

Vilniaus universitetas
TARPTAUTINIŲ SANTYKIŲ IR POLITIKOS MOKSLŲ INSTITUTAS

VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO MAGISTRO PROGRAMA

ALINA BAZURINA

II kurso studentė

**LYČIŲ LYGYBĖ VALSTYBĖS TARNYBOJE: KODĖL TARP ĮSTAIGŲ
VADOVŲ MOTERŲ MAŽIAU NEI VYRŲ? LIETUVOS ATVEJIS**

MAGISTRO DARBAS

Darbo vadovas: Doc. dr. V. Nakrošis

Vilnius, 2010

PATVIRTINIMAS APIE ATLIKTO DARBO SAVARANKIŠKUMĄ

Patvirtinu, kad įteikiamas darbas *Lyčių lygybė valstybės tarnyboje: kodėl tarp įstaigos vadovų moterų mažiau nei vyrų? Lietuvos atvejis* yra:

1. Atliktas mano paties ir nėra pateiktas kitam kursui šiame ar ankstesniuose semestruose;
2. Nebuvo naudotas kitame Institute/Universitete Lietuvoje ir užsienyje;
3. Nenaudoja šaltinių, kurie nėra nurodyti darbe, ir pateikia visą panaudotos literatūros sąrašą.

Alina Bazurina

BIBLIOGRAFINIO APRAŠO LAPAS

Bazurina A. Lyčių lygybė valstybės tarnyboje: kodėl tarp įstaigos vadovų moterų mažiau nei vyrų? Lietuvos atvejis: Viešojo administravimo specialybės, magistro darbas / VU Tarptautinių santykių ir politikos mokslų institutas; darbo vadovas V. Nakrošis. – V., 2010. – p. 74.

Reikšminiai žodžiai: horizontalusis politikos valdymas, lyčių lygybė, lyčių lygybės politika, įstaigos vadovų priėmimo į darbą procesas, galimybių skirtumai, patriarchalinė kultūra, diskriminacija.

Šiame darbe nagrinėjamas lyčių lygybės principo įgyvendinimas Lietuvos valstybės tarnyboje, ypatingą dėmesį skiriant moterų karjeros galimybėms. Darbe pateikiamas bendras vadovų priėmimo į darbą modelis, sujungiantis viešosios politikos, individo ir sociokultūrinės aplinkos lygmenis. Jo kontekste analizuojamos priežastis, lemiančios žemą moterų atstovavimą sprendimų priėmimo srityje. Tiriama pagrindinių vadovų priėmimo į darbą proceso etapų įtaka moterų galimybėms užimti vadovaujančias pozicijas. Remiantis kokybiniu tyrimu, analizuojama, kokie kintamieji daro įtaką moterų apsisprendimui siekti įstaigos vadovo posto. Tiriamas ryšis tarp nacionalinės lyčių lygybės politikos valdymo ir moterų karjeros galimybių. Aptariami atrankos proceso veiksniai, ribojantys moterų galimybes užimti norimas pareigas.

Turinys

Įvadas	6
I. TEORINĖ DALIS	
1. Lyčių lygybės politikos valdymas: teoriniai aspektai	10
1.1. Viešosios politikos vertikalioji ir horizontalioji dimensijos	10
1.2. Horizontalusis viešosios politikos valdymas	12
1.2.1. Procesai	13
1.2.2. Struktūros	15
1.2.3. Kultūra	16
1.3. Lyčių lygybės politikos esmė ir raida	17
1.4. Įstaigų vadovų priėmimo į darbą procesas - teorinis modelis	20
1.5. Moterų sprendimų priėmimo – kodėl tai yra svarbu?	23
II. EMPIRINĖ DALIS	
2. Lietuvos lyčių lygybės politikos ypatumai	24
2.1. Lyčių lygybės politikos kontekstas	24
2.2. Lyčių lygybės politikos valdymas	28
2.2.1. Procesai	28
2.2.2. Struktūros	31
2.2.3. Kultūra	34
3. Moterų vadovaujančiose pozicijose valstybės tarnyboje: Lietuvos atvejis	38
3.1. Moterų vadovaujančiose pozicijose: skaičiai	40
3.2. Moterų vadovės – išteklių ir motyvacijos problema	44
3.2.1. Vidinės aspiracijos ir moters karjera	46
3.2.2. Išteklių problema	48
3.3. Nuo kandidato iki įstaigos vadovo: Lietuvos atrankos sistemos ypatumai	53
3.3.1. Neformalių praktikų įtaka moterų galimybėms užimti vadovaujančias pozicijas	54

Išvados ir pasiūlymai	62
Priedas 1	65
Priedas 2	66
Literatūros sąrašas.....	68
Summary	72

Įvadas

Vienas svarbiausių modernios visuomenės uždavinių, siekiant užtikrinti sėkmingą socialinę, kultūrinę bei ekonominę plėtrą, yra garantuoti visų savo narių lygiateisiškumą. Įvairių tyrimų rezultatai pateikia vis daugiau įrodymų, kad lyčių lygybė yra ne tik demokratinių procesų dalis, bet ir būtina ekonominio augimo sąlyga. Moterims ir vyrams sudaromos lygios galimybės gerina visuomenės gyvenimo kokybę, kadangi pagerina žmonių socialinę padėtį ir leidžia efektyviau panaudoti turimus žmogiškuosius išteklius.

Lyginant su 19 amžiumi, kai atsidaro feministinis judėjimas, šiuolaikinių moterų situacija be abejonės yra geresnė. Konstituciškai pripažinta moterų ir vyrų lygybė, daugelyje valstybių moterims suteikta teisė rinkti ir būti išrinktoms į valdžios struktūras, moterys laisvai dalyvauja švietimo sistemoje ir įsitvirtino darbo rinkoje. Tačiau ir 21 amžiuje vis dar yra sričių, kuriose išlieka atotrūkis tarp de jure ir de facto moterų teisių, o moterų skaičius jose yra neproporcingai mažas. Vienas iš pavyzdžių yra moterų dalyvavimas sprendimų priėmimo valstybės tarnyboje. Nors vietų vadovujančiose pozicijose skaičius pats savaime neatspindi realaus atstovavimo lygio, jis laikomas svarbiu lyčių lygybės ir jos plėtros šalyje indikatoriumi. Aukščiausiu lygiu pripažįstama, kad subalansuotas vyrų ir moterų dalyvavimas sprendimų priėmimo procese yra vienas svarbiausių demokratinės visuomenės elementų, būtinas norint užtikrinti visų socialinių grupių interesų atstovavimą.¹ Tuo tarpu dabar, nors ir pastebima moterų vadovių skaičiaus augimo tendencija, tik nedaugelyje šalių jos priartėjo prie vyrų rodiklio. Europos Sąjungos šalyse moterys vidutiniškai sudaro 32,9 proc. tarp aukščiausių valstybės tarnautojų. Nors šis procentas atrodo pakankamai aukštas, moterų atstovavimas yra aukštesnis antro lygio (direktorius/padalinio vadovas), o ne pirmo lygio (gen.direktorius/įstaigos vadovas) pareigose.² (žr. Priedas 1, lentelė 1)

Nepriklausomos Lietuvos istorijoje moterys niekada nebuvo visiškai atskirtos nuo viešojo gyvenimo. Joms vienoms pirmųjų Europoje buvo suteiktos politinės teisės ir balsavimo galimybė, net Smetonos autoritarinio režimo metais Lietuvoje aktyviai veikė apie 20 moterų organizacijų.³ Sovietinė okupacija ir jos metu propaguojama visuotinė lygybė, kaip bebūtų paradoksalu, prislopino moterų iniciatyvą. Kvotų sistema valdžios institucijose iš esmės panaikino kompetencijos svarbą, pagrindiniu atrankos kriterijumi išskėlusi lojalumą

¹ Armineh Arakelian, Julie Ballington, *Women in Parliaments: Beyond the Numbers*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2003, 9. <http://www.idea.int/publications/wip/upload/Russian.pdf>

² Herma Kuperus, Anita Rode, "Top Public Managers in Europe. Management and Working Conditions of the Senior Civil Servants in European Union Member States". *European Institute of Public Administration*, Maastricht, December 2008. P. 21.

³ Algis Krupavičius, Irmina Matonytė, „Women's political recruitment and representation in Lithuania“. *Viešosios politikos studijos / Viešosios politikos tyrimų centras* (1/1), 2001. Vilnius: Knygiai, 7-8.

režimui. Aukštas moterų procentas Aukščiausioje Taryboje neturėjo reikšmės moterų atstovavimui, kadangi tai buvo „valdžia be realios valdžios“, o aukščiausiuose valdžios sluoksniuose, kur buvo priimami tikrieji sprendimai, dominavo vyrai.

Komunistinio režimo žlugimas ir prasidėjęs demokratizacijos procesas reiškė ne tik šalies transformaciją link liberalios demokratijos ir rinkos ekonomikos, bet ir kokybinius pokyčius lyčių politikoje. Naujų demokratinių institucijų kūrimasis ir politinės praktikos liberalėjimas turėjo užbaigti fasadinės politikos etapą. Tai galėjo būti puiki proga moterims atkreipti dėmesį į savo padėtį visuomenėje ir įgauti daugiau galios politikos formavimo ir įgyvendinimo procese. Teisinio reglamentavimo srityje buvo pasiekta daug. Moterų ir vyrų lygybės principas buvo integruotas į pagrindinius šalies teisės aktus, patvirtintos programos lyčių lygybės principui įgyvendinti. Tuo tarpu lygaus atstovavimo sprendimų priėmimo moterims nepavyko pasiekti. Valstybės tarnyboje, kur moterys sudaro 72 proc. darbuotojų, 68 proc. įstaigų vadovų yra vyrai. Toks lyčių pasiskirstymas yra gana pastovus ir netgi pastebima moterų vadovių skaičiaus mažėjimo tendencija, skirtingai nuo kitų sričių, kur moterų skaičius pamažu auga. (žr. Paveikslas 3, Paveikslas 4)

Iki šiol nebuvo atlikta visapusių teorinių ir empirinių tyrimų, leidžiančių paaiškinti šį fenomeną bei pateikti bendrą moterų atstovavimo valdžios struktūrose modelį, kuris leistų kryptingai veikti lyčių lygybės tendencijas bei analizuoti šioje srityje vykdomos politikos veiksmingumą bei įvairių socialinių grupių požiūrį į tai. Nors pastaraisiais metais moterų problematika tapo kur kas dažniau nagrinėjama, sistemiškų lyčių studijų ir priemonių lyčių lygybės strategijai viešajame sektoriuje įgyvendinti nėra daug. Moterų vadovaujančiose pozicijose problema dažnai yra nagrinėjama kaip vienas iš lyčių lygybės padėties Lietuvoje aspektų, todėl šis klausimas mokslinėje literatūroje paliečiamas gana bendrai. Situacija vertinama skaičiais ir jų kaita, tačiau gilesnės analizės, kas ir kodėl vyksta, trūksta. Tarp autorių, kurie domisi moterų karjeros klausimais, galima paminėti Virginiją Šidlauskienę. Savo darbuose ji nagrinėjo „stiklo lubų“ fenomeną (Šidlauskienė, 2005) bei socialinių lyčių vaidmenų įtaką (Šidlauskienė, 2004) moters karjeros galimybėms, tyrinėjo lyčių lygybės politikos rezultatų svarbą moters padėčiai visuomenėje (Šidlauskienė, 2008). Profesorė Vida Kanopienė, analizuodama moterų padėtį darbo rinkoje, nagrinėjo diskriminacijos apraiškų įtaką moters profesinėms galimybėms (Kanopienė, 1998), tyrė galimybes derinti šeimos pareigas bei darbą Lietuvoje (Kanopienė, 1999). Lyčių vaidmenų užimtumo sferoje klausimais domisi Ingrida Gečienė (Gečienė, 2007). Giedrė Purvaneckienė, atlikusi 1994, 2000 ir 2009 metais visuomenės nuomonės tyrimus, ištyrė Lietuvos gyventojų nuostatas lyčių vaidmenų šeimoje ir visuomenėje atžvilgiu bei jų nuomonę apie moterų padėtį mūsų šalyje.

Deja, moterų padėties sprendimų priėmimo srityje klausimas šiuose tyrimuose paliestas gana fragmentiškai. Alina Žvinklienė tyrė patriarchalinių nuostatų įtaka moterų padėčiai visuomenėje (Žvinklienė, 2009). Taigi, kaip jau buvo minėta, visapusiškų tyrimų, leidžiančių atsakyti į klausimą, kodėl moterų vadovujančiose pozicijose valstybės tarnyboje yra mažiau nei vyrų, nebuvo atlikta. Būtent šios temos naujumas Lietuvos akademinėje terpėje ir paskatino ja domėtis.

Šio magistro darbo objektas yra lyčių lygybės principo įgyvendinimas viešojo sektoriaus institucijose, ypatingą dėmesį skiriant vyrų ir moterų galimybėms užimti aukščiausias vadovujančias pareigas. Išanalizavus vadovų priėmimo į darbą proceso etapus, siekiama išsiaiškinti, kas lemia moterų – įstaigos vadovių skaičių. Pagrindinis darbo klausimas yra kokie veiksniai sąlygoja mažesnę moterų skaičių vadovujančiuose posteose Lietuvos valstybės tarnyboje.

Iš tyrimo objekto, problemos ir tikslo išplaukia pagrindiniai darbo uždaviniai: pirmiausia, išsiaiškinti lyčių lygybės politikos valdymo pasekmes moterų atstovavimui sprendimų priėmimo srityje; antra, ištirti, ar Lietuvoje egzistuoja atotrūkis tarp realios ir formalios lyčių lygybės, t.y. atsakyti į klausimą, ar moterims ir vyrams sudaromos vienodos sąlygos ir galimybės siekti vadovujančių pareigų; trečia, išsiaiškinti, ar Lietuvos sociokultūrinė aplinka yra palanki moterų vadovujančiose pareigose skaičiaus augimui; galiausiai, ištirti, kokią įtaką moterų galimybėms užimti įstaigos vadovo postą turi valstybės tarnyboje taikoma atrankos sistema.

