

Aktyvios įtraukties apribojimai ir socialinių paslaugų vaidmuo: Lietuvos atvejis

BOGUSLAVAS GRUŽEVSKIS

Vilniaus universitetas, Universiteto g. 3, 01513 Vilnius, Lietuva
El. paštas boguslavas.gruzevskis@fsf.vu.lt

SANDRA KRUTULIENĖ, RASA MIEŽIENĖ

Lietuvos socialinių mokslų centro Sociologijos institutas, A. Goštauto g. 9, 01108 Vilnius, Lietuva
El. paštas: sandra.krutuliene@dsti.lt; rasa.zabarauskaite@dsti.lt

Pasaulyje, ypač išsivysčiusiose šalyse (EBPO), vis plačiau naudojamos aktyvios įtraukties politikos priemonės. Kryptingiausiai ir nuosekliausiai ši koncepcija yra taikoma ES šalyse, atskiros valstybės aktyvinimo politikos priemonėms finansuoti išleidžia per 1 % nacionalinio BVP. Ši koncepcija ne mažiau žinoma ir už Atlanto, ji analizuojama kaip *workfare* modelio pagrindas. Aktyvios įtraukties koncepcija siejama su socialinės įtraukties ir dalyvavimo darbo rinkoje darbingo amžiaus asmenų, patiriančių skurdą ar socialinę atskirtį, skatinimu. Šis straipsnis yra antrasis autorių darbas, analizuojantis aktyvios įtraukties koncepciją ir jos realizavimą Lietuvoje. Straipsnyje analizuojamas šios koncepcijos turinys, akcentuojant aktyvios įtraukties apribojimus ir kritiką iš dešiniųjų bei kairiųjų politikos atstovų, plačiau nagrinėjamos socialinės paslaugos ir jų vieta aktyvios įtraukties koncepcijoje. Praktinėje straipsnio dalyje aptariama Lietuvos 2009–2019 m. aktyvios įtraukties strategijos socialinių paslaugų dimensija. Atliktos analizės pagrindu daroma išvada, kad įgalinančių paslaugų prieinamumas Lietuvoje yra nepakankamas, nors nuo 2009 m. ir stebimi teigiami minėtų paslaugų prieinamumo ir aprėpties pokyčiai.

Raktažodžiai: aktyvi įtrauktis, įtrauki darbo rinka, socialinės paslaugos, socialinė politika

ĮVADAS

Visos ES valstybės narės 2008 m. priėmė Europos Komisijos (EK) aktyvios įtraukties (AĮ) rekomendaciją, įsipareigodamos įgyvendinti AĮ strategijas¹ savo šalyse. AĮ siekiama sudaryti galimybes labiausiai pažeidžiamiems asmenims visapusiškai dalyvauti visuomenės gyvenime,

¹ 2008 m. gruodžio 16–17 d. Europos Tarybos išvados dėl bendrų aktyvios įtraukties principų siekiant geriau kovoti su skurdu.

įskaitant ir darbo rinką. Rekomendacijoje nurodoma, kad AĮ skatinimas – viena iš prioritetinių socialinės politikos krypčių ES lygiu (EC 2013). Praėjus ketveriems metams po rekomendacijos priėmimo, EK įvertino AĮ įgyvendinimo pažangą ES šalyse. Iš paskelbtų šalių ataskaitų buvo akivaizdu, kad įgyvendinant integruotą AĮ strategiją buvo padaryta tik nedidelė pažanga. Esant tokiai situacijai, EK paskelbė komunikatą dėl plėtros paketo, ragindama valstybes nars nedelsiant įgyvendinti 2008 m. rekomendaciją dėl AĮ (Frazer, Marlier 2013). Vėlesniais metais buvo parengti susiję dokumentai, kuriais siekiama paskatinti AĮ strategijos įgyvendinimą, vienas tokių – 2012 m. priimtas Socialinio investavimo paketas (SIP), kuriame pateikiamos rekomendacijos šalims, siekiančioms modernizuoti gerovės sistemas. Pažymėtina, kad AĮ yra pagrindinis socialinių investicijų modelio elementas (EP 2012).

AĮ sąvoka siejama su socialinės įtraukties ir dalyvavimo darbo rinkoje skatinimu darbingo amžiaus asmenims, patiriantiems skurdą ar socialinę atskirtį. Skiriami du pagrindiniai AĮ koncepcijos tikslai – remti ir skatinti galinčių dirbti individų įsitraukimą į darbo rinką; remti ir skatinti negalinčių dirbti asmenų įsitraukimą į visuomenę. Šie tikslai keliami atsižvelgiant į tai, kad ilgalaikės socialinės atskirties kaina yra neabejotinai didesnė nei integracijos kaina (Frazer, Marlier 2013). AĮ strategija apima tris elementus, kurie turi būti įgyvendinami integruotai, tai – adekvačių pajamų užtikrinimas, įtraukti darbo rinką ir galimybė naudotis kokybiškais viešosiomis ir socialinėmis paslaugomis (VSP).

Kokybiškos paslaugos yra mažiausia dėmesio sulaukianti AĮ strategijos kryptis. Apžvelgiant mokslinę literatūrą AĮ tema, pastebima, kad daugiausia mokslininkų ir tyrėjų dėmesio skiriama pirmosioms dviem AĮ strategijos kryptims (Künzel 2012; Clegg 2013; Lazutka 2014; Marchal, Mechelen 2015; Navickė 2015). Šios kryptys plačiau analizuotos ir ankstesniame autorių straipsnyje (Krutulienė ir kt. 2019). Nepaisant to, kad AĮ strategijos paslaugų kryptis sulaukia mažesnio susidomėjimo, būtent prieinamos ir kokybiškos viešosios ir socialinės paslaugos gali pastūmėti labiausiai nuo darbo rinkos nutolusį žmogų link darbo rinkos, o negalinti dirbti – link socialinės integracijos (Frazer et al. 2010). Iš kitos pusės, socialinės paslaugos, tarnaujančios AĮ strategijos įgyvendinimui, sukelia daugiausia diskusijų. Keista yra tai, kad kritika ateina tiek iš dešiniųjų, tiek iš kairiųjų pažiūrų atstovų (Bauman 2005; Giddens 2006; Mielczarek 2012; Raffass 2017 ir kt.).

Šiame straipsnyje siekiama pateikti išanalizuotą AĮ koncepcijos turinį, daugiau dėmesio skiriant jos raidos politiniam diskursui ir kritikai. Praktinėje straipsnio dalyje analizuojama Lietuvos 2009–2019 m. AĮ strategijos socialinių paslaugų dimensija, kuriai pirmajame anksčiau minėtame autorių straipsnyje buvo skiriamas tik minimalus dėmesys. Straipsnio tikslas – kritiškai įvertinti AĮ koncepciją ir apžvelgti socialinių paslaugų, būtinų palaikyti aktyvią socialinę ir ekonominę integraciją, prieinamumo pokyčius Lietuvoje 2009–2019 metais.

