę karšto ir geriamojo vandens kiekį, negu šiame įstatyme nustatytas normatyvas; kompensuojamos šiame įstatyme nenurodytos būsto išlaikymo išlaidos ir kita). Piniginei socialinei paramai administruoti iš valstybės biudžeto specialios tikslinės dotacijos savivaldybių biudžetams skiriama 4 procentai socialinei pašalpai ir kompensacijoms skirtų lėšų, iš jų socialinį darbą dirbančių darbuotojų darbo užmokesčiui padidinti – 1,5 procento socialinei pašalpai ir kompensacijoms skirtų lėšų. Piniginei socialinei paramai administruoti panaudojama ne didesnė lėšų suma negu nustatytas piniginei socialinei paramai administruoti skiriamų lėšų procento dydis nuo panaudotų lėšų piniginei socialinei paramai mokėti (Piniginės socialinės paramos nepasiturintiems gyventojams įstatymas, 4 str. ).

Savivaldybės iš savo biudžetų lėšų organizuoja įvairios kitos socialinės paramos teikimą (vienkartinės pašalpos, socialinės paslaugos). Be to, savivaldybės teikia informaciją bei konsultacijas apie socialinę paramą. Vienkartinės pašalpos skiriamos skurdo, benamystės, ligos, invalidumo, stichinės nelaimės ir kitais atvejais. Vienkartinė pašalpų skyrimo tvarką ir dydžius savo teritorijos gyventojams nustato savivaldybės, atsižvelgdamos į savo biudžetų finansines galimybes.

Socialinė parama remiasi poreikio principu. Ji teikiama tiems asmenims, kurių pajamos dėl objektyvių priežasčių yra nepakankamos, kad jie galėtų pasirūpinti savimi ir kitais įstatymų numatytais atvejais. Socialinės paramos poreikio augimą lemia didėjantis nedarbo lygis šalyje, žemas darbo užmokesčio lygis ir kt. priežastys. Pastaraisiais metais šalies ekonomika išgyveno nuosmukį, todėl didėjo skaičius asmenų ir šeimų, prarandančių darbinės pajamas ir atsiduriančių ties skurdo riba.

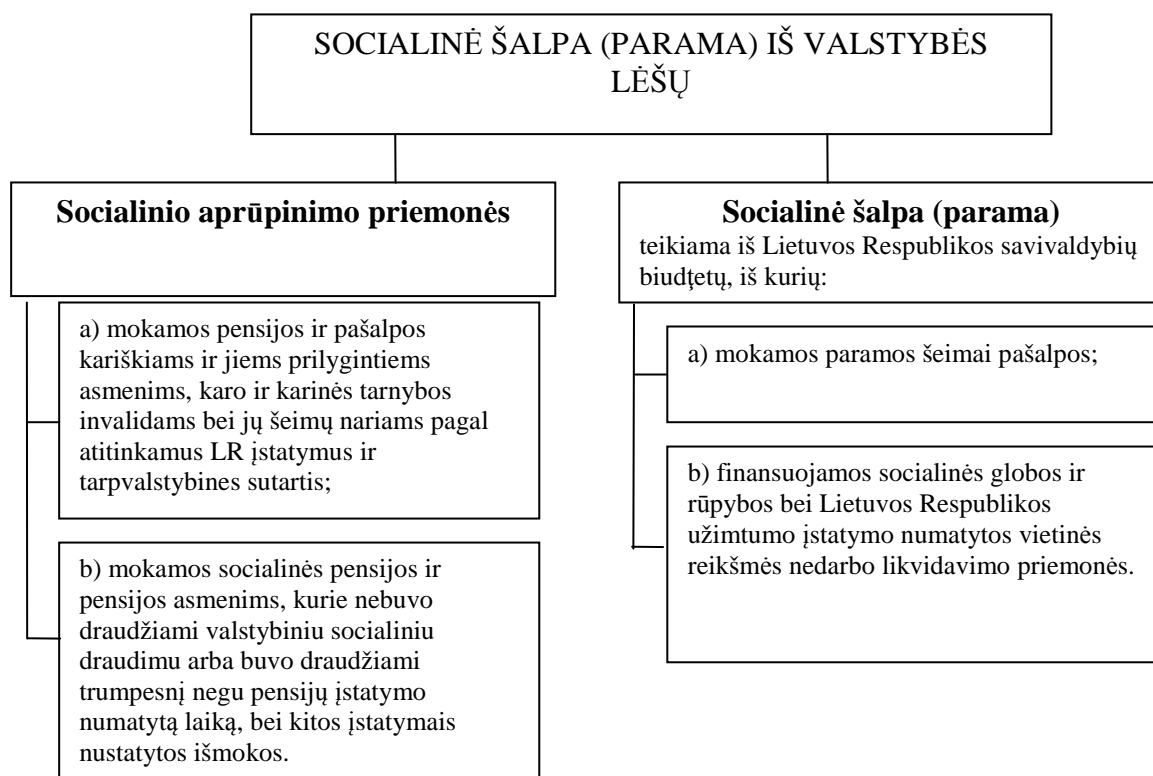


### 1.3.2. Lietuvos socialinės paramos sistema

Nei literatūroje, nei teisės aktuose tiksliai neapibrėžta, kas yra Lietuvos socialinės paramos sistema, kokios yra jos grandys, pagal ką socialinę paramą galima klasifikuoti. Pagal SADM, socialinės paramos sistemą galima sąlyginai suskirstyti į 5 posistemas:

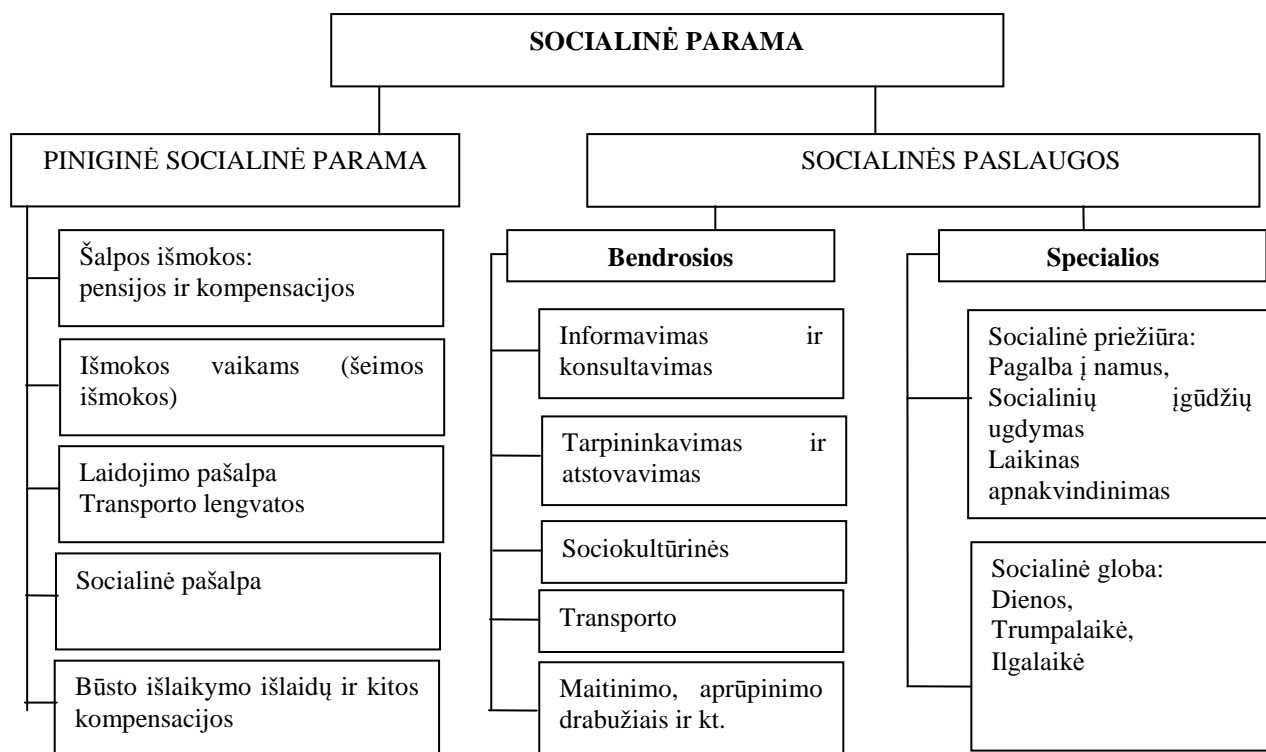
1. Piniginė socialinė parama vaikams ir šeimoms;
2. Socialinės paslaugos;
3. Vaikų globa ir įvaikinimas;
4. Neįgaliųjų socialinė integracija;
5. Socialinė parama nukentėjusiems asmenims ir socialinės rizikos grupėms.

Tačiau Valstybės auditas (2011) savo ataskaitoje, apibendrinamas socialinės paramos teisinę bazę bei mokslininkų nuomonę, siūlo du socialinės paramos sistemos modelius (žr. 1.12, 1.13 pav.).



1.12 pav. Lietuvos socialinės paramos sistemos modelis pagal įstatymą

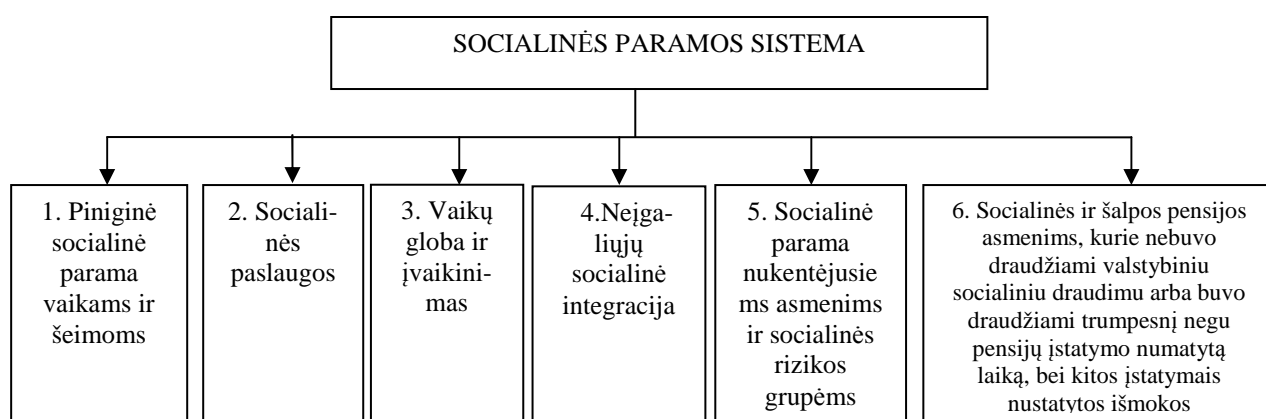
Šaltinis: Valstybės kontrolė, 2011.



1.13 pav. **Teorinis Lietuvos socialinės paramos sistemos modelis**

**Šaltinis:** Valstybės kontrolė, 2011

Autorė siūlo adaptuotą pagal paramos paskirtį socialinės paramos modelį, kuris susideda iš 6 stambiųjų posistemių (žr. 1.14 pav.).



1.14 pav. **Lietuvos socialinės paramos sistema**

**Šaltinis:** sudaryta autorės

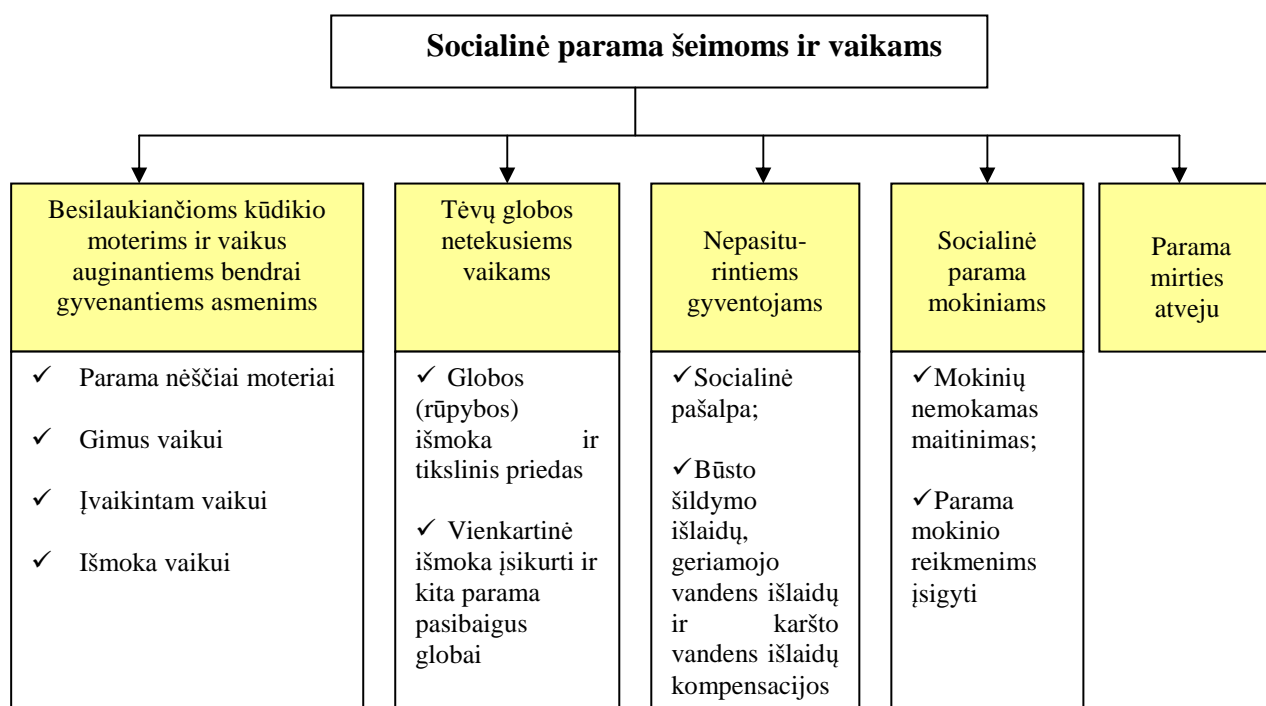
Kaip matome, socialinė parama neapsiriboja paslaugomis ir pinigėmis išmokomis, svarbios socialinės paramos sudedamosios dalys yra rūpinimasis pažeidžiamais visuomenės atstovais –

beglobiais vaikais, neįgaliaisiais, asocialiais asmenimis ir kt.

Lietuvoje pinigine socialine parama yra teikiama per savivaldybių socialinės paramos skyrius, kurie yra kiekvienoje Lietuvos savivaldybėje. Piniginę paramą mažas pajamas gaunančioms šeimoms savivaldybės turi teisę teikti tik įvertinusios besikreipiančių šeimų pajamas, o atskirais atvejais ir išaiškinus jų materialinę padėtį. Vadinasi, savivaldybėms tenka didžiulė atsakomybė, kad reikiama parama būtų suteikta tiems asmenims, kuriems jos labiausiai trūksta.

Toliau aptarsime 6 socialinės paramos sistemos grandis.

**1. Piniginė socialinė parama šeimoms ir vaikams parama** skiriama arba nepriklausomai nuo šeimos turto ir pajamų, arba įvertinus jų pajamas (žr.1.15 pav.).