Tyrimo priklausomas kintamasis yra moterų skaičius vadovujančiose pozicijose valstybės tarnyboje. Nepriklausomi kintamieji – lyčių lygybės politikos valdymo horizontalumas; turimų išteklių (laikas, motyvacija, aplinkos palaikymas, kvalifikacija) skirtumai; stereotipai lyčių atžvilgiu; neformalūs atrankos kriterijai institucijų viduje; įstaigos vadovų atrankos procesas.

Magistro darbe keliamos trys hipotezės:

Hipotezė 1. Atrankos⁴ į įstaigų vadovų postus procesas turi lemiamos įtakos moterų skaičiui vadovujančiose pozicijose valstybės tarnyboje.

Hipotezė 2. Lyčių lygybės politika Lietuvoje įgyvendinama vertikalčiai (sektoriniu principu).

Hipotezė 3. Lietuvos sociokultūrinė aplinka neigiamai įtakoja moterų galimybes užimti vadovujančias pareigas.

⁴ Priėmimo į darbo sąvoką naudoju kalbėdama apie visą procesą (nuo tinkančių prie norinčių, nuo norinčių prie kandidatų, nuo kandidatų iki vadovų), atrankos sąvoka naudojama apibūdinti priėmimo į darbą proceso etapą, kai iš kandidatų atrenkamas vadovas.

Kadangi lyčių lygybės politika yra priskiriama horizontaliosioms politikoms, teoriniu darbo pagrindu pasirinktas horizontalusis politikos valdymas. Tačiau moterų ir vyrų problemoms spręsti nepakanka vien politinių priemonių. Lyčių lygybės politika neatsiejama nuo šalies socioekonominės ir kultūrinės aplinkos, ypatingą svarbą turi individų lygmuo. Būtent todėl, aiškinant konkrečių lyčių lygybės politikos priemonių rezultatus, reikia atsižvelgti ne tik į politinius žingsnius, bet ir į kontekstą kuriame jie vyksta. Todėl, siekiant visapusiškai išnagrinėti pasirinktą temą, darbe remiamasi modeliu, kuriame sujungiami viešosios politikos, individo ir sociokultūrinės aplinkos lygmenys.

Magistro darbą sudaro dvi struktūrinės dalys. Teorinėje dalyje aptariami teoriniai lyčių lygybės politikos valdymo aspektai. Pristatomas įstaigų vadovų priėmimo į darbą modelis, kuris taikomas nagrinėjant moterų atstovavimo aukščiausiuose Lietuvos valstybės tarnybos postuose atvejį.

Antroje empirinėje dalyje, remiantis aukščiau paminėtu teoriniu modeliu, analizuojamas Lietuvos atvejis. Pirmame skyriuje tiriamas lyčių lygybės politikos valdymas Lietuvoje, kurio rezultatai sudaro rėmus konkrečioms tikslams lyčių lygybės srityje pasiekti.

Antrame skyriuje siekiama išsiaiškinti Lietuvos moterų apsisprendimo (ne)dalyvauti atrankoje į įstaigos vadovo poziciją priežastis. Analizuojamas kintamųjų – asmeninių ambicijų, išteklių ir aplinkos – ryšis ir jų įtaka moters apsisprendimui siekti karjeros. Toliau nagrinėjamas atrankos į įstaigos vadovų poziciją procesas moterų ir vyrų galimybių kontekste.

Darbe remiamasi duomenimis, gautais 2009 metų rugsėjį ir spalį atlikus pusiau struktūruotus interviu su valstybės tarnautojais. Darbo autorė atliko 12 interviu: buvo apklausti 4 įstaigų vadovai (3 vyrai, 1 moteris), 2 įstaigų vadovų pavaduotojai (2 vyrai), 2 skyrių vadovai (2 moterys), 4 valstybės tarnautojai (3 moterys, 1 vyras). Dviejų moterų nevyriausybinėse organizacijose atstovių atsakymai gauti raštu. Respondentų atranka nebuvo vykdoma remiantis kokiais nors statistiniais atrankos modeliais, interviu buvo paimti iš visų sutikusių dalyvauti tyrime. Visi interviu yra įrašyti į skaitmenines laikmenas ir iššifruoti. Interviu klausimai ir respondentų sąrašas pateikiamas darbo priede 2.

Darbe taip pat remiamasi statistiniais duomenimis, teisės aktais, įvairių sociologinių tyrimų duomenimis.

I. TEORINĖ DALIS

1. Lyčių lygybės politikos valdymas: teoriniai aspektai

Viešąją politiką dažniausiai apibūdinama valdžios veikla srityse, kurios laikomos viešosiomis (priešpastatant jas privačiai sferai) bei tos veiklos priežastys, sprendimų priėmimo motyvai ir įgyvendinimo procesas. Kitaip tariant, viešajai politikai svarbu „ką valdžia daro, kodėl ji tai daro ir ką ji tuo pakeičia“.⁵

Viešoji politika gali būti analizuojama kaip procesas, apimantis viešosios darbotvarkės formavimo, viešųjų sprendimų priėmimo, įgyvendinimo ir rezultatų vertinimo stadijas. Tuo tarpu šio darbo rėmuose remiamasi tinklų ir bendruomenių teoriniu modeliu, kuris neapsiriboja formaliomis atsakingų institucijų sąveikomis ir į sprendimų priėmimo procesą įtraukia neformalius kontaktus ir ryšius. Tinklo analizė, grindžiama idėja, kad politika formuojama ryšių ir priklausomybių kontekste⁶, leidžia geriau suprasti šiuolaikinį politinį procesą ir labiau atitinka horizontaliosios lyčių lygybės politikos prigimtį nei viduriniojo lygmens modeliai.

1.1. Viešosios politikos vertikalioji ir horizontalioji dimensijos

Tradicinė viešosios politikos ir administravimo organizavimo forma yra vertikali. Tokį jos pobūdį pirmiausia palaiko ir skatina klientelizmo pagrindu formuojama politika.⁷ Iš vienos pusės, ji pasireiškia tuo, kad atskiros visuomenės grupės įsitikinusios, kad turi teisę į konkrečiai joms tarnaujančias organizacijas. Iš kitos pusės, egzistuoja pačių valdžios institucijų noras tarnauti konkretiems visuomenės segmentams tam, kad išlaikytų turimus biudžetus ir įtaką savo veiklos srityse. Administracinių struktūrų vertikalumą taip pat stiprina organizacijų ryšiai su profesiniais tinklais, turimos ekspertinės žinios ir įstatymų leidybos teisė.⁸

Bendroji vertikalumo prasme, politika yra vyriausybės priimami sprendimai, nuleidžiami iš viršaus į apačią. Anot H.K.Colebatch, vertikalioje dimensijoje akcentuojama

⁵ Wayne Parsons, *Viešoji politika. Politikos analizės teorijos ir praktikos įvadas*. Eugrimas, Vilnius, 2001. P.14

⁶ Ten pat, 178.

⁷ B. Guy Peters, "Concepts and theories of horizontal policy management". Pranešimas konferencijoje "X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública", Santiago, Chile, 2005 spalio 18 – 21, 2.

⁸ Peters, *Concepts and theories of horizontal policy management*, 3.

instrumentinė veikla, racionalus pasirinkimas ir legitimios valdžios galia.⁹ Įgalioti sprendimų priėmėjai pasirenka veiklos kryptis, kurios maksimizuos jų tikslus ir sprendimų pavidalu nuleidžia juos sau pavaldiems tarnautojams, kurie pagal gebėjimus ir galimybes turi juos įgyvendinti.

Tačiau nors, anot G.Peters, valdymo prigimtis yra vertikali, iš esmės visos valstybės susiduria su poreikiu politiką valdyti horizontaliau.¹⁰ Pirmasis veiksnys skatinantys politikos horizontalumą yra poreikis taupyti viešuosius išteklius dėl įvairių finansinių problemų, kurios iškyla valstybėms dėl politinių ar ekonominių priežasčių. Vienas iš būdų tai padaryti yra besidubliuojančių programų naikinimas, viešųjų paslaugų teikimo proceso racionalizavimas. Strateginis valdymas kaip pastaraisiais dešimtmečiais vykusių valdymo reformų pasekmė prie horizontalumo viešojoje politikoje prisideda ta prasme, kad akcentuoja aiškių tikslų viešajame sektoriuje iškėlimą. Tai reiškia, kad sprendimų priėmėjai turi peržengti ministerijų ribas ir pradėti mąstyti kolektyviai apie reikalingas reformas ir priemones permainoms pasiekti. Horizontalumo poreikis atsiranda ir dėl anksčiau vykdytų reformų, kuriomis buvo siekiama decentralizuoti, dekoncentruoti viešąjį sektorių, daugiau atsakomybės perduodant žemesniam valdymo lygiui. Šios reformos turėjo įtakos viešojo sektoriaus efektyvumui, tačiau jos taip pat prisidėjo prie dar didesnės institucijų fragmentacijos ir apsunkino politikos koordinavimo procesą. Įvairiausiuose kontekstuose naudojama globalizacijos sąvoka vartotina ir viešosios politikos srityje. Čia ji pasireiškia naujų problemų, kurios peržengia ne tik vienos institucijos, bet ir valstybių ribas, sprendimo pavidalu. Vyriausybės patiria tarptautinį spaudimą horizontaliosios - peržengiančios atskirų ministerijų ir programų ribas ir formuojamos tam tikros tikslinės grupės pagrindu – politikos klausimus spręsti pasitelkiant glaudesnę tarpinstitucinį bendradarbiavimą, veiksmingas koordinavimo priemones ir atskirų programų integravimo technikas.

Kaip jau buvo minėta, visi šie veiksniai skatina viešosios politikos horizontaliosios dimensijos stiprėjimą. Tai reiškia, remiantis H.K.Colebatch, kad politika pradeda suvokti kaip veiklos struktūravimas.¹¹ Pripažįstama, kad politikos formavimo procesas vyksta ne tik organizacijos rėmuose, bet ir peržengiant jos ribas. Jis susideda ne tik iš hierarchiškai nuleidžiamų valdingų sprendimų, bet taip pat įtraukia ir išipareigojimus tarp dalyvių iš skirtingų organizacijų. Kitaip tariant, politika suprantama kaip nenutrūkstamas procesas,

⁹ H.K.Colebatch, *Policy*. Buckingham, Philadelphia: Open University Press, 2002, 23.

¹⁰ B. Guy Peters, "Managing horizontal government: the politics of co-ordination". Canadian Centre for Management Development, January 1998, 10-13.

¹¹ Colebatch, 23

kylantis iš dalyvių tarpusavio santykių, pasižymintis nuoseklumu, aiškiais pasirinkimais bei sudėtingesne atskaitomybe.¹²

Nors vertikalioji ir horizontalioji viešosios politikos dimensijos yra labai skirtingos (Lentelė 1), jos netraktuotinos kaip alternatyvos viena kitai, kadangi papildo viena kitą. Sprendžiant horizontaliosios politikos klausimą, skirtingoms organizacijoms priklausantys dalyviai turi pasiekti sutarimą dėl bendrai priimtino veiksmų plano, kadangi įgaliojimai nuspręsti ir veikti dažniausiai lieka tradicinės vertikalios organizacinės struktūros kompetencijoje.¹³

Lentelė 1. Pagrindiniai viešosios politikos dimensijų bruožai

	Vertikalioji dimensija	Horizontalioji dimensija
Politika	Kaip valdymas	Kaip veiklos struktūravimas
Dalyviai	Vadovas – pavaldinys	Nebėra ryškaus skirtumo tarp politikos formuotojų ir vykdytojų
Sprendimų priėmimas	Hierarchinė valdžia	Derybos, sutarimas
Atskaitomybė	Aiški	Neaiški
Tikslas	Užtikrinti sklandų ir efektyvų politikos įgyvendinimą	Užtikrinti politikos nuoseklumą ir integruotumą

Sudaryta autorės

1.2. Horizontalusis viešosios politikos valdymas

Kaip jau buvo minėta anksčiau, vyriausybės vis dažniau susiduria su problemomis, kurios reikalauja įvairių institucijų įsitraukimo į jų sprendimo procesą, kadangi nei viena organizacija nedisponuoja visais reikalingais ištekliais. Be to, neretai jos susijusios su tam tikra socialine grupe (pvz. senyvo amžiaus žmonės, seksualinės mažumos, moterys, emigrantai). Tokioms sritims būtinas atitinkamas valdymas, kuris dažniausiai įvardijamas kaip horizontalusis valdymas.

¹² Colebatch, 47

¹³ Peter LeBlanc, Bruce L. Smith, “Managing Horizontal Issues”. BLSmith Groupwork Inc. and Rotnem Consulting Inc, 2001, 5.

Bendriausiai horizontalusis viešosios politikos valdymas apibrėžiamas kaip dviejų ar daugiau organizacinių vienetų, esančių už hierarchinės priklausomybės ribų, veiklos koordinavimas ir valdymas, siekiant bendrų tikslų. Vieni autoriai horizontalųjį valdymą sieja labiau su menu, nei su mokslu, kadangi jam neegzistuoja tvirtos ir pastovios taisyklės. Kanados plėtros valdymo centro Horizontaliųjų iniciatyvų apskritojo stalo dalyviai išskiria keturias su šiuo valdymo tipu susijusias dimensijas: grupių ir tinklų mobilizavimas, kurį skatina lyderystė, grupinis darbas, vienodas suvokimas, pasitikėjimas; bendros sistemos, padedančios užtikrinti, kad visi siekia to paties tikslo, kūrimas; palaikančių struktūrų (formalių ir neformalių) kūrimas; varomosios jėgos išlaikymas.¹⁴

Kiti autoriai (pvz., Peter LeBlanc, Bruce L. Smith) teigia, kad efektyvus horizontaliųjų politikų valdymas reikalauja balanso tarp keturių esminių elementų: 1) horizontaliosios politikos prigimties suvokimo, 2) išsamios situacijos analizės, 3) sugebėjimo sukurti ir išlaikyti ryšius, partnerystę, tinklus bei 4) efektyvių organizacinių procesų ir struktūrų.¹⁵ Visa tai turi būti palaikoma pagrindinių proceso dalyvių sugebėjimų, žinių ir galimybių.

