

Valstybės Pagalbos Neįgaliųjų Užimtumui Vertinimas, Remiantis Kitų Es Šalių Praktika

Girlevičienė, Laura; Kvietkauskienė, Alina

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Girlevičienė, L., & Kvietkauskienė, A. (2021). Valstybės Pagalbos Neįgaliųjų Užimtumui Vertinimas, Remiantis Kitų Es Šalių Praktika. *Social Inquiry Into Well-Being*, 19(1), 6-25. <https://doi.org/10.13165/SD-21-19-1-01>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

I. SOCIALINIS DARBAS SOCIAL WORK

VALSTYBĖS PAGALBOS NEĮGALIJŲŲ UŽIMTUMUI VERTINIMAS, REMIANTIS KITŲ ES ŠALIŲ PRAKTIKA

Laura Girlevičienė

Ekonomikos ir verslo administravimo fakultetas
Ekonominės politikos katedra
Vilniaus universitetas
Saulėtekio al. 9, LT 10222, Vilnius
Elektroninis paštas: laura.girleviciene@evaf.vu.lt

dr. Alina Kvietkauskienė

Europos socialinio fondo agentūra
Gynėjų g. 16, LT-01109, Vilnius
Elektroninis paštas: alina.kvietkauskiene@esf.lt

*Pateikta 2021 m. kovo 15 d.
Parengta spausdinti 2021 m. gegužės 3 d.*

DOI: 10.13165/SD-21-19-1-01

Anotacija

Šalys, susiduriančios su socialinėmis problemomis, kurios yra susijusios su neįgaliaisiais, taiko įvairias priemones ir būdus, siekdamos jas išspręsti. Viena iš tokių priemonių – valstybės pagalba. Nepaisant to, šių priemonių taikymas ne visada leidžia pasiekti valstybės politikoje nustatytų tikslų ir pagerinti tokius rodiklius kaip neįgaliųjų integracija į darbo rinką ir socialinės atskirties mažinimas. Straipsnyje nagrinėjama socialinė problema, susijusi ne tik su neįgaliųjų užimtumo didėjimu, bet ir su galimybių pagerinti šios grupės gyvenimo lygį tyrimais. Straipsnio tikslas – išanalizuoti kitų šalių praktiką, siekiant sukurti efektyvų neįgaliųjų užimtumo ištraukimo į darbo rinką modelį. Pagal pasirinktus rodiklius, atspindinčius socialinę atskirtį ir skurdą, atliekamas daugiakriteris ES šalių 2010–2018 m. laikotarpio vertinimas. Taikant paprastųjų svorių sudėjimo metodą (SAW), pagal politikos įgyvendinimo efektyvumą vertinamas ES šalių vykdomas valstybės politikos neįgaliųjų užimtumas ir jų socialinis įtraukimas. Remiantis atlikto daugiakriterio verti-

nimo rezultatais, nustatyta, kad sėkmingiausiai neįgaliųjų skurdo mažinimo ir užimtumo politiką analizuojamu 2010–2018 m. laikotarpiu įgyvendino dvi šalys – Nyderlandai ir Suomija. Remiantis Nyderlandų ir Suomijos vykdomos politikos pavyzdžiais, gali būti siūlomi du skirtingi reformos modeliai Lietuvai. Vienas iš siūlomų modelių galėtų būti nukreiptas į griežtų priemonių, skatinančių neįgaliųjų integravimą į darbo rinką, taikymą. Tam galima pasitelkti Nyderlandų politikos pavyzdį ir nustatyti kvotas darbdaviams, kurios leistų įdarbinti tam tikrą skaičių neįgalių asmenų. Tokiu atveju laukiami rezultatai būtų pasiekti ir be valstybės pagalbos teikimo, kadangi prievolė įdarbinti neįgaluosius būtų įtvirtinta teisės aktais. Kitas siūlomas modelis susijęs su švelnesnių priemonių taikymu, t. y. valstybės pagalbos teikimu visoms įmonėms, pasirengusioms įdarbinti neįgalius asmenis. Kadangi Lietuvoje socialinėms įmonėms skiriama parama negeneruoja laukiamos naudos, šio modelio atveju tikslinga remtis suomių patirtimi ir socialinėms įmonėms skirti valstybės pagalbą, jei įdarbinami sunkių negalių (0–25 proc. darbingumo lygi) turintys asmenys. Taip pat labai svarbus ir valstybės sektoriaus vaidmuo kaip socialiai atsakingo darbdavio, priimančio sveikatos problemų turinčius asmenis, todėl šiam sektoriui galėtų būti nustatomos neįgaliųjų įdarbinimo kvotos.

Reikšminiai žodžiai: valstybės pagalba, neįgaliųjų užimtumas, socialinė atskirtis, ekspertinis vertinimas, SAW metodas.

Įvadas

Lietuva jau daugiau kaip dešimtmetį, skatindama neįgaliųjų užimtumą, teikia valstybės paramą įdarbinant neįgaluosius. Akcentuotina, kad ši rėmimo schema per visą laikotarpį praktiškai nesikeitė ir yra teikiama socialinėms įmonėms, kuriose įdarbinant negalių turinčius asmenis, sudaromos ribotos galimybės dalyvauti visuomenėje. Be to, nekeičiamas visuomenės požiūris į asmenis su negalia. Taikant šį įdarbinimo modelį, vyksta tik vangūs pokyčiai, kuriais mažinamas neįgaliųjų nedarbas ir skurdas (Aukščiausioji audito institucija, 2020), todėl turėtų būti įvertinti ir, poreikiui esant, koreguojami įgyvendinamos politikos veiksmai ir priemonės. Neįgaliųjų užimtumo politiką nuo 2020 metų yra stengiamasi reformuoti, tačiau kol kas pakeitimai nėra kardinalūs ir valstybės pagalba toliau skiriama globojamo užimtumo modelio pagrindu įdarbinamiems neįgaliesiems. Šių pokyčių efektas perspektyvoje gali būti nereikšmingas, todėl valstybei svarbu iš esmės persvarstyti įgyvendinamą politiką, pasiremiant kitų šalių praktika.

Tuo tikslu šiame straipsnyje, siekiant sukurti efektyvų neįgaliųjų užimtumo, įtraukiant į darbo rinką neįgalius asmenis, modelį, atliekama kitų šalių taikomos praktikos analizė. Pagal pasirinktus rodiklius, atspindinčius socialinę atskirtį ir skurdą, atliekama ES šalių 2010–2018 m. daugiakriterio vertinimo analizė. Analizė atliekama taikant paprastųjų svorių sudėjimo metodą (SAW), kuriuo remiantis, analizuojamų šalių atskirų kriterijų reikšmės ir jiems priskiriami svoriai integruojami į vieną kriterijų. Taip pagal gautas reikšmes bus ranguojamos geriausios alternatyvos, šiuo atveju – įvertinamos šalys pagal politikos įgyvendinimo efektyvumą. Atsižvelgiant į vertinimo rezultatus, formuojami pasiūlymai Lietuvai.

Tyrimo naujumas ir indėlis į mokslą atspindi Europos Sąjungos šalių įgyvendinamos politikos neįgalųjų srityje, vertinant jos efektyvumą. Remiantis atlikto ES šalių vertinimo rezultatais, siūlomos neįgalųjų įdarbinimo Lietuvoje reformos kryptys.

Valstybės pagalba, susijusi su neįgalųjų įdarbinimu ir socialinės atskirties mažinimu, analizuojama iš dviejų perspektyvų – teorinės ir praktinės. Valstybės pagalbos vertinimui taikomų priemonių ir metodų analizė pateikiama pirmoje dalyje. Remiantis teorinės analizės rezultatais, suformuojama Europos Sąjungos šalių taikomos valstybės pagalbos politikos vertinimo metodologija. Trečioje dalyje pateikiamas valstybės pagalbos neįgalųjų užimtumui vertinimas, remiantis kitų šalių praktika. Remiantis daugiakriterio vertinimo rezultatais, geriausiai vertinamų šalių įgyvendinamų politikų pavyzdžiu formuojami pasiūlymai Lietuvai. Straipsnio pabaigoje apibendrinama išanalizuota informacija ir pateikiamos išvados.

Etiniai klausimai duomenų analizės perspektyvoje analizuojami nebuvo. Duomenų bazėje „Eurostat EU-SILC“ pateikiami duomenys nėra susieti su jokių konkrečiu asmeiniu.

1. Valstybės pagalbos vertinimo metodai, prielaidos, etapai

Politikos įgyvendinimui būdingas tam tikras cikliškumas, kuris prasideda formuojant politiką ir tęsiasi planuojant bei paskirstant išteklius, kuriant ir įgyvendinant programą, pasiekiant rezultatus. Šie politikos įgyvendinimo ciklo etapai glaudžiai siejasi su vertinimo veiksmais, kurie kirstomi į išankstinį vertinimą (*ex ante*), tarpinį vertinimą (*ad interim*) ir galutinį vertinimą (*ex post*) (European Commission, 2008). Toks vertinimo modelis yra universalus ir taikytinas įvairiems politikos įgyvendinimo įrankiams vertinti, taip pat ir teikiama valstybės pagalba.