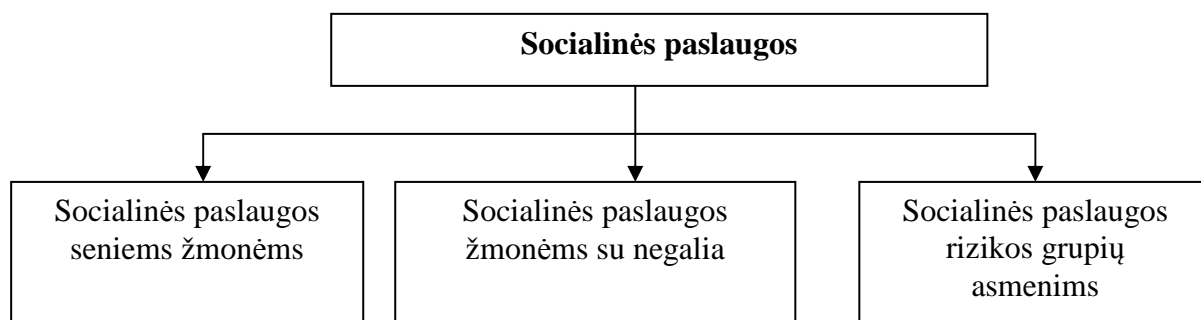
1.15 pav. Socialinės paramos šeimoms ir vaikams sistema

Šaltinis: sudaryta autorės

Socialinė pašalpa bei kompensacijos skiriamos atsižvelgiant į priežastis, dėl kurių šeima neturi pakankamų pajamų pragyventi. Kai gautas pašalpas šeimos naudoja ne pagal paskirtį, pašalpos skiriamos perkant būtiniausius produktus bei vartojamąsias prekes, atsižvelgiant į vaikų poreikius.

**2. Socialines paslaugas** organizuoja ir teikia dirbantieji socialiniai darbuotojai, jų padėjėjai, socialinio darbo organizatoriai ir kt. Socialinis darbas - profesinė veikla, padedanti įgyvendinti socialinių paslaugų teikimo tikslus. Socialinių paslaugų politiką įgyvendina ir pasiūlymus

Vyriausybei dėl socialinių paslaugų politikos teikia SADM. Pagrindinis socialinių paslaugų organizatorius bendruomenėje yra savivaldybė. Savivaldybė analizuoja įvairių socialinių grupių socialinių paslaugų poreikį, kasmet planuoja socialinių paslaugų rūšis ir mastą, savo biudžete numato lėšas socialinėms paslaugoms finansuoti, renka ir analizuoja informaciją apie asmenis, kuriems reikia socialinių paslaugų, vertina asmenų, kurie kreipiasi dėl socialinių paslaugų, gyvenimo sąlygas, steigia, reorganizuoja, pertvarko bei likviduoja savivaldybės socialinių paslaugų institucijas, šeimynas, pagal kompetenciją kontroliuoja socialinių paslaugų teikėjų veiklą, teikia informaciją apie socialines paslaugas. Visose savivaldybių administracijose yra įsteigti padaliniai - Socialinės paramos skyriai, atsakingi už socialinių paslaugų ir kitos socialinės paramos organizavimą. Nevyriausybines organizacijas (toliau - NVO), privatus sektorius, teikiant socialines paslaugas, vaidina vis didesnę vaidmenį. Savivaldybės, organizuodamos socialinių paslaugų teikimą, bendradarbiauja su NVO, teikiančiomis socialines paslaugas. Socialinių paslaugų įstatymas numato, kad su NVO, religinėmis bendruomenėmis teikiančiomis socialines paslaugas, savivaldybės gali sudaryti sutartis dėl socialinių paslaugų teikimo sąlygų, kontrolės ir finansavimo. NVO, sudariusios su savivaldybe šias sutartis, kasmet privalo atsiskaityti už skirtų lėšų panaudojimą (SADM, 2003).



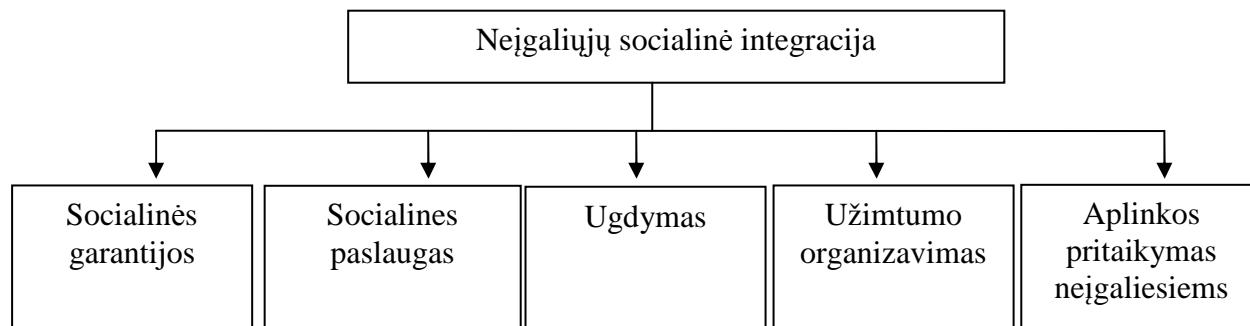
1.16 pav. **Socialinių paslaugų gavėjai**

**Šaltinis:** sudaryta autorės

1.16 pav. nurodytiems paslaugų gavėjams dažniausiai teikiamos apgyvendinimo paslaugos. Senų žmonių globos įstaigose apgyvendinami asmenys, kuriems teikiamos pagalbos namuose ar bendruomenėje paslaugos yra neefektyvios ir neužtikrina jam reikiamo savarankiškumo laipsnio. Žmonių su proto negalia skaičius pastaraisiais metais didėja, todėl auga poreikis socialinėms paslaugoms šiai žmonių grupei. Asmenims, neturintiems gyvenamosios vietos ar laikinai negalintiems ja naudotis, paslaugos teikiamos laikino gyvenimo įstaigose: nakvynės namuose, krizių centruose, laikino apgyvendinimo namuose motinoms ir jų vaikams, ir pan.

**3. Vaikų globa ir įvairinimas.** Socialinės paslaugos našlaičiams, tėvų globos netekusiems vaikams buvo teikiamos įvairių tipų ir įvairaus pavaldumo vaikų globos įstaigose: kūdikių namuose, bendrojo lavinimo internatinėse mokyklose, vaikų globos namuose, šeimynose, ikimokyklinio ugdymo globos grupėse ir pan.

4. **Neįgaliųjų socialinė integracija** Lietuvoje sąlyginai galima suskirstyti į 5 posistemas: (žr. 1.17 pav.).



1.17 pav. **Neįgaliųjų socialinės integracijos sistema**

**Šaltinis:** sudaryta autorės pagal SADM.

Neįgaliesiems teikiamos socialinės garantijos: pinigine parama, šalpos pensijos ir įvairios kompensacijos, transporto lengvatos, aprūpinimas ortopedijos ir kompensacine technika; papildomos garantijos darbo santykiuose. Socialinės paslaugos: vertimas į ženklų kalbą, asistentavimas, palydėjimas, būsto pritaikymas, transporto, informacijos teikimas ir konsultavimas, pagalba namuose, slauga namuose, maitinimas, aprūpinimas būtiniaisiais daiktais bei kt. Specialiųjų ugdymosi poreikių turintys vaikai gali būti ugdomi ir specialiosiose mokyklose, specialiosiose internatinėse mokyklose, specialiosiose ikimokyklinėse įstaigose, grupėse, specialiuosiuose ugdymo centruose (SADM, 2003).

5. **Socialinė parama nukentėjusiems asmenims ir socialinės rizikos grupėms.** Lietuvoje nemažai nukentėjusių asmenų ir socialinės rizikos grupių, kurioms, šalia bendros socialinės apsaugos ir paramos (pensijos, pašalpos, kompensacijos ir kita), teikiama papildoma socialinė parama ir socialinės paslaugos.

Nukentėjusių asmenų grupės yra šios (SADM):

- ✓ ginkluoto pasipriešinimo (rezistencijos) dalyviai - kariai savanoriai;
- ✓ neginkluoto pasipriešinimo (rezistencijos) dalyviai - laisvės kovų dalyviai;
- ✓ žuvusių rezistentų šeimos;
- ✓ politiniai kaliniai ir tremtiniai;
- ✓ buvę beglobiai vaikai;

- ✓ asmenys, buvę getuose, koncentracijos stovyklose ar kitokio tipo prievartinėse stovyklose;
- ✓ asmenys, kurie Antrojo pasaulinio karo metais buvo išvežti priverstiniais darbams (taip pat ten gimę ar kartu su jais buvę nepilnamečiai šeimos nariai);
- ✓ asmenys, atkelti pagal Sovietų Sąjungos ir nacistinės Vokietijos susitarimą į Lietuvą;
- ✓ asmenys, dalyvavę likviduojant Černobylio AE avarijos padarinius ir statant Slavutičiaus miestą Ukrainoje;
- ✓ asmenys, nukentėję atliekant būtinąją karinę tarnybą sovietinėje armijoje;
- ✓ nepriklausomybės gynėjai, nukentėję nuo 1991 m. sausio 11-13 d. ir po to vykdytos SSRS agresijos.

Pagrindinės socialinės rizikos grupės yra šios:

- ✓ asmenys, sergantys priklausomybės nuo psichoaktyvių medžiagų ligomis;
- ✓ asmenys, išėję iš įkalinimo įstaigų.

**6. Socialinės ar šalpos pensijos ir kompensacijos.** Asmenų, neįgijusių reikalingo socialinio pensijų draudimo stažo ir dėl to neturinčių teisės gauti socialinio draudimo senatvės ar netekto darbingumo pensijos, skaičius kiekvienais metais palaipsniui didėja. Šiuo metu asmenų, neturinčių teisės gauti socialinio draudimo pensijų senatvės ar negalios atvejais, problema dar nėra aktuali. Tačiau po 10-15 metų Lietuva susidurs su rimtomis problemomis, kai nemaža dalis jos pensinio amžiaus ar neįgalių gyventojų, nemokėję socialinio draudimo įmokų arba mokėję labai trumpą laiką, kreipsis valstybės socialinės paramos. Siekiant suteikti šiems asmenims bent minimalias pajamas, nuo 1995 m. Lietuvoje veikia šalpos pensijų, mokamų iš valstybės biudžeto, sistema. Asmenų, turinčių teisę gauti šias išmokas, ratas plečiamas. Tokiu būdu Lietuvoje užtikrinamas minimalus pensinis aprūpinimas (SADM. Nacionalinis pranešimas 2006-2008).

Valstybinės šalpos išmokos skiriamos ir mokamos vadovaujantis LR valstybinių šalpos išmokų įstatymu. Pirmiausia šalpos pensijos pagelbsti asmenims, kurie negalėjo mokėti įmokų dėl to, kad tiesiog yra dar nedarbingo amžiaus arba neįgijo socialinio draudimo stažo dėl kitų priežasčių: sveikatos, buvo per jauni darbui, moterys gimdė vaikus ir kitos priežastys. Šalpos pensijos skiriamos:

- ✓ neįgaliems vaikams;
- ✓ tėvams, globėjams ar rūpintojams, kurie ne mažiau kaip 15 metų slaugė namuose neįgaliuosius, kuriems nustatytas specialusis nuolatinės slaugos ar priežiūros (pagalbos) poreikis;
- ✓ asmenims, neturintiems teisės į socialinio draudimo pensijas.

### 1.3.3. Lietuvos valstybinio socialinės paramos sistemos problemos

Socialinės paramos svarba labiausiai pasireiškia šalies ekonominio nuosmukio laikotarpiu, kuomet didėjant nedarbui daugėja socialinės paramos prašytojų. Nuodugni socialinės paramos sistemos analizė, kurią atliko 2011 m. Valstybės auditas nustatė šias Lietuvos socialinės paramos problemas (Valstybės kontrolė, 2011):

1. Teisinis reglamentavimas nesudaro prielaidų valstybės biudžeto lėšas socialinei paramai naudoti efektyviau: nėra socialinės apsaugos išmokų atskaitos rodiklių nustatymo metodikų, todėl nėra galimybės įvertinti, ar socialinės paramos dydžiai nustatyti pagrįstai.

2. Tam tikroms socialinės paramos gavėjų grupėms teisės aktai neužtikrina vienodos socialinės paramos, pavyzdžiui, globojamiems vaikams skiriamos skirtingo dydžio globos rūpybos išmokos, kurios priklauso nuo to, ar vaikas globojamas šeimoje, ar globos institucijoje, ar šeimoje. Vaikui, globojamam šeimoje, mokamos dvi išmokos pagal Išmokų vaikams įstatymą, o šeimoje ar globos institucijoje globojamiems vaikams – tik globos (rūpybos) išmoka.

3. Socialinė parama neskatina dirbti tais atvejais, kai asmens (šėimos) gaunamų socialinės paramos išmokų (socialinės pašalpos, vaiko išmokos, socialinės paramos mokiniams) suma nežymiai mažesnė ar tokio paties dydžio kaip darbinės veiklos pajamos.

Autorės darbovietėje 2009 m. buvo atliktas personalo išėjimo iš darbo priežasčių tyrimas, kurio rezultatai parodė, kad apie 40 proc. iš darbo 2009 m. išėjusių darbuotojų išėjimo iš darbo priežastį nurodė „registruosisi darbo biržoje“. Be to, buvo nustatyta, kad daugelio šių darbuotojų darbo stažas įmonėje buvo apie 6 mėnesius ir šiuos darbuotojus įsidarbinti savo laiku taip pat atsiuntė Darbo birža. Galima prognozuoti, kad šiems žmonėms registracija Darbo biržoje po atleidimo duotų teisę į bedarbio ir/ar socialines pašalpas. Tokios tendencijos patvirtina Valstybės kontrolės išvadą, kad socialinė parama mažina gyventojų motyvaciją dalyvauti darbo rinkoje.

4. Socialinės pašalpos dydis nediferencijuojamas pagal šėimos sudėtį. Vienam gyvenančiam asmeniui, kuris neturi jokių pajamų, socialinės pašalpos dydis gali būti nepakankamas tenkinti minimaliems poreikiams, nes bendrai gyvenant pakanka mažesnių pajamų, negu gyvenant atskirai, dėl namų ūkyje patiriamų tam tikrų išlaidų, kurių dydis nepriklauso nuo šėimos narių skaičiaus.

5. Teisės aktuose nustatytas minimalus 6 mėn. įsiregistravimo darbo biržoje laikotarpis riboja galimybę gauti socialinę paramą nepasiturinčioms šėimoms ir vieniems gyvenantiems asmenims, neturintiems darbo ir pragyvenimui reikalingų pajamų. Socialinės pašalpos dydis priklauso nuo asmens (šėimos) pajamų. Nėra aiškių kriterijų, kodėl kai kurios asmens (šėimos) gautos lėšos įskaičiuojamos arba neįskaičiuojamos į asmens (šėimos) pajamas.

6. Teisės aktais neužtikrinama, kad mokinys gaus vienodo masto nemokamą maitinimą bet kurioje Lietuvos savivaldybėje, nes vadovaujantis Vyriausybės nustatyta tvarka savivaldybės gali skirti skirtingų rūšių nemokamą maitinimą.

7. Teisės aktais nesudarytos prielaidos valstybės biudžeto lėšas socialinei paramai naudoti efektyviau, nes: nustatytas asmens (šeimoms) pajamų lygis vaiko išmokai gauti yra didesnis negu socialinei pašalpai gauti; išmoka vaikui įstatymų numatytais atvejais mokama asmeniui iki 24 m.; visais atvejais išmoka vaikui skiriama fiksuoto dydžio. Šios teisės aktų nuostatos didina valstybės biudžeto išlaidas socialinei paramai.

8. Teisės aktais nustatyta tvarka neįgaliam asmeniui skiriama šalpos pensija, neatsižvelgiant į asmens (šeimoms) pajamas, turtą. Tais atvejais, kai neįgalus asmuo gyvena nepasiturinčioje šeimoje, jo šalpos pensija yra įskaičiuojama į šeimos pajamas ir kiekvienam šeimos nariui skiriama vienodo dydžio socialinė pašalpa. Tokiu būdu socialinė parama yra vienoda tiek neįgaliam, tiek sveikam asmeniui.