Horizontalųjį valdymą taip pat galima nagrinėti iš procesų, struktūrų ir kultūros perspektyvų. Organizacinės struktūros sudaro veiklos rėmus ir daro įtaką vykstantiems procesams, o kultūra suteikia pagrindą ir apjungia tris elementus į visumą. Netgi nepakeitus viešosios politikos vertikalajai dimensijai įprastų procesų ir sistemų, kolegiali politikos bendruomenė su kompetetingais, komandinį darbą išpažįstančiais ir viešajam interesui tarnaujančiais individais gali ženkliai prisidėti prie efektyvaus horizontaliųjų politikų valdymo.¹⁶

1.2.1. Procesai

Politikos formavimas teoriškai yra planingas procesas, paremtas situacijos analize, alternatyvų svarstymu, optimalaus sprendimo parinkimu ir kryptingu jo įgyvendinimu. Tačiau realybėje jis dažnai apribotas laiko trūkumu, informacijos asimetrijos, o analizė pakeičiama politinės aplinkos atspindėjimu ar ministro prioritetų įgyvendinimu. Be to, augant tarpsektorinių problemų skaičiui, atskiros institucijos neturi visų reikiamų išteklių su jomis susidoroti, todėl būtina ne tik įgyvendinti savo mandatus, bet ir užtikrinti bendradarbiavimą

¹⁴ Mark Hopkins, Chantal Couture, Elizabeth Moore, *Moving from Heroic to Everyday: Lessons Learned from Leading Horizontal Projects*. Canadian Centre for Management Development, 2001, 7.

¹⁵ LeBlanc, Smith, 1

¹⁶ *Managing Horizontal Policy Issues. Task Force on Horizontal Issues*. December 1996. P.5 http://www.cspsefpc.gc.ca/pbp/pub/pdfs/actionc_e.pdf

su kitomis įstaigomis viso politikos formavimo ir įgyvendinimo metu. Horizontaliajam valdymui reikalingi šie procesai¹⁷:

- *Viešosios politikos problemų apibrėžimas.* Tai yra vienas svarbiausių horizontaliosios politikos valdymo procesų, kurio metu dedamas pamatas tolesniam politikos vystymuisi. Jo metu nustatoma bendra politikos vizija, pagrindiniai prioritetai, pagrindinės problemos ir jų sprendimo kryptis, laukiami iniciatyvos rezultatai ir iniciatyvos santykis su kitomis programomis. Ankstyvas suinteresuotų šalių įtraukimas ir užsimezgęs tarpinstitucinis bendradarbiavimas užtikrina, kad pradiniam etape atsižvelgiama į visus esminius veiksnius. Tuo pat metu turi būti palikta lankstumo galimybė tam, kad galima būtų reaguoti į besikeičiančias aplinkybes ir skatinti darbuotojų kūrybiškumą.
- *Dalyvių nustatymas ir atsakomybės paskirstymas.* Šiame etape formuojama atskaitomybės sistema, kurioje aiškiai nustatomas vadovaujančios institucijos vaidmuo ir partnerių įsitraukimo lygis.
- *Centrinių agentūrų palaikymas.* Horizontalaus valdymo procese centrinės agentūros vaidina pagrindinį vaidmenį palengvinant ir valdant tarpinstitucinės politikos plėtrą. Jos gali padėti vadovaujančiai institucijai ir partneriams apibrėžti laukiamus rezultatus, išsiaiškinti atsakomybės ribas. Centrinės agentūros taip pat skatina efektyvių horizontaliosios politikos valdymo mechanizmų kūrimą, konsultuoja proceso dalyvius dėl politikos koordinavimo.
- *Partnerystė platesnėje viešosios politikos bendruomenėje.* Kadangi horizontaliųjų politikų atveju vertikalios hierarchinio valdymo galimybės sumažėja, atsiranda būtinybė mobilizuoti platesnės bendruomenės – mokslinių centrų, akademinės bendruomenės, interesų grupių ir kitų suinteresuotų šalių – politikos potencialą. Viešųjų organizacijų politikos potencialas vis dažniau išnaudojamas trumpojo laikotarpio iššūkiams valdyti, todėl viešosios politikos analizei ir ilgojo laikotarpio iniciatyvų vystymui skiriamas nepakankamas dėmesys. Bendradarbiavimas su platesne viešosios politikos bendruomene gali užpildyti šią spragą ir suteikti būtiną vyriausybės pasirinktų viešosios politikos kryptių įvertinimą.
- *Realijų terminų nustatymas.* Opių problemų sprendimas susijęs su visuomenės ir politinių grupių spaudimu. Dažniausiai reikalaujama pokyčių čia ir dabar, neatsižvelgiant į turimus išteklius ir laiko aspektą. Tuo tarpu nuodugni problemos analizė ir konsultavimasis/veiksmų koordinavimas reikalauja laiko. Todėl sprendžiant

¹⁷ Managing Horizontal Policy Issues, 9-13.

tarpsektorinius klausimus, reikia pasiekti tokį balansą, kad nustatyti terminai skatintų politinės iniciatyvos progresą ir suteiktų jai apibrėžtumą, bet neatsilieptų jos kokybei.

- *Finansavimas*. Horizontaliosios politikos iniciatyvų formavimas ir įgyvendinimas susijęs su tiek vadovaujančios institucijos, tiek partnerių kaštais. Todėl, jeigu tai įmanoma, rekomenduojama pradiniam etape numatyti finansinius rėmus tam, kad būtų sudaromi realiai įvykdomi veiksmų planai, lūkesčiai neviršytų galimybių, o vadovaujantjai institucijai nereikėtų skirti laiko partnerių įtikinėjimui dalyvauti programoje, kurios finansavimas nėra aiškus.

Apibendrinant, galima sakyti, kad horizontaliosios politikos valdymui būtina suprasti, kodėl imamasi tam tikros iniciatyvos, kokių rezultatų tikimasi, kas turi būti įtrauktas į procesą ir kokios yra dalyvių atsakomybės ribos, kiek laiko reikia programos įgyvendinimui bei kokiomis lėšomis ji bus realizuojama.

1.2.2. Struktūros

Viešosios politikos įgyvendinimo kokybė įtakojama struktūrų, kurios turi užtikrinti politikos nuoseklumą ir atitikimą bendriems valstybės prioritetams bei efektyvų ribotų išteklių naudojimą. Horizontaliosios politikos valdyme pagrindinė struktūrų užduotis – padėti išlaikyti žmonių bendradarbiavimą ilguoju laikotarpiu.¹⁸ Naudojamų struktūrų skaičius ir pobūdis labai platus, tačiau jas galima suskirstyti į tam tikras grupes. *Neformalios struktūros* reikalauja mažiau išteklių, yra ganėtinai lanksčios ir mažiau įpareigojančios savo narių atžvilgiu. Neformalių struktūrų pavyzdžiu gali būti specializuotos bendruomenės, kurios kuriasi savanorišku pagrindu ir tampa savotišku forumu dalintis idėjomis specialistams, kuriuos vienija noras politiką valdyti horizontaliau. Tokios bendruomenės nėra susietos su konkrečia organizacija, jų nariai gali reguliariai rengti susitikimus arba bendrauti Interneto pagalba. Prie neformalių struktūrų taip pat priskiriami ad hoc arba tiriamieji komitetai, kurie suburiami konkrečiam klausimui išnagrinėti be išankstinio pasiruošimo.¹⁹

Susitarimai yra formali įsipareigojimų išraiška. Memorandumai užtikrina, kad horizontalios iniciatyvos partneriai laikysis pasirinkto veiksmų plano. Protokolų pagalba galima nustatyti pagrindines taisykles ir bendradarbiavimo sąlygas. Įgaliojamieji raštai suteikia partneriams teisę tęsti pradėtų iniciatyvų įgyvendinimą, kai įgaliojimai priklauso ne vienai institucijai.

¹⁸ Hopkins, Couture, Moore, 25.

¹⁹ Ten pat, 26.

Formalios struktūros pasižymi apibrėžtumu, yra imlios ištekliams ir reikalauja ekspertinių žinių joms sukurti ir valdyti.²⁰ Tarp tokių struktūrų galima išskirti nuolatinius komitetus, kurie skirti tarpinstitucinei politikos formavimo sistemai stiprinti. Jie gali tarnauti kaip forumai diskusijoms ir strateginių klausimų aptarimui, bendrai pozicijai formuoti. Laikinos darbo grupės gali būti naudojamos naujų būdų kompleksinėms problemoms spręsti paieškai. Tokios struktūros skatina tarpinstitucinio tinklo kūrimą, yra priemonė patikrinti naujus bendradarbiavimo modelius.²¹

Taigi, horizontalėjant problemoms, horizontalesnės turi tapti ir viešosios politikos formavimo bei patiriamosios struktūros. Jos turi sukurti bendradarbiavimo kultūros rėmus viešojo sektoriaus viduje. Sėkmingai organizacinių struktūrų veiklai reikia ne tik išteklių, bet ir ministrų bei valstybės tarnautojų atsidavimo, geranoriškumo.

1.2.3. Kultūra

Horizontalaus valdymo bruožas yra perėjimas nuo hierarchinių įpareigojimų ir atskaitomybės formų prie kolegialumo ir bendradarbiavimo kultūros viso viešosios politikos formavimo ir įgyvendinimo proceso metu. Tinkamos aplinkos procesams ir struktūroms sukūrimas yra kertinis horizontaliųjų politikų valdymo elementas. Kaip ir privačiame sektoriuje, viešosios institucijos visų pirma yra jose dirbantys žmonės. Nuo to, kaip konkrečios viešosios politikos bendruomenė traktuoja bendradarbiavimą, priklauso viso horizontalaus valdymo proceso efektyvumas. Todėl tinkamų žmonių parinkimas ir atitinkamų ryšių tarp jų įtvirtinimas dažnai yra svarbesnis ir sudėtingesnis už valdymo struktūrų sukūrimą.

Nors pripažįstama, kad komandinio darbo kultūrą viešosiose institucijose sukurti tiesiogiai nėra lengva, galimas tam tikrų sričių tobulinimas, kuris gali prisidėti prie geresnio bendradarbiavimo ir bendrumo plėtros.²²

Individų lygmenyje būtina užtikrinti, kad visi, kurie įtraukiami į horizontaliosios politikos procesą, turėtų supratimą ir įgūdžius reikalingus plėtoti rezultatyvų bendradarbiavimą. Jų vertybės, žinios, kompetencija ir nusiteikimas yra viešojo sektoriaus kultūros pagrindas. Be to, kitaip nei vertikalioje viešosios politikos dimensijoje, horizontalusis valdymas remiasi ne tik techniniais ir analitiniais tarnautojų įgūdžiais. Čia taip pat svarbus sugebėjimas dirbti komandoje, bendrauti su žmonėmis ir turėti supratimą apie vykdomos politikos apimtį, kryptis ir svarbą. Todėl horizontaliajame valdyme ypatingas

²⁰ Ten pat, 25.

²¹ Managing Horizontal Policy Issues, 21.

²² Ten pat, 25 - 29.

dėmesys turėtų būti skiriamas darbuotojų mokymui ir mobilumo skatinimui, kurių pagalba galima įveikti dažnai viešajam sektoriui būdingą siaurą žinybinį požiūrį ir neimlumą naujovėms.

Prie bendradarbiavimo kultūros kūrimo gali prisidėti politinės bendruomenės ugdymas. Jos tikslas – didinti valstybės tarnybos politikos įgyvendinimo potencialą, stiprinant komandos jausmą, ugdant bendras vertybes ir tarnautojų atvirumą naujoms žinioms ir patirčiai. Tai pasiekama kuriant neformalius ryšius, kurie skatina intensyvesnį apsikeitimą informacija ir atvirumą. Glaudus bendravimas, nesusiaistytas formaliais apribojimais, taip pat prisideda prie įtampos mažinimo ir suteikia pagrindą konstruktyvių sprendimų sudėtingoms problemoms paieškai. Tvirtą pamatą bendradarbiavimo kultūrai kuria ir profesinis tobulinimas. Kompetentingi, aiškų supratimą apie vykdomą iniciatyvą turintys ir bendras vertybes puoselėjantys darbuotojai formuoja pagrindą sėkmingam horizontalaus valdymo procesui.

Pastaraisiais dešimtmečiais viešojo sektoriaus vadovavimo stilius buvo nukreiptas į vidines institucijų problemas, racionalizavimą, individualią atskaitomybę. Horizontalusis valdymas akcentuoja kolektyvinės viešojo sektoriaus atsakomybės už viešojo intereso tenkinimą svarbą ir skatina peržengti institucines ribas, ieškant geriausių sprendimų. Geriausias būdas bendradarbiavimo kultūrai sukurti yra pasitikėjimo ir tvarios lyderystės institucijų viduje ir tarpinstituciniame lygmenyje kūrimas. Aukštesnieji valstybės tarnautojai turėtų imtis iniciatyvos propaguoti komandinį darbą, aiškiai rodyti savo pritarimą tarpinstituciniam bendradarbiavimui vykdant tarpsektorines programas, motyvuoti darbuotojus ir investuoti išteklius į komandinės dvasios plėtrą.

Apibendrinant, galima pasakyti, kad sėkmingam politikos įgyvendinimo procesui būtina bendradarbiavimo kultūra, kuri sukuria pagrindą horizontalaus valdymo procesams ir struktūroms.