Analizei naudojami Lietuvos statistikos departamento (LSD), Eurostato, Europos Komisijos duomenų bazės (EC LMP), ŠVIS, Europos gyvenimo ir darbo sąlygų gerinimo fondo (Eurofound) tyrimų duomenys, jais siekiama parodyti VSP prieinamumo ir įtraukties darbo rinkos rodiklių tendencijas šalyje.

AKTYVIOS ĮTRAUKTIES KONCEPCIJOS ELEMENTAI, SOCIALINIŲ PASLAUGŲ VAIDMUO

AĮ politika stengiamasi užtikrinti orų gyvenimą asmenims, negalintiems dirbti, ir kokybiškas bei tvarias darbo vietas dirbantiems asmenims (EC 2017: 1). Siekiant iš darbo rinkos išstumtų, bet galinčių dirbti asmenų, kaip ir dirbančių bei negalinčių dirbti socialinės ir ekonominės

įtraukties, Europos Bendrijų Komisijos (EBK) 2008 m. priimtame komunikate (EBK 2008b) ir rekomendacijoje (EBK 2008a) išdėstomas AĮ strategijos poreikis ir nurodomos trys pagrindinės AĮ strategijos kryptys (tinkama finansinė parama; įtrauki darbo rinka; galimybė naudotis kokybiškais paslaugomis), kurias integruotai derinant tarpusavyje tikėtasi sumažinti skurdą ir socialinę atskirtį (Krutulienė et al. 2019).

Pirmoji AĮ strategijos kryptis – *tinkama finansinė parama* – siejama su individo „teise naudotis ištekliais ir gauti socialinę paramą, kad galėtų gyventi žmogaus orumo nemenkiantį gyvenimą“ (EBK 2008a: para. 4a). Galintiems dirbti asmenims minėta teisė derintina su sąlyga aktyviai įsitraukti į darbo rinką arba būti pasirengus profesiniam mokymuisi. Negalintiems dirbti asmenims numatoma taikyti ekonominės ir socialinės integracijos priemonės (EBK 2008a: para 4a).

Antroji AĮ kryptis – *įtrauki darbo rinka*. EK įtraukia darbo rinką apibrėžia kaip situaciją, kai visi darbingo amžiaus individai gali dirbti apmokamą darbą, ypač pažeidžiami ir nepalankioje padėtyje esantys žmonės. Įtrauki darbo rinka siejama su kliūčių dirbti pašalinimu ir pagalba įsitraukiant į darbo rinką bei kokybiškų darbo vietų užtikrinimu (EBK 2008a). Įgyvendinant šią strateginę kryptį, ypatinga svarba tenka aktyvioms darbo rinkos politikos (ADRP) priemonėms. Kalbant apie darbo rinką, paminėtini du egzistuojantys požiūriai į priklausomybės nuo socialinių išmokų mažinimą ir individų aktyvaciją. Vienas požiūris akcentuoja integraciją į darbo rinką skatinančias priemones – finansines ir nefinansines, kuriomis siekiama sumažinti kritinę darbo užmokesčio ribą² (Marchal, Mechelen 2015) ir motyvuoti asmenis įsitraukti į darbo rinką (Ludwinek et al. 2017). Kitas požiūris nukreiptas į žmogiškojo kapitalo formavimą per į socialinį investavimą orientuotas priemones, skirtas išplėsti asmenų gebėjimus (įgalinti asmenis) (Marchal, Mechelen 2015).

Trečioji kryptis – *galimybė naudotis VSP*. Prie tokių paslaugų priskiriamos socialinės paramos, užimtumo ir mokymo paslaugos, paslaugos vaiko priežiūros, ilgalaikės priežiūros ir sveikatos priežiūros srityse, socialinis būstas (EBK 2008a: para. 4c). Būtent socialinės ir ekonominės įtraukties politikai skirtų paslaugų prieinamumas ir kokybė bei šių paslaugų pritaikymas individų poreikiams turėtų užtikrinti tinkamą socialinę paramą asmenims ir palengvinti jų integraciją į darbo rinką (EBK 2008a: para. 4c). Neretai mokslininkai tokias paslaugas vadina „aktyvinančiomis“, „įgalinančiomis“ ar „į užimtumą orientuotomis“ paslaugomis (Clegg 2013). Aktyvinimas apima politinius sprendimus, priemones ir struktūras, siejančias žmones, kuriems gresia skurdas, atskirtis, su darbu ir kitomis prasmingomis visuomenės veiklos formomis.

VSP vaidmenį AĮ koncepcijoje labai padidino JAV socialinės politikos transformacija XX a. pabaigoje bei *workfare* modelio susiformavimas (Szarfenberg 2006). Galima teigti, kad aktyvinančių paslaugų poreikį paskatino galiojančio gerovės valstybės modelio (globojančios valstybės) nepakankamumas ir jo neatitikimas ekonominiams ir socialiniams poreikiams. *Workfare* (*work* + *welfare* iš anglų k.) modelis reiškia „valstybė, skatinanti dirbti“ (daugiausia nedirbančius socialinės paramos gavėjus). Jis irgi atspindi paternalistinį valstybės požiūrio pobūdį (visuomenė diktuoja daliai gyventojų kaip gyventi), jame naudojamos tiek drausminančios, tiek ir skatinančios priemonės. Darbas *workfare* modelyje suvokiamas plačiau, ne tik kaip apmokamo samdomo darbo kategorija, tai yra ir savanoriškas darbas arba dalyvavimas švietimo veikloje.

² Kritinė darbo užmokesčio riba (angl. *reservation wage*) – mažiausias darbo užmokesčio dydis, už kurį asmuo sutinka dirbti.

Paslaugų plėtrą socialinės apsaugos politikoje skatino šios nuostatos:

1. *Įsitikinimas, kad išmokos padidina nedarbo problemą ir ekonominę neveiklumą*, ypač tarp tų piliečių, kurie paprastai turi mažesnes įsidarbinimo galimybes ir gali pretenduoti tik į mažiau apmokamas darbo vietas. Psichologai ir sociologai atskleidė ir aprašė „išmokto socialinio bejėgiškumo“, „skurdo kultūros“ fenomenus, ekonomistai ir sociologai suformulavo dualios darbo rinkos teoriją, išskyrė *underclass* visuomenės kategoriją (Bauman 2005; Zabaraukaitė, Gruževskis 2015).

