

# Aktyvios įtraukties koncepcija ir trajektorijos: Lietuvos atvejis

SANDRA KRUTULIENĖ, RASA MIEŽIENĖ, BOGUSLAVAS GRUŽEVSKIS

Lietuvos socialinių tyrimų centras, A. Goštauto g. 9, 01108 Vilnius

El. paštas: sandra.krutulienė@dsti.lt; rasa.zabarauskaite@dsti.lt; boguslavas.gruzevskis@dsti.lt

---

Aktyvi įtrauktis sociologijos kontekste turi būti suvokiama ne tik kaip socialinės politikos elementas ar žmonių, ypač pažeidžiamų darbo rinkoje, socialinio ir ekonominio aktyvumo didinimo priemonė (mechanizmas), tačiau labiau kaip moderni gerovės valstybės politikos paradigma. Straipsnyje aptariama aktyvios įtraukties koncepcija, analizuojama jos įgyvendinimo trajektorija Lietuvoje bėgant laikui. Remiantis nacionalinių ir tarptautinių žinybų statistiniais duomenimis, analizuojamos dviejų iš trijų aktyvios įtraukties strategijos kryptys (adekvačių pajamų užtikrinimo ir įtraukties darbo rinkos) tendencijos šalyje. Dėl ribotos straipsnio apimties empirinėje dalyje neatšipindi socialinių paslaugų dimensija. Analizės duomenys rodo, kad 2009–2017 m. garantuojamų minimalių pajamų adekvatumas Lietuvoje nuolatos mažėjo, ir augo skirtumai tarp nevienodą šeiminių statusą turinčių asmenų. Dalies gyventojų, nedalyvaujančių darbo rinkoje, minimalūs poreikiai lieka nepatenkinti: nei vidutinis socialinės pašalpos, nei nedarbo išmokos dydis šalyje nesiekia absoliutaus skurdo ribos, o bedarbių skurdo rizikos lygis Lietuvoje 2018 m. buvo 62,3 %. Darbo rinka šalyje yra nepakankamai įtrauki: darbo užmokestis yra palyginti mažas (nors nuo 2016 m. kiekvienais metais augo 6 % ir daugiau) ir nemotyvuojantis dirbti, daug ne savo noru dalį darbo laiko dirbančių asmenų.

**Raktažodžiai:** aktyvi įtrauktis, adekvačios minimalios pajamos, įtrauki darbo rinka, socialinė politika

---

## ĮVADAS

Aktyvios įtraukties (toliau AĮ) kategorija akademinėje erdvėje atsirado jau XX a. pabaigoje (The State 1997). Iš dalies tai buvo susieta su naujais iššūkiais, su kuriais susidūrė tradicinė socialinė politika: skurdo kultūros paplitimas (Zabarauskaitė, Gruževskis 2015), nesimokančio ir nedarbingo jaunimo atsiradimas, skurdo spąstai ir kt. Taip pat galima teigti, kad AĮ koncepcijos atsiradimą paskatino gerovės valstybės transformacija (Karwacki et al. 2014), gerovės augimas ir socialiniai pokyčiai išsivysčiusiose šalyse, kuriems įtakos turi pasaulio ūkio globalizacijos procesai (The State 1997). Su šiais pokyčiais išryškėjo būtinybė užtikrinti pagarbą žmogaus orumui, numatytą Europos Sąjungos (toliau ES) sutartyje ir Visuotinėje žmogaus teisių deklaracijoje (Assessment 2012).

Pripažįstama, kad AĮ yra pagrindinė priemonė (priemonių sistema) mažinant skurdą ir socialinę atskirtį bei siekiant kitų socialinių tikslų šalyse (ne tik ES). Visų pirma galimybė

gauti tinkamas pajamas yra viena iš pagrindinių žmogaus teisių (Assessment 2012). Kita vertus, pakankamos minimalios pajamos traktuotinos kaip automatinis ekonomikos stabilizatorius. Tinkamos minimalių pajamų programos suteikia pažeidžiamoms grupėms saugumą (pajamų garantijas), reikalingą ieškant darbo ar įgyvendinant kitas integracijos priemones. Be minimalių pajamų užtikrinimo ir sąlygų integruotis į darbo rinką sudarymo, AĮ apima pagrindinių paslaugų, būtinų palaikyti aktyvią socialinę ir ekonominę integraciją, teikimą. Sumažintos galimybės naudotis minėtomis paslaugomis riboja naudos gavėjų teises ir galimybes gyventi visavertį gyvenimą, dirbti ir išsaugoti savo darbo vietas. Reikia pažymėti, kad šalys, labiausiai pasinaudoję AĮ koncepcijos praktiniais elementais (taikę integruotą metodą, remiantį galimybes gauti tinkamas kokybės darbą, paslaugas ir pajamas), su 2008–2009 m. krize susidorojo geriausiai (Assessment 2012).

Straipsnio tikslas – apžvelgti AĮ koncepcijos turinį, įvertinti AĮ rodiklių dinamiką ir tendencijas Lietuvoje 2009–2018 metais. Remiantis kiekybiniais rodikliais, siekiama įvertinti šalies socialinės apsaugos sistemos ir užimtumo politikos pokyčius, integruojant labiausiai pažeidžiamus asmenis į darbo rinką.

Straipsnio empirinių duomenų bazės yra Lietuvos statistikos departamento (toliau – LSD), Lietuvos užimtumo tarnybos, Sodros, SPIS (Socialinės paramos šeimai informacinė sistema), Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos (toliau – EBPO), ES statistikos agentūros „Eurostat“, Europos bendrijų komisijos (toliau EK) ir Darbo rinkos politikos duomenų bazės (toliau – EC LMP).

## AKTYVIOS ĮTRAUKTIES KONCEPCIJA

1992 m. birželio 24 d. Europos bendrijos taryba priėmė rekomendaciją Nr. 92/441/EEB dėl pakankamų išteklių ir socialinės paramos socialinės apsaugos sistemose, tapusiu tuo metu vienu svarbiausių Bendrijos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi politikos dokumentu. Praėjus daugiau nei dešimtmečiui po minėto dokumento priėmimo, prieita prie išvados, kad per pastarąjį dešimtmetį įvykusi socialinė pažanga nėra pakankama, nes skurdo ir socialinės atskirties problemos tapo dar sudėtingesnės. Tai paskatino EK imtis ryžtingesnių ir kompleksinių priemonių valstybėse narėse, kurios galėtų paskatinti „aktyvią įtrauktį“ tiek iš darbo rinkos išstumtų, bet galinčių dirbti, asmenų (neįgaliųjų, vyresnio amžiaus, specialiuosius poreikius turinčių asmenų ir pan.), tiek ir dirbančiųjų bei negalinčiųjų dirbti (Europos bendrijų komisija 2008b).