1. 3. Lyčių lygybės politikos esmė ir raida

Moterų ir vyrų statuso visuomenėje tema buvo gvildinama nuo pat antikos laikų. Mąstytojai ir mokslininkai įvairiausiais argumentais bandė pagrįsti vyrų pranašumą ir žemesnį moterų statusą visuomenėje. Ši nuostata ilgus amžius žmonėms atrodė savaime suprantama ir teisinga. Pirmosios feministinės idėjos atsirado aštuonioliktame amžiuje tokių autorių kaip Jeremy Bentham ar John Stuart Mill darbuose, tačiau konkretnesnių feministinių

judėjimų pavidalą jos įgavo tik antroje devyniolikto amžiaus pusėje JAV. 1848 metais įvykęs pirmasis Judėjimo už moterų teises (Women's Rights Movement) suvažiavimas garsiai prabilo apie tokias Amerikos visuomenėje egzistuojančias problemas, kaip juridinis ištekėjusių moterų statusas, balsavimo ir nuosavybės teisių neturėjimas, diskriminacija švietimo sistemoje ir darbo rinkoje, moralinė ir materialinė moterų priklausomybė nuo vyrų, kurios buvo būdingos ir kitoms pasaulio visuomenėms.²³

Praėjus daugiau nei 50 metų nemažai problemų liko praeityje – dvidešimto amžiaus pradžioje daugelyje valstybių moterims buvo suteikta balsavimo teisė, jos įgavo teisę siekti išsilavinimo ir įsivirtino darbo rinkoje, buvo konstituciškai pripažinta moterų ir vyrų lygybė. Tačiau ir toliau daugelis žmonių lyčių lygybės problemą traktavo kaip išskirtinai moterų “problema”, reikalaujančią specialaus dėmesio, kuris padėtų moterims integruotis į egzistuojančią (vyrišką savo esme) institucinę ir kultūrinę erdvę. Politinėje arenoje pagrindinis dėmesys buvo skiriamas užimtumui, socialinei apsaugai ir ekonominių teisių užtikrinimui. Lyčių lygybė buvo suprantama kaip vienodas moterų ir vyrų traktavimas, jų lygios teisės, tačiau praktika parodė, kad tokia samprata iš esmės neprisideda prie lyčių nelygybės pašalinimo, o tik sustiprina tradicinės lyčių tvarkos *status quo*.²⁴

XX amžiaus aštuntojo dešimtmečio pradžioje atgimęs feministinis judėjimas sukilo prieš tokį pasaulio suvokimą, kuriame vyriška tvarka laikoma norma²⁵, o blogesnė moterų padėtis aiškinama biologiniais skirtumais ir laikoma natūralia. Įvesta *sex/gender* dichotomija prisidėjo prie suvokimo, kad lyčių socialiniai santykiai negali būti aiškinami tik per biologinių ypatumų prizmę.²⁶ Moksliniais tyrimais buvo įrodyta, kad egzistuoja mažiau moterų ir vyrų skirtumų, sąlygotų priklausomybės tam tikrai lyčiai, nei skirtumų, kurie kyla iš pajamų, atsakomybės namų ruošoje ar priėjimo prie galios šaltinių pasiskirstymo netolygumų.²⁷

1995 metais Pekine įvykusi Jungtinių Tautų Ketvirtoji pasaulinė moterų konferencija kritiškai įvertino ankstesnes strategijas ir jų metodus bei pripažino lyčių lygybės kaip moterų ir vyrų vienodų galimybių sampratą ydinga. Priimtoje Veiksmų platformoje buvo įtvirtinta kokybiškai nauja lyčių aspekto integravimo strategija (*gender mainstreaming*), kuri

²³ Bonnie Eisenberg, Mary Ruthsdotter, „The National Women's History Project“, 1998.

<http://www.legacy98.org/move-hist.html>

²⁴ Virginija Šidlauskienė, „Lyties aspekto integravimo strategija“.

<http://www.su.lt/filemanager/download/4699/lyties%20aspekto%20integravimo%20strategija.doc>

²⁵ Ten pat.

²⁶ Jolanta Reingardienė, *Lyčių lygybės strategija ir užimtumo politika Europos Sąjungoje*. Mokojoji knyga. Kaunas, 2004. P. 7.

²⁷ Cynthia Epstein, “Deceptive Distinctions: Sex, Gender and the Social Order”, New Haven, Yale University Press, 1988. Women 2000. Women and decision making, 1997.

apibūdinama kaip „toks politinių procesų organizavimas, reorganizavimas, tobulinimas, plėtra ir įvertinimas, kad lyčių lygybės aspektas būtų įtrauktas į visas politikos sritis, visus lygmenis, visus etapus, visų veikėjų, paprastai dalyvaujančių politinėje veikloje, taip pat bet kurios planuojamos veiklos, įstatymų, strategijų ir programų visose srityse ir visais lygmenimis įvertinimas atsižvelgiant į poveikį tiek moterims, tiek vyrams“²⁸.

Pagrindinis šios strategijos tikslas, galima sakyti, išliko toks pat kaip ir ankstesnių programų - pagerinti moterų padėtį visuomenėje, tačiau dabar šio tikslo siekiama ne prisitaikant prie egzistuojančių socialinių struktūrų ir normų, bet keičiant tas struktūras ir pačią visuomenę. Šios strategijos rėmuose kovojama ne prieš lyčių skirtumus, o prieš lyčių nelygybę, kurios šaknys glūdi patriarchalinės santvarkos institutuose. Politikos ir institucijų organizavimo permodeliavimas visose viešosios politikos srityse turėtų prisidėti prie diskriminacinių mąstymo būdų ir dominavimo struktūrų griovimo bei naujos tvarkos sukūrimo, kurioje abi lytys vienodai dalintųsi ne tik viešojo gyvenimo galimybėmis, bet ir namų ūkio įsipareigojimais.²⁹

Lyčių aspekto integravimo strategija buvo pripažinta ir ES lygiu. 1996 m. Europos Komisija patvirtino komunikatą dėl Moterų ir vyrų lygių galimybių įtraukimo į visas Bendrijos politikas ir veiksmus (*Incorporating equal opportunities for women and men into all Community policies and activities*). Šiame dokumente lyčių aspekto integravimo principas apibūdinamas kaip sisteminga moterų ir vyrų galimybių, sąlygų ir poreikių skirtumų kontrolė visose Bendrijos politikose.³⁰ Juo siekiama ne skatinti ES programų bei struktūrinių fondų prieinamumą moterims, bet sukurti tokius teisinius instrumentus, kurie leistų Europos Komisijos organizacinius gebėjimus naudoti kuriant darnesnius santykius tarp vyrų ir moterų.

1997 m. ES Amsterdamo sutartis paskelbė moterų ir vyrų lygybę vienu pagrindiniu Europos Bendrijos tikslu.³¹ Sutartimi buvo praplėstos politinės intervencijos ribos lygių galimybių srityje, įsipareigojant kovoti su diskriminacija dėl lyties, rasės, etninės kilmės, religijos ar tikėjimo, negalės, amžiaus ir seksualinės orientacijos. Ši sutartis padidino ES kompetenciją moterų ir vyrų lygiateisiškumo srityje, kuri beveik keturis dešimtmečius apsiribojo iš esmės tik vienodo užmokesčio principo taikymu. Ir nors lyčių lygybės aspektai

²⁸ Valstybinė moterų ir vyrų lygių galimybių 2005–2009 metų programa. Patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. rugsėjo 26 d. nutarimu Nr. 1042.

²⁹ Reingardienė, 9.

³⁰ European Commission. Communication: "Incorporating equal opportunities for women and men into all Community policies and activities" (COM(96)67final).

http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/equality_between_men_and_women/c1_0921_en.htm

³¹ Amsterdamo sutartis. http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc_l?p_id=29686

daugelyje sričių įgavo tik formalų pobūdį, politinė intervencija moterų teisių srityje laikoma viena sėkmingiausių Europos Komisijos socialinės politikos dalimi.³²

Tarptautinės bendruomenės dėmesys, aktyvesnė moterų pozicija lėmė tai, kad lyčių lygybės politika pastaraisiais metais tapo daugelio išsivysčiusių valstybių politinės darbotvarkės dalimi. Nacionaliniu bei tarpvalstybiniu lygmeniu ieškoma būdų kaip pasiekti vienodą moterų ir vyrų ekonominį savarankiškumą, gerinti asmeninio ir profesinio gyvenimo derinimo galimybes, panaikinti su lytimi susijusius stereotipus ir smurtą, skatinti vienodą moterų ir vyrų dalyvavimą priimant sprendimus. Vienose valstybėse lyčių aspekto integravimo strategija vis dar suvokiama kaip moterų ir vyrų lygybės siekis, o jos taikymas apsiriboja daugiau deklaracijomis nei realiais veiksmais. Kitos šalys (pvz. Skandinavijos) siekdamos lyčių lygių galimybių įvykdė valstybinių institucijų reformas, taiko viešųjų politikų poveikio lytims monitoringą, akcentuoja vienodo dalyvavimo svarbą. Tačiau kadangi pagrindinė lyčių lygybės integravimo strategijos paskirtis yra aktyvinti lygiateisiškumo procesus visuomenėje, kiekviena šalis pati turi įvertinti vietines sąlygas ir, Švedijos Užsienio reikalų ministerijos atstovės Maria Leissner teigimu, atrasti savo receptą lyčių lygybei pasiekti, kadangi vienos šalies patirtis nebūtinai pasiteisins kitoje šalyje.³³ Netgi padidėjęs dėmesys moterų padėčiai yra neabejotinas laimėjimas patriarchalinei sistemai, kuri iš prigimties priešinasi bet kokiems radikaliems pokyčiams.

1.4. Įstaigų vadovų priėmimo į darbą procesas - teorinis modelis

Lyčių lygybės politika priskiriama horizontaliosioms politikoms. Pripažįstama, kad ji nebeįtelpa į tradicinius ministerijų rėmus, kadangi aiški atsakomybė, įgaliojimai, išteklių ir jurisdikcija spręsti lyčių lygybės klausimus nepriklauso kuriai nors vienai organizacijai ar įstaigai.³⁴ Norint pasiekti rezultatų, būtinas kompleksiškas požiūris, veiksmų koordinavimas, suinteresuotų šalių įtraukimas, skirtingų lygmenų bendradarbiavimas. Kaip ir kitose horizontaliosioms priskiriamose viešosiose politikose (pvz. neįgaliųjų integracija, aplinkosauga), lyčių lygybės politikai būtinas atitinkamas valdymas, kuris dažniausiai įvardijamas kaip horizontalusis valdymas, apimantys politikos formavimo ir įgyvendinimo

³² Reingardienė, 9.

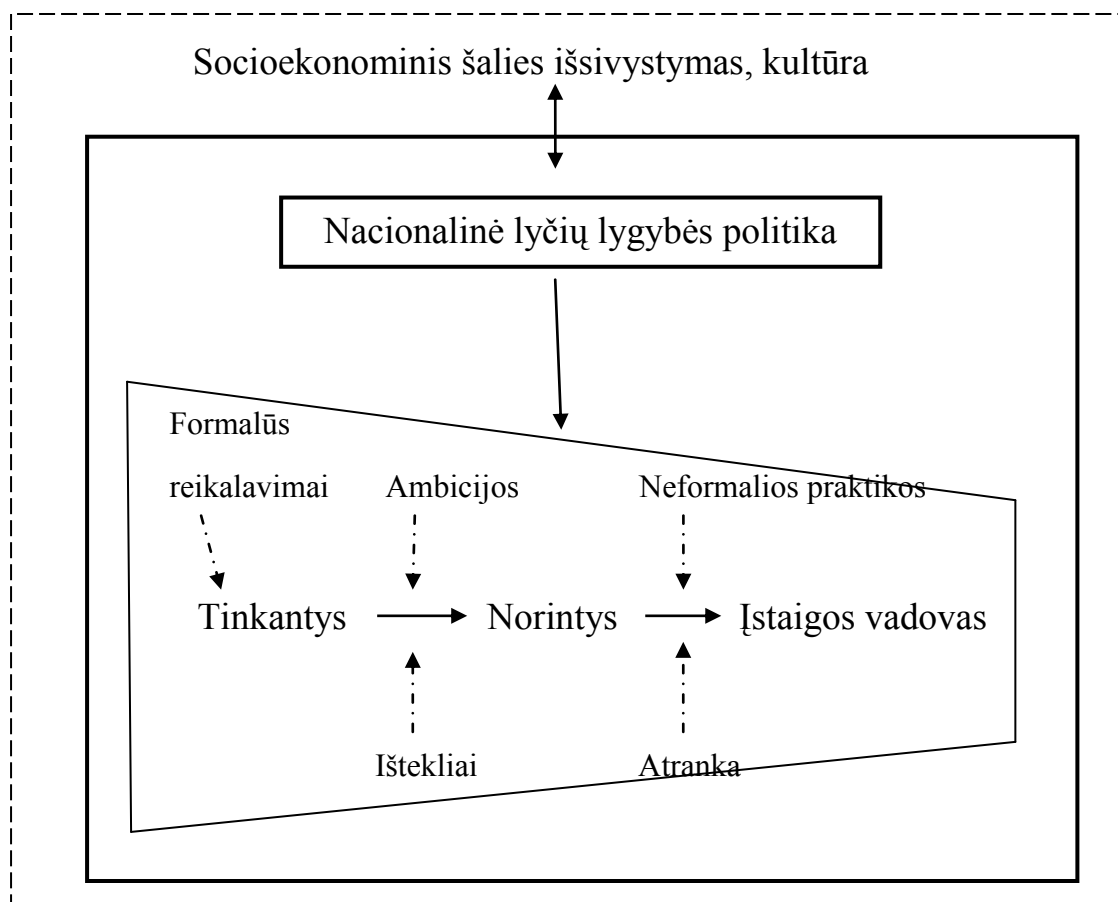
³³ Eglė Digrytė, „Kliūtys moterų kelyje – ir Bažnyčia, ir stereotipai, ir jų pačių pasyvumas”. <http://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/kliutys-moteru-kelyje--ir-baznycia-ir-stereotipai-ir-ju-paciu-pasyvumas.d?id=31009405>

³⁴ LeBlanc, Smith, 1.

procesus. Tačiau moterų ir vyrų problemoms spręsti nepakanka vien politinių priemonių. Lyčių lygybės politika neatsiejama nuo šalies socioekonominės ir kultūrinės aplinkos, ypatingą svarbą turi individų lygmuo. Būtent todėl, aiškinant konkrečių lyčių lygybės politikos priemonių rezultatus, reikia atsižvelgti ne tik į politinius žingsnius, bet ir į kontekstą kuriame jie vyksta.

Šio magistro darbo pagrindinis tikslas yra ištirti lyčių lygybės principo įgyvendinimą Lietuvos valstybės tarnyboje, ypatingą dėmesį skiriant moterų ir vyrų galimybėms užimti aukščiausias vadovaujančias pozicijas. Siekiant visapusiškai išnagrinėti pasirinktą temą, darbe remiamasi modeliu, kuriame sujungiami viešosios politikos, individo ir sociokultūrinės aplinkos lygmenys (žr. Pav. 1). Šis modelis yra neutralus lyčių atžvilgiu. Jis leidžia parodyti, kaip išskirti kintamieji skirtingai įtakoja moteris ir vyrus bei jų galimybes tapti vadovais, todėl puikiai tinka atsakyti į šiame darbe keliamus klausimus.

