

Valstybės tarnautojų susvetimėjimo įgyvendinant politiką lygmenys ir veiksniai: Užimtumo tarnybos prie Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerijos atvejis

Natalja Gončiarova

Vytauto Didžiojo universiteto Politikos mokslų ir diplomatijos fakulteto
Viešojo administravimo katedros doktorantė
El. paštas: natalja.gonciarova1@vdu.lt

Saulius Pivoras

Vytauto Didžiojo universiteto Politikos mokslų ir diplomatijos fakulteto
Viešojo administravimo katedros profesorius
El. paštas: saulius.pivoras@vdu.lt

Santrauka. Straipsnyje siekiama nustatyti susvetimėjimo įgyvendinant politiką lygmenis ir veiksniai, kurie daro reikšmingą poveikį valstybės tarnautojų veiklai, įgyvendinant užimtumo politiką Lietuvoje. Empirinio tyrimo duomenys atskleidė, kad Užimtumo tarnybos prie Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerijos valstybės tarnautojai savo suvokiamą bejėgiškumą įgyvendinant politiką sieja su šiais veiksniais: nepakankamu užimtumo politikos tikslų derinimu su kitais socialinės politikos tikslais bei priemonėmis, nepakankamu tarpinstituciniu bendradarbiavimu įgyvendinant politiką ir valstybės tarnautojų savarankiškumo įgyvendinant vidinius institucinius reikalavimus stoka. Bepasmisškumo įgyvendinant politiką suvokimą skatinantys veiksniai susiję su pertekliniu biurokratizmu ir tyrimo dalyvių išskiriamais bedarbių, kurių lūkesčiai nesuderinami su užimtumo politikos tikslais bei įgyvendinimo galimybėmis, tipais.

Reikšminiai žodžiai: bejėgiškumas, beprasmiškumas, susvetimėjimas įgyvendinant politiką, užimtumo politika.

Received: 04/05/2020. Accepted: 06/08/2020

Copyright © 2020 Natalja Gončiarova, Saulius Pivoras. Published by Vilnius University Press.

This is an Open Access article distributed under the terms of the [Creative Commons Attribution License](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original author and source are credited.

Dimensions and Factors of Civil Servants Policy Alienation: Case of the Lithuanian State Employment Agency

Abstract. The article aims to identify the dimensions and factors of policy alienation that have a significant impact on the practice of civil servants when implementing employment policy. The data of the empirical research revealed that civil servants experience powerlessness due to the following factors: insufficient coherence of employment policy objectives with objectives of other social and welfare policies, lack of interinstitutional cooperation, and autonomy in implementing internal institutional requirements. Meanwhile, the factors of meaninglessness are related to red tape and categories, as distinguished by informants, of unemployed clients, whose expectations are incommensurable with the aims and means of implemented employment policy.

Keywords: powerlessness, meaninglessness, policy alienation, employment policy.

Ivadas

Valstybės tarnautojai, teikdami paslaugas klientams, neretai susiduria su sunkumais, kylančiais dėl viešosios politikos tikslų įgyvendinimo. Jei įgyvendinama politika netenkina piliečių – klientų poreikių, lūkesčių ar neatspindi visuomeninių problemų, valstybės tarnautojai gali jausti ne tik nepasitenkinimą, bet ir susvetimėti įgyvendinamos užimtumo politikos atžvilgiu (kai politiniai tikslai ne tik prieštarauja jų pačių profesiniams standartams, bet ir trukdo įgalinti klientus, teikiant viešąsias paslaugas)¹.

Susvetimėjimo įgyvendinant politiką problematika yra itin svarbi siekiant aiškiau nustatyti realius politikos įgyvendinimo veiksmus, tiesiogiai susijusius su pačiais įgyvendintojais. Nustatyti susvetimėjimo įgyvendinant politiką veiksmus svarbu ne tik dėl to, kad tai leidžia kalbėti apie viešosios politikos ir jos programų tikslingumą ir veiksmingumą, bet ir identifikuoti, kas lemia valstybės tarnautojų suvokiamą bejėgiškumą ir beprasmiškumą. Susvetimėjimo įgyvendinant politiką tyrimai aktualūs ne tik akademinio lygmeniu, bet ir politikos formuotojams, nes leidžia geriau suprasti valstybės tarnautojų

¹ Tummers L. G., Bekkers V., Steijn B., „Policy Alienation of Public Professionals“, *Public Management Review* 11 (5), 2009, p. 685–706.

elgesį įvairiuose viešosios politikos kontekstuose². Todėl pagrindinis šio straipsnio klausimas – kokie veiksniai ir kokiais lygmenimis lemia valstybės tarnautojų susvetimėjimą įgyvendinamos politikos atžvilgiu, tiksliau, kurie iš tų veiksnių pasireiškia susvetimėjimo įgyvendinant užimtumo politiką Lietuvoje atveju. Už užimtumo politikos įgyvendinimą atsakinga pagrindinė valstybės institucija yra Užimtumo tarnyba prie Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerijos (toliau – Užimtumo tarnyba), tačiau jos veikla straipsnyje nėra išsamiau aprašoma remiantis oficialiais dokumentiniais šaltiniais, nes pirmiausia siekiama analizuoti šios tarnybos valstybės tarnautojų požiūrį į politikos įgyvendinimą jų veikloje ir tuose požiūriuose identifikuojamus susvetimėjimo veiksnius. Todėl straipsnio tikslas yra nustatyti ir apibūdinti Užimtumo tarnybos valstybės tarnautojų susvetimėjimą įgyvendinant užimtumo politiką skatinančius pagrindinius veiksnius. Siekiant šio tikslo, remiamasi mokslinės literatūros ir atlikto empirinio tyrimo duomenų analize.

1. Susvetimėjimo įgyvendinant politiką teorinė prieiga

Susvetimėjimo teorijos kilmė siejama su Georgo Hegelio filosofija, kurią vėliau plėtojo Karlas Marxas. K. Marxas daugiausia dėmesio skyrė objektyviai susvetimėjimo darbo atžvilgiu sampratai. Šią sampratą jis naudojo individo santykiui su visuomene apibūdinti, kai individas susvetimėja pagaminto produkto atžvilgiu kapitalistinėje ekonomikoje, grįstoje vienpusiu išnaudojimu. Individas nėra realus savo veiklos visuomeninio rezultato šeimininkas, nes nevaldo rezultato, o tik santykiauja su juo kaip su svetimu dalyku, egzistuojančiu šalia jo ir jį valdančiu. Tik pakeitus ekonominę struktūrą, galima asmeniui grąžinti jo žmogiškąją esmę³. Gintauto Mažeikio tvirtinimu,

² Tummers L. G., Bekkers V., Steijn B., „Policy Alienation of Public Professionals: A Comparative Case Study of Insurance Physicians and Secondary School Teachers“, *International Journal of Public Administration* 35, 2012, p. 259–271.

³ Kapačiauskienė D., „Žmonių santykių susvetimėjimo apraiškos moralėje“, *Problemos* 14, 1974, p. 42–52.

K. Marxas susvetimėjimą aiškino trejopai: kaip darbo produkto susvetimėjimą (kai individas savo darbu gamina ne tik prekes, bet kartu ir save patį kaip prekę); kaip susvetimėjimo santykį su gamybos procesu (perėjimas nuo produkto prie viso gamybos proceso: pramoninė gamyba užtikrina susvetinimo procesą); kaip rūšies susvetinimą (kai individo darbinė veikla susvetimėja, tai svetimas tampa ir visas pasaulis, ir paties žmogaus gyvenimas)⁴. Vėliau K. Marso plėtotą susvetimėjimo sąvoką įvairiose mokslo disciplinose buvo vartojama nevisiškai sutampančiomis prasmėmis.