Sąvoka „aktyvi įtrauktis“ (angl. *active inclusion*) dažniau pradėta vartoti 2008 m., kai EK priėmė komunikatą (Europos bendrijų komisija 2008b) ir rekomendaciją (Europos bendrijų komisija 2008a) dėl iš darbo rinkos išstumtų asmenų aktyvios įtraukties. Šie dokumentai parodė, kad reikalinga išsami strategija, kurioje būtų integruotai derinamos trys strateginės kryptys: tinkamas pajamų rėmimas, įtrauki darbo rinką ir galimybės pasinaudoti kokybiškais paslaugomis. Pirmoji AĮ strategijos kryptis (*tinkama finansinė parama*) siejama su asmens „teise naudotis ištekliais ir gauti socialinę paramą“ (Europos bendrijų komisija 2008a). Antroji AĮ strategijos kryptis (*įtrauki darbo rinką*) orientuota į pagalbos „ieškant darbo, grįžtant į darbą arba tęsiant darbą“ užtikrinimą asmenims, „kurių būklė yra tinkama darbui“ (Europos bendrijų komisija 2008a). Trečioji kryptis (*galimybė naudotis kokybiškais paslaugomis*) nukreipta į socialinės ir ekonominės įtraukties politikai skirtų paslaugų prieinamumo ir kokybės didinimą bei pritaikymą asmens poreikiams (Europos bendrijų komisija 2008a). Taigi, AĮ politika siekiama užtikrinti orų gyvenimą negalintiems dirbti, ir kokybiškas bei tvarias darbo vietas dirbantiesiems (European Commission 2017: 1).

Minėtos trys AĮ strategijos kryptys turėjo tapti pagrindinės formuojant AĮ politiką ES šalyse narėse, modernizuojant socialinės apsaugos sistemas bei mažinant skurdą ir socialinę atskirtį. Kad būtų įgyvendinta AĮ, sukurtos prielaidos naudoti Europos socialinio fondo (ESF) lėšas: 2007–2013 m. programos periodu ES šalims narėms socialinei įtraukčiai buvo rekomenduota skirti 14 % visų ESF investicijų, nuo 2014 m. – ne mažiau 20 % ESF investicijų (European Commission 2017: 19).

## AKTYVIOS ĮTRAUKTIES TYRIMAI

AĮ politikos tyrimų, tiesiogiai analizuojančių AĮ diskursą, nėra daug. Daugiau dėmesio (užsienyje, kaip ir Lietuvoje) sulaukia pirmoji AĮ strateginė kryptis – adekvatus minimalių pajamų rėmimas. Lietuvoje minimalių pajamų apsaugos sistemą analizavo R. Lazutka (2014), į piniginių socialinių išmokų vaidmenį skurdo mažinimui gilinosi J. Navickė (2015), socialinių išmokų poveikį skurdo mažinimui nagrinėjo R. Balvočiūtė (2019), socialinės paramos sistemų sąlygas analizavo R. Matulionytė ir J. Navickė (2018). Užsienio literatūroje taip pat daug dėmesio skiriama minimalių pajamų sistemų analizei (Bahle, Hubl, Pfeifer 2011a, 2011b; Künzel 2012, Figari, Matsaganis, Sutherland 2013; Arlotti, Sabatinelli 2017). Tai tik dalis mokslininkų ir tyrėjų, kurie savo darbuose gilinasi į minimalių pajamų apsaugą.

Teoriškai AĮ analizavo S. Künzelis (2012). Jis, atsižvelgdamas į vyraujančią individo sampratą (individas kaip socialinis pilietis, klientas, naudos gavėjas, autonomiškas pilietis), išskyrė tris AĮ strategijas: į rinką orientuotą, biurokratinę ir dalyvaujančią strategijas (Künzel 2012: 5). Praktinį AĮ vertinimą pateikė H. Johanssono (Johansson et al. 2013) tyrimas, kuriame autoriai nagrinėjo nacionalinių AĮ modelių pritaikymą vietos AĮ politikai ir aiškinosi, kokią įtaką AĮ politikai įgyvendinti turi vietos valdžios autonomija ir kiti veiksniai skirtingose gerovės valstybėse.

S. Marchal ir N. Mechelen (2017) atliko reikšmingą tyrimą. Analizuodamos ES šalyse naudojamas AĮ strategijas, autorės išskyrė keturis pagrindinius AĮ vertinimo elementus – adekvačią piniginę paramą; įtraukią darbo rinką per skatinimą; įtraukią darbo rinką per įgalinimą; kokybiškas paslaugas (Marchal, Mechelen 2017: 177). Atlikę AĮ palyginamąją analizę šalyse, autorės priskyrė Lietuvą skatinančiam + AĮ tipui, kur, autorių įsitikinimu, didelis dėmesys skiriamas „finansinių paskatų, griežtų elgesio sąlygų ir plačiai apimančių socialinių paslaugų“ derinimui (Marchal, Mechelen 2017: 187). S. Marchal ir N. Mechelen (Ten pat 2017: 189) pabrėžė, kad Pietų ir Rytų Europos šalys didesnę dėmesį skiria skatinimui (naudojami nefinansiniai ir finansiniai stimulai, pvz., mažos pašalpos, griežti prieinamumo apribojimai arba griežtos laiko ribos, kurie mažina kritinę darbo užmokesčio ribą<sup>\*</sup> ir taip skatina įsitraukimą į darbo rinką) bei tiesioginiam aktyvinimui, kai Vakarų Europos šalyse daugiau dėmesio skiriama į žmogiškojo kapitalo didinimą nukreiptiems AĮ elementams.

EK ataskaita (European Commission 2013) apie AĮ strategijos vykdymą 2008–2012 m. taip pat yra viena iš pagrindinių informacijos apie AĮ ES šalyse šaltinių. Ataskaitoje įvertinta ES šalių narių pažanga dėl AĮ politikos, įvardijamos pagrindinės su pajamų rėmimu susijusios problemos (mažos socialinės pašalpos, nepakankamas jų įsisavinimas ir ribota aprėptis) ir pagrindiniai įtraukios darbo rinkos iššūkiai: dirbančių asmenų skurdas ir tam tikrais atvejais neskatinančios dirbti mokesčių ir pašalpų sistemos (European Commission 2013).