Mokslininkai Bourreau, Feasey ir Nicolle (2020), Brandtner ir Vidoni (2018), Ferri (2020), Friederiszick, Głowicka, Gratz, Lünenbürger ir Rosenfeld (2018), Iozia (2016), Majcher-Williams ir Foecking (2010), Robins (2018), Robins ir Geldof (2018), Wright (2018), analizavę valstybės pagalbos vertinimo svarbą ir nagrinėję įvairias valstybės pagalbos schemas bei apibendrinami Europos Komisijos (toliau – EK) keliamus reikalavimus vertinimams, nurodo, kad svarbiausias valstybės pagalbos vertinimo tikslas – nustatyti, ar teigiamas valstybės pagalbos poveikis, kuris vertinamas per įgyvendinamos politikos prizmę, nusveria galimą neigiamą poveikį konkurencijai. Teigiamas valstybės pagalbos poveikis yra siejamas su iškeltų įgyvendinamos politikos tikslų siekimu ir jei teikiama pagalba yra proporcinga tikslų siekimui, neigiamas valstybės pagalbos poveikis gali būti nevertinamas. Neįgalųjų integravimas į darbo rinką yra pakankamai komplikotas ir valstybės kišimasis šioje srityje yra neišvengiamas. Tai patvirtina ir EK leidimas teikti valstybės pagalbą skatinant neįgalųjų asmenų įdarbinimą. Atsižvelgus į valstybės pagalbos vertinimo ypatumus ir valstybės pagalbos neįgalųjų užimtumui reikšmingumą, galima teigti, kad šios pagalbos poveikis konkurencijai tikėtinais menkas, todėl neigiamas poveikis gali būti nevertinamas. Taigi, remiantis mokslinėje literatūroje pateikiamais teigiamos valstybės pagalbos efekto vertinimo aspektais, toliau išskiriami pagrindiniai šių aspektų bruožai, siejant juos su neįgalųjų užimtumo politika.

Vertinant valstybės pagalbos teigiamą poveikį, svarbus aspektas yra pageidaujamo politinio tikslo pasiekimas (Bourreau ir kt., 2020; Ferri, 2020; Friederiszick, Röller ir Verouden, 2008; Robins, 2018; Robins ir Geldof, 2018). Kai kurių kategorijų darbuotojams sunku susirasti darbą dėl darbdavių požiūrio ir išankstinių nuostatų į tokių darbuotojų produktyvumą. Dėl manomo mažesnio produktyvumo ar tikrojo mažesnio produktyvumo darbuotojai greičiau pašalinami iš darbo rinkos. Tokių pasekmių galima būtų išvengti, jei darbdaviams būtų pasiūlytos tam tikros kompensacijos, turinčios įtakos neįgalųjų užimtumui. Socialiniu požiūriu pageidautina, kad į darbo rinką būtų integruojami visų kategorijų darbuotojai. Teikiant valstybės pagalbą neįgalųjų užimtumui, neįgaliems darbuotojams padedama patekti į darbo rinką arba likti darbo rinkoje, padengiant papildomas išlaidas, atsirandančias dėl manomo ar tikrojo mažesnio produktyvumo. Vertinant teigiamą valstybės pagalbos poveikį, svarbu įvertinti darbuotojų, kuriems taikoma priemonė, skaičių, užimtumo lygį, galimų paramos gavėjų (įmonių) skaičių ir pan. (Bacon, 2017; Majcher-Williams ir Foecking, 2010).

Antrasis teigiamo poveikio vertinimo aspektas yra valstybės pagalbos tinkamumas politikai įgyvendinti (Bourreau ir kt., 2020; Friederiszick ir kt., 2008; Robins ir Geldof, 2018). Valstybės pagalba darbo užmokesčio subsidijų forma nėra vienintelė politikos priemonė, kuri gali remti neįgalius darbuotojus. Užimtumo skatinimas taip pat gali būti įgyvendintas naudojant darbo jėgos ir socialinių išlaidų apmokestinimo mažinimą, skatinant investicijas į švietimą ir mokymą, teikiant konsultavimo, pagalbos ir mokymo paslaugas bedarbiams ar tobulinant darbo teisę. Šiame etape gali būti siūlomos kitos priemonės, turinčios poveikį politikos įgyvendinimui. Todėl, vertinant valstybės pagalbą šiuo aspektu, svarbu įvertinti pasirinktos priemonės tinkamumą (Majcher-Williams ir Foecking, 2010).

Trečiasis aspektas, vertinant teigiamą valstybės pagalbos poveikį, yra skatinamasis pagalbos poveikis ir būtinumas (Bourreau ir kt., 2020; Ferri ir Marquis, 2011; Friederiszick ir kt., 2008; Robins, 2018; Robins ir Geldof, 2018). Valstybės pagalbos teikimas turi keisti pagalbos gavėjo elgesį įdarbinant neįgalius asmenis. Pagalba turi padidinti tokių darbuotojų skaičių įmonėje. Naujai įdarbinami neįgalūs asmenys turi būti darbinami tik naujai sukurtose arba laisvose darbo vietose, atsiradusiose po savanoriško išėjimo (Majcher-Williams ir Foecking, 2010). Taigi, valstybės pagalba negali būti naudojama norint pakeisti darbuotojus, kuriems įmonė negauna subsidijos ir kurie dėl numatomos subsidijos buvo atleisti. Šiame etape svarbu įvertinti, ar įmonės nepiktnaudžiauja teikiama pagalba, siekdamos pakeisti darbuotojus, už kuriuos nebegauna valstybės subsidijų.

Dar vienas svarbus aspektas, vertinant teigiamą valstybės pagalbos poveikį, yra pagalbos proporcingumas (Bourreau ir kt., 2020; Friederiszick ir kt., 2008; Robins ir Geldof, 2018). Teikiant pagalbą svarbu pasigrįsti, kad pagalba yra būtina ir įsivertinti mažiausias išlaidas, kuriomis bus pasiektas didžiausias teigiamas efektas. Šiuo aspektu taip pat svarbu numatyti, kad, įdarbinant neįgalius asmenis, nebus patirta neįprastai daugiau išlaidų nei patiriama darbinant kitus darbuotojus. Be kita ko, turi būti išlaikytas finansavimo intensyvumas, numatytas reglamentuose (Majcher-Williams ir Foecking, 2010).

Kai teikiama valstybės pagalba padeda siekti įgyvendinamos politikos tikslų, neigiamo poveikio analizė konkurencingumo aspektu gali būti nereikalinga. Tačiau kai kuriais

atvejais, net jei pagalba yra būtina ir padeda įgyvendinti pagrindinius tikslus, pagalbos gavėjas gali pakeisti savo elgesį ir iškreipti konkurenciją. Konkurencijos iškreipimo, kurį sukelia pagalba, mastas gali skirtis atsižvelgiant į pagalbos pobūdį ir paveiktas rinkas. Pagalbos savybės, kurios gali turėti įtakos iškreipimo tikimybei ir apimčiai, yra selektyvumas, pagalbos dydis, pagalbos kartojimas ir trukmė, pagalbos poveikis įmonės sąnaudoms. Pavyzdžiui, jei pagalba būtų teikiama tik vienai įmonei, kad ji galėtų padidinti neįgalųjų asmenų užimtumą, tai tokia pagalba stipriai paveiktų konkurencijos iškreipimą, nes pagalbos gavėjo konkurentai taptų mažiau pajėgūs konkuruoti. Iškreipimai bus dar didesni, jei darbo jėgos kompensuojamos išlaidos gavėjo versle sudarys didelę visų išlaidų dalį (Bacon, 2017; Majcher-Williams ir Foecking, 2010). Taigi, subsidijos darbo užmokesčiui gali turėti neigiamos įtakos ir tokiu atveju turėtų būti vertinamas poveikis konkurencijos iškreipimui.

Išskiriami keli populiariausi metodai, kurie yra taikomi vertinant valstybės pagalbos daromą poveikį. Praktikoje dažniausias metodas ne tik vertinant valstybės pagalbą, bet ir kitas EK intervencijas, yra *dvigubo skirtumo analizė* (angl. *Differences-in-Differences*). Šis metodas taip pat plačiai taikomas moksliniuose tyrimuose vertinant valstybės pagalbą (Bell ir Heitmueller, 2009; Bondonio ir Greenbaum, 2014; Briglauer, Dürr, Falck ir Hüsichelrath, 2019; Datta Gupta, Larsen ir Thomsen, 2015; Jiménez-Martín, Juanmartí Mestres ir Vall Castelló, 2019; Midtsundstad ir Nielsen, 2016) the employment provision of the 1996 Disability Discrimination Act (DDA). Pagrindinis šio metodo principas – dviejų skirtingų grupių stebėjimas. Viena grupė turi būti veikiamą taikomų intervencinių priemonių, kita – kontrolinė. Stebėjimų rezultatai turi būti palyginami su pradine būkle. Gauti abiejų grupių poveikio rezultatai lyginami tarpusavyje ir daromos išvados (European Commission, 2019; Friederiszick ir kt., 2018). Atliekant šį vertinimą, svarbu pasirinkti tinkamą kontrolinę grupę. Į šią grupę turi būti įtraukiami kuo įvairesni dalyviai, atstovaujantys skirtingo lygio, skirtingo pažeidžiamumo įmonėms ar grupėms. Taip pat reikšmingas atsitiktinės imties pritaikymas, kuris užtikrintų analizės reprezentatyvumą.