Viešojo administravimo literatūroje artimosios biurokratijos (angl. *street-level bureaucracy*) koncepcijos pradininkas Michaelis Lipsky susvetimėjimą darbo atžvilgiu apibrėžė kaip valstybės tarnautojų santykį su jų pačių darbu. Šis susvetimėjimas buvo analizuojamas pasitelkus šiuos veiksnius: netobulą darbo rezultatų kontrolę (neįmanoma kontroliuoti visų kliento aplinkybių, o tik dalį jų); paslaugos segmentavimą (teikiant paslaugas, atsižvelgiama tik į kai kuriuos kliento bruožus: kvalifikaciją, gebėjimus ir kt., nežvelgiant į žmogų kaip į visumą (jausmus, emocijas)); netobulą darbo tempo kontrolę (neįmanoma nustatyti aptarnavimo laiko pagal kiekvieno kliento poreikius)⁵. Todėl visi šie veiksniai lemia nepasitenkinimą darbu, kuris turi poveikio viešųjų paslaugų teikimui.

Larsas Tummersas su bendraautoriais išplėtojo susvetimėjimo įgyvendinant politiką (angl. *policy alienation*) teorinę prieigą⁶, apibrėždami, kad tai yra kognityvinė psichologinio atsiribojimo nuo viešosios politikos programos, kurią įgyvendina valstybės tarnautojai, tiesiogiai sąveikaujantys su klientais, būseną. Mokslininkai susvetimėjimą įgyvendinant politiką analizavo remdamiesi dviem pagrindiniais aspektais: bejėgiškumu ir beprasmiškumu įgyvendinant politiką.

⁴ Mažeikis G., „Susvetinimas ir sąmoningumo formų sukeitimas kaip propagandinio subjekto konstravimo prielaidos“, *Politologija* 4 (24), 2001, p. 89–91.

⁵ Lipsky M., *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York: Russel Sage Foundation, 2010, p. 76–78.

⁶ Tummers L. G., Bekkers V., Steijn B., „Policy Alienation of Public Professionals“, *Public Management Review* 11 (5), 2009, p. 685–706.

Įgyvendinimo bejėgiškumo suvokimą L. Tummersas su bendra-
 autoriais apibūdino kaip valstybės tarnautojų turimos įtakos laipsnį
 formuojant jų pačių veiklos programą⁷. Siekiant apibrėžti įgyvendi-
 nimo bejėgiškumo lygmenis (strateginis, taktinis, operatyvinis) buvo
 remiamasi R. Blaunerio išskirtomis keturiomis bejėgiškumo darbinė-
 je veikloje subkategorijomis: 1. atskyrimu nuo gamybos priemonių ir
 gaminamo produkto; 2. įtakos politikai neturėjimu; 3. nepakankama
 darbo sąlygų kontrole; 4. tiesioginio darbo kontrolės trūkumu⁸. Šios
 subkategorijos buvo modifikuotos, vietoj keturių suvestos į tris ir
 pritaikytos viešosios politikos praktikos ir mokslinių tyrimų srities
 specifikai. Strateginis bejėgiškumas tada reiškia valstybės tarnautojų
 suvokiamą įtakos sprendimams, susijusiems su politikos formavimu,
 neturėjimą. Šis įgyvendinimo bejėgiškumo suvokimas gali atsirasti
 tada, kai politikos programa yra rengiama nesikonsultuojant su po-
 litikos įgyvendintojais ar jų atstovaujamosiomis profesinėmis sąjungo-
 mis. Taktinis bejėgiškumas apibrėžiamas kaip valstybės tarnautojų
 suvokiamas įtakos sprendimams dėl politikos įgyvendinimo būdo jų
 pačių organizacijoje neturėjimas. Valstybės tarnautojai gali jaustis
 įsitraukę, jeigu jie dalyvauja tam tikrose darbo grupėse ar susitiki-
 muose dėl politikos įgyvendinimo programos rengimo ir realizavi-
 mo. Ir atvirkščiai, kai jie nėra įtraukiami. Operatyvinis bejėgiškumas
 susijęs su valstybės tarnautojų tiesioginiu poveikiu jų pačių įgyven-
 dinamai politikai. Valstybės tarnautojams, įgyvendinantiems politi-
 ką, tokiu atveju įstatymais nėra suteikiama autonominė sprendimų
 galia⁹.

Įgyvendinimo beprasmiškumas apibūdinamas kaip valstybės
 tarnautojų suvokiamas nepakankamas indėlis į politikos įgyvendini-
 mą, siekiant nustatyti politinių tikslų. Beprasmiškumą plačiau pra-

⁷ Tummers, Bekkers, Steijn, p. 685–706.

⁸ Blauner R., *Alienation and Freedom: The Factory Worker and His Industry*, Chicago: The University of Chicago Press, 1964, p. 16.

⁹ Tummers L. G., Bekkers V., Steijn B., „Policy Alienation of Public Professionals: A Comparative Case Study of Insurance Physicians and Secondary School Teachers“, *International Journal of Public Administration* 35, 2012, p. 259–271.

smė tyrinėtojai iš pradžių skirstė į tris lygmenis: strateginį, taktinį ir operatyvinių¹⁰. Vėlesniuose L. Tummerso darbuose vartojamos tik dvi įgyvendinimo beprasmiškumo subkategorijos: įgyvendinimo beprasmiškumas visuomenės atžvilgiu (valstybės tarnautojų supratimas apie nepakankamą politikos vertę siekiant socialiai svarbių tikslų) ir įgyvendinimo beprasmiškumas kliento atžvilgiu (valstybės tarnautojų supratimas apie nepakankamą politikos vertę klientams)¹¹.

Apibendrinant galima teigti, kad mokslininkai savo darbuose skyrė pakankamai dėmesio susvetimėjimo įgyvendinant politiką konceptualizavimui. Ši teorinė prieiga yra svarbi viešojo administravimo tyrimams, nes padeda identifikuoti problemas, su kuriomis susiduria valstybės tarnautojai, siekdami įgyvendinti politiką¹². Kai valstybės tarnautojai negali susitapatinti su įgyvendinama politika, tai gali sukelti rimtų pasekmių. Viena vertus, tai gali neigiamai paveikti įgyvendinamos politikos veiksmingumą, nes valstybės tarnautojai ne tik nesistengia ją vykdyti, bet ir ją sabotuoja. Kita vertus, būdami susvetimėję įgyvendinamos politikos atžvilgiu, valstybės tarnautojai gali jaustis nusivylę savo darbu, patirti perdegimą darbe ir pan.¹³

2. Tyrimo metodologija

Analizuojant valstybės tarnautojų susvetimėjimą įgyvendinamos politikos atžvilgiu remiamasi Užimtumo tarnybos atvejo analize, naudojant kokybinio tyrimo duomenis. Tirti Užimtumo tarnybos atvejį pasirinkta dėl užimtumo politikos srities svarbos – kad pereinama nuo pasyvios prie aktyvios darbo rinkos, kai siekiama aktyvesnės

¹⁰ Tummers L. G., Bekkers V., Steijn B., „Policy Alienation of Public Professionals“, *Public Management Review* 11 (5), 2009, p. 685–706.

¹¹ Tummers L. G., „Policy Alienation of Public Professionals: The Construct and Its Measurement“, *Public Administration Review* 72 (4), 2012, p. 516–525.

¹² Tummers, 2012, p. 516–525.