*Apibendrinant galima teigti, kad:*

*1. Lietuvos socialinės paramos sistema yra labai sudėtinga. Įstatymuose nenumatytas tikslus socialinės paramos sistemos apibrėžimas, todėl teoretikų ir valdžios institucijų atstovų socialinės paramos traktavimas turi esminių skirtumų. Skirtingai negu socialiniame draudime, teisės aktuose yra apibrėžti piniginės ir nepiniginės socialinės paramos teikimo principai.*

*2. Socialinės paramos priemonės finansuojamos iš valstybės biudžeto, tik nedidelė dalis lėšų skiriama iš savivaldybės lėšų, nors būtent savivaldybėms patikėta valstybinė socialinės paramos funkcija. Tačiau dėl to, kad socialinė parama turi daug apraiškų ir formų, socialinės paramos teikimo dalyviai yra ne tik savivaldybių socialinės paramos skyriai, prie socialinės paramos priemonių įgyvendinimo prisideda mokyklos, globos ir apgyvendinimo įstaigos, nevyriausybines organizacijos.*



## 2. METODOLOGINIS SKYRIUS

**Tyrimo problema.** Socialinio draudimo ir socialinės paramos finansavimo ir ekonominės įtakos valstybės finansų sistemai tyrimas yra svarbus uždavinys sudarant objektyvią nuomonę apie svariausių socialinės apsaugos posistemių reikšmę valstybės finansų valdyme.

**Tyrimo metodai.** Socialinio draudimo ir socialinės paramos ekonominės įtakos valstybės finansų sistemai tyrimas rengiamas naudojant klasifikavimo, grupavimo, agregavimo ir vertinimo metodus. Naudojami šie statistinių duomenų šaltiniai:

1. VSDF valdybos finansinės ir veiklos ataskaitos;
  2. Valstybės biudžeto įvykdymo apyskaita (Finansų ministerija);
  3. Savivaldybių biudžetų įvykdymo apyskaita; Socialinės apsaugos funkcijos išlaidų pagal funkcinę klasifikaciją ataskaita pagal savivaldybes (Finansų ministerija);
  4. Valstybės biudžeto lėšų panaudojimo SADM vykdomoms programoms (valstybės biudžeto įvykdymo apyskaitos duomenų pagal valstybės funkcijų klasifikaciją ir programas);
  5. SADM informacija apie išlaidas piniginei socialinei paramai ir gavėjų skaičių pagal savivaldybes;
  6. Statistikos departamento informacija apie išlaidas socialinei apsaugai;
- Valstybės biudžeto išlaidų klasifikacijoje išskiriama valstybės funkcija „Socialinė apsauga“, kuri detalizuota pagal galimus socialinės rizikos atvejus:

10. 01. Liga ir negalia
10. 02. Senatvė
10. 03. Socialinė parama maitintojo netekimo ir mirties atveju
10. 04. Šeima ir vaikai
10. 05. Nedarbas
10. 06. Būstas
10. 07. Kiti jokiai grupei nepriskirti socialiai pažeidžiami asmenys
10. 08. Moksliniai tyrimai ir plėtra socialinės apsaugos srityje
10. 09. Kiti jokiai grupei nepriskirti su socialine apsauga susiję reikalai

Tačiau toks detalizavimas yra labai apibendrintas, čia neišskiriamos kokios rizikos laidojamos socialinio draudimo, kokios - socialinės paramos.

**Tyrimo instrumentarijus.** Socialinio draudimo ir socialinės paramos ekonominės įtakos Lietuvos finansų sistemai tyrimas atliktas, įvertinant ekonominę įtaką kiekvienai valstybės finansų

sistemos grandžiai (žr. 1.1.2. skyrelį), išskyrus valstybinių įmonių finansų grandžiai. Tyrimo loginė schema:

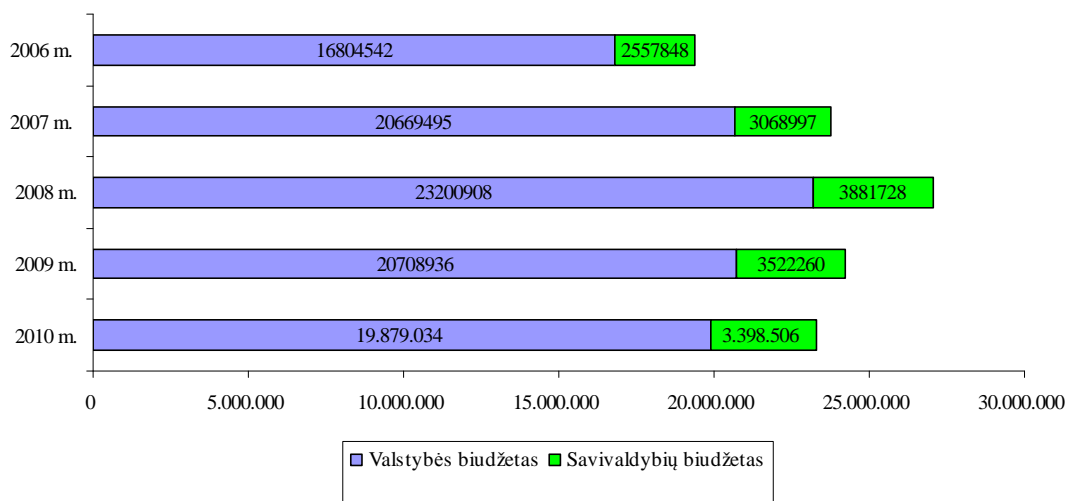
1. Įtaka nacionaliniam biudžetui:
  - 1.1. Įtaka valstybės biudžetui;
  - 1.2. Įtaka savivaldybės biudžetams.
2. Įtaka nebiudžetiniams fondams.
3. Įtaka valstybės kreditui.

Tyrimo laikotarpis: 2006-2010 m.

### 3. SOCIALINIO DRAUDIMO IR SOCIALINĖS PARAMOS EKONOMINĖS ĮTAKOS VALSTYBĖS FINANSAMS ANALIZĖ

#### 3.1. Socialinio draudimo ir socialinės paramos įtaka nacionaliniam biudžetui

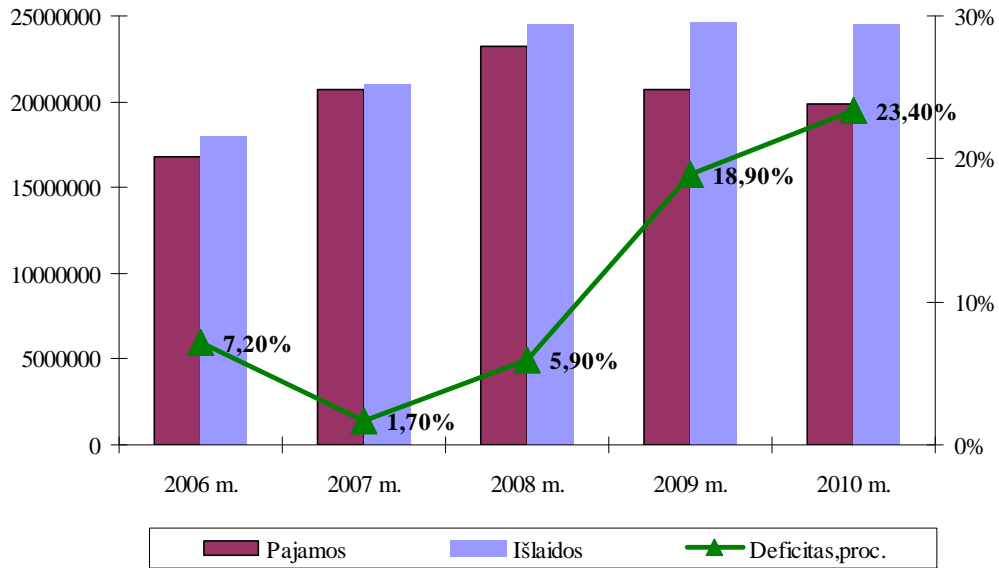
Socialinės paramos priemonės finansuojamos iš valstybės biudžeto per savivaldybių biudžetus, t.y. iš valstybės biudžetų pagal asignavimo programas pervedamos specialios paskirties lėšos socialinei paramai. Nacionalinio biudžeto pajamos 2006/2008 m. kasmet augo, tačiau nuo 2009 m. pastebimos pajamų mažėjimo tendencijos (žr. 3.1.pav.).



3.1 pav. Nacionalinio biudžeto pajamos, tūkst.lt

**Šaltinis:** sudaryta autorės pagal LR Finansų ministerijos duomenis

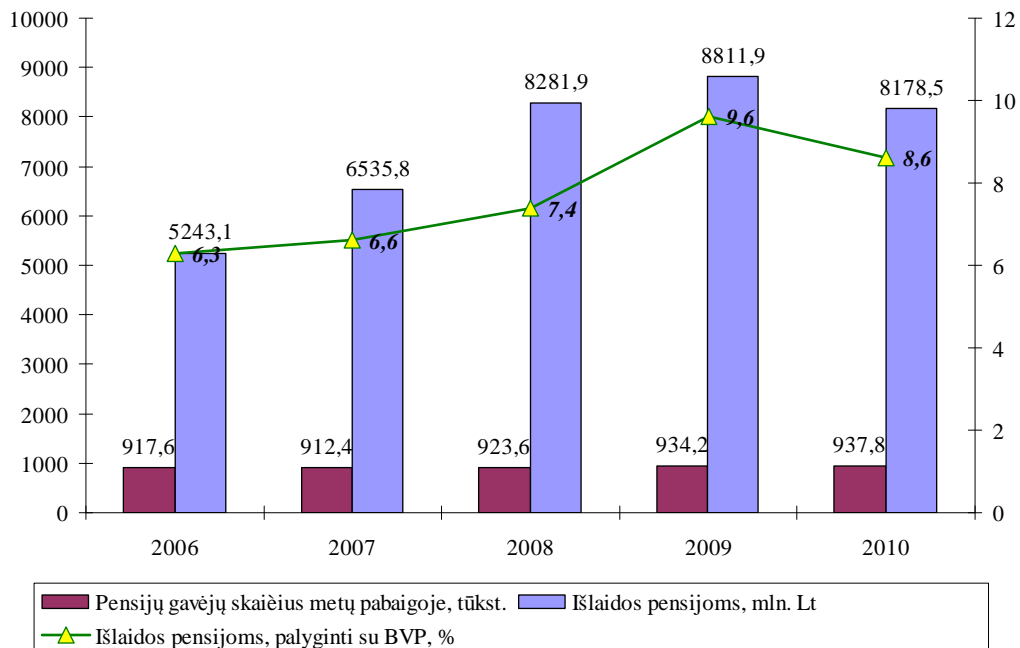
Nors, kaip jau buvo minėta, iki 2008 m. imtinai biudžeto pajamos didėjo, tačiau visu nagrinėjamu laikotarpiu valstybės biudžetas buvo deficitinis. tiesa, deficito minimumas (1,7 %) buvo pasiektas 2007 m., maksimumas - 2010 m. (23,4 %). Kaip matyti iš grafiko, 2006-2010 m. pajamų kitimo tendencijos neatitinka išlaidų kitimo tendencijų - pradedant 2009 m. biudžeto pajamos mažėjo, išlaidos 2008-2009 m. liko beveik viename lygyje (žr. 3.2. pav.). Nors vyriausybė ėmėsi skubių priemonių subalansuoti biudžetą - plėtė mokestinę bazę bei apmokestinimo objektus, deficitas 2009-2010 m. liko milžiniškas.



3.2 pav. Valstybės biudžeto pajamos, išlaidos, deficitas

Šaltinis: sudaryta autorės pagal LR Finansų ministerijos duomenis

Išlaidos pensijoms nagrinėjamu laikotarpiu kasmet didėjo, pikas pasiektas 2009 m., kuomet išlaidų pensijoms santykis su BVP siekė 9,6 %. Nors 2010 m. išlaidų pensijoms santykis su BVP, palyginus su 2009 m. sumažėjo 1 %, pensinis aprūpinimas sudaro milžinišką socialinės apsaugos išlaidų dalį (žr. 3.3 pav.).