Kitas taip pat dažnai taikomas metodas – *netolydumų analizės modelis* (angl. *Regression Discontinuity Design*) (Bondonio, Biagi ir Martini, 2015; Cerqua ir Pellegrini, 2014; Combes ir Van Ypersele, 2013; Criscuolo, Martin, Overman ir Reenen, 2019; European Commission, 2019; Friederiszick ir kt., 2018; Mori ir Sakamoto, 2018). Šis metodas yra tinkamas taikyti, kai pagalbos gavėjai atrenkami taškų sistema, pasiekus tam tikrą balų rezultatą. Taikant šį metodą, galima palyginti paramos gavėjų, kurių surinktų balų skaičius šiek tiek mažesnis už ribą ir dėl to negavusių valstybės pagalbos, raidą su paramos gavėjais, surinkusiais pakankamą balų skaičių ir gavusiais valstybės pagalbą. Kadangi abi stebimos grupės yra labai arti valstybės pagalbos skiriamos ribos, daroma prielaida, kad jos yra palyginamos. Šių grupių stebėjimai dėl sistemingo jų vertinimo padeda identifikuoti naudojamos valstybės pagalbos poveikį įgyvendinamai politikai.

Trečiasis metodas, kuris gali būti taikomas vertinant valstybės pagalbos schemas, yra *instrumentinių kintamųjų analizė* (angl. *instrumental variables*). Instrumentinio kintamojo naudojimas pagrindžia pagalbos gavimo faktą, tačiau neturi įtakos kitiems vertinto rezultato veiksniais. Tai ekonometrinis metodas, skirtas nustatyti priežastinį ryšį tarp valstybės pagalbos ir atitinkamų rodiklių (Doyle, 2012; European Commission, 2019;

Friederiszick ir kt., 2018; Lindner ir Nichols, 2014). Šis metodas plačiai taikomas moksliniuose tyrimuose vertinant ne tik valstybės pagalbą, bet ir kitų priemonių efektyvumą (Bonanno, Chies ir Podrecca, 2019; Brucker ir Scally, 2015; Criscuolo ir kt., 2019; Deuchert ir Eugster, 2019; Duggan ir Autor, 2003; Heim, Hüscherlath, Schmidt-Dengler ir Strazzeri, 2017; Lindner ir Nichols, 2014; Parodi ir Sciulli, 2019; Tunalı ir Fidrmuc, 2015).

Vertinant valstybės pagalbą, gali būti taikomi skirtingi regresiniai modeliai, parodantys valstybės pagalbą ir pasirinktų rodiklių ryšį (Bacila, 2012; Bondonio ir kt., 2015; Brouwer ir Ozbugday, 2016; Cerqua ir Pellegrini, 2014; Europos Komisija, 2014; Heim ir kt., 2017). Taikant *tiesinės regresijos metodą* (angl. *linear regression analysis*) svarbu tinkamai pasirinkti kintamuosius, kurie turi būti pagrįsti ekonomikos teorija. Šis metodas populiarus socialiniuose tyrimuose (Ahrendt ir kt., 2018; Bentley, Baker ir Aitken, 2019; Bianco, Conigliaro ir Gnaldi, 2019; Busu ir Trica, 2019; Kantarci, Sonsbeek ir Zhang, 2019; Koch, Park ir Zahra, 2021; Mazziotta, Pallara ir Solipaca, 2019; Mori ir Sakamoto, 2018).

Vertinant valstybės pagalbos poveikį, taip pat yra taikomi kiti metodai: *atvejo analizė* (angl. *case studies*), padedanti išsamiai įvertinti pasirinktą konkrečią valstybės pagalbos schemą; *teorija pagrįsta metodika* (angl. *theory-based methodology*), kurios pagrindas – ekonominės teorijos nagrinėjimas ir pritaikymas bei galimybė modeliuoti tikėtiną rezultatą; *ekspertų interviu ar viešos diskusijos* (angl. *expert interviews or panels*); *apklausos* (angl. *survey*); *aprašomoji rezultatų rodiklių tendencijų analizė* (angl. *descriptive analysis of trends*).

Visi paminėti būdai, vertinant valstybės pagalbos poveikį sprendžiant atitinkamas problemas, gali būti derinami tarpusavyje ir, vertinant vieną schemą, gali būti panaudoti keli skirtingi metodai. Autoriai (Friederiszick ir kt., 2018), nagrinėję praktikoje taikomus valstybės pagalbos vertinimo metodus, nustatė, kad *ex post* vertinimui valstybės narės dažniausiai planuoja derinti kelis vertinimo metodus – tiek kokybinius, tiek kiekybinius. Dažniausiai pasiūlytas valstybės pagalbos vertinimo metodas yra dvigubo skirtumų ekonometrinis vertinimas, panaudojant tiesinę regresinę analizę. Daugeliu atvejų valstybės narės planuoja įvertinti netiesioginį valstybės pagalbos poveikį bei valstybės pagalbos schemų tinkamumą ir proporcingumą.

Vertinant valstybės pagalbos schemos tinkamumą ir proporcingumą, labai svarbu įvertinti, ar pritaikytos finansinės priemonės buvo racionaliai panaudotos. Tam galima panaudoti lyginamąją analizę, kurios metu yra vertinama, kokia valstybės pagalbos suma yra tinkamiausia rezultatui pasiekti. Šis vertinimas atliekamas keliais aspektais. Pirmiausia, turi būti pamatuojama, ar tuos pačius rezultatus buvo galima pasiekti su mažesniais ištekliais. Vėliau vertinama galimybė pasiekti geresnių rezultatų su didesne finansine pagalba. Tačiau geriausiam rezultatui pasiekti gali būti pritaikyti ir kitokie finansiniai instrumentai, todėl, matuojant valstybės pagalbos tinkamumą ir proporcingumą, taip pat turi būti atliktas galimų alternatyvų vertinimas. Visus šiuos paminėtus aspektus galima pastebėti įvairiose valstybės pagalbos schemose, kurios teikiamos EK derinimui, ir tai leidžia manyti, kad alternatyvų vertinimas EK yra svarbus (Friederiszick ir kt., 2018).

Vertindama alternatyvius atvejus, kiekviena valstybė gali pasirinkti jai tinkamiausią metodą ir būdą, kuris teisingiausiai atskleis pagalbos tinkamumą. Tokie vertinimai gali būti atliekami lyginat skirtingus šalies regionus ar skirtingas įmones, kurioms buvo skirtos subsidijos pagal tą pačią valstybės pagalbos schemą. Taip pat lyginamoji analizė

gali būti atliekama vertinant skirtingų valstybių rezultatus, jei jos taikė tokias pačias arba labai panašias pagalbos schemas (Friederiszick ir kt., 2018). Tokie vertinimai tinkamiausi vertinant valstybės pagalbos schemas, kurioms EK yra pritarusi iš anksto, ir tada, kai siekiama nustatyti sėkmingiausią politikos įgyvendinimo praktiką. Alternatyvų vertinimas leidžia pamatuoti skirtingų grupių pasiektus rezultatus, kurie įvertinami vienodais rodikliais pagal jiems suteiktą reikšmingumą. Siekiant įvertinti geriausią, tinkamiausią alternatyvą, taikomas daugiakriteris vertinimas. Šis vertinimas baigiamas nagrinėjamų alternatyvų rangavimu prioritetine tvarka (Simanavičienė, 2013). Daugiakriterio vertinimo metodas populiarus vertinant įvairias sritis dėl santykinio paprastumo ir aiškumo. Šis metodas yra universalus vertinimo būdas, kurį pritaikius, galima įvertinti iš daugelio rodiklių sudarytus sudėtingus skirtingų šalių ar grupių reiškinius.

Mokslinėje literatūroje aptinkami daugiakriteriniai vertinimo metodai skiriasi ne tik veikimo sudėtingumu, bet ir naudojimo paskirtimi. Daugiakriteriniai metodai gali būti pagrįsti daugiakriterine naudingumo teorija (SAW, COPRAS, TOPSIS, VIKOR, MOORA, LINMAP), skirti vertinti analitinę hierarchiją ir neapibrėžtas aibes (AHP), lyginamąją preferenciją (ELECTRE, PROMETHEE, UTA, MAUT), svorinę agreguotą sumą (WASPAS) (Chuang, Hu, Liou ir Tzeng, 2020; Cinelli, Coles ir Kirwan, 2014; Ginevičius ir Podvezko, 2008; Podvezko, 2008, 2011; Podvezko ir Podvezko, 2014; Zavadskas ir Turskis, 2011; Zolfani, Yazdani, Pamucar ir Zarate, 2020). Ginevičiaus ir bendraautorijų (2008) nuomone, skirtingų daugiakriterijų metodų taikymas, sprendžiant tokius pačius uždavinius, sugeneruoja skirtingus rezultatus. Kiekvienas metodas turi savo privalumų ir trūkumų, skirtingą skaičiavimo logiką, todėl skirtingai vertina nagrinėjamus reiškinius (Ginevičius ir Podvezko, 2008). Pasitelkus šiuos metodus, matematiškai susisteminama ir apdorojama informacija bei prioretizuojamos nagrinėjamos alternatyvos, padedančios tyrėjui priimti sprendimą (Štreimikienė, 2014; Zavadskas ir Turskis, 2011).

Apibendrinant galima teigti, kad, siekiant įvertinti valstybės pagalbos poveikį, galima taikyti įvairius metodus, kurių pasirinkimas priklauso nuo keliamų tikslų, turimų duomenų ir kitų aplinkybių, turinčių įtakos vertinimui. Taip pat gali būti taikomi keli skirtingi metodai, kurie turi būti derinami tarpusavyje. Siekiant įvertinti skirtingas alternatyvas, dažnai taikomas daugiakriteris vertinimo metodas, leidžiantis palyginti atskirų grupių ar šalių racionaliausią veikimą pagal tuos pačius rodiklius. Šis metodas – tinkamas įrankis, siekiant palyginti ES valstybių socialinės atskirties ir skurdo lygį neįgalų darbingo amžiaus asmenų grupėje ir identifikuojant sėkmingiausią ES praktiką, įgyvendinant neįgalųjų užimtumo politiką.