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

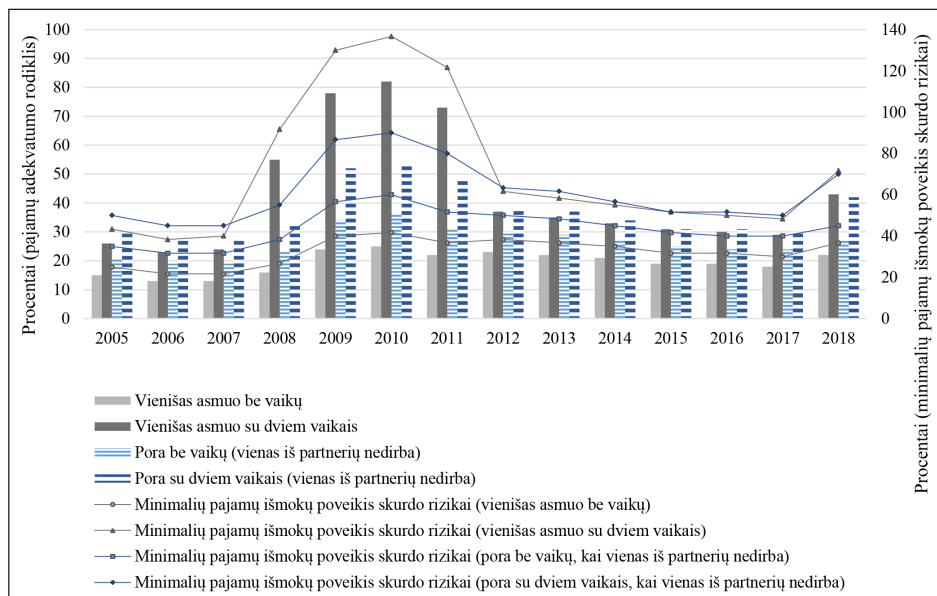
## AKTYVIOS ĮTRAUKTIES RODIKLIŲ VERTINIMAS

### Adekvaičių pajamų užtikrinimas

Adekvaičių pajamų užtikrinimas yra esminė AĮ strategijos kryptis. Minimalių pajamų sistema / schema sukuria saugumo tinklą labiausiai pažeidžiamiems asmenims, užtikrina jiems minimalų gyvenimo lygį ir sudaro sąlygas visapusiškai dalyvauti visuomenės gyvenime (Gerbery, Miklošovič 2018).

Vienas iš rodiklių, suteikiantis galimybes įvertinti minimalių pajamų sistemos efektyvumą, yra EBPO skaičiuojamas paramos minimalioms garantuojamoms pajamoms adekvatumo rodiklis (angl. *Adequacy of guaranteed minimum income benefits*) (toliau – pajamų adekvatumo rodiklis). Pagal EBPO metodiką, pajamų adekvatumo rodiklis nusako bedarbių šeimų pajamas, gaunamas iš minimalių pajamų schemų (procentinė išraiška nuo gyventojų disponuojamų pajamų medianos). Šį rodiklį iš dalies galima palyginti su skurdo riba, nes jis apibrėžiamas kaip fiksuota pajamų medianos procentinė dalis.

1 pav. parodyta, kad ekonominės krizės ir iš karto pokriziniu laikotarpiu (2008–2011 m.) pajamų adekvatumo rodiklis Lietuvoje buvo gana aukštas, t. y. garantuojamos minimalios pajamos pakilo, palyginti su gyventojų disponuojamų pajamų mediana, ir socialinio saugumo tinklas pasirodė esantis gana veiksmingas. Kartu išryškėjo skirtumai tarp skirtingą šeiminių statusą turinčių asmenų. 2009–2011 m., kai garantuojamų minimalių pajamų adekvatumo rodiklis buvo aukščiausias, vienišo asmens su dviem vaikais garantuojamos minimalios pajamos



**1 pav.** Pajamų adekvatumo rodiklio ir garantuojamų minimalių pajamų efekto skurdo rizikai kitimas 2005–2018 m. Lietuvoje (%)

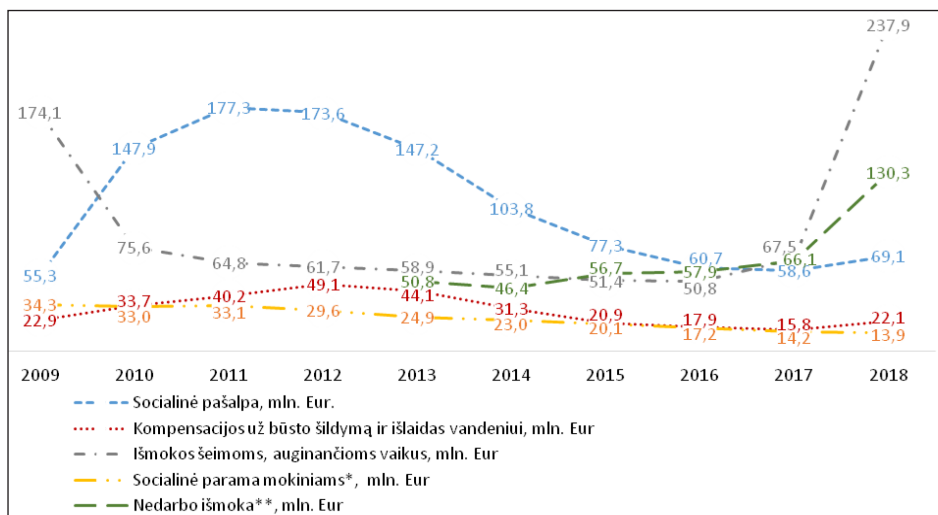
Pastaba: Skurdo rizikos lygis rodo, kokia dalis Lietuvos gyventojų gyvena namų ūkiuose, kurių ekvivalentinės disponuojamos pajamos yra mažesnės nei skurdo rizikos riba, kuri prilyginama 60 % ekvivalentinių disponuojamų pajamų medianos.

siekė vidutiniškai 77,7 % gyventojų disponuojamų pajamų medianos; du vaikus auginančios poros, kur vienas iš partnerių dirbo, – 51 %; vieno asmens – mažiau nei 30 % populiacijos disponuojamų pajamų medianos.