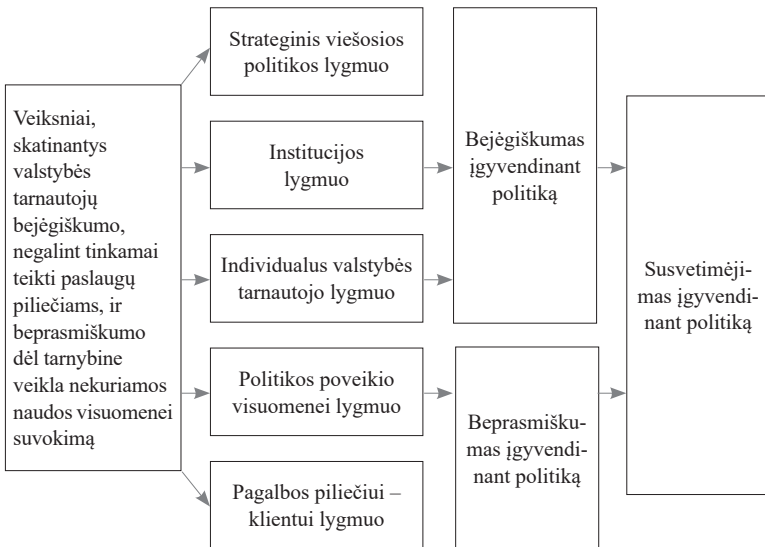
¹³ Tummers L. G., „Bureaucracy and Policy Alienation“, A. Farazmand (ed.), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance* (3rd edition), New York: Springer Nature, 2018, p. 571–577.

valstybės intervencijos orientuojantis į labiausiai pažeidžiamų klientų (ilgalaiškių bedarbių, buvusių nuteistųjų, darbingo amžiaus asmenų, vyresnių nei 45 metų, jaunimo ir kt.) stiprinimą ir kartu suteikiant darbo ieškantiems asmenims daugiau savarankiškumo, stiprinant jų gebėjimus ir įgalinant juos tapti aktyvesniais darbo rinkoje¹⁴. Jei asmuo praranda darbą, tai taip pat siejama su neigiamais socialiniais ir psichologiniais padariniais: kyla didesnė grėsmė patirti skurdą, prarandama motyvacija, atsiranda susvetimėjimas darbo atžvilgiu, krin-ta savivertė ir kt., todėl Užimtumo tarnybos teikiamos darbo rinkos paslaugos, iš kurių viena yra susijusi su konsultavimu, taip pat daro šio atvejo tyrimą aktualų. Juo labiau kad, teikdami konsultavimo paslaugas, Užimtumo tarnybos valstybės tarnautojai, skirtingai nuo kitų institucijų tarnautojų, turi įstatymais numatytą gana plačią diskreciją, kuria remiantis galima lanksčiai (individualizuojant paslaugas pagal kliento asmeninę situaciją) teikti paslaugas derinant kliento poreikius, lūkesčius, teisės aktus ir institucijos tikslus.

Susvetimėjimo įgyvendinant politiką teorinę prieigą pritaikant atvejo analizei (pav.), skirtingai nei tai darė L. Tummersas, V. Bekkersas, B. Stejnas, bejėgiškumo lygmenys suprantami kiek kitaip, be strateginio, išskiriant ne taktinį ir operatyvinių, o institucijos ir indivi-do lygmenį. Strateginiu lygmeniu bejėgiškumo suvokimas atsiranda politikos įgyvendintojams vertinant suformuotų užimtumo politikos tikslų adekvatumą. Institucijos lygmeniu – dėl įgaliojimų trūkumo savarankiškai įgyvendinti politiką ir bendradarbiavimo derinant po-litikos įgyvendinimą su kitomis institucijomis stokos. Individualiu valstybės tarnautojo lygmeniu bejėgiškumo suvokimas gali kilti dėl nepakankamos sprendimų priėmimo autonomijos (diskrecijos) tar-nybinėje veikloje ir savarankiškumo įgyvendinant vidinius institu-cinius reikalavimus trūkumo. Beprasmiškumo įgyvendinant politiką suvokimas gali kilti poveikio visuomenei ir pagalbos piliečiui – kli-entui lygmenimis, tai parodytų valstybės tarnautojų nuomonės apie

¹⁴ Moskva J., Okunevičiūtė-Neveauskienė L., *Aktyvi darbo rinkos politika: teorija ir praktika*, Vilnius: Technika, 2011, p. 16.

tai, kokia yra įgyvendinamos politikos nauda visuomenei ir teikiamų paslaugų vertė klientui.



Pav. Susvetimėjimo įgyvendinant užimtumo politiką veiksniai

Šaltinis: sudaryta autorių, remiantis L. Tummersu, V. Bekkersu, B. Steijn¹⁵

Siekiant nustatyti svarbiausius susvetimėjimo įgyvendinant politiką lygmenis ir jų veiksnius, atlikti 20 pusiau struktūruotų interviu su penkiuose Užimtumo tarnybos departamentuose (Vilniaus, Kauno, Klaipėdos, Panevėžio, Šiaulių) dirbančiais valstybės tarnautojais. Interviu atlikti 2019 m. lapkričio–gruodžio ir 2020 m. sausio–kovo mėnesiais. Vidutinė interviu trukmė – 50 min. Tyrimo dalyviai pasirinkti, remiantis kriterine atranka. Siekiant atskleisti kuo įvairesnę valstybės tarnautojų susvetimėjimo įgyvendinant politiką patirtį, tyrimo dalyviai pasirinkti atsižvelgiant į šiuos kriterijus: teikiamų

¹⁵ Tummers L. G., Bekkers V., Steijn B., „Policy Alienation of Public Professionals“, *Public Management Review* 11 (5), 2009, p. 685–706.

paslaugų pobūdį (karjeros konsultantai, atvejo vadybininkai), aptarnaujamų klientų grupę (jaunimas iki 29 metų; darbo ieškantys asmenys nuo 30 metų iki pensinio amžiaus; neįgalieji) ir priklausymą skirtingiems teritoriniams padaliniais (Vilniaus, Kauno, Klaipėdos, Šiaulių, Panevėžio, Tauragės, Šilutės, Gargždų, Kėdainių, Raseinių). Tyrimo imties dydį lėmė renkamų duomenų informatyvumo kriterijus. Atlikus 18 interviu su valstybės tarnautojais pastebėta, kad iš devyniolikto ir dvidešimto tyrimo dalyvio nebegaunama naujos informacijos, todėl toliau nuspręsta duomenų neberinkti.

Duomenims rinkti pasitelktas pusiau struktūruotas interviu. Interviu metu buvo užduodami klausimai apie užimtumo politikos vertę visuomenei, kaip užimtumo politikos tikslai ir jų įgyvendinimas atitinka klientų (darbo ieškančių asmenų) poreikius ir lūkesčius, kaip galima vertinti įgyvendinamų politikos priemonių veiksmingumą ir prasmingumą, kokia yra bendradarbiavimo su kitomis institucijomis situacija ir poreikis, kaip vyksta individualizuotas bendravimas aptarnaujant klientus. Tai buvo pagrindiniai interviu klausimų blokai, atliekant interviu buvo užduodama ir papildomų patikslinančių klausimų.