2. Metodologija

Siekiant patobulinti Lietuvoje taikomą neįgalųjų užimtumo valstybės pagalbos schemą, atliekama Europos Sąjungos šalių analizė, kuria siekiama nustatyti valstybę, sėkmingiausiai įgyvendinusią socialinę politiką, nukreiptą į neįgalius darbingo amžiaus asmenis. Geriausiai alternatyvai atrinkti taikomas daugiakriteris sprendimų priėmimo metodas, kurio tikslas – identifikuoti geriausią alternatyvą iš turimų arba suranguoti alternatyvas pagal svarbą, atsižvelgiant į vertinamą tikslą (Podvezko ir Podvezko, 2014).

Atliekant daugiakriterį vertinimą, svarbu tinkamai sudaryti rodiklių sistemą, atspindinčią nagrinėjamą problemą. Šiame tyrime remiamasi EU-SILC analizei kaupiamų duomenų rinkiniu, kuris apima skurdą, materialinį nepriteklių ir neįgalijų užimtumą. Pasirinkti rodikliai atspindi 2010–2018 m. laikotarpio darbingo amžiaus neįgalijų gyven-tojų būklę.

Vienas svarbiausių etapų, taikant daugiakriterį metodą, yra kriterijų reikšmingumo nustatymas, kuris nurodo tam tikro rodiklio svarbą nagrinėjamam reiškiniui. Rodiklių reikšmingumas nustatomas subjektyviu svorių nustatymo metodu. Subjektyvus svorių nustatymas grindžiamas ekspertų vertinimu, kuris kiekvieno eksperto gali būti skirtingas. Ekspertinio tyrimo etapai pateikti 1 paveiksle. Nustatant rodiklių reikšmingumą, buvo pakviesti ekspertai iš įvairių sričių, turintys tiek teorinių žinių, tiek praktinės patirties, nagrinėjant ir sprendžiant neįgalijų užimtumo problemas įdarbinimo ir skurdo mažinimo kontekste. Remiantis teoriniu pagrindimu, nuspręsta, kad tyrime turi dalyvauti ne mažiau nei aštuoni ekspertai, todėl buvo sudarytas galimų ekspertų sąrašas.



1 pav. Ekspertinio tyrimo etapai

Fig. 1. The stages of expert research

Atlikus ekspertinį vertinimą, analizė tęsiama taikant daugiakriterį paprastųjų svorių sudėjimo metodą (SAW), kuriuo analizuojamų šalių atskirų kriterijų reikšmės ir jiems priskiriami svoriai integruojami į vieną kriterijų. Atliekant daugiakriterį vertinimą SAW metodu, normalizuojamos turimų kiekvienos šalies rodiklių reikšmės: minimizuojantys rodikliai, kurių yra didžioji dauguma pertvarkomi pagal formulę:

$$\tilde{r}_{ij} = \frac{\min_j r_{ij}}{r_{ij}}, \quad (1)$$

o maksimizuojantys rodikliai pertvarkomi taikant formulę:

$$\tilde{r}_{ij} = \frac{r_{ij}}{\max_j r_{ij}}, \quad (2)$$

kai \tilde{r}_{ij} – normalizuota j -tosios alternatyvos i -tojo kriterijaus reikšmė, $\min_j r_{ij}$ – j -tosios alternatyvos i -tojo kriterijaus reikšmė, $\max_j r_{ij}$ – mažiausia palygintos alternatyvos i -tojo kriterijaus reikšmė, – didžiausia palygintos alternatyvos i -tojo kriterijaus reikšmė (Ginevičius,

Podvezko ir Bruzge, 2008; Podvezko, 2008, 2011). Normalizuotos reikšmės perskaičiuojamos pritaikant anksčiau apskaičiuotus reikšmingumo koeficientus pagal formulę:

$$S_j = \sum_{i=1}^m \omega_i \tilde{r}_{ij}, \quad (3)$$

kai S_j – SAW metodo kriterijus, ω_i – kriterijaus svoris.

Taip pagal gautas reikšmes ranguojamos geriausios alternatyvos. Šiuo atveju šalys surikiuotos pagal politikos įgyvendinimo efektyvumą. Atsižvelgus į vertinimo rezultatus, formuluojami pasiūlymai reformoms Lietuvoje.

3. Valstybės pagalbos neįgaliųjų užimtumui vertinimas, remiantis kitų šalių praktika

Siekiant įvertinti valstybės pagalbos neįgaliųjų užimtumui tobulinimo kryptis, atliekamas daugiakriteris vertinimas, analizuojantis visų ES šalių nagrinėjamo laikotarpio įgyvendinamos socialinės politikos efektyvumą. Tyrimas baigiamas identifikavus valstybes, sėkmingiausiai įgyvendinusias neįgaliųjų skurdo ir socialinės atskirties mažinimo politiką. Jų pavyzdžiu formuluojami pasiūlymai modernizuoti įgyvendinamą politiką.

Ekspertams (1 lentelė) pateiktas rodiklių sąrašas, kuriame jie suteikė balus kiekvienam rodikliui pagal svarbą. Siekiant įvertinti tokio metodo taikymo patikimumą, atliktas ekspertų nuomonių suderinamumo vertinimas. Suderinamumo lygis išreiškiamas konkordacijos koeficientu. Pagal turimus ekspertų vertinimus, apskaičiuotas konkordacijos koeficientas $W = 0,862$. Konkordacijos koeficiento reikšmingumas patikrinamas apskaičiuojant *chi* kvadratą, kurio reikšmė $\chi^2 = 144,828$, kai $\chi_{krit.}^2 = 33,924$. Kadangi konkordacijos koeficiento reikšmė artima vienetui, o *chi* kvadrato reikšmė didesnė už *chi* kvadrato kritinę reikšmę, galima teigti, kad ekspertų nuomonės yra suderinamos ir gauti rezultatai gali būti naudojami tolimesnei analizei.

1 lentelė. Tyrime dalyvavusių ekspertų sąrašas
Table 1. A list of experts involved in the study

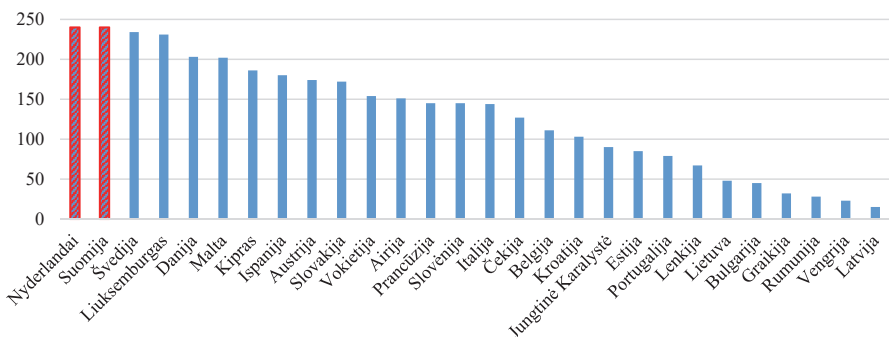
| Eil. Nr. | Ekspertas | Dalyvavimas užimtumo politikoje | Institucijos tipas kurioje dirba | Išsilavinimas | Darbinė patirtis metais |
|----------|-------------|---------------------------------|----------------------------------|-----------------|-------------------------|
| 1. | Ekspertas 1 | Mokslinė veikla | Mokslų institucija | Mokslų daktaras | 20> |
| 2. | Ekspertas 2 | Įdarbinimas | Privatus verslas | Aukštasis | 20> |
| 3. | Ekspertas 3 | Įdarbinimas | Privatus verslas | Aukštasis | 20> |
| 4. | Ekspertas 4 | Įdarbinimas | Nepateikta | Aukštasis | 10–20 |
| 5. | Ekspertas 5 | Nepateikta | Valdžios institucija | Aukštasis | 20> |
| 6. | Ekspertas 6 | Įdarbinimas | Privatus verslas | Mokslų daktaras | 20> |
| 7. | Ekspertas 7 | Nepateikta | Valdžios institucija | Mokslų daktaras | 5–10 |
| 8. | Ekspertas 8 | Įdarbinimas | Privatus verslas | Nepateikta | 2–5 |

Tęsiant analizę, paskaičiuojami ekspertų vertinimų reikšmingumo koeficientai, kurių bendra suma lygi 1. Gautoms reikšmėms suteikiamas rangas, kuris parodo rodiklio reikšmingumo lygį visoje rodiklių sistemoje (1 rangas – reikšmingiausias rodiklis, 22 rangas – mažiausiai reikšmingas rodiklis). Analizuojamų rodiklių reikšmingumo koeficientai toliau naudojami vertinant skirtingų šalių tų pačių rodiklių svarbą. Apskaičiuoti kiekvienos šalies atskirų metų reikšmingumo koeficientai pateikiami 2 lentelėje.