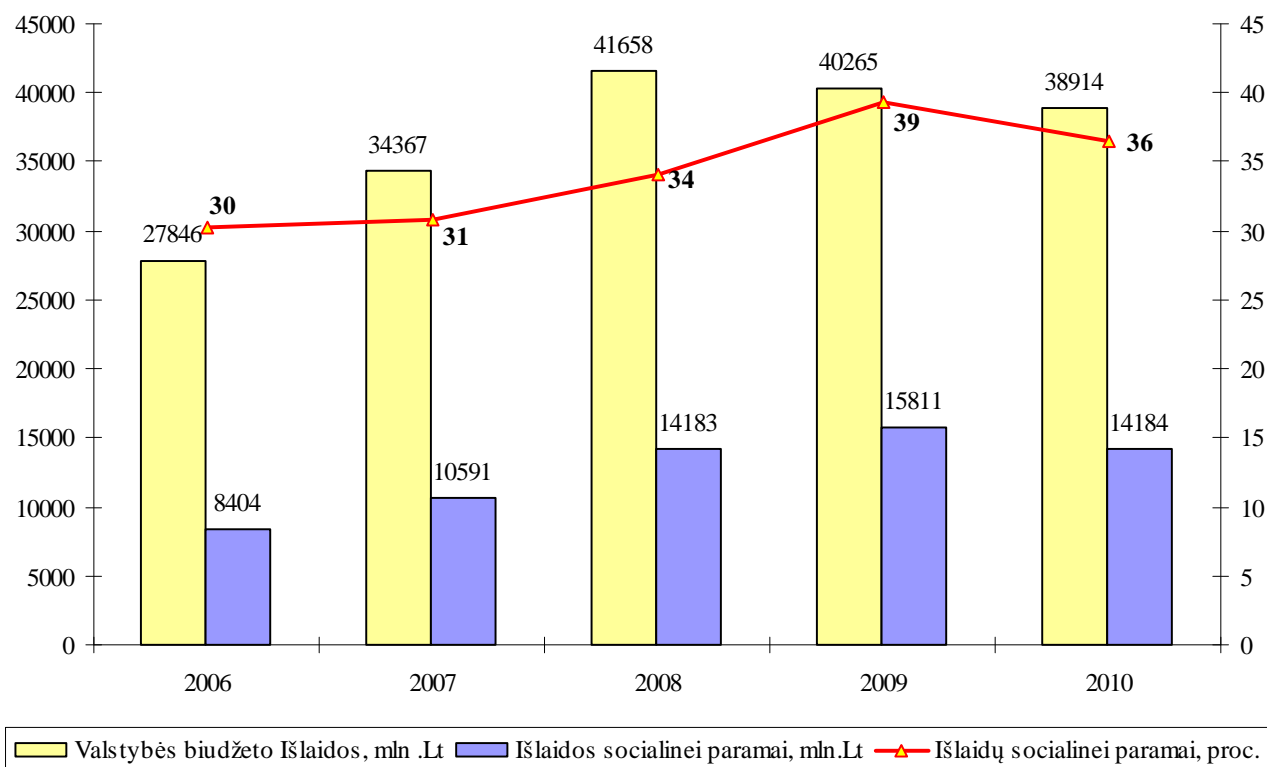


3.3. pav. Išlaidos pensijom, palyginti su BVP

Šaltinis: sudaryta autorės pagal LR Statistikos departamento duomenis

### 3.1.1. Įtaka valstybės biudžetui

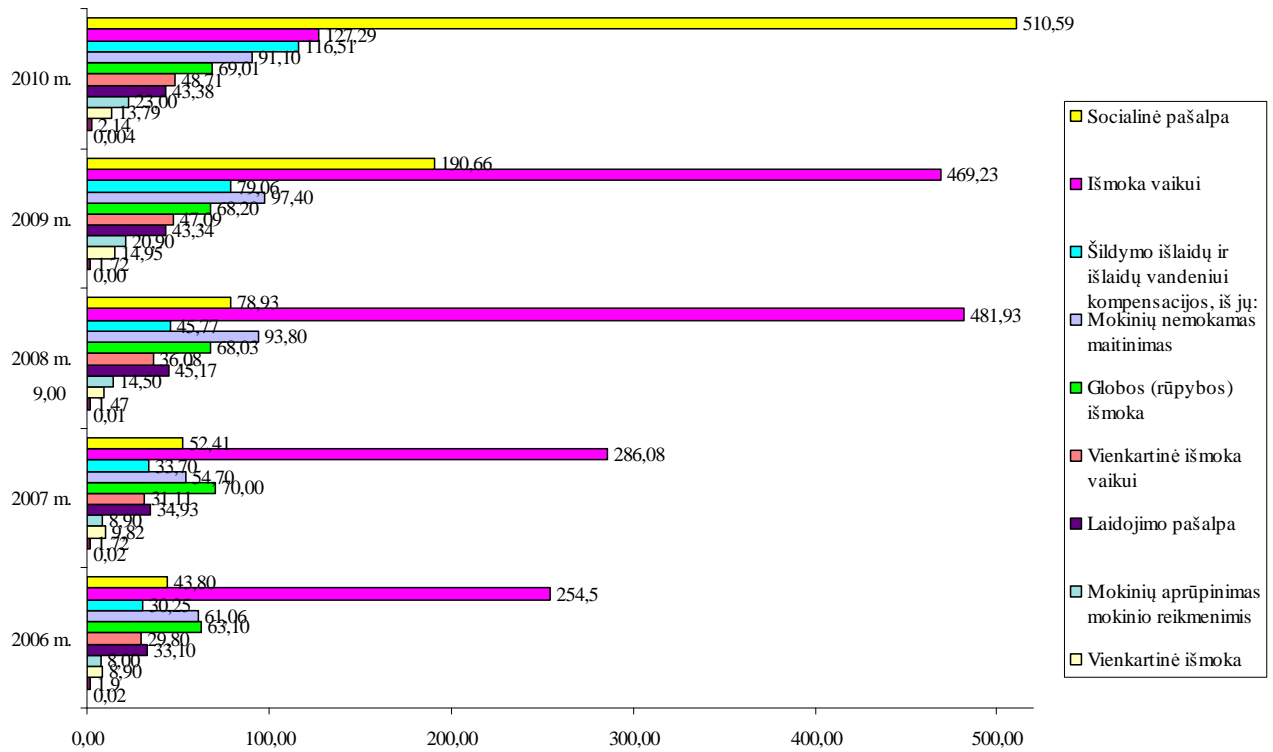
Valstybės išlaidų struktūroje socialinės paramos išlaidos sudaro didžiąją dalį. Pradedant 2006 m. socialinės paramos išlaidos kasmet didėjo, 2009 m. šios išlaidos sudarė 39 proc. visų valstybės biudžeto išlaidų (žr. 3.4 pav.).



3.4. pav. Valstybės biudžeto išlaidos socialinei paramai, mln.lt

**Šaltinis:** sudaryta autorės pagal LR Statistikos departamento duomenis

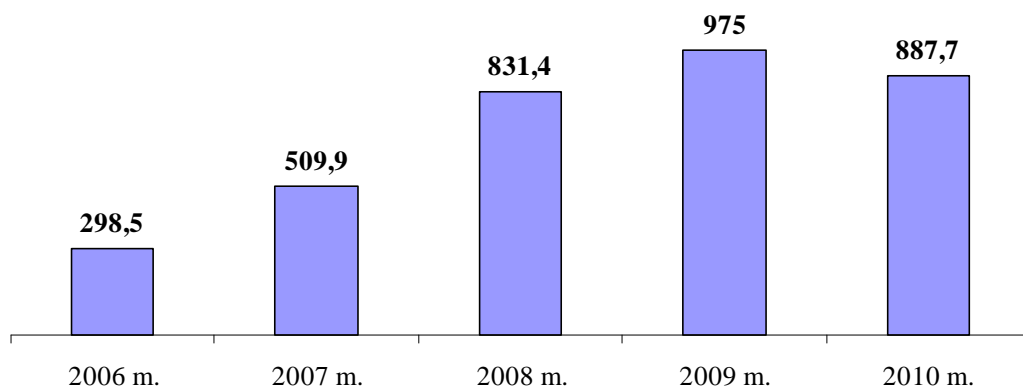
Vertinant socialinės paramos išlaidų pasiskirstymą pagal rūšis pastebima, kad iki 2009 m. išlaidų struktūroje dominavo išmokų vaikui išlaidos, tačiau 2010 m. lyderio pozicijas užėmė socialinės pašalpos išlaidos, kurios, palyginus su 2009m., išaugo 2,9 karto (žr. 3.5. pav.). Tokie skaičiai rodo, kad prastėjo padėtis darbo rinkoje, mažos gyventojų pajamos praplėtė socialinės pašalpos prašytojų gretas.



3.5. pav. Valstybės biudžeto išlaidos socialinei paramai, mln.Lt

Šaltinis: sudaryta autorės pagal [www.socialiniszemelapis.lt](http://www.socialiniszemelapis.lt) duomenis

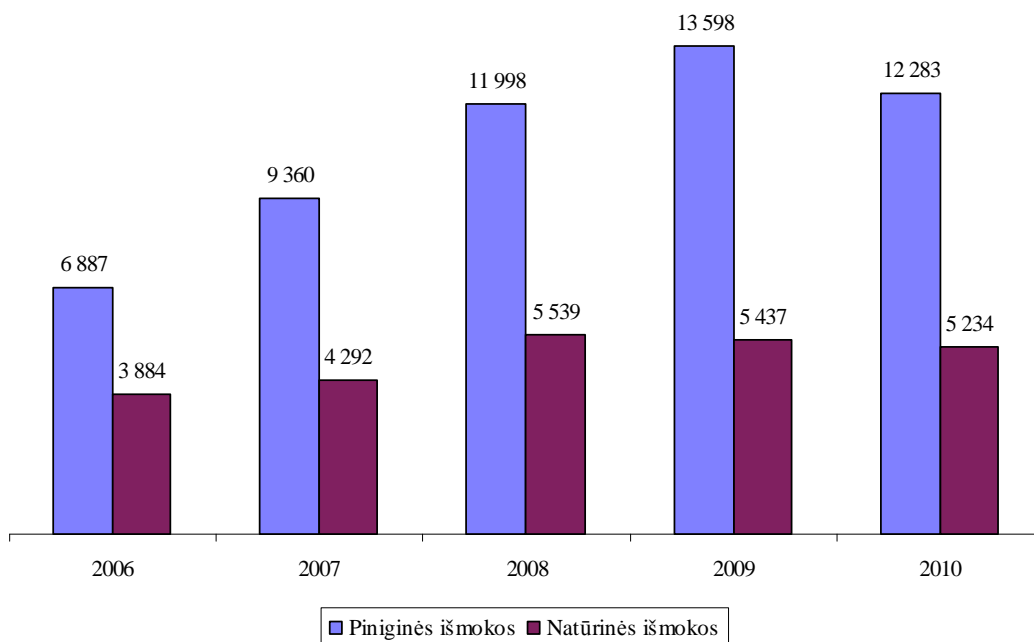
Siekiant užtikrinti minimalų pragyvenimo šaltinį asmenims, kurie negalios ar senatvės atveju neturi teisės gauti išmokų iš VSDF fondo biudžeto lėšų, vadovaujantis Valstybiniu šalpos išmokų įstatymu, teikiama valstybės parama šalpos išmokomis. Valstybės biudžeto išlaidos šioms išmokoms mokėti 2006–2009 m. kasmet didėjo. Tokia tendencija rodo, kad visuomenėje daugėja asmenų, kurie per savo darbinę karjerą neįgyja reikalaujamo valstybinio socialinio pensijų draudimo stažo. (žr. 3.6 pav.). 2010 m. stebimas lėšų poreikio mažėjimas, tačiau tai didžiaja dalimi lėmė Socialinių išmokų perskaičiavimo ir mokėjimo laikinojo įstatymo nuostatų taikymas. Vadovaujantis šiuo įstatymu nuo 2010 m. kai kurios šalpos išmokos (šalpos kompensacijos, mokamos darbingiems darbingo amžiaus asmenims bei slaugos ir priežiūros (pagalbos) išlaidu tikslinės kompensacijos) mokamos 15 procentų sumažintos. Taikant minėto įstatymo nuostatas, per 2010 m. buvo sutaupyta beveik 75 mln. litų. Tai leido užtikrinti, kad laiku būtų mokamos šalpos išmokos našlaičiams, neįgaliesiems, senatvės pensijos amžiaus sulaukusiems šių išmokų gavėjams (SADM, 2011).



3.6. pav. Valstybės biudžeto išlaidos šalpos pensijoms ir kompensacijoms, mln.lt

Šaltinis: Sudaryta autorės pagal SADM duomenis.

Vertinant visą socialinės paramos išlaidų struktūrą, akivaizdu, kad piniginės išlaidos vidutiniškai du kartus didesnės nei natūrinių paslaugų išlaidos (žr. 3.7 pav.). Išlaidos socialinei paramai piko pasiekė 2009 m. ir sudarė 19035,4 mln.Lt, 2010 m. išlaidos socialinei paramai mažėjo. Pagrindinė mažėjimo priežastis - socialinių išmokų (pensijų, kompensacijų, pašalpų) dydžio mažinimas.

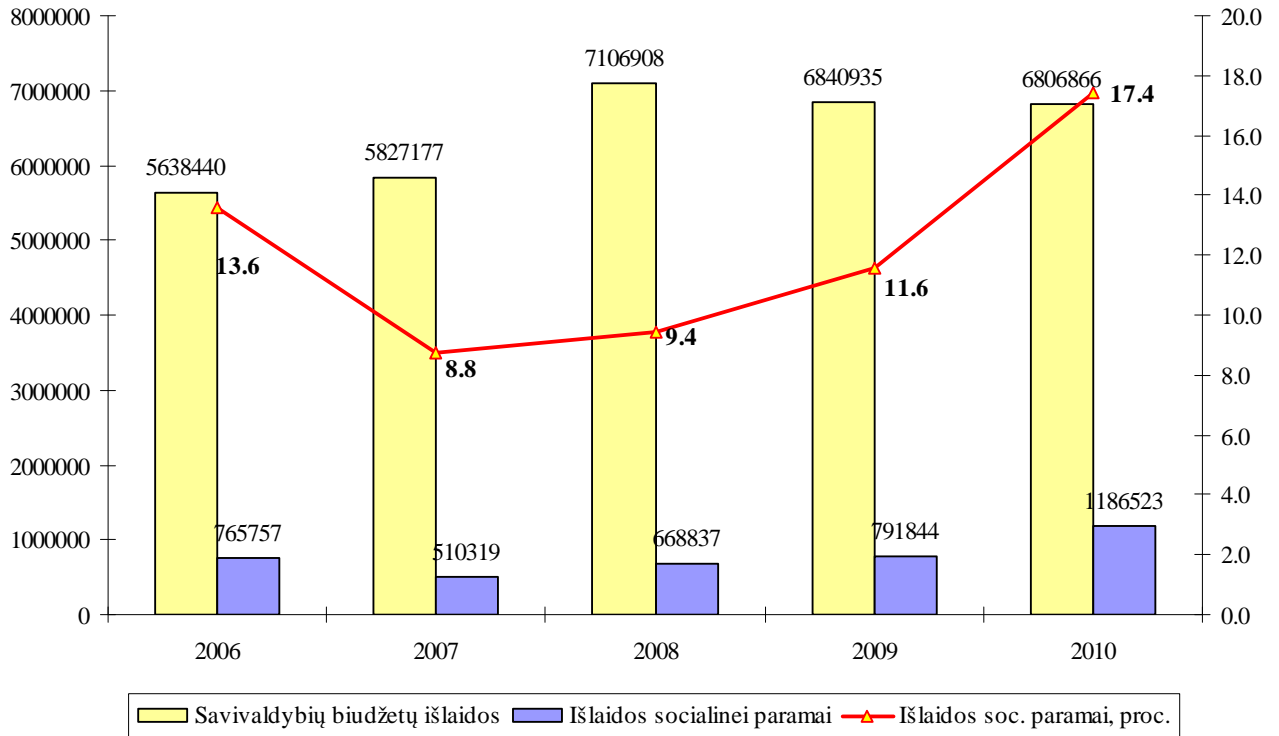


3.7 pav. Socialinės paramos išmokos ir paslaugos, mln.lt

Šaltinis: Sudaryta autorės pagal LR Statistikos departamento duomenis.

### 3.1.2. Įtaka savivaldybės biudžetams

Savivaldybių išlaidos iš socialinei paramai skirtų valstybės asignavimų nagrinėjamu laikotarpiu mažiausios buvo 2007m. (8,8 % visų savivaldybės išlaidų). (žr. 3.8 pav.).



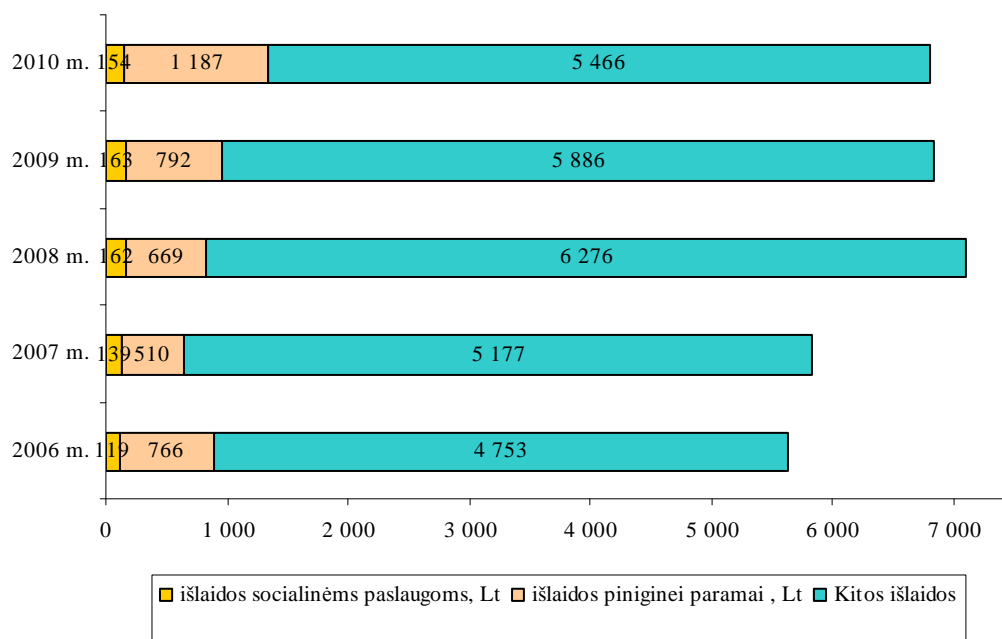
3.8 pav. Savivaldybių biudžetų išlaidos socialinei paramai, Lt  
(išlaidos iš valstybės dotacijų socialinei paramai)

Šaltinis: sudaryta autorės pagal [www.socialiniszemelapis.lt](http://www.socialiniszemelapis.lt) duomenis

Tačiau pradėdant 2008 m. stebimas išlaidų socialinei apsaugai didėjimas, 2010 m. šios išlaidos sudarė 17,4 % visų išlaidų (žr. 3.8 pav.).

Lyginant pinigines socialinės paramos išlaidas ir išlaidas socialinėms paslaugoms (žr. 3.9. pav.), akivaizdu, kad piniginės išlaidos kelis kartus (pvz. 2010 m., 7,7 karto) didesnės nei išlaidos socialinėms paslaugoms. Kaip ir daugelis socialinių išlaidų, nuo 2008 m. stebimas išlaidų socialinei paramai didėjimas.





3.9. pav. Savivaldybių išlaidos socialinėms paslaugoms ir piniginei paramai, mln.lt (išlaidos iš valstybės dotacijų socialinei paramai)

Šaltinis: sudaryta autorės pagal [www.socialiniszemelapis.lt](http://www.socialiniszemelapis.lt) duomenis

Savivaldybės iš savo lėšų pagal išgales taip pat gali skirti lėšų socialinei paramai (socialinei pašalpai, būsto šildymo išlaidų ir išlaidų vandens kompensacijai, vienkartiniai pašalpai socialiai remtiniams asmenims, kitoms pašalpoms) (žr. 3.10 pav.). Tačiau šios išlaidos keliasdešimt kartų mažesnės už tas išlaidas, kurias savivaldybėms perdedama iš valstybės biudžeto socialinei paramai finansuoti.