Tyrimo duomenys analizuoti remiantis tematinės analizės etapu¹⁶ – gauti interviu buvo skaitomi keletą kartų; duomenys sistemini priskiriant juos kategorijoms (strateginis, institucinis ir individualus politikos įgyvendinimo lygmenys, politikos įgyvendinimo prasmė ir nauda visuomenei, pagalba klientams); atrinkti duomenys priskiriami apibendrinančioms temoms (bejėgiškumas, beprasmiškumas) ir galiausiai duomenys analizuojami ir interpretuojami. Tyrimas atliktas remiantis pagrindiniais etikos principais (informavimo, savanoriškumo, naudingumo, konfidencialumo, objektyvumo). Interviu metu, gavus tyrimo dalyvių sutikimus, naudotas diktofonas. Cituojami tyrimo dalyvių pasisakymai yra pateikiami taisyklinga kalba, autentišką kalbą minimaliai pagedagavus. Tyrimo dalyviai straipsnyje žymimi skaitiniu ir raidiniu kodu.

¹⁶ Braun V., Clarke V., „Using Thematic Analysis in Psychology“, *Qualitative Research in Psychology* 3 (2), 2008, p. 77–101.

3. Tyrimo rezultatai

3.1. Įgyvendinimo bejėgiškumo suvokimą skatinantys veiksniai

Remiantis tyrimo duomenimis, bejėgiškumas strateginiu viešosios politikos lygmeniu suvokiamas dėl nepakankamo užimtumo politikos tikslų suderinamumo su kitomis viešosios politikos sritimis (socialinės apsaugos, švietimo, susisiekimo, žemės ūkio). Pati užimtumo politika yra vertinama kaip dažnai neadekvačiai formuojama:

Mūsų politika yra apsimetėliška, čia yra mano nuomonė. Man gaila, kad dirba tokie žmonės, kokie dirba ir formuoja politiką. Kaip pavyzdys: struktūrinių pinigų planavimui Europos Komisija duoda terminus, tikrai ne dvi dienas ir ne mėnesį, tai sekančiam [kitam] periodui, 2021–2025 m., mes turėjome dvi dienas. Tai kokias gali suplanuoti naujas programas? Principas yra: „Kad tiktai nieko nereikėtų galvoti.“ Ir tada viskas eina pagal seną kurpalių: yra nekvalifikuoti, yra neįgalieji, ir mes absoliučiai nežiūrime, kas vyksta rinkoje, o po to Užimtumo tarnybą pastatome į tą įgyvendinančiojo poziciją, kuri turi padaryti neįmanomą dalyką, nors suplanuoti yra netinkami dalykai. Tai čia yra pati didžiausia problema. [VT 20]

Valstybės tarnautojams bejėgiškumo dėl socialinės apsaugos politikos suderinamumo su užimtumo politika suvokimas kyla dėl trijų dalykų: Lietuvos Respublikos piniginių socialinės paramos nepasiturintiems gyventojams įstatymo nepakankamo susietumo su užimtumu, neįgalumo ir darbingumo nustatymo spragų bei per mažos socialinių įmonių įvairovės.

Tyrimo duomenys atskleidė, kad socialinės paramos sritis nėra orientuota į darbingo amžiaus žmonių užimtumą ir jų skatinimą. Dalis tyrimo dalyvių pažymėjo, kad darbo ieškančių asmenų tikslas susijęs ne su darbo paieška, mokymusi ar verslo steigimu, bet siekiu gauti valstybės paramą, kuri laikoma vertingesne nei iš darbo gaunamos pajamos. Todėl galima teigti, kad bejėgiškumo suvokimas kyla dėl to, jog

socialinės paramos sistema neskatina asmenų integruotis į darbo rinką ar remti tuos asmenis, kurie dėl vienu ar kitų priežasčių dirbti negali:

Gal, sakyčiau, bendra užimtumo politika turėtų būti nukreipta į skatinimą, žmones skatinti dirbti, veikti kažką, savanoriauti, bet kokia veikla užsiimti. Bet kiek man žinoma, socialinės paramos įstatymas turbūt ką kita deklaruoja, kad žmonėms reikia duoti kažkokį pragyvenimo šaltinį, <...> jie ateina kitą kartą atvirai pasako: „Aš nedirbsiu, aš gausiu tiek paramos, tiek už darželį man nereikės mokėti, namo renovacijos mokesčio nereikės mokėti“ ir viską suskaičiuoja. [VT 1]

Užimtumo tarnybos valstybės tarnautojų suvokiamas bejėgiškumas siejamas su besiskiriančiu požiūriu į neįgalumo ir darbingumo nustatymo gaires. Dalis bedarbių klientų yra asmenys, kurie negali dirbti dėl įvairių sveikatos apribojimų, kurie yra akivaizdžiai matomi, tačiau neįgalumas jiems nenustatytas, t. y. jie pripažinti kaip asmenys, kuriems nustatytas darbingumo lygis. Bejėgiškumas šiuo atveju suvokiamas dėl to, kad pagal nustatytą darbingumo lygį asmenims gali būti siūloma darbo vieta, tačiau dėl sveikatos būklės jie negali priimti darbo pasiūlymo:

<...> ne visiems pagal ligą nustatoma atitinkama grupė. Aš turiu klientą, kuriam pusė kūno yra nutirpę ir jis turi 55 proc. darbingumo, tai trečia grupė. Kada jis ateina, jis rankos vienos ir kojos nevaldo. [VT 9]

Tyrimo duomenys atskleidė, kad valstybės tarnautojų bejėgiškumo suvokimą skatina tai, jog jie mato nepakankamą socialinių įmonių įvairovę neįgaliems asmenims, ieškantiems darbo, kai yra siekiama tvaraus įdarbinimo:

Darbo pasiūlymai neįgaliesiems: kiemsargis, valytojas, vežimėlių stumdytojas <...>. Kitų pozicijų, dirbant per tris mėnesius, nemačiau, <...> jis tikrai norėjo dirbti: žmogus ir iš stuomens, ir iš liemens, aukštas vyras, bet, kai pamatė, kad po insulto, sako: „Mes nerizikuosime.“ [VT 9]

Institucijos, teikiančios paslaugas klientui, lygmeniu tyrimo dalyviai bejėgiškumą suvokia dėl tarpinstitucinio bendradarbiavimo,

įgyvendinant užimtumo politiką, trūkumo. Tyrimo dalyviai atskleidė, kad norintiesiems įsidarbinti kylantys susisiekimo sunkumai yra susiję su tuo, jog institucijos nepakankamai bendradarbiauja ir priima bendrus sprendimus. Nors susisiekimo klausimai buvo aptariamai savivaldybėse, konkrečių susitarimų ir rezultatų pasiekti nepavyko:

<...> turėtų spręsti savivaldybės pavėžėjimus, vyko ir bendras projektas su savivaldybe, pilotinis [bandomasis], mes kėlėme pavėžėjimo klausimą, tačiau jis nebuvo vykdomas <...>. [VT 7]

Tyrimo dalyviai atskleidė, kad sunkumų kykla derinant užimtumo ir socialinės apsaugos politikos (šiuo atveju socialinės paramos srities) tikslus. Pagrindinis sunkumas kykla dėl to, kad nėra bendrų sutarimų dėl strategijos įgyvendinimo savivaldybių lygmeniu siekiant mažinti paramos gavėjų skaičių, didinant jų užimtumą:

Tai mes turėjome labai nemažai konfliktų su kai kuriomis savivaldybėmis. <...> Nes jiems rinkimai, jiems reikia būti geriems žmonėms <...>. Bet kai kurias savivaldybes mes kažkaip atvedėme į tą tokią pusę, nes jau mato, kad tų paramų gavėjų skaičius tik didėja. [VT 20]