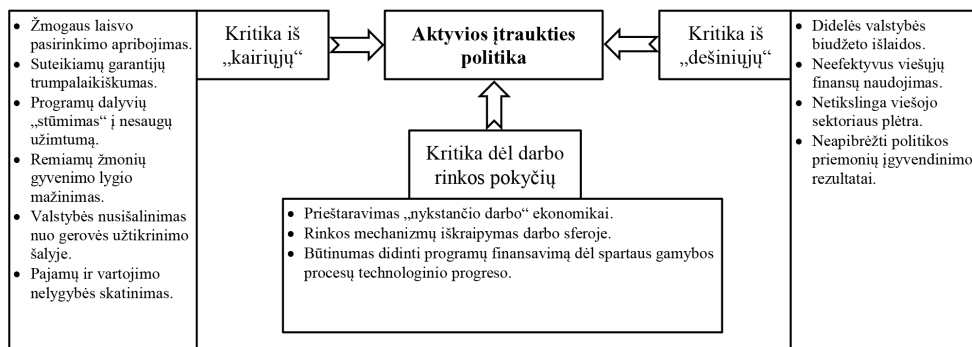
2. *Įsitikinimas, kad, norint įveikti neaktyvios gyventojų grupės priklausomybę nuo valstybės socialinės pagalbos, reikėtų ją mažinti* ir numatyti kriterijų, kuriais remiantis būtų galima ją pasinaudoti. Šiuo atveju galioja požiūris, kad socialinės pagalbos / paramos reikia nusipelnyti (Mielczarek 2012).

3. *Darbas neturėtų būti viena iš piliečių pasirinkimo galimybių, o gyvenimo būdas*. Dirbti turi kiekvienas, kuris gali dirbti (Szarfenberg 2006). AĮ koncepcijos panaudojimas reiškė perėjimą nuo tradiciškai suvokiamos „gerovės valstybės“ į „dirbti skatinančią valstybę“ (*workfare*).

4. *Užimtumas asmenims (dažniausiai neturtingiesiems) užtikrina ekonominę nepriklausomybę*. Dabar jau ne valstybė turi suteikti jiems orumą ir tinkamą gyvenimo lygį, bet jie patys sau. Tokią poziciją kritikavo A. Giddensas, akcentuodamas, kad socialinė gerovė nėra vien tik materialinių poreikių tenkinimas, bet ji turi apimti visus visuomenės gyvenimo kokybės aspektus (sveikatos ir aplinkos apsaugą, lygių galimybių užtikrinimą ir pan.) (Giddens 2006).

AKTYVIOS ĮTRAUKTIES KONCEPCIJOS KRITIKA

Jau minėjome įvade, kad AĮ koncepcija kritikuojama tiek dešiniųjų, tiek ir kairiųjų³ atstovų (Bauman 2005; Giddens 2006; Mielczarek 2012; Raffass 2017 ir kt.). Šiame skyrelyje detaliau apžvelgsime konkrečius kritikos argumentus ir bandysime objektyviai juos įvertinti. AĮ koncepcijos įgyvendinimo kritika apibendrinta 1 pav.



1 pav. Aktyvios įtraukties koncepcijos įgyvendinimo kritika

Šaltinis: sudaryta autorių.

³ „Dešinieji“ labiau pasisako už valstybės nesikišimą į socialinių ir ekonominių procesų raidą, mažesni viešąjį sektorių bei mažesnes išlaidas socialinės politikos reikmėms. „Kairieji“, atvirkščiai, kovoja už didesnę valstybės atsakomybę, užtikrinant šalies gyventojų gerovės lygį, didesnę persikirstymą ir harmoningą rinkos mechanizmų naudojimą.

Socialinės apsaugos politikos aktyvinimas buvo skatinamas siekio atkurti tinkamą pusiausvyrą tarp socialinės paramos gavėjų teisių ir pareigų. Liberalių valstybių visuomenėje augo nepasitenkinimas, kad tam tikros skurdžių gyventojų grupės buvo įpratusios pernelyg lengvai pasikliauti viešąja parama, jos nebuvo pasirengusios grąžinti visuomenei atitinkamą skolą ar bent pripažinti tokią pareigą (Raffass 2017). Analizuojant JAV, Australijos, Didžiosios Britanijos patirtį įgyvendinant *workfare* politiką, buvo pastebėta, kad nedarbo lygis nesumažėjo, kova su ilgalaikiu nedarbu, skurdu (ypač dirbančiųjų) irgi nedavė geresnių rezultatų, o taikomų priemonių socialinis poveikis buvo „regresyvus ir represinis“ (Raffass 2017). A. Giddensas pažymi, kad JAV aktyvinimo programos leido sumažinti socialinės paramos gavėjų skaičių iki 40 %, tačiau kai kurie statistiniai duomenys rodo, kad rezultatai nėra tokie geri, kaip gali atrodyti. Šalyje apie 20 % žmonių, kurie po aktyvinimo programų nedirba ir neturi savarankiško pajamų šaltinio: beveik trečdalis žmonių, kurie per metus rado darbą, vėliau grįžo į valstybės institucijas bedarbio pašalpai ar socialinėms išmokoms gauti (Giddens 2006).

Priešingai minėtiems mokslininkams, Skandinavijos šalių, Olandijos, Vokietijos, EBPO ir TDO ekspertai teigiamai vertina AĮ politikos efektyvumą ir pažymi, kad aktyvinimo programų ekonominės naudos analizėje turėtų būti atsižvelgiama ne tik į finansinius ir darbo rinkos parametrus, bet ir į socialinę naudą. Jei žmonėms, esantiems socialinių laiptelių apačioje, nepavyksta įgyvendinti numatomo perėjimo prie nuolatinio apmokamo darbo (aukštesnio lygio), bet jie sugeba pereiti prie savanorystės, tai turėtų būti vertinama teigiamai. Jie neperėjo nuo izoliacijos į oficialią darbo rinką, tačiau perėjo nuo nedalyvavimo prie dalyvavimo. Todėl apskaičiuojant visuomenės dalyvavimą turėtų būti taikoma platesnė logika. Aukštą AĮ (ypač ADRP priemonių) paslaugų naudą atskleidė ir TDO atliktas sisteminis palyginamasis tyrimas (Escudero 2015), kuris parodė šių priemonių naudą tiek mažinant nedarbą, tiek didinant užimtumą ir ekonominį aktyvumą.