2 lentelė. SAW metodu apskaičiuotos reikšmės
Table 2. The values calculated by the SAW method

| Valstybė | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|--------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Belgija | 0,358 | 0,325 | 0,353 | 0,385 | 0,381 | 0,354 | 0,333 | 0,341 | 0,355 |
| Bulgarija | 0,282 | 0,261 | 0,292 | 0,292 | 0,272 | 0,276 | 0,245 | 0,249 | 0,289 |
| Čekija | 0,371 | 0,343 | 0,336 | 0,350 | 0,363 | 0,350 | 0,378 | 0,372 | 0,492 |
| Danija | 0,414 | 0,463 | 0,515 | 0,479 | 0,442 | 0,472 | 0,437 | 0,439 | 0,434 |
| Vokietija | 0,375 | 0,349 | 0,367 | 0,452 | 0,421 | 0,378 | 0,394 | 0,396 | 0,413 |
| Estija | 0,319 | 0,284 | 0,287 | 0,329 | 0,314 | 0,349 | 0,357 | 0,344 | 0,397 |
| Airija | 0,387 | 0,343 | 0,429 | 0,390 | 0,360 | 0,359 | 0,381 | 0,444 | 0,422 |
| Graikija | 0,271 | 0,253 | 0,256 | 0,272 | 0,250 | 0,266 | 0,255 | 0,242 | 0,275 |
| Ispanija | 0,475 | 0,479 | 0,479 | 0,447 | 0,365 | 0,420 | 0,380 | 0,440 | 0,403 |
| Prancūzija | 0,365 | 0,353 | 0,372 | 0,401 | 0,372 | 0,378 | 0,421 | 0,408 | 0,382 |
| Kroatija | 0,310 | 0,284 | 0,349 | 0,368 | 0,381 | 0,358 | 0,363 | 0,336 | 0,363 |
| Italija | 0,371 | 0,302 | 0,401 | 0,419 | 0,364 | 0,366 | 0,377 | 0,418 | 0,464 |
| Kipras | 0,409 | 0,428 | 0,429 | 0,465 | 0,413 | 0,382 | 0,493 | 0,403 | 0,450 |
| Latvija | 0,221 | 0,207 | 0,212 | 0,238 | 0,236 | 0,239 | 0,267 | 0,241 | 0,259 |
| Lietuva | 0,289 | 0,245 | 0,260 | 0,272 | 0,287 | 0,285 | 0,278 | 0,255 | 0,289 |
| Liuksemburgas | 0,599 | 0,591 | 0,504 | 0,565 | 0,544 | 0,598 | 0,451 | 0,514 | 0,528 |
| Vengrija | 0,280 | 0,249 | 0,252 | 0,248 | 0,230 | 0,233 | 0,254 | 0,238 | 0,281 |
| Malta | 0,465 | 0,463 | 0,407 | 0,424 | 0,467 | 0,402 | 0,470 | 0,604 | 0,482 |
| Nyderlandai | 0,605 | 0,595 | 0,592 | 0,656 | 0,546 | 0,501 | 0,482 | 0,466 | 0,547 |
| Austrija | 0,390 | 0,361 | 0,375 | 0,453 | 0,440 | 0,420 | 0,418 | 0,383 | 0,451 |
| Lenkija | 0,283 | 0,283 | 0,294 | 0,331 | 0,305 | 0,310 | 0,316 | 0,304 | 0,329 |
| Portugalija | 0,338 | 0,318 | 0,299 | 0,329 | 0,306 | 0,306 | 0,320 | 0,306 | 0,352 |
| Rumunija | 0,254 | 0,229 | 0,242 | 0,246 | 0,245 | 0,258 | 0,275 | 0,259 | 0,277 |
| Slovėnija | 0,373 | 0,365 | 0,350 | 0,385 | 0,355 | 0,385 | 0,424 | 0,384 | 0,427 |
| Slovakija | 0,411 | 0,393 | 0,393 | 0,427 | 0,422 | 0,417 | 0,448 | 0,380 | 0,420 |
| Suomija | 0,562 | 0,513 | 0,555 | 0,635 | 0,583 | 0,553 | 0,584 | 0,554 | 0,578 |
| Švedija | 0,572 | 0,551 | 0,500 | 0,573 | 0,523 | 0,525 | 0,596 | 0,562 | 0,540 |
| Jungtinė Karalystė | 0,330 | 0,324 | 0,315 | 0,349 | 0,313 | 0,304 | 0,331 | 0,356 | 0,378 |

Pagal apskaičiuotus skirtingų metų reikšmingumo koeficientus sudėtinga nuspręsti, kuri nagrinėjama alternatyva yra sėkmingiausia ir kurios pavyzdžiu būtų galima tobulinti Lietuvos neįgalųjų užimtumo politiką. Siekiant gauti aiškų analizės rezultatą, autorės kiekvienų metų šalių rezultatams siūlo taikyti balų sistemą, tad atitinkamų metų rezultatams kiekvienai šaliai suteikiami tam tikri balai – tų metų šaliai, turinčiai mažiausią koeficiento reikšmę, suteiktas 1 balas, šaliai, turinčiai didžiausią reikšmę, suteikti 28 balai. Kiekvienos šalies visų metų balai susumuoti ir gautas bendras šalies rezultatas. Taip analizuojamu laikotarpiu nustatomas geriausias ir sėkmingiausias šalies pavyzdys.



2 pav. Geriausių šalių alternatyvų nustatymas daugiakriteriu vertinimu, taikant SAW metodą

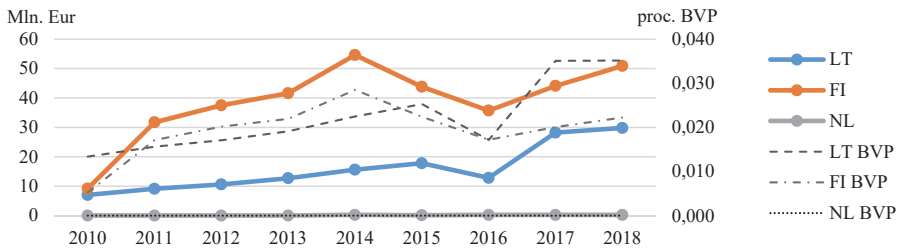
Fig. 2. The identification of the best alternative countries by multi-criteria evaluation using the SAW method

Gauti rezultatai parodė, kad sėkmingiausiai neįgalųjų skurdo mažinimo ir užimtumo politiką analizuojamu laikotarpiu įgyvendino dvi šalys – Nyderlandai (240 balų) ir Suomija (240 balų) (2 pav.). Nors šių šalių atskirų metų rezultatai svyruoja ir kai kuriais metais joms nebuvo suteiktas aukščiausias balų skaičius, tačiau bendroje sumoje Nyderlandai ir Suomija pralenkė kitas valstybes. Atkreiptinas dėmesys, kad pagal bendrą balų skaičių mažai nuo minėtų šalių atsilieka Švedija (234 balai) ir Liuksemburgas (231), todėl galima teigti, kad šios šalys taip pat sėkmingai įgyvendina neįgalųjų užimtumo ir skurdo mažinimo politiką. Tačiau toliau tyrime analizuojama tik sėkmingiausių šalių praktika, kurios pagrindu formuluojami pasiūlymai Lietuvai.

Nustačius šalis, sėkmingiausiai įgyvendinusias neįgalųjų socialinę politiką, tikslinga išanalizuoti jų politikos bruožus, todėl toliau vertinami Suomijos, Nyderlandų ir Lietuvos neįgalųjų užimtumo politikos skirtumai. Išnagrinėjus Nyderlandų ir Suomijos neįgalųjų integracijos į darbo rinką bruožus, galima aptikti šių šalių ir Lietuvos taikomų priemonių panašumų ir esminių skirtumų. Suomijoje, kaip ir Lietuvoje, skatinamos socialinės įmonės, tik jų pagrindinė paskirtis – rūpintis didelę negalią turinčių asmenų užimtumu. Be kita ko, Suomijoje valstybės pagalba teikiama ir kitoms įmonėms, jei jos pasirėngusios įdarbinti neįgaliuosius. Nyderlandai taip pat remia visas įmones, galinčias

ir norinčias prisidėti prie valstybės tikslų įgyvendinimo. Taip pat Suomijoje ir Nyderlanduose daug dėmesio skiriama valstybiniame sektoriuje įdarbinamų asmenų skatinimui. Nyderlandai yra pasirengę taikyti griežtas priemones – baudas ar kvotų neįgalųjų įdarbinimui nustatymą, jei bendras susitarimas tarp valdžios ir privačių darbdavių nebus įgyvendinamas. Ši šalis, vykdydama užimtumo reformą, iš esmės pakeitė kompensavimo darbdaviams ir darbuotojams sistemą.

Pagal šalyse suteiktą valstybės pagalbą neįgalųjų užimtumui (3 pav.) matyti, kad Nyderlandai, taikydami pakankamai griežtą sutarimą su įmonėmis, neįgalųjų užimtumo politikai skiria itin mažai valstybės pagalbos. Tai leidžia manyti, kad šalies įmonės, įsipareigodamos prisidėti prie neįgalųjų socialinės padėties gerinimo, nereikalauja valstybės indėlio. Suomijoje, kaip ir Lietuvoje, valstybės pagalba yra teikiama, tačiau didesnėmis apimtimis, nors pagal BVP šių šalių pagalbos apimtys yra labai panašios.