3.1. lentelė. Socialinė paramos išlaidos iš savivaldybės biudžeto nuosavų lėšų

Metai	Savivaldybių biudžeto išlaidos, tūkst.Lt	Savivaldybių biudžeto išlaidos socialinei paramai	
		tūkst.Lt	proc.
2006	5 638 440	8 372	0.15
2007	5 827 177	8 633	0.15
2008	7 106 908	7 357	0.10
2009	6 840 935	4 739	0.07
2010	6 806 866	5 082	0.07

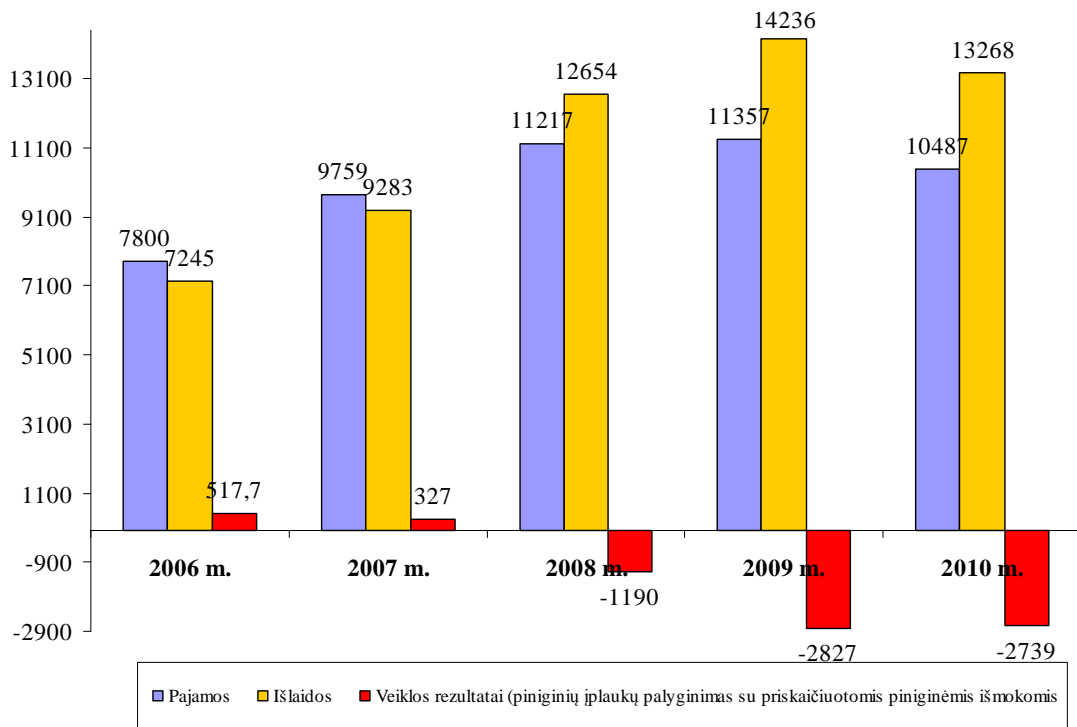
Šaltinis: sudaryta autorės pagal SADM duomenis

Kaip matyti iš 3.1. lentelės duomenų, pačios savivaldybės iš savo lėšų skiria socialinei paramai skiria labai mažai lėšų, išlaidos tesudaro 0,07-0,15 proc. nuo visų savivaldybių išlaidų.

### 3.2. Socialinio draudimo įtaka nebiudžetiniams fondams

Nebiudžetiniams fondams įtakos turi tik socialinis draudimas. Tačiau, skirtingai nei socialinė parama, kuri dėl savo pobūdžio ekonominiu požiūriu gali būti vertinama tik per išmokų prizmę, socialinis draudimas turi būti vertinamas ir įmokų, ir išmokų atžvilgiu.

Iki 2008 metų VSDF biudžetas buvo ne tik subalansuotas, bet ir perteklinis, o biudžeto atsargos rezervui sukaupti didžiausią įtaką darė dideliais tempais penkerius metus augusi Lietuvos ekonomika bei BVP. Tačiau pasaulinė ekonomikos krizė, sudrebinusi visų pasaulio šalių ekonomikas, smogė ir Lietuvos ekonomikai, todėl VSDF biudžetas jau 2008 metais tapo deficitinis. 2008 metų deficitas buvo padengtas sukauptu VSDF atsargos rezervu, kuris per 2008 metus ir buvo beveik visas panaudotas. 2009 m. ir 2010 m. deficitas išlieka maždaug vienodo lygio, apie 2800 mln.lt. (žr. 3.10 pav.).



3.10 pav. Valstybinio socialinio draudimo fondo pajamų ir išlaidų kitimas, mln. Lt

**Šaltinis:** sudaryta autorės pagal 2010 m. VSDF valdybos ataskaitą

Tokios biudžeto tendencijos lėmė socialinio draudimo teisės aktų pokyčius, pagal kuriuos buvo mažinamos išmokos ir praplėstas ratas asmenų, privalomai draudžiamų valstybiniu socialiniu draudimu. Tačiau šios priemonės nedavė norimo efekto, todėl šiuo metu valstybinio socialinio draudimo sistemos esminės pertvarkos tema yra ypač aktuali.

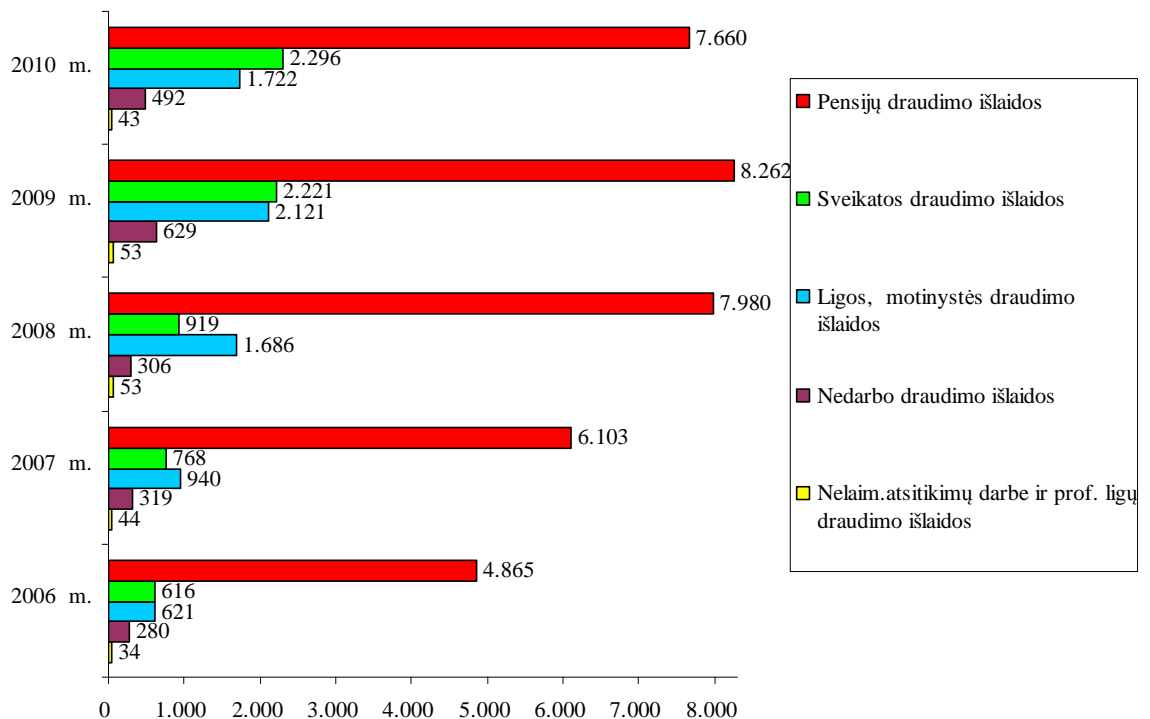
Nepaisant to, kad 2009 metais Valstybė laidavo visų socialinio draudimo išmokų laiku

mokėjimą, 2009 metus VSDF baigė su neigiamu grynuoju metų rezultatu – išlaidos viršijo pajamas 2 mlrd.879 mln. Lt. Fondo biudžeto priskaičiuotos pajamos 2009 metais buvo 11 mlrd. 357 mln. Lt, t.y. 2 mlrd. 699 mln. Lt arba 19,2 %, mažesnės negu planuotos. Palyginus su 2008 metais, priskaičiuotos pajamos padidėjo 139,9 mln. Lt arba 1,2 procento.

Draudėjų ir apdraustųjų įmokų plano įvykdymo lygį sąlygojo:

- apdraustųjų skaičiaus mažėjimas;
- apdraustųjų visomis socialinio draudimo rūšimis vidutinis darbo mažėjimas;
- savarankiškai dirbančių asmenų valstybinio socialinio draudimo įmokų mažėjimas. Tam įtakos turėjo 2008 m. gruodžio mėn. priimtos įstatymų pataisos, kuriomis buvo numatytas dviem trečdaliais sumažintas savarankiškai dirbančių asmenų įmokos tarifas;
- 2009 m. išlaidų didėjimą labiausiai sąlygojo išlaidų motinystės (tėvystės) pašalpoms bei lėšų, pervedamų į PSDF, didėjimas (SADM, 2010).

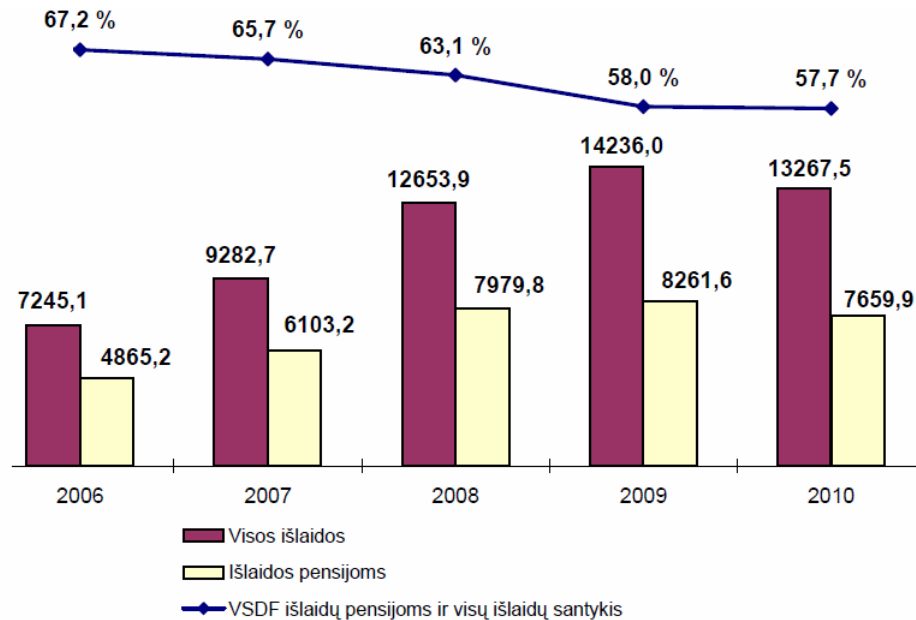
Nagrinėjant išlaidų pagal draudimo rūšis pasiskirstymą, akivaizdu, kad išlaidų struktūroje dominuoja pensijų išmokos, toliau seka sveikatos draudimo išlaidos, ligos ir motinystės draudimo išlaidos, nedarbo draudimo išlaidos. Mažiausiai išlaidų tenka nelaimingų atsitikimų darbe ir profesinių ligų draudimui (žr. 3.11 pav.).



3.11 pav. Socialinio draudimo išlaidos, mln.lt

Šaltinis: sudaryta autorės pagal 2006-2010 m. VSDF pajamų-išlaidų ataskaitas

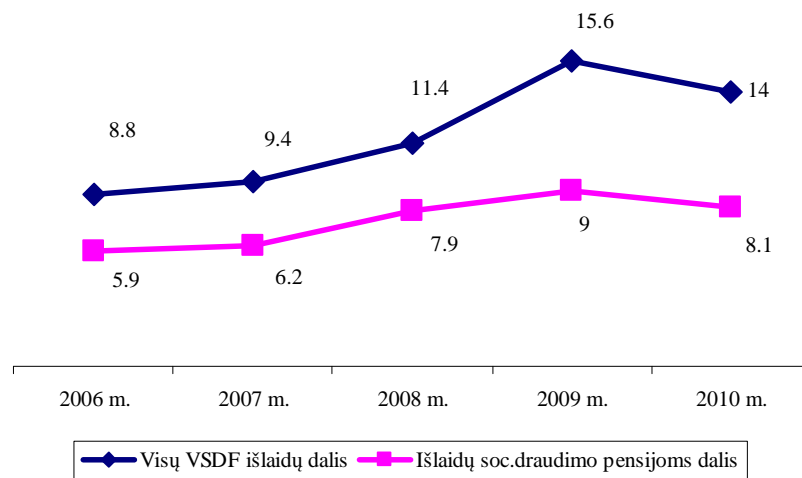
Išlaidų pensijų draudimui santykis su visomis VSDF biudžeto išlaidomis nagrinėjamu laikotarpiu kasmet mažėjo: 2006 m. šis santykis buvo 67,2 %, 2010 m. - 57,7 %, t.y. per 5 metus santykis sumažėjo 10 % (žr. 3.12 pav.).



**3.12 pav. VSDF išlaidos pensijoms ir visų išlaidų santykis**

Šaltinis: 2010 m. VSDF valdybos ataskaita

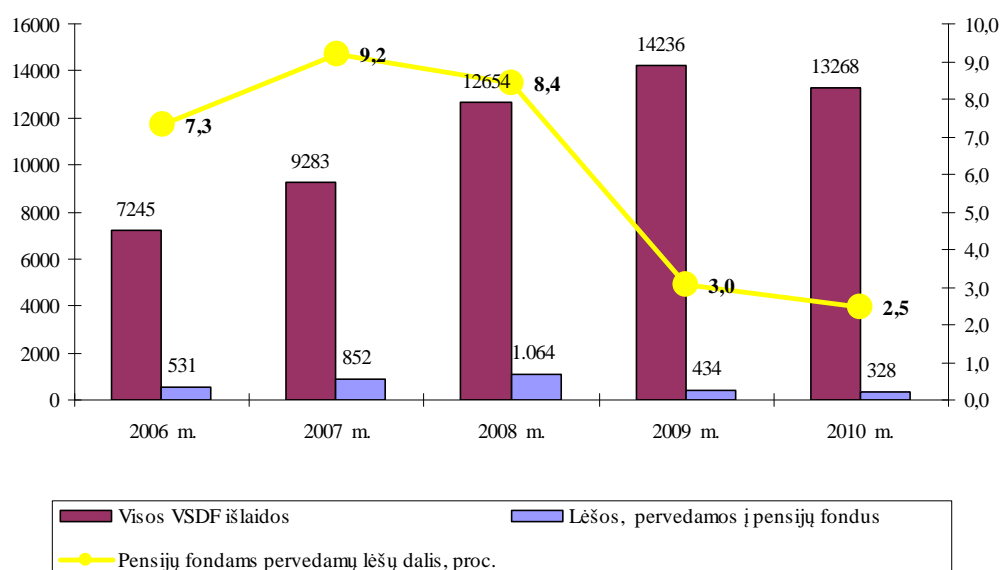
VSDF, nors ir atskirtas nuo bendrojo biudžeto, turi didelį ekonominį svorį valstybės finansuose. Kaip buvo minėta, didžiausią VSDF išlaidų dalį sudaro pensijų draudimo išmokos (žr. 3.13 pav.).