2019 m. rugpjūčio 18 d. keičiant Profesinio mokymo įstatymą, tyrimo dalyviai susidūrė su glaudesnio bendradarbiavimo su Švietimo, mokslo ir sporto ministerija trūkumu. Užimtumo tarnybos viena iš teikiamų paslaugų, susijusių su aktyviomis darbo rinkos politikos priemonėmis, yra profesinis mokymas. Todėl įvykus įstatymo pokyčių, trūko tolesnio aiškaus šios ministerijos reguliavimo, kaip turi būti įgyvendinamos įstatymo pataisos. Aiškių gairių, kaip įgyvendinti įstatymo pokyčius, nebuvimas skatina ne tik mažėjančių teikiamų paslaugų efektyvumą, bet ir bejėgiškumą:

<...>su Švietimo ir mokslo ministerija yra dalykai, kurie neišspręsti. Ir gaila, kad tiesiog įvyko, kad keičiant patį įstatymą nebuvo sudirbta [veikiama] ir nebuvo apgalvota iš karto, nes jeigu šitie dalykai vyksta nuo rugšėjo, mes turime gruodžio vidurį, tai šitie dalykai jau turėjo būti išspręsti daug greičiau ir efektyviau. Gaila, kad yra vilkinama, nes yra žmonių, kurie tikrai būtų išėję mokyti ir būtų kitokie mūsų rezultatai <...>. [VT 5]

Tyrimo dalyviai įvardijo susisiekiimo paslaugų problemą: atokiose vietovėse gyvenantiems bedarbiams asmenims nėra galimybių užtikrinti tvarų įdarbinimą dėl neišplėtotų viešojo transporto paslaugų tarp miestelių, kaimų ir šalia esančių miestų. Dėl šių problemų Užimtumo tarnybos valstybės tarnautojai negali suteikti ne tik kokybiškų paslaugų, bet ir realizuoti užimtumo politikos tikslų, dėl to gali būti jaučiamas bejėgiškumas.

Lietuvos Respublikos žemės ūkio ir miškininkystės paslaugų teikimo pagal paslaugų kvitus įstatymas¹⁷ sudarė sąlygas laikinai (ne ilgiau kaip 60 dienų per kalendorinius metus) įsidarbinti asmenims, neturintiems darbo. Nors įstatymo paskirtis siejama su bedarbių asmenų užimtumo skatinimu, tyrimo dalyviai išvelgė įstatymo spragų, kurios skatina nelegalaus darbo atsiradimą. Tyrimo dalyviai pažymėjo, kad šio įstatymo spragomis piktnaudžiauja darbdaviai (nurodydami kvituose mažesni dirbamų dienų skaičių) ir bedarbiai (ypač asmenys, susiduriantys su išsiskolinimu, nedeklaruodami gaunamą pajamų), o tai tyrimo dalyviams trukdo siekti tvaraus ir kokybiško bedarbių asmenų užimtumo:

Ką daro tie darbdaviai: jis dirba savaitę, bet jam ant kvito užrašo tris dienas. <...> darbdavys mokesčių nemoka, tam žmogui irgi naudinga, nes jis niekur savo pajamų nerodo. Kaip šitokie dalykai gali skatinti užimtumo politiką? Niekaip. <...> ir kas dažniausiai dirba su tais žaliais lapais? Dirba skolininkai antstoliams, nes nuo tos sumos jie gauna tiesiai į rankas, nieko neatskaito. Jiems stažas nesiskaito, jiems tie pinigai į pajamas nesiskaito, nes jeigu jis gauna socialinę išmoką, tas atlygis už tuos žalius kvitus, paslaugų kvitus, jiems netgi neįeina į pajamas. <...> pati valstybė sukūrė legalų – nelegalų darbą. Ir tie paslaugų kvitai, jie neskaitina žmogaus visiškai dirbti. [VT 4]

Individualiu valstybės tarnautojo lygmeniu bejėgiškumą skatinantys veiksniai siejami su valstybės tarnautojų sprendimų priėmimo

¹⁷ Lietuvos Respublikos žemės ūkio ir miškininkystės paslaugų teikimo pagal paslaugų kvitą įstatymas. 2012 m. lapkričio 13 d. Nr. XI-2411, Vilnius, <<https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.437390/asr>>, 2020-04-13.

autonomija. Tyrimo dalyviai atskleidė, kad jie turi gana didelę diskreciją taikydami įstatymus individualioms klientų situacijoms: stengiamasi laviruoti tarp teisės aktų, kliento poreikių (empatiškas elgesys) ir jiems keliamų institucinių reikalavimų. Jeigu klientas piktnaudžiauja situacija (nelegaliai dirba, vengia apsilankyti paskirtu laiku), valstybės tarnautojas atveria galimybę bedarbiui asmeniui keisti savo elgesį, o ne išregistruoja be teisės registruotis šešis mėnesius. Kita vertus, bejėgiškumas gali būti siejamas su valstybės tarnautojams nepaliekama laisve savarankiškai priimti sprendimus dėl metinių veiklos uždavinių. Siekiant įgyvendinti Užimtumo tarnybos tikslus (darbo pasiūlos ir paklausos derinimas, darbo ieškančių asmenų užimtumo galimybių didinimas bei teikiamų darbo rinkos paslaugų ir taikomų užimtumo rėmimo priemonių kokybės gerinimas), valstybės tarnautojams Užimtumo tarnybos nuostatuose reglamentuotos funkcijos, kurių įgyvendinimas matuojamas remiantis Užimtumo tarnybos veiklos vertinimo rodikliais („per metus užimtais tapusių bedarbių lygis“; „per metus užimtais tapusių ilgalaikių bedarbių lygis“; ir kt.)¹⁸. Todėl, tyrimo dalyvių teigimu, keliami bendri instituciniai valstybės tarnautojų veiklos pasiekimų rodiklių reikalavimai ne visada atitinka realią darbo rinkos ir darbo ieškančių asmenų situaciją skirtinguose Užimtumo tarnybos teritoriniuose padaliniuose:

*<...> tas nuleidimas tų skaičių, kai tu matai skaičių ir viską darai pagal tai. Aš manau, kad jeigu leistų patiems skyriams pasiplanuoti savo, tai mes padarytume tikrai tuos vadinamus rodiklius, nors man nepatinka tie žodžiai rodikliai: jeigu mes tarnaujame žmogui, koks gali būti rodiklis?
[VT 4]*

Kita vertus, tyrimo dalyvis atskleidžia skirtingą Užimtumo tarnyboje dirbančių valstybės tarnautojų praktinę patirtį ir požiūrį į darbą, kai funkcijos atliekamos tik formaliai, stokojant profesionalumo ar kompetencijų atliepti kliento poreikius. Kartu tai atskleidžia ir kitų valstybės tarnautojų suvokiamą bejėgiškumą dėl formalaus bendradarbių požiūrio į kliento situaciją, empatijos stokos:

¹⁸ Užimtumo tarnyba. Veiklos užduotys, <<https://uzt.lt/veiklos-uzduotys/>>, 2020 08 05.