3 pav. Analizuojamose valstybėse suteikta valstybės pagalba

Fig. 3. State aid granted in the countries analysed

Atsižvelgus į atliktą šalių analizę, reformuojant Lietuvos neįgalųjų užimtumo politiką, autorių siūlymu, galima pasirinkti du reformos modelius. Vienas modelis gali būti nukreiptas į griežtų priemonių, skatinančių neįgalųjų integravimą į darbo rinką, taikymą. Tam galima pasitelkti Nyderlandų politikos pavyzdį ir nustatyti kvotas darbdaviams, dėl to būtų įdarbinamas tam tikras skaičius neįgalųjų asmenų. Įgyvendinant šį modelį, laukiami rezultatai būtų pasiekti ir be valstybės pagalbos teikimo, kadangi prievolė darbinėti neįgaliosius būtų įtvirtinta teisės aktais. Kitas modelis yra susijęs su švelnesnių priemonių taikymu – valstybės pagalbos teikimu visoms įmonėms, pasirengusioms įdarbinti neįgaliosius asmenis. Kadangi Lietuvoje socialinėms įmonėms skiriama parama negeneruoja laukiamos naudos, šio modelio atveju tikslinga remtis suomių patirtimi ir socialinėms įmonėms skirti valstybės pagalbą, jei įdarbinami sunkią negalią (0–25 proc. darbingumo lygį) turintys asmenys. Taip pat labai svarbus ir valstybės sektoriaus vaidmuo kaip socialiai atsakingo darbdavio, priimančio sveikatos problemų turinčius asmenis, todėl šiam sektoriui galėtų būti nustatomos neįgalųjų įdarbinimo kvotos.

3 lentelė. Neįgalių asmenų įdarbinimas taikant kvotų sistemą
Table 3. The employment of disabled people through a quota system

| Rodikliai | Įmonių dydžio grupės | | | | | |
|--|---------------------------|-----------------|------------------|-------------------|--------------------|---------------------------|
| | Visas darbuotojų skaičius | 0–9 darbuotojai | 10–19 darbuotojų | 20–49 darbuotojai | 50–249 darbuotojai | 250 ir daugiau darbuotojų |
| Veikiančių įmonių skaičius, vnt. | 90689 | 75317 | 7788 | 4815 | 2381 | 388 |
| Dirbančių asmenų skaičius, asmenys | 984911 | 220229 | 103858 | 145325 | 231775 | 283724 |
| Įdarbinamų neįgaliųjų skaičius, taikant 1,92 proc. kvotą 20 darbuotojų | 63438 | – | – | 13951 | 22250 | 27237 |
| Vidutinis vienoje įmonėje dirbančių neįgaliųjų skaičius | 82,2 | – | – | 2,8 | 9,3 | 70,1 |

Taikant griežtąjį modelį, svarbu nustatyti kvotos dydį ir įmonių, kurioms bus taikomos kvotos, dydį. Remiantis Nyderlandų pavyzdžiu, kai valdžios institucijoms nustatoma 1,92 proc. kvota, ši dydį galima pritaikyti ir Lietuvos įmonėms, atstovaujančioms privačiam sektoriui. Sumodeliavus situaciją pagal SD skelbiamus duomenis apie šalyje veikiančias įmones ir jose dirbančius darbuotojus, kvotos galėtų būti nustatomos įmonėms, kuriose dirba daugiau nei 20 darbuotojų. Pagal 2019 m. duomenis, rinkoje galėtų būti įdarbinama daugiau nei 63 tūkst. darbuotojų (3 lentelė). Tokios pačios kvotų taikymo sąlygos turėtų būti nustatomos ir valdžios sektoriui.

Nustatydama įdarbinimo kvotas, valstybė išskeltus tikslus gali pasiekti neskirdama paramos ir sutaupyti valstybinių išteklių, jei jų nepakanka įgyvendinti politiką. Valstybės pagalba darbo užmokesčio subsidijų forma gali būti teikiama už tuos neįgalius asmenis, kurie įdarbinami virš kvotos ribos.

Taikant švelnesnį valstybės pagalbos modernizavimo modelį, valstybei svarbu numatyti finansinius išteklius, kuriais bus teikiama valstybės pagalba. Perskaičius 2018 m. suteiktą valstybės pagalbą pagal minimalų šalies atlygį bei pagal vidutinį šalies darbo užmokesčio dydį, galima pastebėti, kad valstybės pagalba būtų suteikta tik labai nedideliam neįgaliųjų skaičiui (4 lentelė). Taigi, valstybei svarbu numatyti siekiamus rezultatus, atitinkančius planuojamas investicijas. Jei valstybės pagalba socialinėms įmonėms būtų nukreipta tik į sunkią negalią (0–25 proc. darbingumo lygį) turinčius asmenis, teikiama parama priklausytų nuo šiems asmenims mokamo atlygio. Jei atlygis atitiktų minimalaus šalies atlygio dydį, valstybės pagalbos reikėtų perpus mažiau nei remiant vidutinį darbo užmokesį (4 lentelė). Akcentuotina, kad 2018 m. socialinėse įmonėse buvo įdarbinta tik 112 sunkią negalią turinčių asmenų.

4 lentelė. Galimas subsidijuojamų neįgalių asmenų skaičius
 Table 4. The possible number of subsidised disabled people

| Minimalaus atlygio kompensavimas | | Vidutinio darbo užmokesčio kompensavimas | |
|---|--------|---|--------|
| Valstybės pagalba neįgaliųjų užimtumui mln. Eur | 29,8 | Valstybės pagalba neįgaliųjų užimtumui mln. Eur | 29,8 |
| Minimalus darbo užmokestis, Eur | 400,00 | Vidutinis šalies darbo užmokestis, Eur | 924,10 |
| Subsidijuojamų asmenų skaičius | 6 208 | Subsidijuojamų asmenų skaičius | 2 687 |
| Socialinėse įmonėse įdarbinamų neįgaliųjų, kuriems nustatytas 0–25 proc. darbingumo lygis, skaičius | 112 | Socialinėse įmonėse įdarbinamų neįgaliųjų, kuriems nustatytas 0–25 proc. darbingumo lygis, skaičius | 112 |
| Valstybės pagalbos poreikis, mln. Eur | 0,54 | Valstybės pagalbos poreikis, mln. Eur | 1,24 |

Integruojant neįgaliuosius į biudžetines įstaigas, galima taikyti kvotų sistemą, analogišką Nyderlandams. Pagal SD pateikiamą informaciją, kurioje nurodomas 2019 m. biudžetinėse įstaigose dirbančių darbuotojų skaičius, galima numatyti, kad pavyktų į darbo rinką įtraukti apie 29 tūkstančius neįgalių asmenų. Integruojant neįgaliuosius į šį sektorių, ne tik būtų padidintas neįgaliųjų užimtumas, bet taip pat būtų rodomas valdžios institucijų pavyzdys visoms kitoms šalies įmonėms.

Nors pagal preliminarius skaičiavimus galima numatyti, kokį neįgalių asmenų skaičių būtų galima įtraukti į darbo rinką, tačiau, vykdant tiek griežtąją, tiek švelnesnę reformą, galimos ir tam tikros problemos. Nepakankami valstybės išteklių gali neigiamai paveikti laukiamus reformuojamus politikos rezultatus. Neįgaliųjų nenoras įsitraukti į darbo rinką taip pat gali turėti neigiamos įtakos, todėl lygiagrečiai turi būti vykdomos neįgaliųjų skatinimo, švietimo, informavimo apie galimybes kampanijos. Be to, galimi ir drastiškesni sprendimai, reformuojantys neįgaliųjų išmokų tvarką.

Teikiant ūkio subjektams valstybės paramą, turi būti apsaugotos neįgaliųjų teisės, kurios užtikrintų darbuotojams darbo vietos pastovumą, nepriklausomai nuo subsidijos teikimo laikotarpio. Tuo tikslu gali būti keliami papildomi reikalavimai po pagalbos teikimo, pavyzdžiui, išlaikyti neįgalų asmenį darbo vietoje ne trumpiau nei 12 mėnesių po subsidijos suteikimo pabaigos. Be to, valdžios sektoriuje kvotų nustatymas darbinant neįgaliuosius būtų skatinantis pavyzdys kitoms įmonėms.

Išvados

Valstybės pagalbos vertinimų plačiai neatlieka nei politikos formuotojai, nei mokslininkai, todėl tokio vertinimo rezultatus galima vertinti kaip naujumą. Kadangi Lietuvoje vykdoma politika neįgaliųjų užimtumo ir socialinės įtraukties didinimo kontekste nėra labai efektyvi, tad atliktas valstybės pagalbos neįgaliųjų užimtumui vertinimas, remiantis kitų ES šalių praktika.

Remiantis atlikto daugiakriterio vertinimo rezultatais, galima teigti, kad sėkmingiausiai neįgaliųjų skurdo mažinimo ir užimtumo politiką analizuojamu 2010–2018 m. laikotarpiu

įgyvendino dvi šalys – Nyderlandai (240 balų) ir Suomija (240 balų). Remiantis Nyderlandų ir Suomijos vykdomos politikos pavyzdžiais, gali būti formuluojami du skirtingi reformos modeliai Lietuvai. Vienas iš siūlomų modelių galėtų būti nukreiptas į griežtų priemonių, skatinančių neįgalųjų integravimą į darbo rinką, taikymą. Tam galima pasitelkti Nyderlandų politikos pavyzdį ir nustatyti kvotas darbdaviams, dėl kurių būtų įdarbinamas tam tikras skaičius neįgalųjų asmenų. Tokiu atveju laukiami rezultatai būtų pasiekti ir be valstybės pagalbos teikimo, kadangi prievolė įdarbinti neįgaluosius būtų įtvirtinta teisės aktais.