**3.13 pav. VSDF išlaidų dalis BVP, mln.lt**

Šaltinis: 2010 m. VSDF valdybos ataskaita

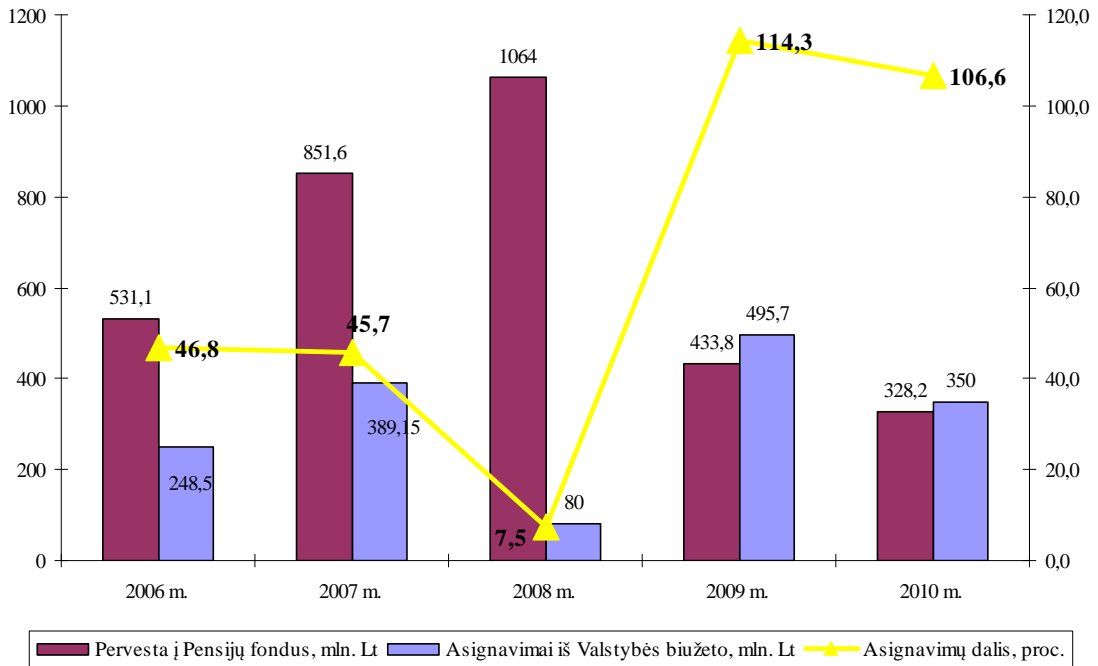
Iš pensijų draudimui skirtų įmokų dalis lėšų pervedama į II pakopos pensijų fondus, o tai daro papildomas išlaidas VSDF biudžetui, kuris pastaruoju metu savo išgalėmis sunkiai susidoroja su finansiniais įsipareigojimais apdraustiesiems. Pervedimų pensijų fondams dalis VSDF išlaidų kontekste nagrinėjamu laikotarpiu kito, maksimumas buvo pasiektas 2009 m., kuomet pervedimai į pensijų fondus sudarė 9,2 % visų VSDF išlaidų. Tačiau ekonominės krizės akivaizdoje sumažėjo pensijų draudimo dalies, pervedamos į pensijų fondus, tarifas, ir jau 2009 m. pervedimai į pensijų fondus sudarė 3,0 % išlaidų, 2010 - 2,5 % (žr. 3.14 pav.).



3.14 pav. Lėšų pervedimai į Pensijų kaupimo fondus, mln.lt

**Šaltinis:** sudaryta autorės pagal 2010 m. VSDF valdybos ataskaitą

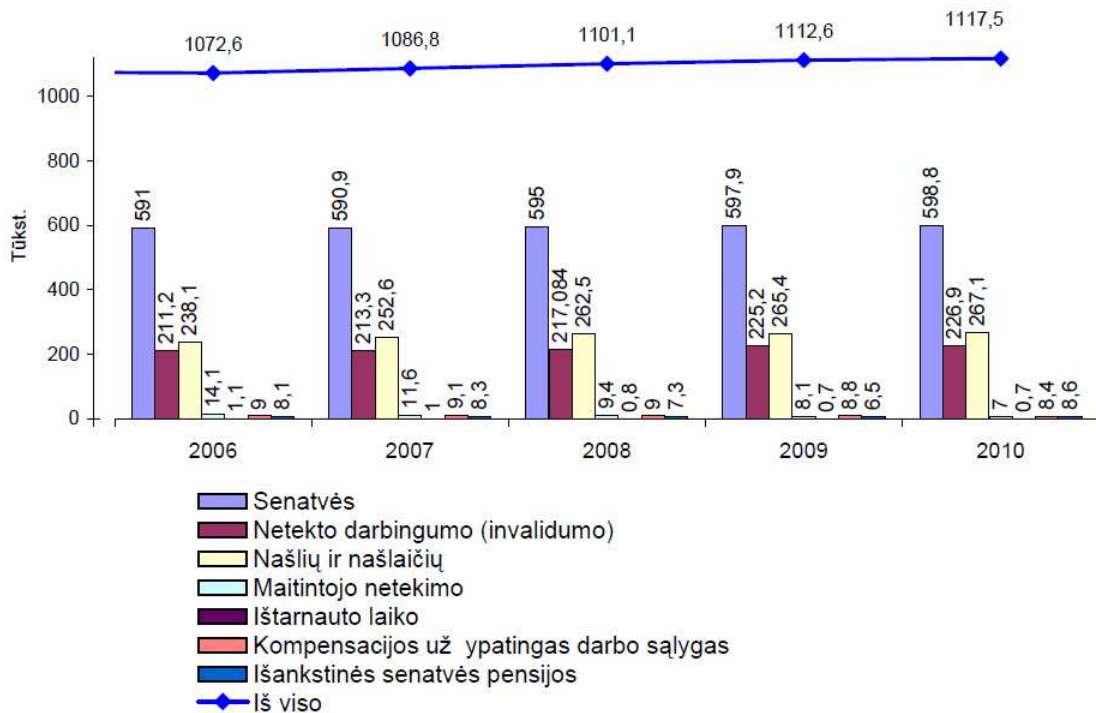
Nors pensijų reforma pradėta 2004 m., valstybė nepakankamai kompensavo lėšas, pervedamas į pensijų fondus. 2006 m., 2007 m. iš valstybės biudžeto buvo perversa tik apie 46 % sumos, reikalingos pensijų fondams, 2008 m. kompensacija tesudarė 7,5 % Bandant gelbėti deficitinį VSDF biudžetą, 2009 m., 2010 m. iš valstybės biudžeto skirta dalis pensijų sistemai finansuoti viršijo į pensijų fondus pervedamas lėšas (žr. 3.15 pav.).



3.15 pav. Lėšų, pervedamų į Pensijų kaupimo fondus, kompensavimas iš valstybės biudžeto

Šaltinis: sudaryta autorės pagal 2010 m. VSDF valdybos ataskaitą

Pensijų draudimo išlaidų struktūra nagrinėjam laikotarpiu yra panaši: daugiausiai išlaidų skiriama senatvės, maitintojo netekus, neįgalumo draudimo rizikoms (žr. 3.16 pav.).



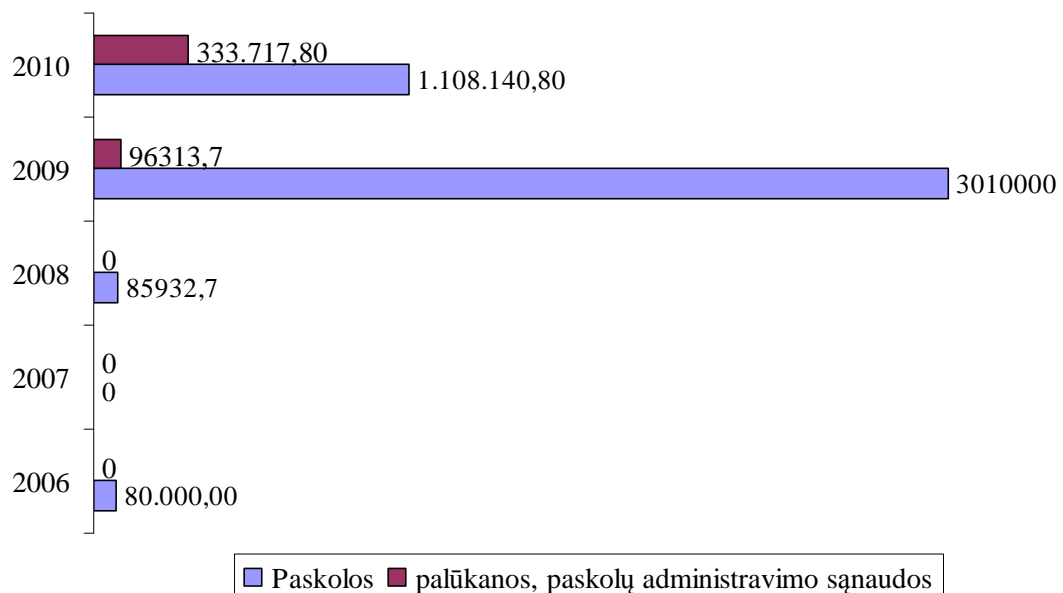
3.16 pav. Išlaidos pensijoms (pagal rūšis), tūkst.lt

Šaltinis: 2010 m. VSDF valdybos ataskaita

### 3.3. Socialinio draudimo įtaka valstybės kreditui

2008 metais dėl ekonominės krizės VSDF biudžetas tapo deficitinis. 2009 metais, kai ekonomikos augimas pastebimai pradėjo lėtėti, socialinio draudimo sistemos finansavimui užtikrinti be surinktų socialinio draudimo įmokų reikėjo ieškoti ir kitų finansavimo šaltinių. Jau 2009 metų pradžioje Vyriausybė iš Rezervinio (Stabilizavimo) fondo pervedė 600 mln. litų valstybinio socialinio draudimo išmokoms mokėti. Taigi tiek 2009, tiek 2010 metais valstybinio socialinio draudimo sistemos finansavimui užtikrinti, be surinktų valstybinio socialinio draudimo įmokų, reikėjo skolintis. Tuo tikslu per 2010 metus buvo paimta 1 mlrd. 108,1 mln. Lt trumpalaikių ir 1 mlrd. 570,0 mln. Lt ilgalaikių paskolų tam, kad būtų užtikrintas socialinio draudimo pensijų, ligos ir motinystės, nedarbo, sveikatos bei nelaimingu atsitikimu darbe ir profesinių ligų išmokų finansavimas, socialinio draudimo valdymas ir administravimas. Nuo 2009 m. daugiausiai dėl Finansų ministerijos iš valstybės vardu pasiskolintų lėšų suteiktų paskolų VSDF valdybai, skoliniai įsipareigojimai valstybei pradėjo didėti. Iš viso per 2010 m. VSDF valdybai pinigų srautams subalansuoti buvo suteikta 1 660 mln. Lt ilgalaikių paskolų iš valstybės vardu pasiskolintu lėšų.

2010 metais buvo du kartus suteiktos paskolos VSDF valdybai, kad būtų laiku užtikrintas valstybinio socialinio draudimo išmokų mokėjimas apdraustiesiems asmenims, nors 2009 metais tokias paskolas Vyriausybė suteikė Valstybinio socialinio draudimo fondo valdybai (VSDFV) net 6 kartus.



3.17 pav. VSDF paskolos, palūkanos bei paskolų administravimo išlaidos, 2006-2010 m., Lt

Šaltinis: sudaryta autorės pagal VSDF pajamų-išlaidų 2006-2010 m. ataskaitas

Nors socialinės apsaugos fondų konsoliduotos skolos dalis (žr. 3.2 lent.) nuo visos valstybės skolos sumažėjo, nuo 2008 m. gruodžio pabaigoje buvusių 0,5 % iki 0,3 % 2009 m. pabaigoje, nekonsoliduotoji skola per metus padidėjo 2924,1 mln. litų, arba net 35 kartus, ir 2009 metu pabaigoje sudarė 3010 mln. litų. Socialinės apsaugos fondai skolingi vidaus kreditoriams: 90 mln. litu vidaus komerciniam bankui ir 2920 mln. litų Finansų ministerijai.

### 3.2. lentelė. Valdžios sektoriaus deficitas ir skola

	2006		2007		2008		2009		2010	
	mln. Lt	% su BVP	mln. Lt	% su BVP	mln. Lt	% su BVP	mln. Lt	% su BVP	mln. Lt	% su BVP
<b>Valdžios sektoriaus deficitas (-) / perteklius (+)</b>	-				-					
	<b>371,3</b>	<b>-0,4</b>	<b>-1001</b>	<b>-1</b>	<b>3664,2</b>	<b>-3,3</b>	<b>-8727</b>	<b>-9,5</b>	<b>-6702</b>	<b>-7</b>
Centrinė valdžia	-				-		-		-	
	643,6	-0,8	-625	-0,6	2307,6	-2,1	5318,8	-5,8	4304,1	-4,5
Vietos valdžia	-				-		-		-	
	288,5	-0,3	-323	-0,3	-247,7	-0,2	-398	-0,4	77,9	0,1
Socialinės apsaugos fondai	560,8	0,7	-53,4	-0,1	1108,9	-1	3010,2	-3,3	2475,8	-2,6
<b>Valdžios sektoriaus bendroji skola (nominali vertė laikotarpio pabaigoje)</b>										
	<b>14939</b>	<b>17,9</b>	<b>16698</b>	<b>16,8</b>	<b>17375</b>	<b>15,5</b>	<b>26983</b>	<b>29,4</b>	<b>36114</b>	<b>38</b>

Šaltinis: LR Statistikos departamentas, www.statgov.lt.

Valstybės prisiimti kreditiniai įsipareigojimai bei sąlygos VSDF mokumui užtikrinti pateikti 1 priede.

*Apibendrinant tiriamąją darbo dalį, galima daryti šias išvadas:*

1. *Nagrinėjant nacionalinio ir VSDF biudžetų pajamų ir išlaidų santykius, matyti, kad VSDF biudžetas 2006, 2007 m. buvo perteklinis, ir tik prasidėjus ekonominei krizei biudžete atsirado deficitas. Tuo tarpu valstybės biudžetas pasižymėjo nuolatiniu deficitu, 2010 m. valstybės biudžeto deficitas siekė 23,4 proc.*

2. *Socialinė parama finansuojama iš valstybės biudžeto, tačiau socialinės paramos priemonių vykdymą užtikrina savivaldybės, todėl valstybės biudžeto lėšos perskirstomos asignavimų socialinei paramai pavidalu. Valstybės išlaidų struktūroje socialinės paramos išlaidos sudaro didžiąją dalį. Pradedant 2006 m. socialinės paramos išlaidos kasmet didėjo, 2009 m. šios išlaidos sudarė 39 proc. visų valstybės biudžeto išlaidų.*

3. *Savivaldybės taip pat skiria lėšų socialinei paramai, tačiau šios išlaidos keliasdešimt kartų mažesnės už tas išlaidas, kurias savivaldybėms pervedama iš valstybės biudžeto socialinei*



*paramai finansuoti, iš savivaldybės nuosavų lėšų socialinei paramai skiriama tik 0,07-0,15 proc. visų išlaidų.*

*4. Socialinio draudimo priemonių finansavimas pagrįstas darbo rinkos dalyvių socialinio draudimo įmokomis, kurias moka darbuotojai ir darbdaviai. Taigi socialinį draudimą galima laikyti save finansuojančia sistema. Pagrindinė socialinio draudimo posistemė yra pensijų draudiminiai santykiai. Pensijų išlaidos sudaro ne tik pagrindines VSDF išlaidas, bet ir svarbiausias visos valstybės išlaidas. Socialiniam draudimui finansuoti ekonomikos sąstingio laikotarpiu, kuomet VSDF biudžetas tapo deficitinis, valstybė skolinosi lėšas socialinio draudimo sistemai finansuoti. Šie įsiskolinimai pastaraisiais metais sudarė pagrindinę visos valstybės skolos dalį.*

## IŠVADOS IR PASIŪLYMAI

### *Išvados:*

1. Apibendrinus literatūroje pateiktą informaciją galima daryti išvadą, kad finansų sistema – tai valstybinio ir privataus sektorių piniginių fondų planingo sudarymo, paskirstymo bei naudojimo metodų ir formų sistema. Valstybės finansai – dalis visos šalies finansų sistemos. Valstybės finansų sistemą sudaro 4 grandys: nacionalinis biudžetas, nebiudžetiniai fondai, valstybės kreditas ir valstybinių įmonių finansai. Valstybės finansų ekonominė esmė – tai nacionalinių pajamų vertės paskirstymo ir perskirstymo piniginiai santykiai, kurie yra susiję su valstybės ir jai priklausančių įmonių finansinių išteklių formavimu ir su valstybinių lėšų panaudojimu valstybės funkcijoms įgyvendinti. Pagrindinis valstybinio biudžeto pajamų šaltinis – mokestinės pajamos (80 proc. pajamų). Didžiausia dalis (40 proc.) valstybinių biudžetų asignavimų skirta socialinei apsaugai.