Paveikslas 1. Įstaigų vadovų priėmimo į darbą procesas



Šaltinis: Pritaikyta iš Matland, R., K. Montgomery, “Recruiting Women to National Legislatures: A General Framework with Applications to Post-Communist Democracies”, in R. Matland and K. Montgomery (sud.), Women’s Access to Political Power in Post-Communist Europe. Oxford: Oxford University Press, 2003. p. 21.

Pirmasis lygmuo, kuris daro įtaką moterų skaičiui vadovaujančiose pozicijose yra pati vadovų atrankos sistema. Taikomame modelyje atrankos procesas vaizduojamas kaip piltuvėlis (*funnel*), kuris nuo pakankamai didelio skaičiaus galinčių užimti vadovaujančias pozicijas valstybės tarnyboje siaurėja iki vieno išrinktojo proceso pabaigoje. Rekrutavimo procesas įvairiose šalyse vyksta skirtingai, tačiau iš esmės kiekvienas norintis tapti vadovu turi įveikti kelias atrankos procedūras, kurios taikomos viešojo sektoriaus vadovų atrankoje – turintys teisę pretenduoti į vadovo pareigas apsisprendžia ir pareiškia norą tai padaryti, už vadovų atranką atsakingos šalys organizuoja ir vykdo konkursą, kurio metu paaiškėja laimėtojas. Kiekviename etape padaryti sprendimai bei jų rezultatai yra priklausomi nuo daugelio veiksnių. Šio darbo rėmuose nagrinėjami formalūs reikalavimai keliami pretendentams į vadovaujančias pozicijas, ambicijų ir resursų įtaka apsisprendimui dalyvauti vadovų atrankoje, taip pat formalios ir neformalios atrankos taisyklės bei procedūros, kurios gali skirtingai įtakoti moterų ir vyrų galimybes užimti vadovaujančias pareigas.

Antrasis taikomo modelio lygmuo yra nacionalinė lyčių lygybės politika bei jos įgyvendinimas. Kaip jau buvo minėta anksčiau, šalies pasirinkta lyčių lygybės politikos kryptis iš esmės formuoja bendrą požiūrį į moterų ir vyrų padėtį bei vaidmenis visuomenėje, nustato prioritетines veiklos sritis, metodus, galiausiai įgalina pasiekti realius moterų ir vyrų padėties pokyčius konkrečiose srityse. Kitaip tariant, lyčių lygybės politika yra rėmai, kurių ribose vyksta su šia viešąja politika susiję veiksmai. Tam, kad šie veiksmai atneštų norimus rezultatus, jie turi būti valdomi horizontaliai. Šiame darbe nagrinėjamas lyčių lygybės politikos formavimas ir valdymas bei šios viešosios politikos rezultatų įtaka įstaigų vadovų atrankos procesui valstybės tarnyboje.

Trečiasis lygmuo, nuo kurio priklauso moterų galimybės užimti vadovaujančias pareigas, yra konkrečios valstybės socioekonominė ir kultūrinė aplinka, kurioje vyksta tiek vadovų atrankos procesas, tiek lyčių lygybės politikos įgyvendinimas. Viena vertus, lyčių lygybės politika suformuoja pagrindą socioekonominės šalies situacijos pokyčiams, moterų ir vyrų galimybių kontekste. Tinkamai valdoma ji taip pat gali sąlygoti visuomenėje vyraujančios patriarchalinės kultūros pokyčius labiau egalitarinės kultūros link. Kita vertus, būtina atsižvelgti į tai, kad esamas socioekonominis bei kultūrinis kontekstas gali stabdyti lyčių lygybės politikos nuostatų įgyvendinimą. Individų lygmenyje palaikomos tam tikros nuostatos lyčių lygybės klausimais turi pakankamai daug įtakos vykdomų programų rezultatams, kadangi nepriklausomai nuo to, kokie geri ir tobuli būtų teisės aktai, juos vykdančioms pareigūnoms visada paliekama tam tikra įgyvendinimo laisvė.

1.5. Moterys sprendimų priėmimo – kodėl tai yra svarbu?

Pagrindinis šio darbo klausimas yra, kodėl vadovaujančiose pareigose Lietuvos valstybės tarnyboje vyrų yra daugiau negu moterų. Tačiau prieš pereinant prie atvejo tyrimo, reikia atsakyti į klausimą, kodėl yra svarbu, kiek moterų dalyvauja sprendimų priėmimo.

Vadovavimas ir sprendimų priėmimas nuo seno buvo laikomi vyrų sritimi. Moterų čia buvo mažai, tačiau šis faktas nieko nestebino, kadangi atrodė savaime suprantamas ir įprastas. 1995 metais Jungtinių Tautų pasiūlyta naujoji strategija tapo pirmuoju žingsniu šios situacijos pakeitimo link. Lyčių aspekto integravimo dėka iki tol buvęs iš esmės ekonominis požiūris į lyčių lygybę išplito ir į kitas sritis. Aukščiausiu lygiu buvo pripažinta, kad subalansuotas moterų ir vyrų dalyvavimas sprendimų priėmimo procese yra būtina kokybiškesnės demokratijos ir ekonominio klestėjimo sąlyga. Taigi kodėl daugiau moterų turėtų užimti vadovaujančias pareigas ir dalyvauti svarbių sprendimų priėmimo? Atsakymas į šį klausimą gali būti trejopas – todėl, kad moterys turi teisę tai daryti; todėl, kad jos sugeba tai daryti ir todėl, kad aktyvesnis moterų dalyvavimas yra naudingas tiek pačioms moterims, tiek visai visuomenei.

Teisė užsiimti norima veikla siejama su prigimtine žmogaus teisėmis ir yra vienoda tiek moterims, tiek vyrams. Šiuolaikiniame pasaulyje šis argumentas nėra toks aktualus, koks galėjo būti praeitame amžiuje, kadangi moterų ir vyrų lygiateisiškumas daugumoje šalių įtvirtintas konstituciškai ir formaliai moterims neturi būti jokių kliūčių siekti norimų pareigų ar postų. Šis argumentas dažnai naudojamas pagrįsti žemą moterų procentą sprendimų priėmimo srityje – kadangi tiek vyrai, tiek moterys turi vienodas teises, tai skirtingas naudojimas jomis priklauso nuo asmens noro tai daryti. Tačiau praktikoje teisės yra glaudžiai susijusios su galimybėmis jas realizuoti, kadangi tai, kas parašyta ne visada sutampa su tuo, kaip viskas vyksta iš tikrųjų. Santykis tarp moterų teisių ir galimybių jomis pasinaudoti nagrinėjamas trečiame šio darbo skyriuje.

Antrasis argumentas už aktyvesnę moterų dalyvavimą valstybės gyvenime yra jų sugebėjimas tą daryti. Įvairiausiai moksliniais tyrimais yra įrodyta, kad skirtumo tarp moters ir vyro intelekto nėra. Tiek vyrai, tiek moterys, atsižvelgiant į jų asmenines savybes, o ne į lytį, gali būti gerais vadovais, strategais, savo srities specialistais. Be to, jeigu analizuoti tiesiog statistinius duomenis, tai moterų objektyviai turėtų būti daugiau vadovaujančiose pozicijose, kadangi moterys sudaro pusę pasaulio gyventojų, išsivysčiusiose šalyse moterų išsilavinimo lygis nėra žemesnis nei vyrų, jų gyvenimo trukmė ilgesnė nei vyrų.

Daugiau moterų turėtų įsitraukti į sprendimų priėmimą taip pat ir tam, kad šalis galėtų sėkmingai vystytis. Turbūt savaime suprantama, kad geriausiai vadovauja tie, kurie turi tam pakankamai kompetencijos ir gebėjimų. Tokių žmonių yra tiek tarp vyrų, tiek tarp moterų. Todėl valstybė, kuri neišnaudoja visų savo piliečių fizinio ir protinio potencialo, negalės užtikrinti tolygaus visuomenės vystymosi ir ekonomikos augimo, kadangi sunku sėkmingai žengti į priekį, jei dalis visuomenės narių paliekami nuošalyje. Galiausiai, dalyvavimas sprendimų priėmime yra naudingas ir pačioms moterims, kadangi buvimas valdžioje padidina galimybes atstovauti moterų interesus ir spręsti būtent moterims aktualias problemas, kurios kyla dėl skirtingo socializacijos proceso ar biologinių moters ypatumų. Be to, nors mažas vadovių skaičius nereiškia, kad moterų interesai yra ignoruojami, toks jų atskyrimas nuo galios šaltinių prisideda prie stereotipų gilinimo ir stabdo lygiateisiškumo plėtros procesą.

II. EMPIRINĖ DALIS

2. Lietuvos lyčių lygybės politikos ypatumai

2.1. Lyčių lygybės politikos kontekstas

Tarptautinės bendruomenės, ypač ES, įtaka Lietuvos lyčių lygybės politikai susijusi su konceptualiais pokyčiais tiek formavimo, tiek įgyvendinimo srityse. Kaip jau buvo minėta anksčiau, pagrindinis principas, kuriuo pagrindu formuojama šiuolaikinė lyčių lygybės politika, yra lyčių lygybės integravimo strategija, įtvirtinta Jungtinių Tautų Veiksmų platformoje. Pagrindinė šios strategijos nuostata yra ta, kad lyčių lygybės klausimai turi būti įtraukti planuojant ir įgyvendinant įvairių viešosios politikos sričių programas. 1997 metais Amsterdame sutartimi lyčių lygybė buvo pripažinta vienu iš svarbiausių Europos Sąjungos politikos tikslu. Šiam principui įgyvendinti buvo priimtos Lyčių lygybės strategijos pagrindai 2001-2005 m. (*Framework Strategy on Gender Equality 2001-2005*)³⁵ bei Lygybės tarp moterų ir vyrų gairės 2006-2010 m. (*A Roadmap for Equality between Women and Men 2006-2010*)³⁶. Nors šie dokumentai nėra teisiškai privalomi, jie yra politinis bei moralinis tarptautinės bendruomenės narių, taip pat ir Lietuvos, įsipareigojimas siekti moterų ir vyrų lygybės visose gyvenimo srityse.

³⁵ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0335:FIN:EN:PDF>

³⁶ http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/equality_between_men_and_women/c10404_en.htm

Lietuvoje tam tikra moterų lygybė su vyrais buvo įtvirtinta dar Lietuvos Statutuose (1529, 1566 ir 1588). 1918 metų Konstitucijoje moterims buvo suteikta rinkimo ir kandidatavimo į nacionalinį parlamentą teisė. Komunistinio režimo laikotarpiu lyčių lygybės politika vyko visuotinės lygybės politikos kontekste. Ji suteikė moterims sąlygas dalyvauti viešojoje sferoje, tačiau neužtikrino mechanizmų moterų diskriminacijai išvengti.³⁷ „Kad ir nuo tų pačių tarybinių, kai būdavo nuolat akcentuojama lygybė, kad moterys vienodai su vyrais prie staklių stovi, bet kažkodėl tai vis tiek vyrų vadovaujančiuose postuose būdavo daugiau. (Valstybės tarnautoja 3) Moterys gavo teisę į darbą, o motinystė liko jų pareiga. Lietuvos valstybės atgimimas tam tikra prasme buvo siejamas su antifeministinėmis nuostatomis. Tautos atkūrimui reikėjo didinti gimstamumą, skatinti moteris „grįžti“ į šeimą ir taip atlaisvinti darbo vietas bei sumažinti valstybės išlaidas ikimokyklinio ugdymo institucijoms.³⁸ Taip pat ir visuomenės lygmenyje patriarchalinės nuostatos buvo priešpastatomos sovietinei praeičiai, o lygybės reikalavimai siejami su komunizmu. „Patriarchalinės nuostatos sprendžiant šeimos problemas yra geras pagrindas politinei karjerai, kadangi tai laikoma priešinga totalitarinei „sovietinei“ praeičiai.“ (Tyrėjas³⁹)

Lietuvos demokratizacijos procesai, Vakarų moterų judėjimų įtaka, o svarbiausia narystės Europos Sąjungoje siekis paskatino lyčių lygybės klausimo išskėlimą į politinę darbotvarkę. Nors lyčių lygybės politikos suderinamumo klausimas iškilo gana vėlai derybų procese, Lietuva atsakingiau žiūrėjo į ES politiką lyčių lygybės srityje lyginant, pavyzdžiui, su Latvija ir Estija, kurios apsiribojo tik būtiniaisiais formalumais. Lietuva buvo pirma tarp Vidurio ir Rytų šalių, priėmusi Moterų ir vyrų lygių galimybių įstatymą 1998 metais. 1999 metais buvo įsteigta Moterų ir vyrų lygių galimybių tarnyba. 2003 metais Seimas patvirtino Valstybinę moterų ir vyrų lygių galimybių 2003 – 2004 metų programą, kurioje buvo įtvirtintas siekis „užtikrinti moterų ir vyrų lygias galimybes siekti išsimokslinimo, tobulintis, gauti darbą, aukštesnes pareigas, vienodą darbo užmokestį, kad moterys lygiai su vyrais galėtų veikti visose politinio ir visuomeninio darbo, prestižinės veiklos srityse, eiti vadovų pareigas valstybės valdymo institucijose“.⁴⁰ 2005 metais buvo priimta antroji Valstybinė moterų ir vyrų lygių galimybių 2005-2009 metų programa. Remiantis lyčių lygybės integravimo principu, moterų ir vyrų lygybės reikalavimas įtrauktas ir į kitus Lietuvos teisės

³⁷ Alina Žvinklienė, „Lyčių atotrūkis ir patriarchato raiška Baltijos valstybėse. Lietuvos ypatumai“. *Sociologija. Mintis ir veiksmai*, 2009/1(24). P. 108.

³⁸ Ten pat, 108.

³⁹ Meilutė Taljūnaitė, „Lyčių lygybės politika Lietuvoje“. Kn. *Viešoji politika lyčių lygybės aspektu*. Vilnius, MRU, 2005. P. 25.