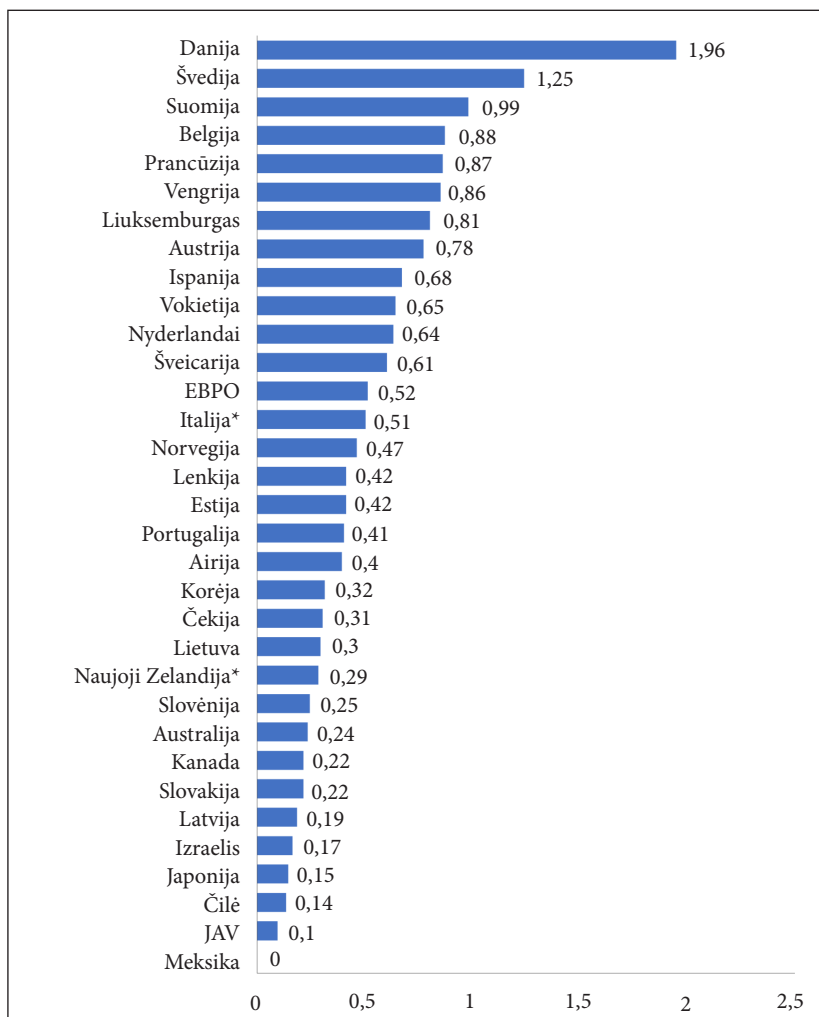
Nors AĮ koncepcija yra kritikuojama dėl riboto ir trumpalaikio poveikio, fragmentišku, žmogaus pasirinkimo laisvės apribojimo ir nepakankamų garantijų AĮ priemonių dalyviui ilgalaikėje perspektyvoje (Mielczarek 2012), tačiau pagrindiniai, conceptualaus pobūdžio argumentai retai yra pateikiami. Jų pagrindą sudaro tezė, kad AĮ politika perkelia socialinės apsaugos atsakomybę nuo valstybės ant privataus asmens. Finansinės paramos mažėjimas ir AĮ programų dalyvių įtraukimas į nesaugaus užimtumo darbo vietas dar labiau didina socialinę nelygybę šalies viduje ir tarp šalių (Bauman 2005).

Akcentuojama, kad AĮ priemonės dažniausiai nukreipia dalyvius į lanksčias (nesaugias) darbo vietas. Lanksčios darbo formos nesuteikia tiek stabilumo, kiek tradicinės, todėl laikinai ar sutrumpintą darbo laiką dirbantys asmenys yra mažiau apsaugoti nuo darbo praradimo, palyginti su dirbančiais visą darbo laiką (Jahn 2012).

Atskirai reikėtų aptarti „globalistų“ kritinius argumentus dėl AĮ paslaugų. Jų argumentų pagrindą sudaro „nykstančio darbo“ ekonomika (Rifkin 1995) ir tolstanti visiško užimtumo perspektyva. Tokioje situacijoje, jų nuomone, papildomo užimtumo skatinimas neturi prasmės ir nuolat reikalaus papildomų finansinių išteklių, nes vis labiau reikės kompensuoti darbo jėgos paklausos ir pasiūlos neatitikimą, ypač turint omenyje, kad aktyvinimo paslaugomis labiausiai naudojasi žemesnės kvalifikacijos darbuotojai. Tačiau Olandijos mokslininkai H. Vinkenas ir P. Esteris (2011) teigia, kad be tinkamų aktyvinimo paslaugų, didesnė dalis socialinės paramos gavėjų gali prarasti priėjimą prie darbo rinkos ir sudaryti atskirą atstumtųjų socialinį pogrupį. Kaina, kurią moka visuomenė už didelę nedalyvaujančių asmenų dalį, pagal Olandijos socialinį modelį, yra nepriimtina. Nesikišimas reikštų dviejų lygiagrečių kultūrų egzistavimą – dalyvaujančių ir nedalyvaujančių, nugalėtojų ir

pralaimėtojų. Ypač neigiamas tokios situacijos pasekmes iliustruoja padėtis Meksikoje, kur daugelyje teritorijų vyrauja nusikalstamumas, prievarta buityje, žmogaus teisių pažeidimai (Vinken, Ester 2011).

Nepaisant AĮ politikos priemonių kritikos, daugelyje pasaulio šalių šios priemonės yra plačiai taikomos, nuolat tobulinamos ir atitinkamai finansuojamos (2 pav.). Daugiausia lėšų šiems tikslams pasiekti skiria Skandinavijos šalys, Belgija ir Prancūzija. Iš Rytų ir Centrinės Europos šalių – išsiskiria Vengrija (0,86 %), Lenkija ir Estija (tik po 0,42 %). Tikslinga atkreipti dėmesį, kad JAV 2020 m. AĮ priemonių finansavimui skyrė vos apie 0,1 % nuo šalies BVP.



2 pav. Valstybės išlaidos aktyvinimo politikai 2017 m. (viešųjų išlaidų % nuo BVP)

* Pateikiami ankstesnių nei 2017 m. duomenys: Italija – 2015 m., Naujoji Zelandija – 2016 m.

Šaltinis: „Activation“, „OECD.Stat“ duomenų bazė: <http://www.oecd.org/employment/activation.htm>

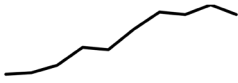
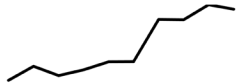
AKTYVIOJI ĮTRAUKTIES RODIKLIŲ VERTINIMAS

Pažymėtina, kad šiame straipsnyje pirmoji AĮ dimensija – tinkama finansinė parama – nebus analizuojama, o įtraukios darbo rinkos dimensija nagrinėjama minimaliai⁴. Didžiausias dėmesys šioje dalyje skiriamas trečiajai AĮ strategijos kryptčiai – kokybiškų ir prieinamų VSP užtikrinimui. Toliau bus apžvelgiami socialinei ir ekonominei politikai svarbių paslaugų prieinamumo ir kokybės pokyčiai šalyje 2009–2019 metais.

ADRP priemonės. Teigiamos tendencijos per pastarąjį dešimtmetį stebimos vertinant norinčiųjų dirbti aktyvinimo priemonių aprėptį. Per 2009–2018 m. dalyvaujančių ADRP priemonėse dalis 100-ai norinčiųjų dirbti asmenų išaugo dvigubai, taip pat beveik du kartus išaugo išlaidos šioms priemonėms (1 lentelė).