Kitas siūlomas modelis yra susijęs su švelnesnių priemonių taikymu – valstybės pagalbos teikimu visoms įmonėms, pasirengusioms įdarbinti neįgalius asmenis. Kadangi Lietuvoje socialinėms įmonėms skiriama parama negeneruoja laukiamos naudos, šio modelio atveju tikslinga remtis suomių patirtimi ir socialinėms įmonėms skirti valstybės pagalbą, jei įdarbinami sunkiųjų negalia (0–25 proc. darbingumo lygį) turintys asmenys. Taip pat labai svarbus ir valstybės sektoriaus vaidmuo kaip socialiai atsakingo darbdavio, priimančio sveikatos problemų turinčius asmenis, todėl šiam sektoriui galėtų būti nustatomos neįgalųjų įdarbinimo kvotos.

Įgyvendinant reformą pagal siūlomas kryptis, neįgalųjų įdarbinimas būtų nukreiptas į atvirą darbo rinką. Trumpuoju laikotarpiu šios reformos poveikis neįgalųjų skurdo ir materialinio nepritekliaus mažinimui bei socialinei įtraukčiai nebūtų reikšmingas, tačiau neįgaliesiems dalyvaujant atviroje darbo rinkoje ilgalaikėje perspektyvoje, jiems būtų mokamas konkurencingas darbo atlygis ir taip gerinama gyvenimo sąlygos.

Literatūra

- Ahrendt, D., Anderson, R., Dubois, H., Jungblut, J.-M., Leončikas, T., Sandor, E. ir Pöntinen, L. (2018). *European quality of life survey 2016*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2806/964014>
- Aukščiausioji audito institucija. (2020). *Valstybinio audito ataskaita. Asmenų su negalia socialinė integracija*. Prieiga per internetą https://www.vkontrole.lt/pranesimas_spaudai.aspx?id=25162
- Bacila, N. (2012). State aid policy between competition and economic growth: The impact of state aid to R&D on GDP in the EU Member States. *Revista Economica, Supplement(1)*, 86–94.
- Bacon, K. Q. (2017). *European Union law of state aid* (3rd ed.). Oxford University Press.
- Bell, D. ir Heitmueller, A. (2009). The Disability Discrimination Act in the UK: Helping or hindering employment among the disabled? *Journal of Health Economics*, 28(2), 465–480. <https://doi.org/10.1016/j.jhealeco.2008.10.006>
- Bentley, R., Baker, E. ir Aitken, Z. (2019). The ‘double precarity’ of employment insecurity and unaffordable housing and its impact on mental health. *Social Science and Medicine*, 225(February), 9–16. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2019.02.008>
- Bianco, A., Conigliaro, P. ir Gnaldi, M. (red.). (2019). *Italian Studies on Quality of Life*. Cham: Springer International Publishing.
- Bonanno, G., Chies, L. ir Podrecca, E. (2019). Poverty and material deprivation dynamic in Italy. *DEAMS Research Paper*, 2, 1–29. Prieiga per internetą <https://www.bfs.admin.ch/bfs/en/home/statistics/economic-social-situation-population/economic-and-social-situation-of-the-population/poverty-and-material-deprivation/poverty.html>

- Bondonio, D., Biagi, F. ir Martini, A. (2015). *Counterfactual impact evaluation of enterprise support programmes. Evidence from a decade of subsidies to Italian firm*. Pranešimas konferencijoje, 2015 m. rugpjūčio 25-28 d., Lisbona, Portugalija. Louvain-la-Neuve: European Regional Science Association (ERSA). Prieiga per internetą <http://hdl.handle.net/10419/124844>
- Bondonio, D. ir Greenbaum, R. T. (2014). Revitalizing regional economies through enterprise support policies: An impact evaluation of multiple instruments. *European Urban and Regional Studies*, 21(1), 79–103. <https://doi.org/10.1177/0969776411432986>
- Bourreau, M., Feasey, R. ir Nicolle, A. (2020). Assessing fifteen years of state aid for broadband in the European Union: A quantitative analysis. *Telecommunications Policy*, 44(7), 101974. <https://doi.org/10.1016/j.telpol.2020.101974>
- Brandtner, B. ir Vidoni, D. (2018). State aid evaluation. *European State Aid Law Quarterly*, 2018(4), 475–482. <https://doi.org/10.21552/estal/2018/4/4>
- Briglaue, W., Dürr, N. S., Falck, O. ir Hüscherlath, K. (2019). Does state aid for broadband deployment in rural areas close the digital and economic divide? *Information Economics and Policy*, 46, 68–85. <https://doi.org/10.1016/j.infoecopol.2019.01.001>
- Brouwer, E. ir Ozbugday, F. C. (2016). Measuring the extent of European state aid control: An econometric analysis of the European Commission decisions. *Sosyoekonomi Journal*, *Sosyoekonomi Society*, 24(30). <https://doi.org/10.2139/ssrn.1763285>
- Brucker, D. L. ir Scally, C. P. (2015). Linking public housing, employment, and disability benefits for working-age people with disabilities. *Housing and Society*, 42(2), 126–147. <https://doi.org/10.1080/08882746.2015.1076130>
- Busu, M. ir Trica, C. L. (2019). Sustainability of circular economy indicators and their impact on economic growth of the European Union. *Sustainability*, 11, 5481. <https://doi.org/10.3390/su11195481>
- Cerqua, A. ir Pellegrini, G. (2014). Do subsidies to private capital boost firms' growth? A multiple regression discontinuity design approach. *Journal of Public Economics*, 109, 114–126. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2013.11.005>
- Chuang, Y.-C., Hu, S.-K., Liou, J. J. H. ir Tzeng, G.-H. (2020). A data-driven MADM model for personnel selection and improvement. *Technological and Economic Development of Economy*, 26(4), 751–784. <https://doi.org/10.3846/tede.2020.12366>
- Cinelli, M., Coles, S. R. ir Kirwan, K. (2014). Analysis of the potentials of multi criteria decision analysis methods to conduct sustainability assessment. *Ecological Indicators*, 46, 138–148. <https://doi.org/10.1016/j.ecolind.2014.06.011>
- Combes, P.-P. ir van Ypersele, T. (2013). *The role and effectiveness of regional investment aid*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2763/32058>
- Criscuolo, C., Martin, R., Overman, H. G. ir Reenen, J. Van. (2019). Some causal effects of an industrial policy. *American Economic Review*, 109(1), 48–85. <https://doi.org/10.1257/aer.20160034>
- Datta Gupta, N., Larsen, M. ir Thomsen, L. S. (2015). Do wage subsidies for disabled workers reduce their non-employment? - evidence from the Danish Flexjob scheme. *IZA Journal of Labor Policy*, 4(10), 10. <https://doi.org/10.1186/s40173-015-0036-7>
- Deuchert, E. ir Eugster, B. (2019). Income and substitution effects of a disability insurance reform. *Journal of Public Economics*, 170, 1–14. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2018.12.001>
- Doyle, W. R. (2012). The politics of public college tuition and state financial aid. *The Journal of Higher Education*, 83(5), 617–647. <https://doi.org/10.1353/jhe.2012.0033>
- Duggan, M. G. ir Autor, D. H. (2003). The rise in disability rolls and the decline in unemployment. *Quarterly Journal of Economics*, 118(1), 157–205. <http://dx.doi.org/10.1162/00335530360535171>

- European Commission. (2008). *EVALSED: The resource for the evaluation of socio-economic development*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2776/8296>
- European Commission. (2019). *EVALSED sourcebook: Method and techniques*.
- Europos Komisija. (2014). *Bendroji valstybės pagalbos vertinimo metodika. Komisijos tarnybų darbinis dokumentas*. Prieiga per internetą https://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/state_aid_evaluation_methodology_lt.pdf
- Ferri, D. (2020). The role of EU state aid law as a “risk management tool” in the COVID-19 crisis. *European Journal of Risk Regulation*, 12(Special Issue 1), 176–195. <https://doi.org/10.1017/err.2020.71>
- Ferri, D. ir Marquis, M. (2011). Inroads to social inclusion in Europe’s social market economy: The case of state aid supporting employment of workers with disabilities. *European Journal of Legal Studies*, 4(2), 38–63. <https://doi.org/10.3868/s050-004-015-0003-8>
- Friederiszick, H., Głowicka, E., Gratz, L., Lünenbürger, S. ir Rosenfeld, A. (2018). Ex post state aid evaluation in environmental aid. *European State Aid Law Quarterly*, 17(4), 509–524. <https://doi.org/10.21552/estal/2018/4/7>
- Friederiszick, H. W., Röller, L.-H. ir Verouden, V. (2008). European state aid control: An economic framework. Iš P. Buccirossi (red.), *Handbook of Antitrust Economics* (p. 625–669). Cambridge, MA: MIT Press.
- Ginevičius, R. ir Podvezko, V. (2008). Daugia-kriterinio vertinimo būdų suderinamumas. *Verslas: teorija ir praktika*, 9(1), 73–80. https://doi.org/10.1300/j123v53n01_15
- Ginevičius, R., Podvezko, V. ir Bruzge, Š. (2008). Evaluating the effect of state aid to business by multicriteria methods. *Journal of Business Economics and Management*, 9(3), 167–180. <https://doi.org/10.3846/1611-1699.2008.9.167-180>
- Heim, S., Hüschelrath, K., Schmidt-Dengler, P., ir Strazzeri, M. (2017). The impact of state aid on the survival and financial viability of aided firms. *European Economic Review*, 100, 193–214. <https://doi.org/10.1016/j.eurocorev.2017.08.005>
- Iozia, E. M. (2016). Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto nuomonė dėl „Valstybės pagalbos įmonėms. Ar ji veiksminga ir efektyvi?“ (nuomonė savo iniciatyva). *ES oficialusis leidinys*, C 13, 2016 1 15, p. 19–25.
- Jiménez-Martín, S., Juanmarti Mestres, A. ir Vall Castelló, J. (2019). Hiring subsidies for people with a disability: do they work? *European Journal of Health Economics*, 20(5), 669–689. <https://doi.org/10.1007/s10198-019-01030-9>
- Kantarci, T., Sonsbeek, J. ir Zhang, Y. (2019). The impact of the disability insurance reform on work resumption and benefit substitution in the Netherlands. *Network for Studies on Pension, Aging and Retirement*, DP 11/2019-039. Prieiga per internetą <https://www.netspar.nl/en/publication/the-impact-of-the-disability-insurance-reform-on-work-resumption-and-benefit-substitution-in-the-netherlands/>
- Koch, M., Park, S. ir Zahra, S. A. (2021). Career patterns in self-employment and career success. *Journal of Business Venturing*, 36(1), 105998. <https://doi.org/10.1016/j.jbusvent.2019.105998>
- Lindner, S. ir Nichols, A. (2014). The impact of temporary assistance programs on disability rolls and re-employment. Iš *Research in Labor Economics*, Vol. 39. *Safety Nets and Benefit Dependence* (p. 219–258). <https://doi.org/10.1108/S0147-91212014000039006>
- Majcher-Williams, J. ir Foeking, J. (2010). State aid for disabled and disadvantaged workers: compatibility criteria for big cases. *Competition Policy Newsletter*, 1, 20–22. Prieiga per internetą https://ec.europa.eu/competition/publications/cpn/2010_1_25.pdf
- Mazziotta, M., Pallara, A. ir Solipaca, A. (2019). Using a composite index to measure social inclusion of people with disabilities. In A. Bianco, P. Conigliaro ir M. Gnaldi (red.), *Italian Studies on Quality of Life* (p. 27–45). Cham: Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-06022-0_3