⁴⁰ Valstybinė moterų ir vyrų lygių galimybių 2003–2004 metų programa. Patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. birželio 3 d. nutarimu Nr. 712.

aktus bei programas. Atlikta Lietuvos Respublikos įstatymų analizė parodė, kad pagrindiniai teisės aktai neprieštarauja lygybės principui ir ES bei kitų tarptautinių organizacijų teisinėms priemonėms.⁴¹

Šalia tarptautinės bendruomenės įtakos lyčių lygybės politikos formavimuisi svarbus vaidmuo teko besiformuojančiai pilietinei visuomenei. Šiuo metu mūsų šalyje veikia 129 moterų nevyriausybinės organizacijos.⁴² Jos gali būti skirstomos pagal veiklos sritis į konsultacines, teikiančias socialines ar teises paslaugas, švietėjiškas, mokslines, kultūrinės ir t.t. Moterų NVO ir jų narius vienija bendras tikslas – siekti lyčių lygybės Lietuvoje ir gerinti moterų padėtį viešajame ir privačiame gyvenime, tuo tarpu organizacijų uždaviniai skiriasi atsižvelgiant į veiklos pobūdį. Moterų NVO aktyvi veikla teigiamai prisidėjo prie lyčių lygybės politikos plėtros Lietuvoje.

Visuomenės lygmenyje didesnio susidomėjimo lyčių lygybės politika Lietuvoje niekada nebuvo. Viena vertus, tai gali būti siejama su šalies socioekonominė padėtimi. Empiriškai yra įrodyta, kad egzistuoja stiprus ryšys tarp moterų interesų atstovavimo ir šalies išsivystymo lygio.⁴³ Kuo turtingesnė šalis, tuo geriau joje atstovaujamos moterys. Taip yra dėl to, kad modernizacijos procesai silpnina tradicinių nuostatų įtaką, mažina gimstamumo lygį, didina moterų dalyvavimą švietimo sistemoje ir darbo rinkoje, keičia tradicinę šeimos ir lyčių vaidmenų sampratą. Augantis išsilavinusių ir sėkmingai dirbančių moterų skaičius keičia visuomenėje vyraujančias tradicijas ir žmonių nuostatas. Visa tai didina moterų resursus ir skatina aktyviau dalyvauti politiniame gyvenime bei sprendimų priėmimo procesuose. Tuo tarpu Lietuvoje žmonės dėmesį koncentruoja daugiau ties materialinėmis vertybėmis, o ne ties gyvenimo kokybės klausimais. Nepakankamas pragyvenimo lygis, nestabilumas, baimė dėl rytojaus vis dar tebėra daugumos Lietuvos žmonių realybė, kuri formuoja jų supratimą ir gyvenimo tikslus. Rūpinimasis lyčių lygybės klausimais dažnai traktuojamas kaip prabanga, kol visuomenėje egzistuoja skaudesnės ir opesnės problemos.⁴⁴

Be to, reikia atsižvelgti ir į šalies kultūrinę aplinką. Pippa Norris ir Ronald Inglehart teigimu, kultūra yra būtent tas veiksnys, kuris galėtų paaiškinti nevienodą moterų interesų atstovavimo lygį skirtingose šalyse.⁴⁵ Nors formalios taisyklės gali ir nebūti kliūtimi

⁴¹ Taljūnaitė, 10.

⁴² <http://www.lygus.lt/ITC/nvo.php?q=%>

⁴³ Ronald Inglehart, Pippa Norris, *Rising Tide: Gender Equality and Cultural Change Around the World*. Cambridge University Press, 2003, 4-5.

⁴⁴ Amanda Sloat, "The Rebirth of Civil Society. The Growth of Women's NGOs in Central and Eastern Europe." *European Journal of Women's Studies*, Vol. 12 (4), 2005, 443.

⁴⁵ Inglehart, Norris, 8.

moterims įsitvirtinti visuomenėje, neformalios normos ir praktikos gali rimtai sutrukdyti moterims įžengti į erdves, kurios nuo seno laikomos vyrų prerogatyva.

Kultūrą galima suprasti kaip dvasines ir materialines vertybes, papročius, tradicijas, kurios atsispindi socialinėje praktikoje ir kurias žmonės naudoja bendraudami su kitais žmonėmis. Kultūrai būdingas pastovumas ir atsparumas aplinkos pokyčiams. Net pasikeitus vyraujančiai ideologijai ar institucinėms sąlygoms, žmonės dar ilgą laiką naudojami tuo, kas atitinka jų įpročius ir poreikius.⁴⁶ Kalbant apie lyčių lygybę, neatskirama sąvoka yra patriarchytas. Nors XXI amžiuje šis terminas skamba kiek keistai, daugelio mokslininkų, tyrinėjančių šią sritį, nuomone, antikinė patriarchalinė tradicija iki šiol daro poveikį europinės kultūros atstovų mentalitetui.⁴⁷ Be abejo, daugumoje valstybių patriarchytas klasikine savo forma⁴⁸ nebeegzistuoja. Dėl skirtingos kultūrinės istorinės raidos, demokratizacijos procesų ir globalizacijos įtakos jis transformavosi, tačiau moters, kaip socialinės kategorijos, atskirtis išliko ir iki šiol daro įtaką socialinių institucijų struktūroms ir individų elgsenai. 2006 metų Diskriminacijos ir nelygybės Europoje apžvalgos duomenimis, Lietuva, nors ir turinti pažangią įstatyminę lyčių lygybės bazę, išlieka gana patriarchalinė valstybė.⁴⁹

Galiausiai, gyventojų susidomėjimo lyčių lygybės klausimais stoka gali būti siejama su nuostata, kad Lietuvoje ši problema neegzistuoja. Vienodų teisių įstatymuose įtvirtinimas užgožia vienodų galimybių ir sąlygų tas teises įgyvendinti klausimą. Visuomenės nariai neretai linkę kalbas apie lyčių nelygybę priimti kaip pačių moterų išsigalvojimą, o esamą situaciją vertina kaip natūralią tvarką, sąlygotą tradicijų ar įpročių.⁵⁰

Taigi apibendrinant, JTO ir ES skatina horizontalųjį lyčių lygybės klausimų sprendimų būdą, lygybės klausimų įtraukimą į visas viešosios politikos sritis, interesų grupių įtraukimą bei bendradarbiavimu grindžiamą valdymo modelį. Lietuva, perkeldama šią suformuluotą lyčių lygybės politikos sampratą į nacionalinius teisės aktus, atsižvelgė į daugumą rekomendacijų. Lyčių lygybės principo įtvirtinimo procesas teisine prasme vyko gana sparčiai ir sėkmingai. Lietuva buvo laikoma pirmaujančia šalimi, naujųjų ES šalių lyderiu lyčių lygybės srityje. Tačiau teisinės bazės sukūrimas nereiškia lygybės praktiniame lygmenyje. Įvairūs nacionaliniai bei tarptautiniai tyrimai rodo, kad Lietuvoje trūksta veiksmingų mechanizmų įtvirtintoms nuostatoms įgyvendinti. Be to, lyčių lygybės klausimų

⁴⁶ Žvinklienė, 104.

⁴⁷ Žvinklienė, 100.

⁴⁸ Patriarchytas – vyro valdžios sistema, kuri engia moteris pasitelkdama socialines, politines ir ekonomines institucijas.

⁴⁹ Žvinklienė, 114.

⁵⁰ Reingardienė, 46.

neaktualumas visuomenei neskatina politikų imtis aktyvesnių ar radikalesnių veiksmų kovojant su įvairiomis diskriminacijos formomis.

2.2. Lyčių lygybės politikos valdymas

Kaip jau buvo minėta teorinėje dalyje, horizontaliosios politikos valdymą galima nagrinėti iš procesų, struktūrų ir kultūros perspektyvų. Procesai apibrėžia, kas ir kodėl turėtų vykti bei sudaro viešosios politikos pagrindą, struktūros nustato veiklos rėmus, o kultūra stiprina tiek procesus, tiek struktūras bei apsprendžia, kaip vyksta viešosios politikos valdymo procesas.

2.2.1. Procesai

Vienas svarbiausių viešosios politikos valdymo etapų yra atsakyti į klausimą, kodėl valstybei reikia įsitraukti į problemos sprendimą bei išsiaiškinti, kokių tikslų siekiama šia politika. Bendrasis lyčių lygybės politikos principas yra užtikrinti lygias moterų ir vyrų teises bei galimybes visuomenėje. Jis yra įtvirtintas LR teisės aktuose ir strateginiuose Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos planuose ir programose. Lygias teises ir galimybes dalyvauti visuomenės gyvenime savo siekiu deklaruoja ir nevyriausybinių moterų organizacijos. Šis bendro pobūdžio principas atitinka horizontalumo sąvoką, kadangi išreiškia siekį suteikti žmonėms, nepriklausomai nuo jų lyties, vienodas sąlygas dalyvauti svarbiausiose gyvenimo srityse: švietime, darbo rinkoje, vartojime, politiniame ir bendruomeniniame gyvenime, socialinės apsaugos sistemose.⁵¹

Kalbant apie tikslus ir laukiamus rezultatus, kurių siekiama įgyvendinant lyčių lygybės politiką, jų apibrėžimas Valstybinėje moterų ir vyrų lygių galimybių programoje (toliau Programa) nėra pakankamai aiškus. Šiame dokumente tikslų ir uždavinių formuluotės yra ganėtinai bendros, orientuotos ne į rezultato baigtumą, o į jo siekimo procesą: sudaryti sąlygas, gerinti, skatinti, keisti, tobulinti, remti.⁵² Dėl to kai kurių Programoje numatytų priemonių rezultatas nėra aiškus, kadangi yra susijęs ne su konkrečios priemonės įgyvendinimu, o su rėmimu arba skatinimu. Kaip rėmimas arba skatinimas realizuojamas

⁵¹ Lietuvos Respublikos Moterų ir vyrų lygių galimybių įstatymas. 1998 m. Gruodžio 1 d, Nr. VIII-947. Paskelbtas ŽIN., 1998, NR. [112-3100](#)

⁵² Valstybinė moterų ir vyrų lygių galimybių 2005–2009 metų programa.

Programa nedetalizuoja, todėl neaišku, ar šios priemonės susijusios su lėšų skyrimu ar kitais veiksmais.

Kadangi Programa yra tarpinstitucinė, yra numatoma būtinybė derinti jos nuostatas su kitomis viešosiomis programomis, pvz., Valstybine smurto prieš moteris mažinimo strategija ir šios strategijos įgyvendinimo priemonėmis, Prekybos žmonėmis prevencijos bei kontrolės 2005–2008 metų programa, Lietuvos 2004–2006 metų bendruoju programavimo dokumentu. Tiesa, nėra numatyta, kaip Valstybinės moterų ir vyrų lygių galimybių programos priemonės turėtų atsispindėti už jas atsakingų institucijų planuose ar programose.

Lentelė 2. Numatomos priemonės Programoje nurodytoms problemoms spręsti

Priemonės pavadinimas	Vykdytojas	Įvykdymo laikas	Lėšų poreikis (tūkst. litų)	Pastabos
42.3. Skatinti moterų ir vyrų lygių galimybių principo įtvirtinimą tarptautinių organizacijų veikloje, rengiamuose tarptautinės teisės aktuose	URM, SADM	2005–09 metai	–	
42.8. Remti nevyriausybių organizacijų, teikiančių socialinę pagalbą smurto šeimoje aukoms, projektus ir projektus, skirtus darbui su smurtautojais	SADM	2005–06 metai	80	konkretūs remtini projektai bus atrenkami Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos nustatyta tvarka konkurso būdu

Šaltinis: Valstybinė moterų ir vyrų lygių galimybių 2005–2009 metų programa.

Atsakomybė už Programos įgyvendinimą nėra detalizuojama. Programa numato, kad priemonių įgyvendinimą koordinuoja Moterų ir vyrų lygių galimybių komisija, o jas vykdo programoje numatyti atsakingieji vykdytojai. Jie informuoja visuomenę, o prireikus – kitas institucijas apie Programos priemonių, už kurias yra atsakingi, įgyvendinimą.⁵³ Tokia formuluotė parodo, kad nepaisant to, jog Programoje įtvirtinamas horizontalus tikslas siekti lyčių lygybės visose viešojo gyvenimo srityse, bendradarbiavimas ir informacijos sklaida tarp

⁵³ Valstybinė moterų ir vyrų lygių galimybių 2005–2009 metų programa.

skirtingų institucijų ir Programos priemonių vykdytojų nėra būtini, o tik galimi, kas pažeidžia horizontaliam valdymui būdingą bendradarbiavimo principą.

Viso Programoje numatytos 57 priemonės. Pagal vykdytojų atsakomybę jos pasiskirsto taip: 18 priemonių – SADM ir jai pavaldžios įstaigos, 6 – Statistikos departamentas, 6 - Apskričių viršininkai, 5 – aukštosios mokyklos, 4 – Sveikatos apsaugos ministerija, 4 – Švietimo ir mokslo ministerija, 3 – Aplinkos apsaugos ministerija, 3 - Žemės ūkio ministerija, 2 – Užsienio reikalų ministerija, 2 – Teisingumo ministerija, 2 – Krašto apsaugos ministerija, 2 – Lygių galimybių kontrolieriaus tarnyba, po 1 Finansų ministerija, Susisiekimo ministerija, Vidaus reikalų ministerija ir Kultūros ministerija. Tais atvejais, kai yra numatyti keli atsakingi priemonės vykdytojai, nėra nustatyta, kurio iš jų atsakomybė yra didžiausia. SADM ir jai pavaldžioms įstaigoms tenka daugiausia Programos priemonių. Horizontalaus politikos valdymo požiūriu tai reiškia, kad ši programa, o kartu ir lyčių lygybės politika, yra labiau sektorinė SADM atsakomybės sritis, o kitų politikos dalyvių atsakomybė yra žymiai mažesnė.