Išlaidų darbo rinkos politikos priemonėms didinimas ir dalyvaujančiųjų aprėpties didėjimas vertintina kaip teigiama tendencija, nors yra mažai duomenų apie šių priemonių efektyvumą. Kaip rodo pastarųjų metų ADRP priemonių įgyvendinimo veiksmingumo rodikliai (1 lentelė), ADRP priemonių efektyvumas nėra aukštas, aukštesnis yra trumpalaikis integracijos į darbo rinką efektyvumas, tačiau po dvejų metų šis rodiklis gana ženkliai sumažėja. Tokia situacija rodo išliekantį poreikį tobulinti ADRP priemones ir labiau pritaikyti jas individualiems asmenų poreikiams.

1 lentelė. Įtraukios darbo rinkos rodikliai Lietuvoje 2009–2020 metais

	2009	2018	Tendencija (2009–2018)	
Dalyvaujančių darbo rinkos politikos priemonėse dalis 100-ai norinčiųjų dirbti asmenų (%)*	5,6	12,9		
Išlaidos darbo rinkos politikos priemonėms (mln. eur.)*	52,9	100,4		
Aktyvios darbo rinkos politikos priemonių įgyvendinimo efektyvumas**	2017	2019	2020 (I ketv.)	
Asmenys, integruoti į darbo rinką, iš dalyvavusiųjų profesiniuose mokymuose (%)	Po 6 mėn.	71,5	72,6	71,2
	Po 24 mėn.	49,7	55,7	57,7
Asmenys, integruoti į darbo rinką, iš dalyvavusiųjų paramos mokymuisi ir remiamo įdarbinimo priemonėse (%)	Po 6 mėn.	68,6	66,4	66,3
	Po 24 mėn.	58,2	58,4	59,5

Duomenų šaltiniai: LSD, *EC LMP duomenų bazė [LMP_IND_ACTSUP], [LMP_EXPME\$LT]; ** Užimtumo tarnyba.

⁴ Šias dvi aktyvios įtraukties strategijos kryptis atspindintys rodikliai ir jų tendencijos Lietuvoje 2009–2018 m. išsamiai pristatyti ankstesniame S. Krutulienės, R. Miežienės ir B. Gruževskio (2019) straipsnyje. Aptariant darbo rinkos dimensiją, šiame straipsnyje nagrinėjami tik tie rodikliai, kurie nebuvo analizuoti 2019 metais.

Kokybiškos ir prieinamos VSP. 2015 m. atlikti A. G. Tøge ir M. Blekesaune'o tyrimai parodė, kad ypatingas dėmesys, vertinant VSP prieinamumą, turėtų būti skiriamas sveikatos priežiūros paslaugoms. Minėtų autorių atliktas longitudinalinis tyrimas (2008–2011 m., ES-28) atskleidė, kad prastos sveikatos asmenys patiria padidintą riziką tapti bedarbiais, todėl sveikatos priežiūros paslaugos yra vienos iš esminių integracijai į darbo rinką ir darbo vietai išlaikyti (Tøge, Blekesaune 2015). LSD duomenimis, per 2009–2017 m. vidutiniškai 2,8 % asmenų nurodė negavę reikiamų sveikatos priežiūros paslaugų dėl to, kad buvo per brangios, per toli arba per didelė laukiančiųjų eilė (2 lentelė). Kaip matyti 2 lentelėje, nors sveikatos priežiūros išlaidos, tenkančios vienam gyventojui 2009–2018 m., nuolat didėjo, nepakankamas sveikatos priežiūros paslaugų prieinamumas vis dar išlieka problema. Tokią tendenciją rodo ir tai, kad 2018 m., palyginti su 2009 m., asmens lėšomis dengiamos išlaidos už sveikatos priežiūrą išaugo 4,82 proc. punkto. Kaip parodė 2018 m. Valstybės kontrolės (VK) atliktas asmens sveikatos priežiūros paslaugų prieinamumo tyrimas, 55 % Lietuvos gyventojų pagrindine problema sveikatos priežiūros sistemoje laiko dideles eiles. Be to, palyginti su 2010 m., paslaugų prieinamumo vertinimas blogėjo (VK 2018).

2 lentelė. Socialinių paslaugų prieinamumo rodikliai Lietuvoje 2009–2019 metais

	2009	2018	2019	Tendencija 2009–2018 (2019)
Sveikatos priežiūra				
Asmenys, nurodę, kad jų sveikatos priežiūros paslaugų poreikiai nebuvo patenkinti (per brangu, per toli, didelė laukiančiųjų eilė) (%)*	3,1	2,2	1,4	
Asmens lėšomis dengiamos išlaidos už sveikatos priežiūrą (% nuo visų esamų sveikatos priežiūros paslaugų)*	26,82	31,64	–	
Sveikatos priežiūros išlaidos, tenkančios vienam gyventojui (Eur)*	626,4	1 061,2	–	
Lovų ligoninėse (be slaugos lovų) skaičius, tenkantis 10 tūkst. gyventojų	72,3	64,5	63,5	
Praktikuojantys gydytojai 100 tūkst. gyventojų*	385,4	459,7	–	
Ilgalaikė priežiūra / globa				
Sveikatos priežiūros išlaidos ilgalaikiai (sveikatos) priežiūrai (% nuo BVP)	0,67	0,53	–	
Socialinių paslaugų namuose gavėjų skaičius – senyvo amžiaus ir žmonės su negalia (asmenys)	13 554	17 845	20 276	
Pagalbos (globos) pinigų gavėjų skaičius (asmenys)	569	118	125	

2 lentelė. (Tęsinys)

	2009	2018	2019	Tendencija 2009–2018 (2019)	
Ikimokyklinis ugdymas					
Vaikai, dalyvaujantys ikimokykliniame ir priešmokykliniame ugdyme (% nuo 1–6 metų amžiaus vaikų)	59,7	73,8	–		
Vietų skaičius, tenkantis 100-ai vaikų, lankančių ikimokyklinio ugdymo įstaigas	98	106	–		
Vaikai iki 3 metų amžiaus, gaunantys formalią priežiūrą (1 valandą ar daugiau) (% nuo amžiaus grupės vaikų)*	11	20,8	26,6		
Vaikai iki 3 metų amžiaus, kurie nelankė ikimokyklinio ugdymo įstaigos ir buvo prižiūrimi tik tėvų (% nuo šios amžiaus grupės vaikų)*	31	11,7	12,1		
Suaugusiųjų mokymasis					
Mokymosi visą gyvenimą lygis (25–64 metų amžiaus gyventojai) (%)*	LT	4,6	6,6	7,0	
	EU-28	9,5	11,1	11,3	

Duomenų šaltiniai: LSD, *Eurostatas [tespm110], [tepsr_sp310], [TPS00044], [hlth_sha11_hchp], [tepsr_sp210], [TPS00207], [ilc_caparents], [sdg_04_60].