Duomenų šaltinis: EBPO Išmokų, mokesčių ir darbo užmokesčio duomenų bazė (OECD Benefits, taxes and wages database).

Atsigaunant šalies ekonomikai (2012–2017 m.), skirtingą šeiminių statusą turinčių asmenų garantuojamų minimalių pajamų adekvatumo rodiklių dydžiai skyrėsi mažiau, tačiau 2018 m. vėl ėmė didėti. Apibendrinant galima teigti, kad 2009–2017 m. garantuojamų minimalių pajamų adekvatumas Lietuvoje nuolatos mažėjo, be to, matomi ryškūs skirtumai tarp skirtingą šeiminių statusą turinčių asmenų. Svarbu, kad garantuojamų minimalių pajamų adekvatumo mažėjimo tendencija stebima ir kitose ES šalyse, o tai, EK duomenimis, reiškia, kad prastėja pašalpas gaunančių asmenų ir jų šeimų santykinis gyvenimo lygis, palyginti su likusios visuomenės dalies gyvenimo lygiu (European Commission 2016: 65). Kaip teigiamą tendenciją galima paminėti 2018 m. padidėjusius pajamų adekvatumo rodiklius Lietuvoje – tą galėjo lemti ir valstybės remiamų pajamų dydžio nuo 102 Eur iki 122 Eur padidinimas. Nuo šio dydžio priklauso socialinė parama mokiniais, socialinės pašalpos, kompensacijų už šildymą ir kitų išmokų dydis, deja, išlieka didelė diferenciacija tarp vienišų asmenų ir šeimų su vaikais. Jei šeimų su vaikais garantuojamos minimalios pajamos 2018 m. siekė vidutiniškai 70 % gyventojų disponuojamų pajamų medianos, tai vienišo asmens be vaikų – 36,7 % populiacijos disponuojamų pajamų medianos.

Kaip per pastarąjį dešimtmetį Lietuvoje kito socialinės paramos išlaidos skirtingoms socialinėms grupėms, matyti 2 pav. Prasidėjus ekonominei krizei, išlaidos šeimoms, auginančioms



**2 pav.** Išlaidos socialinei paramai pagal skirtingus paramos tipus 2009–2018 m. Lietuvoje (mln. / Eur)

Pastaba. Išmokų rūšys šeimoms, auginančioms vaikus: išmoka vaikui, vienkartinė išmoka vaikui, vienkartinė išmoka nėščiai moteriai, išmoka privalomosios karo tarnybos kario vaikui, globos (rūpybos) išmoka, vienkartinė išmoka įsikurti, išmoka besimokančio ar studijuojančio asmens vaiko priežiūrai ir kt.; šildymo išlaidų kompensacijos: už išlaidas būstui šildyti šilumą tiekiant centralizuotai ir kt. energijos ir kuro rūšims.

Duomenų šaltiniai: LSD, \* – Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos, \*\* – atvirieji Sodros duomenys.

vaikus, drastiškai sumažėjo ir itin išaugo išlaidos socialinėms pašalpoms. A. Poviliūno (2017) nuomone, krizės metu „iš socialinių pašalpų nuaustas tinklas turėjo sušvelninti krizės padarinius“, dėl to valstybės išlaidos saugumo tinklui padidėjo kelis kartus (Poviliūnas 2017: 109). Nuo 2013 m., atsigauvant šalies ekonomikai, išlaidos socialinėms pašalpoms ir kompensacijoms nuosekliai mažėjo.

Būtina paminėti 2018 m. Lietuvoje įvykusius socialinių išlaidų pokyčius, kuriuos lėmė pakeista kai kurių socialinių išmokų mokėjimo tvarka. 2018 m. padidėjo išmokos šeimoms, auginančioms vaikus. Pradėti mokėti vaiko pinigai – nuo 2018 m. sausio 1 d. kiekvienam vaikui, nepriklausomai nuo tėvų darbinio statuso ar turimų pajamų, vaiko pinigai siekė 30,02 Eur, nuo 2019 m. sausio 1 d. – 50,16 Eur. Vertinant 1 pav. pateikto pajamų adekvatumo rodiklio duomenis, matyti, kad 2018 m. išlaidos vaikams auginančioms šeimoms padidino atotrūkį tarp skirtingą šeiminių statusą turinčių asmenų. Mokslininkų teigimu, socialinės pašalpos skirtumai tarp skirtingą šeimoms statusą turinčių asmenų sukuria neaktyvumo spąstus vaikams auginančioms šeimoms, nes neskatina įsidarbinti, o vienišiesiems asmenims parama yra akivaizdžiai per menka ir neužtikrina jiems minimalaus gyvenimo lygio (Lazutka 2014).

Didelis pokytis matomas ir nedarbo draudimo išlaidų srityje (2 pav.). 2018 m. išlaidos nedarbo draudimo išmokoms, palyginti su 2017 m., padvigubėjo. Reikia pažymėti, kad nuo 2017 m. liepos 1 d. Lietuvoje buvo pakeista nedarbo draudimo išmokų mokėjimo tvarka, kuri leido padidinti darbo netekusių asmenų pajamas: nedarbo draudimo išmokų mokėjimo trukmė buvo pailginta nuo 6 iki 9 mėn., o nedarbo išmokos dydžio pastovioji dalis susieta su minimalia mėnesine alga (MMA) (23,27 % MMA).

Panašios tendencijos matyti ir analizuojant socialinės paramos gavėjų skaičių pagal skirtingus paramos tipus 2009–2018 m. Lietuvoje (1 lentelė). Didžiausias socialinės pašalpos gavėjų skaičius Lietuvoje buvo pasiektas 2011–2012 m. (apie 221 tūkst.), kai buvo fiksuotas ir didžiausias ilgalaikio nedarbo lygis šalyje (2 lentelė).