2. Valstybinio socialinio draudimo ir socialinės paramos sistemų tvarumas yra vienas svarbiausių Valstybės finansų politikos uždavinių. Socialinėje apsaugoje tiesiogiai ar netiesiogiai dalyvauja beveik visi šalies gyventojai ne tik kaip mokesčių mokėtojai ar išmokų gavėjai, bet ir kaip jų šeimos nariai. Socialinė parama skiriama asmenims, negalintiems dėl objektyvių priežasčių pasirūpinti savimi. Lietuvos teisės aktuose reglamentuota valstybinio socialinio aprūpinimo sistema skirstoma į valstybinį socialinį draudimą bei socialinį aprūpinimą ir socialinę šalpą. Nors visuotinai priimta vartoti „socialinės apsaugos“ sąvoką, socialinės apsaugos sistemos grandys, principai nėra teisiškai reglamentuoti, tai lemia „socialinės apsaugos“ termino neapibrėžtumą ir galimybę vartoti terminą kalbant apie skirtingas socialinės apsaugos priemones. Lietuvos socialinės paramos ir socialinio draudimo sistemos yra labai sudėtingos, tačiau Lietuvos teisinėje bazėje nėra tiksliai apibrėžtos socialinio draudimo ir socialinės paramos posistemės bei socialinio draudimo principai.

3. Išnagrinėjus socialinės apsaugos ir socialinės paramos sistemas teigtina, kad Lietuvoje socialinis draudimas ir socialinė parama turi nemažai problemų. Socialinio draudimo sistemoje ne visa apimtimi užtikrintas pagrindinis draudimo principas – draudimo įmokų ir kai kurių draudimo išmokų dydžių menka priklausomybė. Dėl šios priežasties socialinio draudimo sistema išmokų atžvilgiu turi socialinės paramos bruožų, pvz., kai mokamos vienodo dydžio draudiminės išmokos. Svarbiausia Lietuvos socialinės paramos problema yra ta, kad ji neskatina paramos (socialinių išmokų) gavėjų dirbti.

4. Išanalizavus LR Statistikos departamento, VSDF valdybos, LR Finansų ministerijos pateikiamus statistinius duomenis galima daryti išvadą, kad socialinės paramos priemonės finansuojamos iš valstybės biudžeto, tik nedidelė dalis lėšų skiriama iš savivaldybės lėšų, nors būtent savivaldybėms patikėtas socialinės paramos priemonių įgyvendinimas. Valstybės biudžeto lėšos perskirstomos savivaldybėms asignavimų socialinei paramai pavidalu.

Socialinio draudimo priemonių finansavimas pagrįstas darbo rinkos dalyvių socialinio draudimo įmokomis, kurias moka darbuotojai ir darbdaviai. Tačiau socialinio draudimo įmokas moka net tik darbo rinkos dalyviai, bet ir savanoriškai apsidraudę asmenys (pvz., pensijų draudimu); neapdrausti darbdavio ar valstybės darbingo amžiaus gyventojai (privalomu sveikatos draudimu); valstybė moka socialinio draudimo ir sveikatos draudimo įmokas už asmenis, kurie dėl įstatyme numatytų priežasčių yra nedraudžiami darbdavio (pvz., pensijų gavėjai, nedirbančios motinos iki vaikui sukanka 3 metai, neįgaliuosius namuose slaugantys asmenys ir kt.).

Taigi socialinį draudimą galima laikyti save finansuojančia sistema. Lietuvos socialinio draudimo sistema yra sudėtinga administravimo požiūriu: pagrindinė įstaiga, administruojanti socialinį draudimą, yra VSDF valdyba, o VSDF yra atskirtas nuo bendro nacionalinio biudžeto. Tačiau VSDF nėra visiškai autonomiškas, jo veikimo principas pagrįstas tuo, kad surinkti socialinio draudimo įnašai perskirstomi į išlaidas ne tik fondo viduje, bet ir į išorę: dalis lėšų pervedama II pakopos pensijų fondams, dalis – į PSDF ir Užimtumo fondą. Taigi, socialinio draudimo įmokų atžvilgiu, VSDF yra pagrindinė įmokas akumuliuojanti institucija, tačiau draudiminių išmokų mokėjimas pavestas ne tik VSDF valdybai, bet ir kitoms institucijoms.

5. Apibendrinant nacionalinio ir VSDF biudžetų pajamų ir išlaidų santykius matyti, kad VSDF biudžetas 2006, 2007 m. buvo perteklinis, ir tik prasidėjus ekonominei krizei biudžete atsirado deficitas. Tuo tarpu valstybės biudžetas pasižymėjo nuolatiniu deficitu, 2010 m. valstybės biudžeto deficitas siekė 23,4 proc. Didėjantį biudžetų deficitą sąlygojo ekonominės krizės padariniai.

Valstybės išlaidų struktūroje socialinės paramos išlaidos sudaro didžiąją dalį. Pradedant 2006 m. socialinės paramos išlaidos kasmet didėjo, 2009 m. šios išlaidos sudarė 39 proc. visų valstybės biudžeto išlaidų.

Savivaldybės taip pat skiria lėšų socialinei paramai, tačiau šios išlaidos keliasdešimt kartų mažesnės už tas išlaidas, kurias savivaldybėms pervedama iš valstybės biudžeto socialinei paramai finansuoti, iš savivaldybės nuosavų lėšų socialinei paramai skiriama tik 0,07-0,15 proc. visų išlaidų.

2006-2009 m. socialinės piniginės paramos struktūroje vyravo išmokų vaikui išlaidos, tačiau 2010 m., pagrindinės socialinės paramos lėšos buvo skirtos socialinei pašalpai.

Ekonominės krizės sąlygomis valstybinio socialinio draudimo sistema patiria sunkumų, t.y. nepakanka lėšų išmokėti socialinio draudimo išmokas. Daugėjant bedarbių valstybės biudžetas taip pat nėra visiškai pajėgus suteikti socialinę paramą vis platėjančiam socialinės paramos gavėjų ratui. VSDF, nors ir atskirtas nuo bendrojo biudžeto, turi didelį ekonominį svorį valstybės finansuose, visų VSDF išlaidų dalis BVP per pastaruosius 5 metus kito nuo 8,8 proc. 2006 m. iki 14 proc. 2010 m. Pagrindinė socialinio draudimo posistemė yra pensijų draudiminiai santykiai. Pensijų išlaidos yra ne tik pagrindinės VSDF išlaidos, bet ir svarbiausias visos valstybės išlaidos. Pensijų draudimo išlaidų struktūra nagrinėjamu laikotarpiu yra panaši: daugiausiai išlaidų skiriama senatvės, maitintojo netekus, neįgalumo draudimo rizikoms. Socialiniam draudimui finansuoti ekonomikos sąstingio laikotarpiu valstybė skolinosi. Šie įsiskolinimai pastaraisiais metais sudarė pagrindinę visos valstybės skolos dalį. Pagrindinės VSDF fondo biudžeto deficito priežastys: padidėjęs nedarbas, sumažėjusios draudžiamosios pajamos.

### **Pasiūlymai**

1. Teisiškai reglamentuoti socialinės apsaugos sistemos, socialinio draudimo sistemos, socialinės paramos sistemos apibūdinimus bei posistemų klasifikaciją; apibrėžti socialinės apsaugos ir socialinio draudimo principus, nes tai leistų aiškiai suprasti šių sistemų skirtumus, esminius elementus bei patikslintų Lietuvos socialinės apsaugos srityje naudojamų terminų ir sąvokų apibrėžtumą.

2. Patikslinti Valstybės biudžeto išlaidų klasifikacijoje valstybės funkcijos „Socialinė apsauga“ išlaidų rūšis, atskiriant socialinio draudimo ir socialinės paramos išlaidas. Išlaidų rūšių atskyrimas leistų tiksliai apskaityti kiekvienos socialinio draudimo ir socialinės paramos išmokų rūšies ekonominį svertą valstybinėje finansų sistemoje.

3. Pertvarkyti socialinio draudimo išmokų skaičiavimą taip, kad draudiminės išmokos būtų labiau susijusios su asmenų įmokėtomis draudiminėmis įmokomis. Tai mažintų darbdavių ir darbuotojų „šešėlinius“ darbo užmokesčio santykius, didintų VSDF pajamas.

## LITERATŪRA

1. **Buckūnienė O.** Valstybės ir tarptautiniai finansai.- Vilnius, 2005. - 96 p - ISBN 9955-519-49-5
2. **Боди З., Мертон Р.** Финансы. - Москва: Вильямс, 2000 -592 с.
3. **Guogis A.** Dėl Lietuvos socialinės politikos modelio, Politologija, 2002/4 (28).- ISSN 1392–1681
4. Lietuvos socialinis žemėlapis: [www.socialiniszemelapis.lt](http://www.socialiniszemelapis.lt)
5. LR Socialinės apsaugos ir darbo ministerija : [www.socmin.lt](http://www.socmin.lt)
6. LR Finansų ministerija [www.finmin.lt](http://www.finmin.lt)
7. LR Statistikos departamentas: [www.stat.gov.lt](http://www.stat.gov.lt)
8. LR Valstybės kontrolė: [www.vkontrole.lt](http://www.vkontrole.lt)
9. LR Konstitucija, Valstybės Žinios, 1992, Nr. 33-1014;
10. LR valstybinio socialinio aprūpinimo sistemos pagrindų įstatymas, Valstybės Žinios, 1991, Nr.16-411;
11. LR valstybinio socialinio draudimo įstatymas , Valstybės Žinios, 2004, Nr. 171-6295;
12. LR Pensijų sistemos reformos įstatymas, Valstybės Žinios, 2002, Nr. 123-5511;
13. LR Valstybės skolos įstatymas. Valstybės Žinios, 1996, Nr. 86-2045;
14. LR Biudžeto sandaros įstatymo pakeitimo įstatymas, Valstybės žinios, 2004-01-07, Nr. 4-47;
15. LR Piniginės socialinės paramos nepasiturintiems gyventojams įstatymas, Valstybės Žinios, 2003, Nr. 73-3352 ;
16. LR Socialinių paslaugų įstatymas , Valstybės Žinios, 2006, Nr. 17-589;
17. LR Piniginės socialinės paramos nepasiturintiems gyventojams įstatymas, Valstybės Žinios, 2003, Nr. 73-3352;
18. LR valstybinių šalpos išmokų įstatymas, Valstybės Žinios, 1994, Nr.96-1873;
19. LR Užimtumo rėmimo įstatymas, Valstybės Žinios, 2006, Nr. 73-2762;
20. LR 2011 metų Privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžeto rodiklių patvirtinimo įstatymas, Valstybės žinios, 2010-12-28, Nr. 153-7783;
21. LR Piniginės socialinės paramos nepasiturintiems gyventojams įstatymas, Valstybės Žinios, 2003, Nr. 73-3352.;
22. LR valstybinių socialinio draudimo pensijų įstatymas, Valstybės žinios, 2008-11-06, Nr. 127-4833;
23. LR ligos ir motinystės socialinio draudimo įstatymas, Valstybės žinios, 2000-12-29, Nr. 111-3574;
24. LR valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto sandaros įstatymas; Valstybės žinios, 2010-07-10, Nr. 81-4226;
25. LR Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto 2011 metų rodiklių patvirtinimo įstatymas, Valstybės žinios, 2010-12-28, Nr. 153-7782;
26. LR nelaimingų atsitikimų darbe ir profesinių ligų socialinio draudimo įstatymas; Valstybės

- žinios, 2011-12-28, Nr. 160-7570;
27. LR nedarbo socialinio draudimo įstatymas, Valstybės žinios, 2004-01-07, Nr. 4-26;
  28. LR sveikatos draudimo įstatymas, Žin., 2002, Nr. 123-5512;
  29. LR pensijų sistemos reformos įstatymas, Valstybės žinios, 2002-12-24, Nr. 123-5511;
  30. LR Konstitucinio Teismo 2007-09-26 nutarimas „Dėl LR valstybinio socialinio draudimo įstatymo 4 straipsnio (2004 m. lapkričio 4 d. redakcija) 3 dalies, 8 straipsnio (2004 m. lapkričio 4 d. redakcija) 2 dalies, 34 straipsnio (2002 m. liepos 4 d., 2003 m. spalio 7 d. redakcijos) 3, 4 dalių atitikties LR Konstitucijai“.
  31. LR valstybės kontrolė. Valstybės kontrolės valstybinio audito ataskaita „Valstybinio socialinio draudimo sistema“, 2009-12-18 Nr. VA-P-10-2-23. <http://www.vkontrolė.lt/> [žiūrėta 2012-01-27]
  32. LR valstybės kontrolė. Valstybinio audito ataskaita. Socialinės paramos sistema. 2011-05-09 Nr. VA-P-10-1-5; [žiūrėta 2012-01-27]
  33. **Maculevičius J.** Socialinės apsaugos teisės principų samprata ir jų reikšmė reguliuojant socialinės apsaugos santykius. Jurisprudencija. 2004, t. 56 (48)
  34. **Mačiulaitytė E.** „Valstybės finansų ekonometrinis modeliavimas, Daktaro disertacija, VGTU, Vilnius, 2007
  35. **Mimberg U.S., Angele S., Heine W, Kirchberger S, Schulte S., Steinmeyer H.D.** Socialinė apsauga. Tikslas, reikšmė, įtaka ir organizacinė struktūra, - Vilnius, 1998. -93 p. - ISBN 9986-806-05-4,
  36. **Misiūnas A., Bratčikovienė N.** Lietuvos statistikos darbai. -ISSN 1392-642X. - 2007 (46)
  37. Nacionalinis pranešimas apie Lietuvos socialinės apsaugos ir socialinės aprėpties strategijos 2006-2008 m., [http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_inclusion/docs/2006/nap/lithuania\\_lt.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2006/nap/lithuania_lt.pdf), [žiūrėta 2012-02-24];
  38. **Palubinskienė S., Čepulytė G.** Sveikatos draudimo sistemos teoriniai aspektai ir finansavimo ypatumai. Jaunųjų mokslininkų darbai. - ISSN 1648-8776, -2008, Nr.1(17)
  39. **Pieters D.,** Įvadas į pagrindinius socialinės apsaugos principus. Vilnius: Eugrimas, 1998, 146 p.
  40. **Rakauskienė O.G.** Valstybės ekonominė politika. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006. 770 p. ISBN 9955-19-032-9.
  41. **Rutkauskas A. V.** Verslo finansų valdymo problemos ir sprendimai. [http://www.finmin.lt/finmin.lt/failai/veiklos\\_kryptys\\_biudzetas/2011/2011\\_valstybes\\_islaidos\\_%pdf](http://www.finmin.lt/finmin.lt/failai/veiklos_kryptys_biudzetas/2011/2011_valstybes_islaidos_%pdf). [žiūrėta 2012-02-24]
  42. **SADM.** Socialinis pranešimas. Vilnius: 2000. [www.socmin.lt](http://www.socmin.lt) [žiūrėta 2012-02-12].
  43. **SADM.** Pranešimas apie Lietuvos socialinės apsaugos sistemą, 2003. [www.socmin.lt](http://www.socmin.lt) [žiūrėta 2012-02-12]
  44. Socialinės apsaugos terminų žodynas, [http://sec.lt/pages/zodynas/index\\_.html](http://sec.lt/pages/zodynas/index_.html), [žiūrėta 2012-02-12].
  45. **Smalenskas G.** Finansai: mokomoji knyga aukštųjų mokyklų ir kolegijų studentams *Vilnius: Homo liber*, 2007. 320 p.- ISBN 9955-449-67-5.
  46. **Stankaitienė A., Starkevičiūtė M., Tabor S.R.** Finansų ministerijos fiskalinės politikos Interneto kursas <http://www.manoinvesticijos.lt/pics/file/Finmin%20fiskalines%20politikos%20Interneto%20kursas.pdf> [žiūrėta 2012-02-24]