<...> viskas priklauso nuo to konsultanto, kiek jis dirba, kiek jis stengiasi, kiek jis ieško, <...> tas pats žmogus vežimėlyje, jis gali daryti buhalterinį darbą, bet tai mūsų požiūris pirmiausia, ir tai priklauso nuo mūsų darbuotojų požiūrio, kaip jie į tą darbą žiūri, nes tikrai yra nemažai tokių nusiskundimų, kad sako, „ko čia atėjai, tau tik dėl PSD reikia, tai tau čia išvis nereikia“. Tada vėlgi prasideda toks pamąstymas, ką tu šioje įstaigoje iš principo veiki? [VT 20]

3.2. Įgyvendinimo beprasmiškumo suvokimą skatinantys veiksniai

Tyrimo dalyviai suvokia įgyvendinamos politikos beprasmiškumą, nes turi pildyti „perteklinius“ dokumentus ir apkraunami techniniu darbu. Užimtumo tarnybos valstybės tarnautojai pažymi, kad jie galėtų efektyviau planuoti savo darbo laiką, skirti daugiau dėmesio darbo ieškančiam asmeniui ir jo poreikiams, jei jiems nereikėtų tvarkyti duomenų (pildyti anketų, tvirtinti verslo liudijimų ir kt.), nes tai neturi vertės visuomenei. Tyrimo dalyvių teiraujantis, kokią mažiausią savo darbo prasmę mato dirbdami su klientais, jie pažymėjo, kad tai yra perteklinis biurokratizmas:

<...> daug duomenų tvarkymo, daug mechaninio darbo ir rašymo, kas užima daug laiko ir mažiau lieka laiko bendrauti su klientu. Klientas norėtų, kad su juo aš daugiau kalbėčiau, bet aš, deja, turiu užpildyti daug visokių duomenų, dokumentų, apklausti jį <...>. [VT 1]

Kaip pasakojo Užimtumo tarnybos valstybės tarnautojai, Klientų aptarnavimo skyriaus specialistai turi pildyti įsidarbinimo galimybių vertinimo klausimyną ir pažymėti kriterijų, kuris tiktų apibūdinti klientui. Pagal nustatytus kriterijus klientai yra skirstomi į tris grupes: kaip didelių, vidutinių ar ribotų įsidarbinimo galimybių¹⁹. Tyrimo duome-

¹⁹ Užimtumo tarnybos prie Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerijos direktoriaus įsakymas „Dėl paslaugų teikimo darbo ieškantiems asmenims tvarkos aprašo patvirtinimo“. 2019 m. balandžio 1 d. Nr. V-163, Vilnius, <<https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/bc92a1b0557d11e98bc2ba0c0453c004/asr>>, 2020-05-04.

nys atskleidė, kad, viena vertus, ši priemonė traktuojama kaip tam tikra pagalba siekiant gauti kuo daugiau informacijos apie klientą:

<...> dabar įsidarbinimo galimybių vertinimas: iš vienos pusės, pirminis vertinimas – jis labai gerai, dar galėtų būti ir kitokių klausimų, tai yra pagalba, kai tu gali ištraukti visą informaciją iš žmogaus, tai yra labai naudinga, nes vien tai, kad ne visi žmonės atsiskleidžia, ne visi pasipasakoja, tai per klausimus tu gali gauti sau labai daug informacijos <...>. [VT 13]

Kita vertus, tyrimo dalyviai atskleidė, kad kliento įsidarbinimo galimybių vertinimas – tai neefektyvus, netikslingas ir daug laiko užimantis, prasmės neturintis darbas. Pagrindinės to priežastys: subjektyvus valstybės tarnautojų požiūris į bedarbį asmenį ir tam tikrų kriterijų (gyvenamosios vietos, profesijos įgijimo ar neįgijimo, sveikatos būklės ir kt.) apie asmenį nekintamumas:

<...> labai daug savo laiko gaištame, man jos yra neefektyvios, nes aš iš tikrųjų tuo metu taip manau apie tą žmogų, bet ar aš tikrai teisingai vertinu tą žmogų? Man taip pasirodė, kad jis turi žalingų įpročių, o gal jis iš tikrųjų niekada negeria. Aš galiu klysti, ir, suprantat, man tai tuščias laiko gaišinimas, tų galimybių vertinimas. Aš nematau efektyvumo <...>. [VT 3]

Svarbi įgyvendinamos užimtumo politikos dalis yra aktyvi darbo rinkos politika. Aktyvi darbo rinkos politika apibrėžiama kaip rinkinys tam tikrų priemonių, kurių pagrindinis tikslas yra didinti bedarbių asmenų užimtumo galimybes ir kartu orientuotis į darbo ieškančių asmenų priklausomumo nuo skiriamos materialinės paramos mažinimą²⁰. Lietuvos Respublikos užimtumo įstatymo šeštojo skirsnio 35 straipsnis reglamentuoja, kad aktyviomis darbo rinkos politikos priemonėmis (toliau – ADRPP) (parama mokymusi, judumui, remiamu įdarbinimu, parama darbo vietoms steigti) siekiama padėti darbo ieškantiems asmenims padidinti užimtumo galimybes, derinant darbo pasiūlą ir pa-

²⁰ Europos semestro teminės informacijos suvestinė. Aktyvi darbo rinkos politika, <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_active-labour-market-policies_lt.pdf>, 2020-06-26.

klausą²¹. Literatūroje išskiriami platesni ADRPP tikslai, kai siekiama ne tik pagreitinti bedarbių asmenų grįžimą į darbo rinką, bet ir stiprinti tokių asmenų darbo motyvaciją, mažinti jų nedrąsą ir susvetimėjimą darbo atžvilgiu; didinti darbo pajamas, taip įveikiant skurdą ir nedarbo pasekmes; mažinti struktūrinį nedarbą; įgyti įgūdžių ir stiprinti žmogiškąjį kapitalą; kurti ir perskirstyti darbo vietas, sudarant sąlygas ilgalaikiams bedarbiams įsidarbinti į tas darbo vietas, kurios siūlomos ir kitiems darbo ieškantiems asmenims²². Iš esmės ADRPP Lietuvoje yra orientuojamos į ilgalaikius bedarbius, vyresnio amžiaus (daugiau nei 45 metų) darbingus asmenis, jaunimą ir kitas socialiai pažeidžiamas grupes (buvusius nuteistuosius, neįgalius asmenis ir kt.).

Tyrimo dalyvių ADRPP vertinamos kaip prasmingos ir vertingos visuomenei valstybės priemonės, nors yra nustatyti tam tikri kriterijai, ribojantys bedarbių asmenų galimybę jomis pasinaudoti. Tyrimo dalyvių interviu atskleidė, kad ADRPP įgyvendinimo prasmė siejama su galimybe įdarbinti asmenis, kurie nėra patrauklūs darbo rinkai; įgyti bedarbiams asmenims kvalifikaciją, atitinkančią darbdavių poreikius; skatinti judumą kompensuojant kelionę iš darbo ir atgal; suteikti paramą verslui steigti.

Susvetimėjimą įgyvendinant politiką pagalbos piliečiui – klientui lygmeniu skatinančius veiksmus galima analizuoti pasitelkus teikiamos pagalbos prasmę ir bedarbių klientų tipus, kaip šiuos dalykus supranta tyrimo dalyviai. Tyrimo duomenys atskleidė, kad valstybės tarnautojai įgyvendinamos politikos prasmę sieja su teikiama pagalba darbo ieškančiam asmeniui. Kai šis tikslas yra pasiekiamas, jie jaučia pasitenkinimą ne tik savo darbu, bet ir įgyvendinama politika, t. y. laiko, kad užimtumo politika ne tik leidžia efektyviau spręsti bedarbių asmenų problemas, bet ir prisidėti prie jų socialinės gerovės:

²¹ Lietuvos Respublikos užimtumo įstatymas. 2016 m. birželio 21 d. Nr. XII-2470, Vilnius, <<https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/b9ca8ad03de611e68f278e2f1841c088/asr>>, 2020-04-15.

²² Lönnroth J., *Active Labour Market Policies: Continuity and Change. Policies Towards Full Employment*, OECD Publishing, 2000, p. 176.