1 lentelė. Socialinės paramos gavėjų skaičius pagal skirtingus paramos tipus 2009–2018 m. Lietuvoje (tūkst.)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Socialinės pašalpos gavėjai	73,5	181,3	221,1	221,9	190,0	140,1	110,7	87,9	74,5	71,2
Būsto šildymo išlaidų, išlaidų geriamam ir / ar karštam vandeniui kompensacijų gavėjai*	130,3	166,5	220,9	198,8	204,9	188,5	144,6	129,8	97,3	178,1
Išmokos vaikui gavėjai*	495,3	152,0	117,3	107,1	99,1	88,0	76,3	66,1	141,9	529,0
Mokinių nemokamo maitinimo gavėjai	136,0	144,4	142,4	128,5	109,0	90,5	75,8	63,6		
Nedarbo išmokos gavėjai**					42,4	40,9	44,7	44,3	42,6	57,8

Duomenų šaltiniai: LSD, \* – SPIS, \*\* – atvirieji Sodros duomenys.

2 lentelė. Užimtumo ir nedarbo lygio rodikliai 2009–2018 m. Lietuvoje

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Užimtumo lygis, %	59,9	57,6	60,2	62,0	63,7	65,7	67,2	69,4	70,4	72,4
Nedarbo lygis, %	14	18,1	15,7	13,6	12	10,9	9,3	8,1	7,3	6,3
Ilgalaikio nedarbo lygis, %	3,3	7,4	8	6,6	5,1	4,8	3,9	3	2,7	2

Duomenų šaltinis: LSD.

Nuo 2014 m. (nepaisant vis dar aukšto bendro ir ilgalaikio nedarbo lygio šalyje) socialinės pašalpos gavėjų skaičius nuolatos mažėjo. Tai negali būti atsieta nuo 2012–2014 m. Lietuvoje vykdytos piniginės socialinės paramos pertvarkos, kai piniginės socialinės parama tapo savarankiška savivaldybių funkcija, finansuojama iš savivaldybių biudžeto lėšų (nepanaudotos socialinėms pašalpoms lėšos liko savivaldybėms). Dėl šių priežasčių sugriežtėjo socialinė kontrolė. A. Poviliūnas (2017) pažymi, kad būtent sugriežtėjusi socialinė kontrolė galėjo nulemti reikšmingą socialinės pašalpos gavėjų ir išlaidų socialinėms pašalpoms mažėjimą (po 2014 m.) (Poviliūnas 2017: 118). Atkreiptinas dėmesys, kad Lietuvos socialinės paramos sistema, remiantis R. Matulionytės, J. Navickės (2018) socialinės paramos griežtumo indekso skaičiavimais, yra viena iš griežčiausių ES. Tai lemia, kad didelės dalies gyventojų minimalūs poreikiai lieka nepatenkinti. Valstybės kontrolė 2019 m. atliko atvejo tyrimą. Buvo suskaičiuota namų ūkiams faktiškai suteikta socialinė parama (piniginė parama, paslaugos, lengvatos) ir kitos gautos pajamos (pvz.: darbo užmokestis, nuomos pajamos, bedarbio pašalpos ir kt.), nustatyta, kad tik 13 % atrinktų atvejų 2017 m. II pusmetį ir tik 14 % atvejų 2018 m. I pusmetį buvo užtikrinti minimalūs poreikiai (Valstybės kontrolė 2019).

Nuo 2016 m. LSD skaičiuoja absoliutaus skurdo ribą, kuri 2016 m. siekė 234 Eur, 2018 m. – 245 Eur per mėnesį. Kaip matyti, nei vidutinis socialinės pašalpos, nei nedarbo išmokos dydis šios ribos nesiekia. Tokia situacija rodo, kad socialinė parama neužtikrina asmenims minimalių poreikių.

## ĮTRAUKI DARBO RINKA

Antroji AĮ strategijos kryptis – įtrauki darbo rinka – apima daug veiksnių, pavyzdžiui, kokybiškos darbo vietos užtikrinimą, dirbančiųjų skurdo prevenciją, investavimą į žmogiškąjį kapitalą, aktyvių darbo rinkos politikos (toliau – ADRP) priemonių ir asmeninių paslaugų, tenkinančių poreikius, plėtrą. Ir nors įtraukią darbo rinką charakterizuojančių rodiklių yra labai daug (pvz., sukurtų naujų darbo vietų skaičius, darbo užmokestį charakterizuojantys rodikliai ir pan.), straipsnyje dėmesys skiriamas mokesčių / paramos sistemos skatinimui ilgesniu laikotarpiu. Mokslininkai pastebi, kad skatinamasis poveikis įsitraukti į darbo rinką yra susijęs su atotrūkiu tarp socialinės paramos ir darbo užmokesčio: esant didesniai atotrūkiui tarp socialinės paramos ir uždirbamų pajamų, atsiranda didesnis skatinamasis poveikis įsitraukti į darbo rinką (European Commission 2013).

Vienas iš rodiklių – neaktyvumo spąstai, kai ekonomiškai neaktyviam asmeniui nėra tikslinga dirbti, kadangi įsidarbinus prarandama teisė į socialinę pašalpą. Neaktyvumo spąstų rodiklis per 2009–2018 m. sparčiai mažėjo: vienišo asmens – 1,89 karto, vieno dirbančiojo su dviem vaikais – 3,4 karto (3 lentelė).



3 lentelė. Paskatas dirbti charakterizuojantys rodikliai Lietuvoje 2009–2018 m.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Neaktyvumo spąstai (vienišas asmuo)	49,2	49,8	49,1	34,7	34,3	32,2	32,0	29,9	25,9	25,9
Neaktyvumo spąstai (vienas dirbantis ir du vaikai)	91,3	91,3	91,3	33,2	36,1	38,0	40,5	43,1	44,5	26,5
Nedarbo spąstai	86,2	69,8	68,5	66,6	64,4	61,5	81,6	79,5	88,3	86,80
Mažo darbo užmokesčio spąstai (vienišas dirbantis ir neturintis vaikų asmuo)	26,4	26,3	26,4	26,5	26,7	26,8	27,1	27,3	27,4	
Mažo darbo užmokesčio spąstai (du vaikus auginantys sutuoktiniai, iš kurių tik vienas dirba)	92,4	92,3	92,4	85	85,2	82,9	77	60,2	42,7	
Dirbančiųjų skurdo lygis	10,3	12,6	9,5	7,6	9,1	8,3	9,9	8,5	8,5	8,1
Bedarbių skurdo rizikos lygis	53,6	56,1	53,0	54,4	61,0	62,6	62,3	60,5	61,5	62,3
Neaktyvių gyventojų skurdo rizikos lygis	32,8	30,6	28,5	24,5	24,3	24,2	30,0	35,5	37,8	32,7

Duomenų šaltinis: LSD.