Be to, Programoje nėra pasiskirstymo atsakomybe tarp skirtingo lygio administravimo subjektų. Tai, kad už daugumos priemonių įgyvendinimą yra atsakingos ministerijos, rodo didelį centralizacijos lygį. Tuo pačiu nėra laikomasi subsidiarumo principo, pagal kurį aukštesnės institucijos neturėtų vykdyti funkcijų, kurias gali atlikti žemesnis valdymo lygmuo. Pažymėtina, kad Programoje visiškai nėra numatomas savivaldybių lygmuo. Vakarų Europos, ypač Skandinavijos šalyse sėkmingas nacionalinės lyčių lygybės politikos įgyvendinimas siejamas su šios politikos sėkme vietiniame lygmenyje. Savivaldybės kaip arčiausiai žmonių esančios valdžios institucijos turi nemažai svertų realiai prisidėti prie lyčių lygybės įtvirtinimo. Visų pirma, joms priskirtinos daugelis funkcijų, kurios formuoja aplinką, kurioje gyvena ir dirba individai. Į šių funkcijų įgyvendinimo procesą integravus lyčių aspektą, pagerėtų ne tik bendruomenės tikslinės grupės padėtis, bet ir lyčių lygybės politikos padėtis valstybės lygmeniu. Antra, dažnai savivaldybės yra didžiausi darbdaviai mažesniuose miestuose ir rajonuose, todėl jų vykdoma lyčių lygybės politika turi tiesioginę įtaką moterų ir vyrų socialinei ir ekonominei padėčiai.⁵⁴ Be to, savivaldybės (ir joms pavaldžios organizacijos) yra didžiausios viešųjų paslaugų teikėjos, todėl išsiaiškinus realią moterų ir vyrų padėtį savivaldybėse, galima būtų optimizuoti viešųjų paslaugų teikimą, taip pagerinant kasdienį žmonių gyvenimą ir sustiprinant lygiateisiškumo kultūrą. Galiausiai, savivaldybės turi galimybę skatinti lyčių lygybę teikdamos finansavimą organizacijoms ir programoms,

⁵⁴ Margarita Jankauskaitė, Indrė Mackevičiūtė, *Lyčių dialogui atvira bendruomenė*. Lygių galimybių plėtros centras, Vilnius, 2005, 33 – 35.

kurių tikslai atitinka nacionalinės lyčių lygybės politikos siekius. Tai, kad Lietuvoje savivaldybės nėra įtrauktos į Valstybinės moterų ir vyrų lygių galimybių programos priemonių įgyvendinimą, stipriai pažeidžia lyčių lygybės politikos valdymo horizontalumą.

Dar vienas faktorius, ribojantis galimybes horizontaliai valdyti lyčių lygybės politiką, yra silpnas finansavimo mechanizmas. Programos įgyvendinimą siūloma finansuoti iš ministerijoms ir įstaigoms, dalyvaujančioms įgyvendinant Programą, patvirtintų bendrųjų asignavimų, o preliminarus lėšų poreikis sudaro 1434,6 tūkst. litų penkerių metų laikotarpiui. Tokia suma akivaizdžiai nėra pakankama, norint pasiekti aiškių rezultatų srityje, kuri turėtų apimti visus viešojo gyvenimo aspektus. Palyginimui, Švedija lyčių lygybės politikos priemonėms įgyvendinti kasmet skiria virš 140 mln. litų.⁵⁵

2.2.2. Struktūros

Moterų ir vyrų lygybės klausimai yra svarbūs visos visuomenės ir šalies vystymuisi bei ekonominiam augimui. Todėl skirtingai negu, pavyzdžiui, žmonių su negalia socialinės integracijos politikos atveju, kur yra aiški suinteresuotųjų grupė – neįgalieji ir jų šeimos nariai, pagrindine lyčių lygybės politikos suinteresuota grupe (*primary stakeholder*) galima laikyti visą visuomenę. Tačiau kadangi, kaip jau buvo minėta, Lietuvai būdingas silpnas nelygybės suvokimas, ypatingą svarbą įgyja nevyriausybinių organizacijų, kurios suformuluoja konkrečius reikalavimus ir artikuluoja juos politikos procese. Lietuvoje politikos formavime jos dalyvauja per Moterų ir vyrų lygių galimybių komisiją, o įgyvendinime per valstybines programas, kurios yra vienas pagrindinių NVO finansinių išteklių šaltinis.

Institucinis moterų ir vyrų lygių galimybių įgyvendinimo mechanizmas apima kelis lygmenis: parlamentinį, vyriausybinių, akademinį ir visuomeninį.⁵⁶ Vyriausybės lygmenyje lyčių lygybės politikos įgyvendinimą koordinuoja Socialinės apsaugos ir darbo ministerija, veikia Lyčių lygybės skyrius, atsakingas už moterų ir vyrų padėties įvairiose gyvenimo srityse analizę. Už moterų ir vyrų lygių galimybių principo įgyvendinimą valstybės institucijų ir įstaigų veikloje yra atsakinga Moterų ir vyrų lygių galimybių komisija, kurią sudaro visų ministerijų, Statistikos departamento bei nevyriausybinių organizacijų atstovai. 1994 metais

⁵⁵ The Swedish Government's gender equality policy. Fact sheet. Ministry of Intergration and Gender Equality. August 2009. <http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/13/07/15/8a48ffb6.pdf>

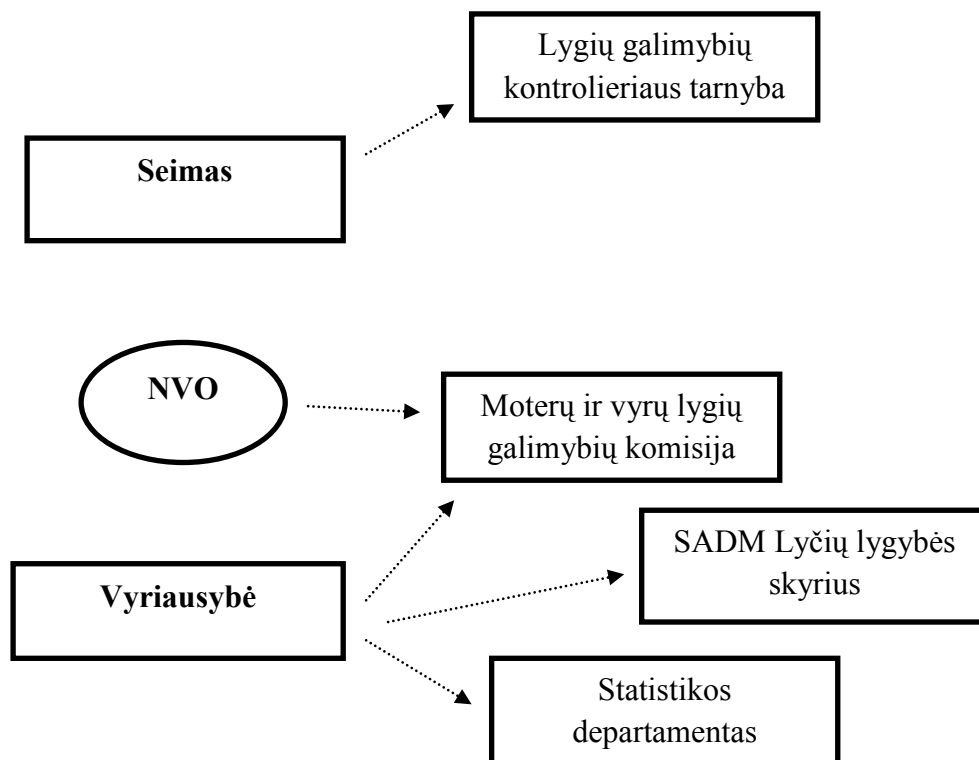
⁵⁶ Valstybinė moterų ir vyrų lygių galimybių 2005–2009 metų programa.

Vyriausybėje buvo įkurta patarėjo moterų klausimams pareigybė, tačiau 2004 metais ji buvo panaikinta.

Parlamentiniame lygmenyje moterų lygiateisiškumo problemos buvo nagrinėjamos Šeimos ir vaiko reikalų komisijoje bei neformalioje Moterų parlamentinėje grupėje. Tačiau 2008-2012 metų kadencijos Seime šių darinių nebeliko.

Kaip jau buvo minėta anksčiau, savivaldos lygmens Lietuvoje iš esmės nėra. Vienintelė Vilniaus miesto savivaldybė turi darbuotoją, kuris atsakingas už moterų ir vyrų lygiateisiškumo principo įgyvendinimą. Akademinį lygmenį sudaro keturi lyčių studijų centrai, įsteigti prie universitetų. Visuomeniniame lygmenyje veikia moterų nevyriausybinės organizacijos. Moterų ir vyrų lygių galimybių įgyvendinimo priežiūrą vykdo Lygių galimybių kontrolieriaus tarnyba. Į ją gali kreiptis juridiniai ir fiziniai asmenys, patyrę tiesioginę ir netiesioginę diskriminaciją dėl lyties (ir kitų socialinių charakteristikų). Iš neformalių struktūrų Lietuvoje taikomos laikinos darbo grupės konkreitiems klausimams spręsti (pvz., teisės aktų projektų rengimas). Jų įtaka tarpinstitucinio bendradarbiavimo plėtrai nėra didelė.

Paveikslas 2. Lyčių lygybės politikos dalyviai



Sudaryta autorės

Vertinant už lyčių lygybės įgyvendinimą atsakingą institucinį mechanizmą horizontalumo prasme, galima išskirti keletą aspektų. Visų pirma, šiuo metu jame trūksta parlamentinio ir vietinio lygmens. Kaip tai atsiliepia moterų interesų atstovavimo kokybei įvertinti sunku, kadangi nebuvo atlikti jokie tyrimai, tačiau horizontaliam lyčių lygybės politikos valdymui ši aplinkybė nėra palanki. Tai, kad nėra darinių, atsakingų už lyčių lygybės skatinimą ar įgyvendinimą, lygmenyse, kur yra priimami šalies įstatymai ir kur, iš esmės, šie įstatymai yra įgyvendinami, pažeidžia politikos vientisumą ir apsunkina jos koordinavimą. „Tai todėl tas įgyvendinimas yra sunkus, nes jeigu imsime kas daroma vienos ministerijos ribose, tai dar nėra valstybės politika. Valstybės politika yra tada, kai yra daroma visose srityse.“ (LR Seimo narė⁵⁷) Remiantis lyčių aspekto integravimo principais, institucinio mechanizmo funkcionavimui taip pat svarbus lygybės padalinių ar atsakingo tarnautojo pareigybės įsteigimas kiekvienoje šalies ministerijoje tam, kad bendradarbiavimas tarp institucijų vyktų sklandžiai ir nuolatos.⁵⁸ Lietuvoje, kaip jau buvo minėta, toks skyrius veikia tik Socialinės apsaugos ir darbo ministerijoje. Tačiau ir šio skyriaus žmogiškieji išteklių yra nepakankami, kad galėtų aprėpti įvairialypias problemas bei atsakyti į daugybę klausimų.⁵⁹

Antra, trūksta ryšių tarp egzistuojančių valdymo lygmenų.⁶⁰ Remiantis teisės aktais, koordinuojantį vaidmenį turėtų atlikti Moterų ir vyrų lygių galimybių komisija, tačiau iš jos veiklos ataskaitų matosi, kad šis darinys netapo atvirų diskusijų ar tarpinstitucinių ilgalaikių strategijų kūrimo vieta. Komisijos posėdžiuose (dažniausiai vyksta keturis kartus per metus – tiek, kiek reikalauja Komisijos nuostatai) daugiausia svarstomos veiklos ataskaitos ir tyrimų rezultatai, aptariamieji veiklos rezultatai.⁶¹ Tuo tarpu pagrindiniai sprendimai priimami kiekvieno lyčių lygybės mechanizmo veikėjo kompetencijos lauke ir lieka tarsi atskirti nuo bendros kompleksinės lyčių lygybės politikos. „Susidaro toks įspūdis, kad iš esmės valstybinės lyčių politikos kaip ir nėra, turiu galvoje tai, kad žmonės, kurie sėdi prie valstybės valdymo svertų, neturi aiškaus suvokimo, kas tai yra, kodėl to reikia ir ką su visu tuo daryti. Ta lyčių politika, ji pasidaro pati sau kažkoks toks atskiras darinys, kuris tarytum egzistuoja atskirai nuo kasdienybės. Kada tu kalbiesi su specialistais, kurie atsakingi

⁵⁷ Reingardienė, 35.

⁵⁸ Asta Valackienė, Asta Krašenkienė, „Diskriminacijos raiškos vertinimas valstybės institucijų ir visuomeninių nevyriausybinėse organizacijų veiklos aspektu“. *Ekonomika ir vadyba*, 2007 (12). P. 654.

⁵⁹ Viešoji politika lyčių lygybės aspektu, 13.

⁶⁰ Valstybinė moterų ir vyrų lygių galimybių 2005–2009 metų programa.

⁶¹ Moterų ir vyrų lygių galimybių komisijos 2008 metų veiklos ataskaita.

už finansų paskirstymą, už ūkį, už švietimą ir pan., jie neturi elementariausio suvokimo, kaip jų kuruojamoje srityje tas lyčių aspektas gali būti integruotas.“ (NVO atstovė)⁶²

Vienas svarbiausių horizontalaus valdymo bruožų yra platesnės politinės bendruomenės įtraukimas į politikos procesus. Kuo daugiau ir įvairių suinteresuotų grupių dalyvauja, tuo didesnė tikimybė, kad bus patenkintas visuomenės interesas. Kalbant apie NVO vietą Lietuvos lyčių lygybės politikos įgyvendinime, iš paveikslo 2 matosi, kad dar nėra sukurtas efektyvus mechanizmas, leidžiantis NVO įtakoti šią viešąją politiką. Formaliai nevyriausybines organizacijas yra įtrauktos į lyčių lygybės politikos formavimą ir įgyvendinimą per Moterų ir vyrų lygių galimybių komisiją ir Valstybinę moterų ir vyrų lygių galimybių programos priemones. Tačiau iki šiol trūksta mechanizmų, kurie užtikrintų realią NVO įtaką nacionalinei politikai. Jos išlieka nuo jos izoliuotos ir neretai joms nepavyksta gauti oficialios paramos ir visuomenės dėmesio savo iniciatyvoms.⁶³ Vienos didžiausių moterų nevyriausybines organizacijos direktorės teigimu, Lietuvoje yra „ignoruojamos NVO ekspertų sukauptos žinios ir kompetencija bei tarptautinės gerosios praktikos žinojimas. Pvz. moterų organizacijos nebuvo pakviestos į tarpžinybinę darbo grupę, rengiančią apsaugos nuo smurto privačioje erdvėje įstatymą. To rezultate, įstatymo projektas išėjo silpnas, neapgalvotas jo veikimo mechanizmas, jo sąsajos su kitais veikiančiais įstatymais (CK, BK, BPK, Policijos įstatymas), nepaisant to, kad moterų organizacijos buvo ir yra pateikusios europinės gerosios praktikos pavyzdžių“. (NVO vadovė 1)

2.2.3. Kultūra

Horizontaliojo valdymo struktūrų efektyvumas priklauso nuo politikos bendruomenės požiūrio į bendradarbiavimą. Horizontaliems sprendimams įgyvendinti reikalinga atvirumo ir bendradarbiavimo kultūra, visų dalyvių įsitraukimas į procesą bei efektyvi apsikeitimo informacija ir konsultacijų sistema.