Kaip neigiamą tendenciją galima pažymėti ir lovų ligininėse skaičiaus, tenkančio 10 tūkst. gyventojų, mažėjimą (pastarasis skaičius 2009–2019 m. sumažėjo 12,2 %).

Lietuvoje menkai išvystyta pagyvenusių ir neįgalių asmenų ilgalaikės priežiūros / globos sritis. Eurostato duomenimis, Lietuvoje gyventojų, kurie nurodė, kad jiems buvo suteiktos sveikatos priežiūros paslaugos namuose, dalis 65 metų ir vyresnių amžiaus grupėje 2014 m. siekė 4,7 %, kai ES-28 vidurkis šioje amžiaus grupėje buvo 11,7 %. Sveikatos priežiūros išlaidos ilgalaikiai globai (kaip % nuo BVP) 2018 m., palyginti su 2009 m., sumažėjo 0,14 proc. punkto, be to, vangiai didėja ir socialinių paslaugų namuose gavėjų skaičius (2 lentelė). Pasak I. Matonytės ir kt. (2019: 84), Lietuvoje dauguma senyvo amžiaus žmonių vis dar prižiūrimi neformaliai, jais rūpinasi vaikai ir artimieji. Tyrimai rodo, kad formalios globos paslaugų prieinamumas yra susijęs su neformalių globėjų integracija į darbo rinką, pavyzdžiui, Norvegijoje atliktas tyrimas rodo, kad padidinta formalios globos paslaugų pasiūla sumažino neformalių globėjų, ypač dukterų, nedarbą (Løken et al. 2017).

Kita svarbi grandis, siekiant asmenų integracijos į darbo rinką, – ikimokyklinio ugdymo (IU) sistema. Švietimo valdymo informacinės sistemos (ŠVIS) duomenimis, IU sistema Lietuvoje aprėpia tik pusę 0–5 metų amžiaus vaikų (2015). IU dalyvaujančių vaikų (0–5 m.) dalis šalyje siekė 53,1 %, 2018 m. – 58,2 %. Vertinant 1–6 m. amžiaus vaikų dalyvavimą IU (kaip žinome, šešiamečiai vaikai jau privalo lankyti paruošiamąją grupę), matyti, kad šios amžiaus grupės IU aprėptis 2009–2018 m. nuolat didėjo ir 2018 m. sudarė 73,8 % (2 lentelė).

A. Čižauskaitė ir B. Gruževskis (2018) nustatė, kad IU įstaigų nelankymas labiau veikė moterų užimtumą, palyginti su vyrų, be to, nedirbantys tėvai rečiau buvo linkę naudotis IU įstaigų paslaugomis.

Siekiant įsidarbinti ir sukurti aukštesnę gyvenimo kokybę, itin svarbus yra suaugusiųjų dalyvavimas mokymosi procese. Eurostato ir LSD duomenys rodo, kad 2019 m. Lietuvoje mokymosi visą gyvenimą lygis buvo daugiau nei 1,5 karto mažesnis, palyginti su ES-28 šalių vidurkiu (ES-28 sudarė 11,3 %, Lietuvoje – 7,0 %). Kaimo gyventojų pastarasis rodiklis buvo dar mažesnis – 4,5 %.

Būtina pažymėti, kad AĮ politikos priemonės tikrai reikalauja papildomų viešųjų finansų, tačiau tokios išlaidos greitai atsiperka, jeigu įgyvendinami su ūkio poreikiais tinkamai koordinuojami veiksmai. Trumpalaikės, fragmentinės ir netinkamai finansuojamos priemonės dažniausiai tik iššvaisto finansinius išteklius ir mažai prisideda prie skurdo ir socialinės atskirties mažinimo.

IŠVADOS IR DISKUSIJA

AĮ politika sulaukia vis daugiau dėmesio. Pasaulyje, ypač išsivysčiusiose šalyse (EBPO), vis plačiau naudojamos AĮ politikos priemonės. Kryptingiausiai ir nuosekliausiai ši koncepcija yra taikoma ES šalyse (ką numato ir skatina atitinkami EK dokumentai), o atskiros valstybės aktyvinimo politikos priemonių finansavimui išleidžia per 1 % BVP (Danija, Švedija). Mūsų nuomone, AĮ politikos priemonių tinkamas finansinis aprūpinimas yra labai sudėtingas klausimas, nes siekiant finansavimo nuolat reikia įrodinėti jų efektyvumą ir reikalingumą. Tačiau tarp šių priemonių panaudojimo ir atitinkamų rezultatų egzistuoja 2–5 metų laiko atotrūkis, todėl po metų visada bus argumentų teigti, kad rezultatų nesimato (nepadidėjo užimtumas, nesumažėjo išlaidos socialinei paramai ir pan.) ar jie nepakankamai aukšti. Dėl šios priežasties galima daryti prielaidą, kad AĮ koncepcija yra kritikuojama autorių, kurie labiau rėmėsi pavyzdžiais šalių, kurios mažiau investuoja į aktyvinimo politikos priemones (Giddens 2006; Escudero 2015; Raffass 2017; tai patvirtina ir autorių atliktas Lietuvos situacijos vertinimas). Galima teigti, kad tose šalyse aktyvinimo priemonės tikrai yra mažiau efektyvios ir neduoda trokštamų rezultatų, nes jos yra nepakankamai finansuojamos (pagal apimtį, trukmę ir įvairovę). Ši priklausomybė reikalauja išsamesnių tyrimų ir kol kas gali būti vertinama tik kaip analitinė hipotezė.

Socialinės politikos mokslininkams ir politikams daug kontraversijų kelia AĮ priemonių rezultatų vertinimas ir net pačių rezultatų suvokimo problema. Tradiciškai, nuo XX a. 80-ųjų metų, dominavo ekonominio rezultatų vertinimo paradigma (paramos gavėjų skaičiaus sumažėjimas, užimtųjų skaičiaus padidėjimas, išlaidų socialinei paramai sumažėjimas ir pan.). Buvo vertinama investicijų į AĮ priemones grąža, socialinės paramos gavėjų įdarbinimo trukmė, jų sukuriama pridėtinė vertė ir pan. Tačiau nuo XXI a. pradžios mokslininkai vis dažniau akcentuoja ir tyrimų rezultatais įrodo (Borghans de Grip 2000; EC 2013; Escudero 2015), kad aktyvinimo programų ekonominės naudos analizėje turėtų būti atsižvelgiama ne tik į finansinius ir darbo rinkos rodiklius, bet ir į socialinę naudą. Apskaičiuojant aktyvinimo priemonių naudą visuomenėje turėtų būti taikoma platesnė logika. Tikslinga suvokti, kad socialinę atskirtį patyrusių grupių narių dalyvavimas bendruomenės gyvenime yra savaiminis turtas: jis naudingas aktyvinimo programos subjektams ir bendruomenėms, kuriose jie gyvena (Borghans de Grip 2000), ir žymia dalimi apsaugo bendruomenę nuo skurdo pasekmių bei nusikalstamumo.