Bedarbio motyvaciją pradėti dirbti apibūdinantis rodiklis – nedarbo spąstai. Remiantis LSD metodika, šis rodiklis parodo, kokią bruto darbo užmokesčio dalį sudaro darbuotojo mokamas gyventojų pajamų mokestis ir valstybinio socialinio draudimo įmokos, jam pradėjus dirbti ir nebegauant socialinių išmokų. Rodiklis skaičiuojamas vienam, neturinčiam vaikų, asmeniui, kuris uždirba 67 % vidutinio mėnesinio bruto darbo užmokesčio. Nedarbo spąstų rodiklis Lietuvoje 2009–2018 m. išliko aukštas, o 2017 m. jis buvo net 15 punktų didesnis, palyginti su ES-28 vidurkiu (3 lentelė). Aukštas rodiklis rodo, kad šalyje yra didelės paskatos likti bedarbiu, kadangi pajamos, gaunamos pradėjus dirbti, bus tik nedaug didesnės už išmokas, gaunamas nedirbant.

Nedarbo spąstų rodikliui įtakos menkai turėjo ir nuo 2013 m. birželio 1 d. ir nuo 2018 m. sausio 1 d. šalyje įsigalioję LR piniginių socialinės paramos nepasiturintiems gyventojams įstatymo Nr. IX-1675 pakeitimai. 2013 m. buvo numatyta, kad socialinės pašalpos gavėjui įsidarbinus, jeigu jis atitinka įstatyme nustatytas sąlygas, turi būti papildomai mokama 50 % dydžio socialinė pašalpa, tokiu būdu motyvuojant asmenį įsidarbinti (nuo 2019 m. sausio 1 d. socialinės pašalpos mokėjimas pratęstas nuo 6 iki 12 mėn.). Nuo 2018 m. sausio 1 d., siekiant skatinti piniginių socialinę paramą gaunančių žmonių motyvaciją dirbti, skiriant minėtą paramą, į šeimos (asmens) pajamas gali būti neįskaitoma dalis darbo užmokesčio (nuo 15 iki 35 %, atsižvelgiant į šeimos struktūrą). Nepaisant minėtų pakeitimų, 2019 m. Valstybės kontrolės ataskaitoje atkreipiamas dėmesys į socialinės pašalpos gavėjų priklausomybę nuo socialinės paramos sistemos: „2018 m. 46 % jų socialinę pašalpą be pertraukos gavo ilgiau nei metus; ilgiau nei 5 metus su pertraukomis pašalpą gavo 36 % gavėjų“ (Valstybės kontrolė 2019: 8). Taigi Lietuvoje susidaro kontraversiška situacija – viena vertus, bedarbis turėtų būti skatinamas įsidarbinti, nes, kaip matome iš 3 lentelėje pateiktų duomenų, net 62,3 % bedarbių



patenka į skurdo riziką. Kita vertus, nedirbantys asmenys netgi gaudami mažas išmokas nesuinteresuoti dirbti, nes įsidarbinus pajamų padidėjimas nebus didelis dėl mažo darbo užmokesčio. Pavyzdžiui, keturių asmenų šeima, negaunanti jokių pajamų, turi galimybę gauti apie 390 Eur socialinę pašalpą, kai minimali mėnesinė alga yra 395 Eur (2019 m.).

Taip pat reikia paminėti mažo darbo užmokesčio spąstų rodiklį, kuris parodo mažai uždirbančio darbuotojo perspektyvą siekti didesnio uždarbio (dirbant daugiau valandų ar perėjus į geriau apmokamą darbą). Rodiklis apskaičiuojamas kaip procentinė bruto pajamų dalis, kurią praranda darbuotojas dėl padidėjusių mokesčių ir prarastų išmokų, pajamoms išaugus nuo 33 % iki 67 % (LSD 2018). 2017 m. du vaikus auginantys sutuoktiniai, kurių tik vienas dirbo, buvo mažiau motyvuojami gauti didesnę darbo užmokestį nei vieniši vaikų neturintys asmenys (3 lentelė).

Galiausiai, ar individams sudaromos galimybės integruotis į darbo rinką, rodo ir kiti įtraukios darbo rinkos rodikliai. Kad šalies darbo rinka nėra „įtrauki“, atskleidžia ne savo noru ne visą darbo laiką dirbančių asmenų gausa (30,6 % – 2017 m.), taip pat nuo 2011 m. beveik kiekvienais metais mažėjantis perėjimo iš darbo pagal terminuotą darbo sutartį į darbą pagal nuolatinę darbo sutartį rodiklis. Tyrimai rodo, kad dirbančiųjų skurdas tarp ne visą darbo laiką dirbančių asmenų, taip pat pagal netipines darbo sutartis dirbančių asmenų yra kelis kartus didesnis, palyginti su dirbančiaisiais visą darbo laiką ir pagal tipines darbo sutartis (Miežienė, Krutulienė 2017). Ypač aukštas skurdo rizikos lygis yra tarp ne savo noru ne visą darbo laiką dirbančių asmenų (Horman, Marx 2013). Mažėjantis perėjimo iš darbo pagal nenuolatinę darbo sutartį į darbą pagal nuolatinę darbo sutartį rodiklis rodo, kad didelė dalis asmenų patenka į „prastai apmokamų darbų spąstus“ (European Commission 2013: 33).

Teigiamos tendencijos paskutinį dešimtmetį stebimos motyvuojant žmones dirbti – 2009–2017 m. darbo rinkos motyvacinę politikos programų 100-ai norinčių dirbti asmenų padaugėjo dvigubai, taip pat beveik du kartus išaugo išlaidos aktyvioms darbo rinkos politikos priemonėms (ADRP). 2017 m. liepos 1 d. įsigaliojus LR užimtumo įstatymui atsirado naujų ADRP priemonių, pavyzdžiui, stažuoti, įdarbinimui pagal pameistrystės sutartį, o kai kurios buvo panaikintos (darbo rotacija, viešieji darbai). Kol kas naujų ADRP priemonių efektyvumą vertinti sudėtinga, nes nėra pakankamai statistinių duomenų. Valstybės kontrolė pažymi, kad nuo 2017 m. savivaldybių įgyvendinamos užimtumo didinimo programos iš esmės nukreiptos į laikiną įdarbinimą atlikti nekvalifikuotus darbus, jos nedidina socialinės paramos gavėjo galimybių įsidarbinti (Valstybės kontrolė 2019: 22).