47. **Skučienė D.** Individualizacijos plėtra socialinių rizikų draudimo, *Filosofija. Sociologija*. 2006. Nr. 2, [http://www.ebiblioteka.lt/resursai/LMA/Filosofija/Fil\\_044\\_052.pdf](http://www.ebiblioteka.lt/resursai/LMA/Filosofija/Fil_044_052.pdf) [žiūrėta 2012-02-01]
48. **Šabajevaitė L.** Lietuvos socialinė transformacija. 1990 – 1997 metai. Vilnius: VU, 1999, 137 p.
49. **Самсонов Н., Бараникова Н., Строкова Н.** Финансы на микроуровне. Москва: Высшая школа, 1998. - ISBN 5-16-000913-2 . -192 с.
50. **Tiažkijus V.** Darbo ir socialinės teisės santykio problema: teorija ir praktika. *Verslo ir teisės aktualijos*, 2010, 5(2).
51. Valstybinio socialinio draudimo fondo valdyba prie LR SADM: [www.sodra.lt](http://www.sodra.lt)
52. Valstybinio socialinio draudimo ir pensijų sistemos pertvarkos koncepcija (LR Vyriausybės 2010-06-28 posėdžio sprendimo priedas);
53. Valstybinio socialinio draudimo fondo valdybos bukletas „Skaičiai ir faktai 2005-2009“; [www.sodra.lt](http://www.sodra.lt), [žiūrėta 2012-02-24];
54. VSDF valdyba prie SADM. Valstybinis socialinis draudimas: statistiniai duomenys 2010 m. , 2011. [www.sodra.lt](http://www.sodra.lt), [žiūrėta 2012-02-24];

## ANOTACIJA LIETUVIŲ IR ANGLŲ KALBOMIS

**Paryngovskaja L.** Socialinis draudimas ir socialinė parama. Finansavimo šaltiniai bei įtaka Lietuvos finansų sistemai / Finansų valdymo magistro baigiamasis darbas . Vadovas doc. dr. M. Strumskis. - Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, Ekonomikos ir finansų valdymo fakultetas, 2012. – 75 p.

### ANOTACIJA

Magistro baigiamajame darbe išanalizuoti ir įvertinti socialinis draudimas ir socialinė parama instituciniu ir ekonominiu požiūriu, finansavimo šaltiniai bei įtaka Lietuvos finansų sistemai, iškeltos socialinio draudimo ir socialinės paramos aktualios problemos bei pateikti siūlymai, kaip šias problemas spręsti. Pirmoje darbo dalyje teoriniu ir teisiniu aspektais tiriama valstybės finansų sistema, valstybės socialinės apsaugos sistemos turinys, socialinis draudimas ir socialinė parama. Antrame skyriuje pagrindžiama tyrimo problema, pagrindžiami tyrimo metodai, pateikiamas tyrimo instrumentarijus. Trečiame skyriuje įvertinama socialinio draudimo ir socialinės paramos sistemų ekonominė įtaka valstybės finansams bei pateikiami pasiūlymai dėl sistemų tobulinimo.

**Pagrindiniai žodžiai:** valstybės finansai, biudžetas, socialinė apsauga, socialinė parama, socialinis draudimas.

**Paryngovskaja L.** Social insurance and social welfare. Sources of financing and effects on the financial system of Lithuania / Master's Work in Finance Management. Supervisor assoc. dr. M. Strumskis. - Vilnius: Faculty of Economics and Finance Management, Mykolas Romeris University, 2012. –75 p.

### ANOTATION

Master's thesis analyses and evaluates social insurance, social welfare from the institutional and economic point of view, financing sources and effects on the Lithuanian financial system, as well as unveils social insurance and social welfare relevant problems and makes suggestions how to solve these issues. The first part investigates theoretical aspects and legal framework of public finances, social security system content, social insurance and social welfare. The second part justifies the research problem, based on survey methods and lists study instrumentation. The third part assesses social insurance and social welfare systems, the economic impact on public finances and provides suggestions for system improvement.

**Key Words:** public finance, budget, social security, social welfare, social insurance.



**Paryngovskaja L.** Socialinis draudimas ir socialinė parama. Finansavimo šaltiniai bei įtaka Lietuvos finansų sistemai / Finansų valdymo magistro baigiamasis darbas . Vadovas doc. dr. M. Strumskis. - Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, Ekonomikos ir finansų valdymo fakultetas, 2012. – 75 p.

## SANTRAUKA

Finansų valdymo magistro baigiamojo darbo temos naujumą ir aktualumą apibrėžia ta aplinkybė, kad socialinio draudimo ir socialinės paramos, kaip socialinės apsaugos priemonių simbiozės, įtakos valstybės finansams tema nebuvo nuodugnai nagrinėta mokslininkų ir valdžios institucijų.

**Tyrimo problema.** Kokią įtaką turi socialinis draudimas ir socialinė parama Lietuvos valstybės finansų sistemai?

**Tyrimo objektai:** Lietuvos valstybės finansų sistema, socialinio draudimo ir socialinės paramos sistemos.

**Tyrimo tikslas** – instituciniu ir ekonominiu požiūriu įvertinti socialinio draudimo ir socialinės paramos sistemų įtaką valstybės finansams.

### Uždaviniai:

1. Išnagrinėti mokslinėje literatūroje pateikiamus finansų sistemos apibrėžimus bei pagrindinius aspektus;
2. Išnagrinėti mokslinėje literatūroje pateikiamus svarbiausius socialinio draudimo ir socialinės paramos aspektus, teisinį reglamentavimą,
3. Identifikuoti svarbiausias spręstinas problemas;
4. Išnagrinėti socialinio draudimo ir socialinės paramos finansavimo šaltinius;
5. Įvertinti socialinio draudimo ir socialinės paramos ekonominę įtaką valstybės finansų sistemai.
6. Pateikti pasiūlymus dėl socialinio draudimo ir socialinės paramos sistemų tobulinimo.

**Darbo struktūra.** Darbą sudaro trys skyriai. Pirmame skyriuje pateikiami finansų sistemos, socialinio draudimo ir socialinės paramos teoriniai ir teisiniai aspektai, šių sistemų problemos. Antrame skyriuje pagrindžiama tyrimo problema, pagrindžiami tyrimo metodai, pateikiamas tyrimo instrumentarijus. Trečiame skyriuje įvertinama socialinio draudimo ir socialinės paramos sistemų ekonominė įtaka valstybės finansams bei pateikiami pasiūlymai dėl sistemų tobulinimo.

**Tyrimo metodika.** Taikyta lyginamoji ir loginė analizė, naudotasi aprašomosios statistikos metodais (grafiniai duomenų vaizdavimo metodai, skaitinės duomenų charakteristikos), laiko eilučių, mokslinės literatūros, teisinių dokumentų, valdžios institucijų ataskaitų analize ir apibendrinimu.

**Išvados:** Valstybės finansų sistemą sudaro 4 grandys: nacionalinis biudžetas, nebiudžetiniai fondai, valstybės kreditas ir valstybinių įmonių finansai. Socialinis draudimas finansuojamas socialinio draudimo įmokomis, kurias moka darbuotojai, darbdaviai ir kiti apdrausti asmenys. Socialinė parama finansuojama iš valstybės biudžeto per savivaldybes. Socialinės apsaugos, kuri apima socialinį draudimą ir socialinę paramą, išlaidos sudaro didžiausią valstybės išlaidų dalį – 40 %.

**Pasiūlymai:** 1. Teisiškai reglamentuoti socialinės apsaugos sistemos, socialinio draudimo sistemos, socialinės paramos sistemos apibūdinimus bei posistemų klasifikaciją; apibrėžti socialinės apsaugos ir socialinio draudimo principus; 2. Patikslinti valstybės biudžeto išlaidų klasifikacijoje valstybės funkcijos „Socialinė apsauga“ išlaidų rūšis, atskiriant socialinio draudimo ir socialinės paramos išlaidas. 3. Pertvarkyti socialinio draudimo išmokų skaičiavimą taip, kad draudiminės išmokos būtų labiau susijusios su asmenų įmokėtomis draudiminėmis įmokomis.

**Paryngovskaja L.** Social insurance and social welfare. Sources of financing and effects on the financial system of Lithuania / Master's Work in Finance Management. Supervisor assoc. dr. M. Strumskis. - Vilnius: Faculty of Economics and Finance Management, Mykolas Romeris University, 2012. –75 p.

## SUMMARY

The novelty of thesis topic defines the fact that social insurance and social welfare as symbiosis of social protection measures, which affect public finances, have not been thoroughly examined by scientists and government agencies.

**The research problem.** What influence has social insurance and social welfare for Lithuania's public finance system?

**Research objects:** Lithuanian financial, social insurance and social welfare systems.

**Research aim** – institutional and economic assessment of the social insurance and social welfare systems on public finances.

**Objectives:**

1. To examine financial system definitions and key aspects in scientific literature;
2. To examine legal regulation of the most important social insurance and welfare aspects.
3. To identify the most actual problems;
4. To examine social insurance and welfare funding sources.
5. To evaluate social insurance and welfare economic impact on public finance system.
6. To propose improvements for social insurance and welfare systems.

**Work structure.** The work consists of three parts. The first part presents financial system, social insurance and social welfare theoretical and legal aspects as well as its problems. The second part justifies research problem, selects relevant research methods and presents research instrumentation. The third part evaluates social insurance and social welfare economic influence on public finance sector and proposes some solution for this system improvement.

**Research methods.** It was applied comparative and logical analysis as well as descriptive statistical methods (graphical data visualization methods, characteristics of the numerical data) time series, scientific literature, legal documents; government institution summary reports generalization and analysis.

**Conclusion:** National financial system consists of 4 units: national budget, non-budget funds, national credit and national companies finance. Social insurance is being financed by social insurance instalments paid by employees, employers and other insured bodies. Social welfare is being financed by national budget through local municipalities. Social security and welfare cost constitutes the largest national expenditure part – 40%.

**Proposals:** 1. Legally regulate social insurance and welfare systems characterization and classification of subsystems: to define social insurance and welfare principles. 2. To separate government expenditure classification of “Social Insurance” into two parts social insurance and welfare costs. 3. To rearrange social pay-outs calculation system which would be associated with the amount of personal social insurance instalments.

## PRIEDAI

### 1 Priedas.

#### 2009 m. paskolos

Vyriausybės nutarimo data ir numeris	Iš valstybės vardu pasiskolintų lėšų skirta suma, palūkanų norma ir panaudojimo tikslas	Paskolos gražinimas
2009 m. balandžio 15 d. Nr. 263 (Žin., 2009, Nr. 43-1665)	iki 420 mln. litų paskola iki 2016 m. gruodžio 20 d. už palūkanų normą, lygią 2009 metų I ketvirčio Lietuvos Respublikos valstybės išdo vekselių, išleistų litais aukciono būdu, metinių palūkanų normų svertiniam vidurkiui (7,94 procento), Valstybinio socialinio draudimo fondo valdybos pinigų srautams subalansuoti	Paskola pradedama gražinti nuo 2013 m. sausio 20 d. ir gražinama lygiomis dalimis kiekvieną mėnesį
2009 m. liepos 1 d. Nr. 662 (Žin., 2009, Nr. 79-3291)	iki 715 mln. litų paskola iki 2016 m. gruodžio 20 d. už palūkanų normą, lygią 2009 metų I ketvirčio Lietuvos Respublikos valstybės išdo vekselių, išleistų litais aukciono būdu, metinių palūkanų normų svertiniam vidurkiui (7,94 procento), valdybos pinigų srautams subalansuoti	Paskola pradedama gražinti nuo 2013 m. sausio 20 d. ir gražinama lygiomis dalimis kiekvieną mėnesį
2009 m. rugsėjo 2 d. Nr. 944 (Žin., 2009 Nr. 106-4425)	iki 300 mln. litų paskola iki 2016 m. gruodžio 20 d. už palūkanų normą, lygią 2009 metų II ketvirčio Lietuvos Respublikos valstybės išdo vekselių, išleistų litais aukciono būdu, metinių palūkanų normų svertiniam vidurkiui (8 procentai), valdybos pinigų srautams subalansuoti	Paskola pradedama gražinti nuo 2013 m. sausio 20 d. ir gražinama lygiomis dalimis kiekvieną mėnesį
2009 m. rugsėjo 30 d. Nr. 1189 (Žin., 2009, Nr. 118-5066)	iki 460 mln. litų paskola iki 2019 m. gruodžio 20 d. už palūkanų normą, lygią 2009 metų II ketvirčio Lietuvos Respublikos valstybės išdo vekselių, išleistų litais aukciono būdu, metinių palūkanų normų svertiniam vidurkiui (8 procentai), valdybos pinigų srautams subalansuoti (iki 360 mln. litų Užimtumo fondui)	Paskola pradedama gražinti nuo 2017 m. sausio 20 d. ir gražinama lygiomis dalimis kiekvieną mėnesį
2009 m. spalio 28 d. Nr. 1384 (Žin., 2009, Nr. 130-5651)	iki 1 025 mln. litų paskola iki 2019 m. gruodžio 20 d. už palūkanų normą, lygią 2009 metų III ketvirčio Lietuvos Respublikos valstybės išdo vekselių, išleistų litais aukciono būdu, metinių palūkanų normų svertiniam vidurkiui (7,72 procento), šios valdybos pinigų srautams subalansuoti	Paskola pradedama gražinti nuo 2017 m. sausio 20 d. ir gražinama lygiomis dalimis kiekvieną mėnesį
2009 m. gruodžio 23 d. Nr. 1698 (Žin., 2009, Nr. 153-6925)	iki 1 353 mln. litų paskola iki 2019 m. gruodžio 20 d. už 7,801 procento metinę palūkanų normą šios valdybos pinigų srautams subalansuoti	Paskola pradedama gražinti nuo 2017 m. sausio 20 d. ir gražinama lygiomis dalimis kiekvieną mėnesį

#### 2010 m. paskolos

Vyriausybės nutarimo data ir numeris	Valstybės vardu pasiskolintų lėšų suma, skirta VSDFV, palūkanų norma ir panaudojimo tikslas	Paskolos gražinimas
2010 m. rugsėjo 8 d. Nr. 1269 (Žin., 2010, Nr. 107-5511)	iki 375 mln. litų paskola iki 2015 m. gruodžio 20 d. už 5,351 procento metinę palūkanų normą Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto pinigų srautams subalansuoti	Paskola pradedama gražinti nuo 2013 m. sausio 20 d. ir gražinama lygiomis dalimis kiekvieną mėnesį
2010 m. gruodžio 22 d. Nr. 1791 (Žin., 2010, Nr. 152-7744)	iki 980 mln. litų paskola iki 2020 m. gruodžio 20 d. už 4,911 procento metinę palūkanų normą Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto pinigų srautams subalansuoti	Paskola pradedama gražinti nuo 2018 m. sausio 20 d. ir gražinama lygiomis dalimis kiekvieną mėnesį