Aukštą AĮ (ypač ADRP priemonių) paslaugų naudą atskleidė ir TDO atliktas sisteminis palyginamasis tyrimas (Escudero 2015), kuris parodė šių priemonių naudą tiek

mažinant nedarbą, tiek didinant užimtumą ir ekonominį aktyvumą. Būtina pažymėti, kad ADRP priemonių efektyvumas / nauda labai priklauso nuo jų organizavimo kokybės, t. y. suderinamumo tarp integruojamo / aktyvinamo asmens galimybių bei realių darbo rinkos (vietos bendruomenės) poreikių. Šiam suderinamumui pasiekti, dėl darbo rinkos frikcinių efektų⁵, reikalingas laikas ir pinigai bei aukšta dirbančio personalo darbo kokybė. Galima teigti, kad ADRP priemonės automatiškai neduoda aukšto efekto, kuris žymia dalimi priklauso nuo jų įgyvendinimo kokybės ir ekonominės raidos ciklo.

AĮ koncepciją kritikuoja ir dešiniųjų, ir kairiųjų pažiūrų mokslininkai bei politikai. „Dešiniųjų“ ji kritikuojama dėl didelių valstybės biudžeto išlaidų, neefektyvaus viešųjų finansų panaudojimo, nepakankamai apibrėžtų politikos įgyvendinimo rezultatų ir pan. „Kairieji“ ją kritikuoja dėl žmogaus laisvo pasirinkimo apribojimo, suteikiamų garantijų trumpalaikiškumo, aktyvinimo programų dalyvių „stūmimo“ į nesaugų užimtumą ir pan. Vienas iš stipresnių kritikos argumentų, mūsų nuomone, yra teiginys, kad AĮ koncepcija prieštarauja „nykstancio darbo“ ekonomikai. Vienas iš naujesnių balsų šiame kritikos chore yra nuostata, kad AĮ priemonės valstybę nušalina nuo gerovės užtikrinimo šalyje, visa atsakomybė perkeliama pačiam žmogui.

Paskutinė iš mūsų išskirtų pagrindinių AĮ koncepcijos įgyvendinimo netobulumų dimensijų yra susijusi su aktyvinimo paslaugų individualizavimu. Klientams pritaikytas teikiamų paslaugų individualizavimas reikalauja didelių administracinių gebėjimų, kad jis būtų faktiškai pritaikytas (Bredgaard, Larsen 2007). Iš kitos pusės, AĮ politikos kritikai mato čia pernelyg didelę paramos gavėjų išpareigojimų žalą jų teisėms. Siekdami socialinės paramos, AĮ programų klientai ne visada sąmoningai pasirašo individualius aktyvinimo planus, kurie ateityje apriboja jų pasirinkimus arba jie nevykdo numatytų veiklų. Apibendrinami turime pažymėti, kad AĮ politika reikalauja didelio organizacinio darbo, aktyvios komunikacijos tarp programų vykdytojų (tiek vertikaliame, tiek ir horizontaliame lygmenyse), nuolatinį mokymosi bei kvalifikacijos kėlimo galimybių ir su programų vykdytojais suderintos įgyvendinimo monitoringo sistemos. Straipsnyje pateikta medžiaga parodė, kad nėra universalių efektyvių sprendimų, todėl kiekvienoje teritorijoje, kiekvienai socialinei grupei tikslinga ieškoti specifinių aktyvavimo priemonių, atsižvelgiant į vietos darbo rinkos galimybes, vietos bendruomenės nuostatas, įgalinančių paslaugų prieinamumą ir disponuojamus finansinius išteklius.

Būtina pabrėžti, kad AĮ koncepcija neprieštarauja socialinės paramos išmokų mokėjimui, tačiau numato, kad išmokų mokėjimas tai tik pirmas veiksmas, kurį būtina papildyti ekonominio ir socialinio aktyvinimo paslaugomis, būtent paslaugoms turi būti skiriamas pagrindinis dėmesys.

Atlikta analizė parodė, kad įgalinančių paslaugų – socialinės paramos, švietimo (visų lygių), sveikatos priežiūros ir ilgalaikės priežiūros – prieinamumas Lietuvoje yra nepakankamas. Nepaisant to, kad 2009–2019 m. stebimi teigiami minėtų paslaugų prieinamumo ir aprėpties pokyčiai, paslaugų plėtra yra per lėta. Lietuvoje prastai išvystyta pagyvenusių asmenų ilgalaikės globos sritis, o IU, suaugusiųjų dalyvavimo mokymosi procese aprėptis nėra pakankama. Visa tai riboja žmogiškojo kapitalo vystymąsi ir nedidina individų galimybių sėkmingai integruotis į darbo rinką ir visuomenę.

Gauta 2020 12 15
Priimta 2021 05 04

⁵ Dėl darbo rinkos frikcinių efektų žr. plačiau 2010 m. Nobelio premijos ekonomikos srityje laureatų darbus (Diamond, Mortensen, Pissarides 2010).