## IŠVADOS IR DISKUSIJA

Jau beveik 30 metų AĮ koncepcija analizuojama akademiniais lygmeniais, o ypač socialinės apsaugos specialistų, tačiau prieštaravimų ir kritinių balsų nemažėja. AĮ politikos kritikai atkreipia dėmesį į papildomas viešųjų finansų išlaidas, kritikuoja pastangas įdarbinti darbo rinkoje pažeidžiamus asmenis, kai darbo vietų dažnai trūksta turintiems tinkamą profesinę kvalifikaciją ir sveikiems gyventojams (Rymysza 2013). Socialinės politikos įgyvendinimo srityje dažnai kritikuojamos šalys, oficialiai pritariančios AĮ koncepcijos įgyvendinimui arba net pasirašę atitinkamus įsipareigojimus, tačiau jų tinkamai nesilaiką. Analizė parodė, kad prie tokių šalių reikėtų priskirti ir Lietuvą.

Galima teigti, kad 2009–2017 m. garantuojamų minimalių pajamų adekvatumas Lietuvoje nuolatos mažėjo, o riba tarp skirtingą šeiminių statusą turinčių asmenų didėjo. 2018 m. pajamų adekvatumo rodikliai Lietuvoje šiek tiek pakilo, tačiau išlieka didelė diferenciacija tarp vienišų asmenų ir šeimų su vaikais. Kad dalies gyventojų, nedalyvaujančių darbo rinkoje,

minimalūs poreikiai lieka nepatenkinti, rodo ir tai, kad 2018 m. vidutinės socialinės pašalpos ir nedarbo išmokos dydis šalyje nesiekė absoliutaus skurdo ribos, o bedarbių skurdo rizikos lygis Lietuvoje sudarė 62,3 %.

Pažymėtina, kad Lietuvos darbo rinką galima vertinti kaip nepakankamai įtraukią dėl palyginti žemo ir nemotyvuojančio dirbti darbo užmokesčio. Kaip parodė tyrimo rezultatai, 2009–2018 m. nedarbo spąstų rodiklis šalyje išliko aukštas, o 2017 m. jis buvo 15 punktų didesnis nei ES-28 vidurkis. Aukštas rodiklis rodo, kad šalyje žmonėms nėra motyvacijos dirbti, kadangi darbo pajamos bus tik truputį didesnės nei bedarbio išmokos. Kad šalies darbo rinka nėra „įtrauki“, atskleidžia ne savo noru ne visą darbo laiką dirbančių asmenų gausa (30,6 % – 2017 m.), taip pat nuo 2011 m. beveik kiekvienais metais mažėjantis perėjimo iš darbo pagal terminuotas darbo sutartis į darbą pagal nuolatinės darbo sutartis rodiklis. Neuztikrinamos adekvačios minimalios pajamos ir nepatraukli darbo rinka (ypač nedarbo spąstai) išstumia dalį gyventojų iš ekonominio aktyvumo erdvės. Tai mažina žmonių pilnaverčio gyvenimo galimybes (skatina skurdo atsiradimą, institucinę priklausomybę, kitas socialines destrukcijas) ir didina viešųjų finansų poreikį.

AĮ politikos priemonės tikrai reikalauja papildomų viešųjų finansų, tačiau tokios išlaidos greitai atsiperka, jeigu įgyvendinami su ūkio poreikiais tinkamai koordinuojami veiksmai. Kita vertus, AĮ koncepcija reikalauja nuoseklių, kompleksinių ir ilgalaikių veiksmų gyventojams teikiant individualizuotas paslaugas. Trumpalaikės, fragmentinės ir netinkamai finansuojamos priemonės dažniausiai tik švaisto finansinius išteklius ir menkai mažina skurdą bei socialinę atskirtį.

Gauta 2019 09 10

Priimta 2019 11 15

## Literatūra ir šaltiniai

1. Arlotti, M.; Sabatinelli, S. 2017. 'Assessing Income Support Where No National Minimum Income Scheme Exists. Is it Possible to Apply the Model Family Method to the Italian Case?', *International Review of Sociology* 27(1): 142–159. Prieiga per internetą: <https://10.0.4.56/03906701.2016.1259125> (žiūrėta 2019.01.08).
2. *Assessment of the Implementation of the European Commission Recommendation on Active Inclusion: A Study of National Policies*. 2012. Network of Independent Experts on Social Inclusion.
3. Bahle, T.; Hubl, V.; Pfeifer, M. 2011a. 'Defining and Measuring Minimum Income Protection', in *The Last Safety Net (A Handbook of Minimum Income Protection in Europe)*. 1st edn. Bristol University Press, 13–22. DOI: 10.2307/j.ctt9qgp74.7.
4. Bahle, T.; Hubl, V.; Pfeifer, M. 2011b. *The Last Safety Net*. 1st edn. Bristol University Press. DOI: 10.2307/j.ctt9qgp74.
5. Balvočiūtė, R. 2019. „Ar socialinės išmokos mažina gyventojų skurdą? Poveikio lyginamoji analizė senosiose ir Rytų Europos šalyse“, *Socialinė teorija, empirija, politika ir praktika* 18: 23–45.
6. *Darbo rinkos politikos duomenų bazė*. Prieiga per internetą: [https://webgate.ec.europa.eu/empl/redis-stat/databrowser/explore/all/all\\_themes](https://webgate.ec.europa.eu/empl/redis-stat/databrowser/explore/all/all_themes)
7. European Commission. 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. Social Investment Package*. Commission Staff Working Document. SWD (2013) 39 Final. Brussels. DOI: SWD(2013) 527.
8. European Commission. 2016. *Employment and Social Development in Europe 2016*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. DOI: 10.2767/062945 (žiūrėta 2019.07.10).
9. European Commission. 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.
10. Europos Bendrijų komisija. 2008a. „2008 m. spalio 3 d. Komisijos rekomendacija dėl iš darbo rinkos išstumtų asmenų aktyvios įtraukties (2008/867/EB, pranešta dokumentu Nr. C(2008) 5737)“,

*Official Journal of the European Union* L 307(11): 11–14. Prieiga per internetą: <https://data.europa.eu/eli/reco/2008/867/oj> (žiūrėta 2018.12.18).