Aš labai myliu žodžius „sąmoningumas“ ir „požiūrio praplėtimas“, tai ta prasmė gal ir yra tiems, kurie ieškojo kelio, aš parodau tas galimybes ir mes kartu randame sprendimą; tiems, kuriems trūko motyvų radimo „kodėl aš toks, o ne kitoks“, jie tuos motyvus randa. Žinokite, gal tie praktiniai įgūdžiai, tokie maži žingsneliai, apskritai, kad jam pavyko įsidarbinti arba jis suprato, kaip kalbėti, arba jis kažkokį įgūdį išugdė, arba jis iš tikrųjų rengiasi tvarkingiau. [VT 17]

Remiantis interviu duomenimis, galima teigti, kad valstybės tarnautojai skiria tam tikrus bedarbių klientų tipus, kurių lūkesčius vertina kaip nesuderinamus su užimtumo politikos tikslais. Pagrindiniai klientų tipai, kurių kiekvieną nurodė bent vienas tyrimo dalyvis, surašyti lentelėje. Politikos įgyvendinimo prasmės praradimą valstybės tarnautojai sieja ne tik su tuo, kad mato kliento ir institucijos tikslų išsiskyrimą, bet ir su tokiomis klientų ypatybėmis kaip socialinės atskirties forma, sveikatos sutrikimai, ligos, teisinės asmens padėties ypatybės ir tam tikri kliento charakterio bruožai (lentelė).

Lentelė. Tyrimo dalyvių išskiriami klientų, kuriuos aptarnauti atrodo mažiausiai prasminga įgyvendinant užimtumo politiką, tipai

Kliento tipas	Įrodantys teiginiai (atsakant į klausimą „Kokią mažiausią savo darbo prasmę matote dirbdami su klientais?“)
„Pašalpų gavėjai“	<i>Tie socialinių pašalpų gavėjai, tai man yra dienos ilginimas, nereikalingas darbas, tie žmonės, kurie nieko nenori, kurie ateina registruotis <...>. [VT 6]</i>
Priklausomybių ligomis sergantys asmenys	<i>Yra iš tikrųjų, kurie turi su alkoholiu problemą, bet jie yra beviltiški: jie jau negydomi yra, nes jie negalėtų be tų injekcijų gyventi, jie numirtų. Tai tada kaip su jais reikia dirbti? [VT 6]</i>
Asmenys, turintys nenustatytą psichikos sutrikimą	<i>Ta prasmė mažiausia, kada tu dirbi psichologu, kada tau nereikia, ir gydytoju. Nieko su tuo žmogumi nepasieksi. Ir tu pavargsti, ir tas žmogus įspraustas į tokius dalykus, kad jis neturi kito pasirinkimo. [VT 4]</i>
Asmenys, kurie tariamai „nesupranta“ Užimtumo tarnybos tikslų	<i>Mažiausia darbo prasmė yra su tais, kurie nenori dirbti, tu dalini tas ataskaitas, kitas neatneša, tu vargsti, spausdini, žiūri tuos darbus, o jie pasiima tuos lapus, sulanksto į keturias dalis ir į kišenę. Tai čia ir yra, kaip kartais sakau, beprasmis darbas. [VT 9]</i>

Kliento tipas	Įrodantys teiginiai (atsakant į klausimą „Kokią mažiausią savo darbo prasmę matote dirbdami su klientais?“)
Asmenys, esantys Probacijos tarnybos priežiūroje ar turintys teisminių problemų	<i>Probacija – jeigu žmogus prasikalto, jis turi būti registruotas kaip ieškantis darbo. Arba, jeigu yra teisminis procesas, kai jam vis reikia važiuoti į teismą, ir ten Dievas žino, kiek jis ten važiuos ir dar kokia bausmė jo laukia po to. [VT 5]</i>
Socialinės rizikos šeimoms priklausantys asmenys	<i>Toliau dar kitas dalykas yra: rizikos šeimos. Pavyzdžiui: jeigu vaikas pakliuvo su netinkamu elgesiu, tada tėvai turi lankyti tėvystės įgūdžių kursus. Dažniausiai mama lanko tuos kursus, ir mama turi išeiti iš darbo, nes ji turi eiti į kursus. [VT 4]</i>
Asmenys, turintys skolų	<i>Antstoliai: antstoliai lygiai tas pats. Jūs neįsivaizduojate, kokiomis sumomis žmonės... aš sakau: „<...> mano penkis butus jūs prisiskolinęs, mano penki butai išeitų už tą jūsų kainą.“ Paskutinis atvejis buvo – šimtas tūkstančių. Aš nesuprantu, kaip reikia šitokias sumas pasidaryti, bet žmogus tai nesigirs. Tas žmogus pasakė: „<...> aš niekadęs neisiu dirbti, niekadęs neisiu“, bet vėl jis ateina čia, kadangi jam taip reikia. [VT 4]</i>
Benamiai	<i><...> ir tie benamiukai, kai pradedi siūlyti darbą – jie prapuola, bent jau kiek man buvo. Tiesiog jų gyvenimo būdas. Mes gauname iš seniūnijos, iš savivaldybės raštus, paaiškinimus, kiek mes tokiems žmonėms darbo pasiūlėme, turime atsiskaityti. Tai tiesiog, kai prasideda viešieji darbai, jie tiesiog prapuola. [VT 14]</i>
Konfliktiški asmenys	<i>Pavyzdžiui: turėjau klientą, kuris atvyko iš kito skyriaus, ten buvo susipykęs su visais, sukonfliktavęs su Užimtumo tarnyba, su savivaldybe, su socialiniais darbuotojais. Buvo pasakyta, kad „ten manęs visi bijojo, bijosi ir tu“. [VT 5]</i>
Asmenys, rašantys skundus	<i><...>bet atsiranda žmonių, kurie yra daugiau svarbesni, daugiau ypatingesni, tai jie kažko reikalauja, ko negalime suteikti, ir tada per skundus kokius <...>. [VT 12]</i>
Mamos, auginančios vaikus iki trejų metų	<i>Dėl ko jos ateina, dėl to, kad joms pagal įstatymą už vaiko augimą užsiskaito stažas, jos turi teisę gauti nedarbo draudimo išmoką. Jos dirbti negali, nes vaikas neturi darželio ir ta pati „Sodra“ moka, tą pačią išmoką, bet jos turi būti čia. <...>. [VT 4]</i>

Šaltinis: sudaryta autorių.

Išvados

Atlikus tyrimą buvo nustatyti konkretūs susvetimėjimo įgyvendinant užimtumo politika Lietuvoje veiksniai, kuriuos galima skirstyti į penkis lygmenis. Bejėgiškumo suvokimą įgyvendinant užimtumo politiką skatinančius veiksnius strateginiu, institucijos ir individualiu lygmeniu Užimtumo tarnyboje dirbantys valstybės tarnautojai sieja su nepakankamu užimtumo politikos tikslų derinimu su kitomis viešosios politikos sritimis ir tarpinstitucinio bendradarbiavimo, daugiausia su savivaldybėmis, trūkumu. Nors tyrimo duomenys atskleidė, kad valstybės tarnautojams suteikiama gana didelė autonominė sprendimų galia sąveikaujant su klientu, savarankiškumo priimant sprendimus dėl metinių veiklos uždavinių vykdymo teritoriniuose Užimtumo tarnybos padaliniuose pasigendama.