- Midsundstad, T. I. ir Nielsen, R. A. (2016). Do workplace interventions reduce disability rates? *Occupational Medicine*, 66(9), 691–697. <https://doi.org/10.1093/occmed/kqw169>
- Mori, Y. ir Sakamoto, N. (2018). Economic consequences of employment quota system for disabled people: Evidence from a regression discontinuity design in Japan. *Journal of the Japanese and International Economies*, 48, 1–14. <https://doi.org/10.1016/j.jjie.2017.02.001>
- Parodi, G. ir Sciulli, D. (2019). Disability and social exclusion in Italian households. *Social Indicators Research*, 144(2), 767–784. <https://doi.org/10.1007/s11205-019-02068-1>
- Podvezko, V. (2008). Sudėtingų dydžių kompleksinis vertinimas. *Verslas: teorija ir praktika*, 9(3), 160–168. <https://doi.org/10.3846/1648-0627.2008.9.160-168>
- Podvezko, V. (2011). The comparative analysis of MCDA methods SAW and COPRAS. *Inžinerinė ekonomika*, 22(2), 134–146. <https://doi.org/10.5755/j01.ee.22.2.310>
- Podvezko, V. ir Podvezko, A. (2014). Kriterijų reikšmingumo nustatymo metodai. *Lietuvos matematikos rinkinys*, 55, 111–116. Prieiga per internetą <https://www.mii.lt/LMR/B/2016/55B21.pdf>
- Robins, N. (2018). Ex post state aid analysis: First impressions. *European State Aid Law Quarterly*, 17(4), 473–474. <https://doi.org/10.21552/estal/2018/4/3>
- Robins, N. ir Geldof, H. (2018). Ex post assessment of the impact of state aid on competition. *European State Aid Law Quarterly*, 17(4), 494–508. <https://doi.org/10.21552/estal/2018/4/6>
- Simanavičienė, R. (2013). Statistinių metodų taikymas daugiakriterių sprendimų patikimumui įvertinti. *Informacijos mokslai*, 65, 120–126.
- Štreimikienė, D. (2014). Darnumo vertinimas Lietuvos energetikos ir aplinkos politikoje. Iš *Darnus vystymasis: Teorija ir praktika. Kolektyvinė monografija*. (p. 211–250). Prieiga per internetą http://www.geronologija.lt/files/edit_files/File/pdf/2011/nr_1/2011_49_57.pdf
- Tunali, Ç. B. ir Fidrmuc, J. (2015). State aid policy in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, 53(5), 1143–1162. <https://doi.org/10.1111/jcms.12247>
- Wright, N. (2018). The UK experience of state aid evaluation. *European State Aid Law Quarterly*, 17(4), 525–533. <https://doi.org/10.21552/estal/2018/4/8>
- Zavadskas, E. K. ir Turskis, Z. (2011). Multiple criteria decision making (MCDM) methods in economics: An overview. *Technological and Economic Development of Economy*, 17(2), 397–427. <https://doi.org/10.3846/20294913.2011.593291>
- Zolfani, S. H., Yazdani, M., Pamucar, D. ir Zarate, P. (2020). A Vikor and Topsis focused reanalysis of the MADM methods based on logarithmic normalization. *Mechanical Engineering*, 18(3), 341–355. <https://doi.org/10.22190/FUME191129016Z>

AN ASSESSMENT OF STATE AID FOR THE EMPLOYMENT OF DISABLED PEOPLE BASED ON THE PRACTICE OF OTHER EU COUNTRIES

Laura Girlevičienė

Vilnius University, Lithuania

Dr. Alina Kvietkauskienė

European Social Fund Agency, Lithuania

Summary

Countries facing social problems that are related to people with disabilities use a variety of instruments and methods to address them. One such measure is State aid. However, the application of these measures does not always lead to the achievement of public policy goals, the improvement of indicators such as the integration of people with disabilities into the labour market, and the reduction of social exclusion. This paper examines a social problem related not only to the increase in the employment rate of people with disabilities, but also to research on improving the living standards of this group.

Lithuania has been promoting the employment of disabled people by providing State support for employing disabled people for more than a decade. It should be noted that this support scheme has remained practically unchanged throughout this period, and is provided to social enterprises where the employment of persons with disabilities provides limited opportunities for participation in society and does not change public attitudes towards persons with disabilities. This employment model shows sluggish progress in the reduction of unemployment and poverty among people with disabilities, and needs to be assessed and adjusted to implement various policy actions and measures. Efforts have been made to reform employment policy for people with disabilities since 2020, but these changes are not yet concrete, and State aid continues to be granted to disabled people employed based on a care-employment model. The impact of these changes may be insignificant in the future, so it is important for the State to fundamentally review the implemented policy based on the practice of other countries.

The novelty of this paper and its contribution to science are reflected in the assessment of the effectiveness of the policies implemented by European Union countries in the field of disabled people.

The aim of this article is to analyse the practices of other countries in order to develop an effective model for the employment of people with disabilities in the labour market. The analysis of EU countries for the period 2010–2018 is carried out according to the selected indicators, reflecting social exclusion and poverty. This analysis is performed using the SAW method, which integrates the values of the individual criteria of the countries analysed and the weights attributed to them into a single criterion. In this way, the best alternatives are ranked according to the values obtained, in which case countries are evaluated according to the effectiveness of the policy implementation. Considering the results of the evaluation, proposals for Lithuania are formulated.

According to the results of the multi-criteria evaluation, two countries – the Netherlands and Finland – have been the most successful in implementing poverty reduction and employment policies for people with disabilities over the period analysed. According to the Dutch and Finnish policy examples, two different reform models for Lithuania can be formulated. One of the proposed models focuses on the application of strict measures to promote the integration of disabled people into the labour market. This takes its form from an example of Dutch policy, and introduces quotas for employers to employ a certain number of disabled people. In this case, the expected results would also be achieved without State aid, as the obligation to employ disabled people would be enshrined in legislation.

Another proposed model involves the application of more lenient measures, such as the provision of State aid to all companies willing to employ people with disabilities. As the support provided to social enterprises in Lithuania does not generate the expected benefits, in the case of this model it is expedient to rely on the Finnish experience and to grant State aid to social enterprises if persons with severe disabilities (0–25% working capacity level) are employed. The role of the public sector as a socially responsible employer hosting people with health problems is also crucial, and quotas for the employment of people with disabilities could be set for this sector.

As part of the reform under the proposed axes, the employment of disabled people would be directed towards an open labour market. In the short term, the impact of this reform on the reduction of poverty and material deprivation and on the social inclusion of people with disabilities would not be significant, but, in the long term, the participation of people with disabilities in the open labour market would lead to competitive wages and thus improve living conditions.

Keywords. *State aid, employment of the disabled, social exclusion, expert evaluation, SAW method.*

Laura Girlevičienė, Vilniaus universiteto Ekonomikos ir verslo administravimo fakulteto doktorantė. Mokslinių interesų sritys: valstybės pagalba, konkurencijos politika.

Laura Girlevičienė, PhD student at the Faculty of Economics and Business Administration at Vilnius University. Research areas: state aid, competition policy.

Alina Kvietkauskienė, socialinių mokslų srities ekonomikos krypties mokslų daktarė, Europos socialinio fondo agentūros vyr. ekspertė. Mokslinių interesų sritys: finansų rinkų elgsena, įžvalgus investavimas, valdžios sprendimai.

Alina Kvietkauskienė, Doctor of Social Sciences (Economics), chief expert of the European Social Fund Agency. Research areas: behaviour of financial markets, intelligent investment, governmental decisions.