11. Europos Bendrijų komisija. 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)*. Briuselis. Prieiga per internetą: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0639&from=LT> (žiūrėta 2018.12.18).
12. Figari, F.; Matsaganis, M.; Sutherland, H. 2013. 'Are European Social Safety Nets Tight Enough? Coverage and Adequacy of Minimum Income Schemes in 14 EU Countries', *International Journal of Social Welfare* 22(1): 3–14.
13. Gerbery, D.; Miklošovič, T. 2018. 'Poor Support for Poor People? Assessing the Impacts of Improving Adequacy in Minimum Income Scheme in Slovakia', *Sociologia* 50(3): 246–267.
14. *Išmokų, mokesčių ir darbo užmokesčio duomenų bazė*. Prieiga per internetą: <https://www.oecd.org/social/benefits-and-wages/> (žiūrėta 2019.04.06)
15. Johansson, H.; Panican, A.; Angelin, A.; Koch, M. 2013. *Combating Poverty in Europe: Multi-level, Multi-dimensional and Multi-stakeholder Models in Local Active Inclusion Policies*. COPE Project Report. Prieiga per internetą: [https://coperesearch.eu/wp-content/uploads/2013/12/WP6\\_Comparative\\_Report.pdf](https://coperesearch.eu/wp-content/uploads/2013/12/WP6_Comparative_Report.pdf) (žiūrėta 2019.08.14).
16. Karwacki, A.; Kazmierczak, T.; Rymza, M. 2014. *Reintegracja. Aktywna polityka społeczna w praktyce*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
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. Lietuvos Respublikos piniginių socialinės paramos nepasiturintiems gyventojams įstatymas. 2003 m. liepos 1 d. Nr. IX-1675. Vilnius. Aktuali redakcija: galioja nuo 2019-07-24. Prieiga per internetą: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.215633/asr> (žiūrėta 2019.08.26).
20. Lietuvos Respublikos užimtumo įstatymas. 2016 m. birželio 21 d. Nr. XII-2470. Vilnius. Aktuali redakcija: 2019-09-01, galioja iki 2019-12-31. Prieiga per internetą: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/b9ca8ad03de611e68f278e2f1841c088/asr> (žiūrėta 2019.08.26).
21. Lietuvos Statistikos departamentas. 2018. *Metinio neto darbo užmokesčio rodiklių, pridėjus socialines išmokas šeimai ir vaikams, ir darbo užmokesčio apmokestinimo statistinių rodiklių skaičiavimo metodika*.
22. Lietuvos Statistikos Departamentas (LSD). Prieiga per internetą: <https://osp.stat.gov.lt/>
23. Lietuvos užimtumo tarnyba. Prieiga per internetą: <https://uzt.lt/darbo-rinka/>
24. Marchal, S.; Mechelen, N. 2017. 'A New Kid in Town? Active Inclusion Elements in European Minimum Income Schemes', *Social Policy & Administration* 51(1): 171–194. Prieiga per internetą: <https://10.0.4.87/spol.12177> (žiūrėta 2018.12.14).
25. Matulionytė, R.; Navickė, J. 2018. „Sąlygų griežtumas socialinės paramos sistemose: Lietuvos ir kitų Europos Sąjungos šalių palyginimas“, *Socialinė teorija, empirija, politika ir praktika* 16: 7–25.
26. Miežienė, R.; Krutulienė, S. 2017. „Dirbančiųjų skurdo fenomenas Lietuvoje“, *Lietuvos socialinė raida* 6: 193–210.
27. Navickė, J. 2015. *The Role of Cash Social Benefits in Poverty Reduction in Lithuania: Discipline, Redistribute, Include, Invest*. Daktaro disertacija. Vilnius.
28. Poviliūnas, A. 2017. „Lietuvos socialinės įtraukties politika: kodėl ji būtent tokia?“, *Socialinė teorija, empirija, politika ir praktika* 14(14): 102–121. DOI: 10.15388/stepp.2017.14.10419.
29. Rymza, M. 2013. *Polityka aktywizacji. W stronę rekonstrukcji europejskich welfare states?* Warszawa: Wydawnictwo IFiS PAN.
30. *Socialinės paramos šeimai informacinė sistema (SPIS)*. Prieiga per internetą: <https://vitricos.spis.lt:8080/>
31. *Sodros statistinių duomenų portalas*. Prieiga per internetą: <https://atvira.sodra.lt/lt-eur/>
32. *The State in a Changing World*. 1997. World Development Report 1997. Washington, D.C.: World Bank.
33. Valstybės kontrolė. 2019. *Ar socialinė parama užtikrina skurdžiai gyvenančių asmenų minimalius vartojimo poreikius ir skatina įsitraukti į darbo rinką*. Valstybinio audito ataskaita VA-5. 2019 m. liepos 29 d.
34. Zabaraukaitė, R.; Gruževskis, B. 2015. „Skurdo kultūros apraiškos socialinės paramos gavėjų grupėje“, *Filosofija. Sociologija* 2: 99–112.

SANDRA KRUTULIENĖ, RASA MIEŽIENĖ, BOGUSLAVAS GRUŽEVSKIS

## The Concept and Trajectory of Active Inclusion: Lithuanian Case

### *Summary*

The article analyses the two dimensions of Active Inclusion Strategy (the provision of adequate income and inclusive labour market) in the country (due to limitation of the scope of the article, the empirical part does not reflect the social services dimension). The analysis revealed that during the period of 2009–2017, the adequacy of the guaranteed minimum income in Lithuania was constantly decreasing, while the differences between persons with different family status were widening. The minimum needs of some population groups remain unmet: in 2018, both the average social benefit and unemployment benefit in Lithuania were below the absolute poverty line, and the at-risk-of-poverty rate of the unemployed in Lithuania was as high as 62.3%. The analysis also showed that the labour market in Lithuania is not sufficiently inclusive due to relatively low and non-motivating wages. The unemployment trap rate in Lithuania remained high throughout 2009–2018; in 2017, the indicator was by 15 percentage points higher than the EU-28 average. The high unemployment trap rate in the country indicates that there is a strong incentive to remain unemployed as income from employment will only be slightly higher than the unemployment benefits. The high incidence of involuntary part-time work in Lithuania (30.6% in 2017) and the decline in the transition from temporary to permanent employment contracts since 2011 also indicate that the Lithuanian labour market is not sufficiently inclusive.

**Keywords:** active inclusion, minimum income, inclusive labour market, social policy