Poveikio visuomenei lygmeniu užimtumo politikos įgyvendinimo beprasmiškumo suvokimas neretai atsiranda dėl perteklinio politikos įgyvendinimo biurokratizavimo. O aktyvių darbo rinkos politikos priemonių diegimas vertinamas kaip prasmingas, vertę visuomenei turintis veiksnys. Pagalbos piliečiui – klientui lygmeniu tyrimo dalyviai užimtumo politikos įgyvendinimo prasmės praradimą sieja su tam tikromis savo išskirtomis klientų grupėmis, kurių tikslai vertinami kaip neatitinkantys įgyvendinamos politikos ir institucijos keliamų tikslų (siekis gauti socialinę paramą, įsiskolinimai, nelegalus darbas, priklausymas socialinės rizikos grupei, psichikos sveikatos sutrikimai, bedarbių asmenų konfliktiškumas, abejingumas ir kt.), taip pat su tokiais užimtumui didelės kliūtis sudarančiais socialiniais reiškiniais kaip benamystė, teistumas, probacija, priklausomybių ligos. Didžiausią prasmę, įgyvendinant užimtumo politiką, valstybės tarnautojai mato suteikdami realią pagalbą darbo ieškantiems klientams, padėdami jiems įsidarbinti.

Susvetimėjimo įgyvendinant politiką tyrimai reikšmingi, nes padeda identifikuoti tuos politikos įgyvendinimo veiksnius, kurie tiesiogiai susiję su pačiais įgyvendintojais ir jų veiklos įgyvendinant

politiką veiksmingumu. Į šiame straipsnyje pateiktą atvejo analizę pagal tiriamo atvejo tipologinį artimumą panašus yra Čekijos valstybinės įdarbinimo tarnybos darbuotojų nuostatų tyrimas. Tai pirmasis tyrimas, kuriame tyrimo objektas, taikant susvetimėjimo įgyvendinant politiką prieigą, buvo Vidurio Rytų Europos šalis. Tiesa, šis tyrimas buvo kiekybinis, jame pirmiausia kelti klausimai dėl susvetimėjimo įgyvendinant politiką poveikio pasitenkinimui darbu ir organizaciniam įtraukimui²³. Lietuvos atvejo tyrimo duomenys, kita vertus, atskleidė kiek netikėtą įgyvendinimo beprasmiškumo siejimą su tam tikromis valstybės tarnautojų socialiai konstruojamomis klientų grupėmis. Toks klientų grupavimas, kategorizavimas nėra vertybiškai neutralus, jis yra ne kartą aptartas mokslinėje literatūroje, pradedant nuo Michaelio Lipsky²⁴. Toks grupavimas visada iš dalies yra susijęs su nepakankamu valstybės tarnybos, kaip nešališkos tarnybos visuomenei, idealo įsisąmoninimu, nepakankamomis valstybės tarnautojų kompetencijomis. Tačiau klientų socialinis ir vertybinis grupavimas savaime nebūtinai yra susijęs ar siejamas su įgyvendinimo beprasmiškumu. Užimtumo tarnybos Lietuvoje valstybės tarnautojai mato problemą, kad, nors ir įdeda daug pastangų, galiausiai nepadeda tam tikroms grupėms priklausantiems individams įsidarbinti, todėl patiria beprasmiškumo jausmą juos konsultuodami. Nepadeda, nes Užimtumo tarnybos funkcijų ir veiklų spektras nėra pakankamai išgrynintas, reikiamai sutelktas būtent į užimtumo politiką. Tai, be kita ko, rodo, kad yra rimtų problemų ne tik įgyvendinant, o pirmiausia – formuojant užimtumo politiką. Ir čia yra Lietuvos, bet galbūt ir kitų Vidurio Rytų Europos šalių specifika. Norint nuodugniau išsiaiškinti, kokia ta specifika ir kokios jos priežastys, reiktų tolesnių tyrimų.

²³ Hiekischová M., „Policy Alienation among Employees of the Labor Office of the Czech Republic“, *Transylvanian Review of Administrative Sciences* 57, 2019, p. 5–20.

²⁴ Lipsky M., *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York: Russel Sage Foundation, 1980.

Literatūra ir šaltiniai

- Blauner R., *Alienation and Freedom: The Factory Worker and His Industry*, Chicago: The University of Chicago Press, 1964.
- Braun V., Clarke V., „Using Thematic Analysis in Psychology“, *Qualitative Research in Psychology* 3 (2), 2008, p. 77–101.
- Europos semestro teminės informacijos suvestinė. Aktyvi darbo rinkos politika, <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester-thematic-factsheet_active-labour-market-policies_it.pdf>, 2020-06-26.
- Hiekischová M., „Policy Alienation among Employees of the Labor Office of the Czech Republic“, *Transylvanian Review of Administrative Sciences* 57, 2019, p. 5–20.
- Kapačiauskienė D., „Žmonių santykių susvetimėjimo apraiškos moralėje“, *Problemos* 14, 1974, p. 42–52, <<https://doi.org/10.15388/problemos.1974.14.5556>>.
- Lietuvos Respublikos užimtumo įstatymas. 2016 m. birželio 21 d. Nr. XII-2470, Vilnius, <<https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/b9ca8ad03de611e68f278e2f1841c088/asr>>, 2020-04-15.
- Lietuvos Respublikos žemės ūkio ir miškininkystės paslaugų teikimo pagal paslaugų kvitą įstatymas. 2012 m. lapkričio 13 d. Nr. XI-2411, Vilnius, <<https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.437390/asr>>, 2020-04-13.
- Lipsky M., *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York: Russel Sage Foundation, 1980.
- Lipsky M., *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York: Russel Sage Foundation, 2010.
- Lönnroth J., *Active Labour Market Policies: Continuity and Change. Policies Towards Full Employment*, OECD Publishing, 2000.
- Mažeikis G., „Susvetinimas ir sąmoningumo formų sukeitimas kaip propagandinio subjekto konstravimo prielaidos“, *Politologija* 4 (24), 2001, p. 81–110.
- Moskvina J., Okunevičiūtė-Neveauskienė L., *Aktyvi darbo rinkos politika: teorija ir praktika*, Vilnius: Technika, 2011.
- Tummers L. G., *Policy Alienation and the Power of Professionals: Confronting New Policies*, Edward Elgar Publishing, 2013.
- Tummers L. G., „Policy Alienation of Public Professionals: The Construct and Its Measurement“, *Public Administration Review* 72 (4), 2012, p. 516–525, <<https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02550.x>>.
- Tummers L. G., „Bureaucracy and Policy Alienation“, A. Farazmand (ed.), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance* (3rd edition), New York: Springer Nature, 2018, p. 571–577.
- Tummers L. G., Bekkers V., Steijn B., „Policy Alienation of Public Professionals“, *Public Management Review* 11 (5), 2009, p. 685–706, <<https://doi.org/10.1080/14719030902798230>>.
- Tummers L. G., Bekkers V., Steijn B., „Policy Alienation of Public Professionals: A Comparative Case Study of Insurance Physicians and Secondary School Teachers“,

International Journal of Public Administration 35, 2012, p. 259–271, <<https://doi.org/10.1080/01900692.2012.651413>>.

Užimtumo tarnyba. Veiklos užduotys, <<https://uzt.lt/veiklos-uzduotys/>>, 2020-08-05.
Užimtumo tarnybos prie Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerijos direktoriaus įsakymas „Dėl paslaugų teikimo darbo ieškantiems asmenims tvarkos aprašo patvirtinimo“. 2019 m. balandžio 1 d. Nr. V-163, Vilnius, <<https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/bc92a1b0557d11e98bc-2ba0c0453c004/asr>>, 2020-05-04.