Literatūra

1. Bauman, Z. 2005. *Work, Consumerism and the New Poor*. London: Cornwall.
2. Borghans, L.; de Grip, A. 2000. 'Skills and Low Pay: Upgrading or Overeducation?', in *Labour Market Inequalities, Problems and Policies of Low-Wage Employment in International Perspective*, eds. M. Gregory, W. Salverda, S. Bazen. Oxford: Oxford University Press, 198–223.
3. Bredgaard, T.; Larsen, F. 2007. 'Implementing Public Employment Policy: What Happens When Non-Public Agencies Take Over?', *International Journal of Sociology and Social Policy* 27(7/8): 287–300.
4. Clegg, D. 2013. *Dynamics and Varieties of Active Inclusion: A Five-Country Comparison. Work Package 5 – the National Arena for Combating Poverty*. University of Edinburgh.
5. Čižauskaitė, A.; Gruževskis, B. 2018. „Ikimokyklinių ugdymo paslaugų įtaka tėvų užimtumui Lietuvoje“, *STEPP: Socialinė teorija, empirija, politika ir praktika* 17: 74–91. Prieiga per internetą: <https://doi.org/10.15388/STEPP.2018.17.11932>
6. EBK. 2008a. „2008 m. spalio 3 d. Komisijos rekomendacija dėl iš darbo rinkos išstumtų asmenų aktyvios įtraukties“ 2008/867/EB, *Official Journal of the European Union* 307(11): 11–14.
7. EBK. 2008b. 2008 m. spalio 3 d. Komisijos komunikatas tarybai, Europos Parlamentui, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui dėl Komisijos rekomendacijos dėl iš darbo rinkos išstumtų asmenų aktyvios įtraukties (KOM(2008) 639 galutinis).
8. EC. 2017. *Commission Staff Working Paper on the Implementation of the 2008 Commission Recommendation on the Active Inclusion of People Excluded from the Labour Market. SWD(2017) 257 Final*. Brussels: European Commission.
9. EC. 2013. *Follow-up on the Implementation by the Member States of the 2008 European Commission Recommendation on Active Inclusion of People Excluded from the Labour Market – Towards a Social Investment Approach*. Brussels: European Commission.
10. Escudero, V. 2015. *Are Active Labour Market Policies Effective in Activating and Integrating Low-skilled Individuals? An International Comparison*. Geneva: International Labour Office.
11. European Parliament (EP). 2012. *European Parliament Resolution of 20 November 2012 on Social Investment Pact – as a Response to the Crisis*.
12. Frazer, H.; Marlier, E.; Nicaise, I. 2010. *A Social Inclusion Roadmap for Europe 2020*.
13. Frazer, H.; Marlier, E. 2013. *Assessment of the Implementation of the European Commission Recommendation on Active Inclusion: A Study of National Policies*. Synthesis Report. DOI: 10.2767/18362.
14. Giddens, A. 2006. *Sociologia*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
15. Jahn, J. E.; Riphahn, T. R.; Schnabel, C. 2012. 'Feature: Flexible Forms of Employment: Boon and Bane', *The Economic Journal* 122(562): 115–124.
16. Krutulienė, S.; Miežienė, R.; Gruževskis, B. 2019. „Aktyvios įtraukties koncepcija ir trajektorijos: Lietuvos atvejis“. *Filosofija. Sociologija* 30(4): 305–316. Prieiga per internetą: <https://www.lmaleidykla.lt/ojs/index.php/filosofija-sociologija/article/download/4156/3067?inline=1>
17. Künzel, S. 2012. 'The Local Dimension of Active Inclusion Policy', *Journal of European Social Policy* 22(1): 3–16. DOI: 10.1177/0958928711425270.
18. Lazutka, R. 2014. 'The Minimum Income Scheme Reform in Lithuania', *Ekonomika* 93(4): 24–40.
19. Løken, K. V.; Riise, J.; Lundberg, S. 2017. 'Lifting the Burden: Formal Care of the Elderly and Labor Supply of Adult Children', *Journal of Human Resources* 52(1): 247–271. DOI: 10.3368/jhr.52.1.0614-6447R1.
20. Ludwinek, A.; Dubois, H.; Anderson, R. 2017. *Reactivate: Employment Opportunities for Economically Inactive People*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
21. Marchal, S.; Mechelen, N. 2015. 'A New Kid in Town? Active Inclusion Elements in European Minimum Income Schemes', *Social Policy & Administration* 51(1): 171–194.
22. Matonytė, I.; Kazlauskaitė, R.; Poškutė, V. 2019. „Ilgalaikė senyvo amžiaus asmenų globa Lietuvoje: višumenės nuostatos ir paslaugų teikėjų požiūriai“, *STEPP: Socialinė teorija, empirija, politika ir praktika* 18: 74–95. Prieiga per internetą: <https://www.zurnalai.vu.lt/STEPP/article/view/12561/11051>
23. Mielczarek, M. 2012. 'Aktywna Polityka Społeczna (APS) – ideologia społecznej aktywności czy bierności?', in *Władza, sens, działanie. Studia wokół związków ideologii i edukacji*, eds. P. Rudnicki, M. Starnawski, M. Nowak-Dziemianowicz. Wrocław: WN DSW, 245–261.
24. Navickė, J. 2015. *The Role of Cash Social Benefits in Poverty Reduction in Lithuania: Discipline, Redistribute, Include, Invest*. Daktaro disertacija. Vilnius: Vilniaus universitetas.

25. Raffass, T. 2017. 'Demanding Activation', *Journal of Social Policy* 46(2): 349–365.
26. Rifkin, J. 1995. *The End of Work*. New York: G. P. Putnam's Sons. Prieiga per internetą: <https://pinguet.free.fr/rifkin1995.pdf>
27. Szarfenberg, R. 2006. *Aktywna polityka społeczna*. Warszawa: Instytut Polityki Społecznej, Uniwersytet Warszawski. Prieiga per internetą: <https://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/APS.pdf>
28. Tøge, A. G.; Blekesaune, M. 2015. 'Unemployment Transitions and Self-rated Health in Europe: A Longitudinal Analysis of EU-SILC from 2008 to 2011', *Social Science and Medicine* 143: 171–178. DOI: 10.1016/j.socscimed.2015.08.040.
29. Vinken, H.; Ester, P. 2011. *Social Activation Policy in the Netherlands Practices, Problems and Promises*. Prieiga per internetą: <https://henkvinken.nl/wp-content/uploads/2019/09/socialactivationinnlsep2011.pdf> (žiūrėta 2020-10-14).
30. VK. 2018. „Valstybinio audito ataskaita asmens sveikatos priežiūros paslaugų prieinamumas ir orientacija į pacientą“, iš *Valstybinio audito ataskaita Nr. VA-2018-P-10-1-10*. Vilnius: Valstybės kontrolė.
31. Zabarauskaitė, R.; Gruževskis, B. 2015. „Skurdo kultūros apraiškos socialinės paramos gavėjų grupėje“. *Filosofija. Sociologija* 2: 99–112.

BOGUSLAVAS GRUŽEVSKIS, SANDRA KRUTULIENĖ, RASA MIEŽIENĖ

Restrictions on Active Inclusion and the Role of Social Services: The Case of Lithuania

Summary

The use of active inclusion (AI) policies is steadily growing worldwide, especially among developed (OECD) countries. This concept is most consistently applied in EU countries, with some countries spending more than 1% of their GDP on the activation policies. This concept is also well-known in the countries of the American continent, where it stands as the basis of the workfare model. The concept of AI is linked to the promotion of social inclusion and participation in the labour market for people of working age experiencing poverty or social exclusion. This article is the second work of the authors analysing the concept of AI and its implementation in Lithuania. The article analyses the content of AI concept, placing more emphasis on the limitations of AI and criticism from the right-wing and the left-wing politicians. The article also examines the issue of social services and their place in the concept of AI. The empirical part of the article analyses different dimensions of social services in Lithuania during the period from 2009 to 2018(9). On the basis of the performed analysis, it is concluded that the availability of enabling services in Lithuania is insufficient, despite the fact that positive changes in the availability and coverage of the above-mentioned services have been observed since 2009.

Keywords: active inclusion, inclusive labour market, social services, social policy