Lietuvoje horizontaliam valdymui reikalinga politinė bendruomenė, galima sakyti, dar nesusikūrė. Pirmiausia, tai pasireiškia individų (valstybės tarnautojų) lygmenyje. Yra įrodyta, kad bet kokių permainų pobūdis ir rezultatai yra priklausomi nuo to, kaip viešojo sektoriaus personalas reaguoja į reformų iniciatyvas.⁶⁴ 2004 metais atliktos apklausos metu paaiškėjo, kad, ekspertų nuomone, lyčių lygybės politikos įgyvendinimui Lietuvoje trūksta

⁶² Reingardienė, 35.

⁶³ Taljūnaitė, 24.

⁶⁴ Stephen Bach, Ian Kessler, “HRM and the New Public Management” in *The Oxford handbook of human resource management* (sud. Peter F. Boxall, John Purcell, Patrick M. Wright). Oxford University Press, 2007. P. 470.

valstybės tarnautojų pritarimo. „Ministerijų atstovai, kurie kiekvienoje ministerijoje jau turėtų daryti politinę įtaką, daugelis iš jų yra patys neįsitikinę tuo savo darbu. Atsitinka taip, kad žmonės dirba tokioje srityje, kur jų nuostatos yra priešingos lyčių lygybei.” (LR Seimo narė)⁶⁵ Magistro darbo autorės atliktų interviu metu gauti duomenys parodė, kad lyčių lygybė nėra suvokiama kaip sritis, kuriai valstybės tarnyboje reikėtų skirti daug dėmesio. Respondentams buvo būdingas lyčių lygybės politikos atskyrimas nuo savo kasdienių darbinių pareigų. „Politika yra politikams, aš esu praktikas, specialistas visų pirma, o po to administratorius ir lytis tikrai nereiškia nieko.“ (Vadovas 2) Kelių respondentų atsakymuose išryškėjo skirtumai tarp lyčių lygybės politikos nuostatų ir asmeninės patirties šiuo klausimu. „Na apie pačią politiką gal reikėtų kalbėti nedaug, bet aš manau, kad tai, kad tuo rūpinamasi yra gerai (...) bent pas mus darbe tokių klausimų rimtų niekada nėra iškilusių. (...) Nežinau, gal bus labai juokinga, bet man atrodo, kad čia tikrai didelės problemos nėra.“ (Vadovas 1)

Nors Lietuvos Respublikos moterų ir vyrų lygių galimybių įstatymo 3 straipsnis nustato valdžios ir valdymo institucijų pareigą įgyvendinti moterų ir vyrų lygias teises, tačiau valstybės tarnautojai stokoja žinių šio įstatymo taikymo, moterų ir vyrų lygių galimybių, lyčių aspekto integravimo klausimais.⁶⁶ „Na negaliu sumenkinti valstybės tarnautojų, jų irgi yra įvairių(...) bet aš drįščiau sakyti, kad kompetencijos lyčių lygybės srityje šiek tiek stokojama valstybės tarnyboje.“ (Vadovė 1) 2005 m. atliktoje apklausoje daugiau nei 70 proc. savivaldybių administracijų tarnautojų pripažino, kad Lietuvos savivaldybėse daugeliu atvejų nėra atsižvelgiama į lyties aspektą, teikiant paslaugas gyventojams ar formuojant savivaldybės politiką.⁶⁷

Kita problema būdinga visai mūsų viešojo administravimo sistemai yra pasipriešinimas arba tiesiog nenoras keistis. Kai kurių viešosios politikos sričių reformos tęsiasi nuo pat nepriklausomybės atkūrimo ir iki šiol nematyti pageidaujamų rezultatų. Lietuvos ministerijoms ir kitoms valdžios įstaigoms būdinga hierarchinė struktūra, turinti daug vertikalių lygių ir vadovų.⁶⁸ Netgi daugėjant problemų, reikalaujančių tarpsektorinio įsitraukimo, tarpinstitucinis bendradarbiavimas vyksta vangiai, trūksta veiksmų koordinavimo, skiriasi taikomos procedūros ir standartai. Viena iš priežasčių yra lyderystės stoka. Politikai įgyvendinti nepakanka vien politinės valios, būtinas stiprus administracinis užnugaris, kuris galėtų vadovauti pokyčiams, diegti inovacijas, įtraukti į procesą ir derinti

⁶⁵ Reingardienė, 35.

⁶⁶ Valstybinė moterų ir vyrų lygių galimybių 2005–2009 metų programa.

⁶⁷ Indrė Mackevičiūtė, „Lyčių lygybė savivaldybėse: kada pradėsime jos siekti?“ <http://www.alfa.lt/straipsnis/159179>

⁶⁸ Jan-Hinrik Meyer-Sahling, Vitalis Nakrošis, „Lietuvos valstybės tarnyba: sėkmės paslaptys ir tolesnio vystymo alternatyvos“. *Viešoji politika ir administravimas*, 2009. Nr.27. P. 13.

visų suinteresuotų šalių interesus, efektyviai valdyti žmogiškuosius ir finansinius išteklius, užtikrinti sutartų rezultatų pasiekimą laiku ir mažiausiais kaštais. Lyčių lygybės politikos atveju lyderystės stokojama tiek politinės valios, tiek jos įgyvendinimo prasme. Nors siekiant narystės ES, buvo inicijuota nemažai pokyčių lyčių lygybės srityje, ši politika niekada nebuvo laikoma prioritetine. Lietuvos politinėje arenoje nebuvo ir nėra stipraus lyderio, kuris siektų moterų ir vyrų lygiateisiškumo aukščiausiam lygmenyje. „Na, šiaip susidaro toks įspūdis, kad iš esmės valstybinės lyčių politikos kaip ir nėra, turiu galvoje tai, kad žmonės, kurie sėdi prie valstybės valdymo svertų, neturi aiškaus suvokimo, kas tai yra, kodėl to reikia ir ką su visu tuo daryti. Mūsų valstybėj yra tiek, kiek to reikia ES, ir vėl susidaro įspūdis, kad viskas ir daroma įstatymo lygmenyje.“ (Dėstytoja⁶⁹)

Taigi apibendrinant, galima pasakyti, kad Lietuvos lyčių lygybės politika atitinka horizontaliosios politikos bruožus. Pagrindinis jos tikslas – pasiekti moterų ir vyrų teisių ir galimybių lygybę visose viešojo gyvenimo srityse – yra platus, peržengiantys vienos ministerijos ribas ir reikalaujantis tarpinstitucinio bendradarbiavimo. Šiam tikslui pasiekti numatoma į procesą įtraukti nevyriausybinių sektorių, užsienio partnerius, remtis kitų gerosios praktikos patirtimi. Teisės aktų pagalba lyčių lygybės principas yra integruotas į daugelį valstybės viešųjų politikų ir programų.

Politikos valdymo prasme lyčių lygybės politika Lietuvoje yra valdoma labiau vertikaliai nei horizontaliai. Pirmiausia, pagal atsakomybės lygį ji priskirtina daugiau prie sektorinės Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos atsakomybės. Nors visos šalies ministerijos yra įtrauktos į Valstybinės programos įgyvendinimą, jos yra žymiai mažiau dalyvauja lyčių lygybės politikos formavimo ir įgyvendinimo procese nei SADM. Antra, Lietuvoje nėra sukurtas pakankamas institucinis mechanizmas politikai įgyvendinti. Trūksta už lyčių lygybę atsakingų pareigūnų, bendradarbiavimas tarp institucijų vyksta vangiai, nėra numatytų efektyvių priemonių į procesus įtraukti NVO sektorių, stokojama vietinio lygmens. Trečia, valstybė skiria nepakankamai lėšų efektyviai valdyti lyčių lygybės politiką. Galiausiai, politikos valdymo efektyvumą riboja tiek politikos kūrėjų, tiek jos įgyvendintojų dėmesio ir suvokimo, kas yra lyčių lygybės principas, stoka.

Visa tai lemia, kad pasiekimai lyčių lygybės srityje Lietuvoje yra pakankamai netvarūs. Tai iliustruoja Pasaulio ekonomikos forumo skaičiuojamas lyčių atotrūkio

⁶⁹ Reingardienė, 36.

indeksas⁷⁰, kuris buvo garsiai cituojamas 2007 metais Lietuvai pasiekus aukštą 14 vietą ir beveik užmirštas 2009 metais šaliai nukritus į 30 vietą. (žr. Lentelė 3) Gana staigūs moterų padėties pokyčiai, įvykę per keturis metus rodo, kad vykdomos lyčių lygybės politikos priemonės neužtikrina ilgalaikių rezultatų. Be to, galima pastebėti, kad geriausias Lietuvos rezultatas buvo pasiektas ekonominio pakilimo metais. Tuo tarpu ekonomikai pradėjus smukti, kartu pradėjo blogėti ir moterų padėtis šalyje. Ekonominės padėties ir moterų situacijos priklausomybę Lietuvoje patvirtina ir Lygių galimybių kontrolieriaus tarnybos duomenys. Remiantis 2009 metų ataskaita, nors bendras skundų skaičius tais metais mažėjo, kadangi krizės metu žmonės labiau linkę rūpintis darbo vietos išsaugojimu, pavyzdžiui, nėščios moterys pateikė gerokai daugiau skundų nei anksčiau.⁷¹ Jos skundėsi, kad sužinoję apie jų nėštumą darbdaviai joms savavališkai mažina atlyginimus, spaudžia savo noru išeiti iš darbo, neišleidžia atostogų, nemoka priedų ir premijų. Tai rodo, kad socialinės moterų atskirties sąvoka vis dar yra aktuali ir valstybė turėtų lyčių lygybės politikos priemones orientuoti į šios atskirties mažinimą. „Visada ta aliuzija tokia kirba (*aut. kad moterys ne toks „patogus“ darbuotojas dėl savo biologinių ypatumų ir pareigų šeimoje*) ir aš manau, kad čia yra pagrindinė turbūt bėda. Tai vėlgi socialinės valstybės politikos pasekmė. Jeigu ji būtų orientuota taip, kad nebūtų šitų baimių dėl moters ir pakankamas finansavimas, kad galėtų kokią pagalbą samdytis tuo laiku ir atsiduoti karjerai.“ (Vadovė 1)

Lentelė 3. Lyčių atotrūkio indeksas pasirinktose valstybėse

Metai	2009	2009	2008	2007	2006
(šalių skaičius)	(134)	(134)	(130)	(128)	(118)
	Vieta	LAI	Vieta	Vieta	Vieta
Islandija	1	0.8276	4	4	4
Suomija	2	0,8252	2	3	3
Norvegija	3	0,8227	1	2	2

⁷⁰ Lyčių atotrūkio indeksas pradėtas skaičiuoti Pasaulio ekonomikos forumo nuo 2005 metų. Šis rodiklis grindžiamas ekonominio dalyvavimo galimybių, edukacinių pasiekimų, politinių galių bei sveikatingumo kriterijais. Kuo aukštesnis šalies indeksas, tuo geriau vertinama moterų padėtis joje. 1 – visiška lygybė, 0 – nelygybė.

⁷¹ Lygių galimybių kontrolieriaus 2009 metų ataskaita. Vilnius, 2010. P. 8.

Švedija	4	0,8139	3	1	1
Latvija	14	0,7416	10	13	19
Lietuva	30	0,7175	23	14	21
Estija	37	0,7094	37	30	29

Šaltinis: Ricardo Hausmann, Laura D. Tyson, Saadia Zahidi, (eds.) *The Global Gender Gap Report*, 2009.
<http://www.weforum.org/pdf/gendergap/report2009.pdf>

3. Moterys vadovaujančiose pozicijose valstybės tarnyboje: Lietuvos atvejis

Lietuvai atgavus nepriklausomybę, įstatymais *de jure* buvo įtvirtinta moterų ir vyrų lygybė. LR Konstitucijos 29 straipsnis užtikrina kiekvieno asmens apsaugą nuo diskriminacijos dėl lyties. 1998 metais buvo priimtas pirmasis Vidurio ir Rytų Europoje Lietuvos Respublikos Moterų ir vyrų lygių galimybių įstatymas, kurio pagrindinis tikslas – užtikrinti, kad būtų įgyvendintos Lietuvos Respublikos Konstitucijoje įtvirtintos moterų ir vyrų lygios teisės. Taip pat buvo įkurta Moterų ir vyrų lygių galimybių kontrolieriaus tarnyba, kuri 2003 metais buvo reformuota į Lygių galimybių kontrolieriaus tarnybą. Ši institucija tiria gyventojų, patyrusių diskriminaciją ar priekabiavimą dėl įvairių socialinių charakteristikų, skundus. Ruošiantis narystei Europos Sąjungoje buvo priimtos įvairios įstatymų pataisos ir nutarimai, siekiant, kad Lietuvos teisinė bazė atitiktų ES direktyvų reikalavimus lyčių lygybės srityje. Atsižvelgiant į pasaulines tendencijas Lietuva pradėjo įgyvendinti Valstybinę moterų ir vyrų lygių galimybių programą, kurios tikslas užtikrinti lyčių lygybę visose visuomenės gyvenimo srityse bei pasiekti kiekybinius ir kokybinius moterų ir vyrų padėties pokyčius.

Atlikta Lietuvos Respublikos įstatymų analizė parodė, kad jie iš esmės neprieštarauja lyčių lygybės principui.⁷² Be abejo, teisinių spragų liko iki šiol⁷³, tačiau didžiausiu iššūkiu Lietuvai tapo efektyvaus lyčių lygybės politikos mechanizmo sukūrimas ir jo valdymas,

⁷² Viešojoji politika lyčių lygybės aspektu, 10.

⁷³ Įstatymuose reglamentuojamos sąvokos vis dar apibrėžiamos siauriau nei to reikalauja ES direktyvos; Moterų ir vyrų lygių galimybių įstatyme terminas lygios galimybės neapima vienodų sąlygų taikymo principo savarankiškos darbo veiklos srityje; Lietuvos teisės normos neįtvirtina galimybės visuomeninėms organizacijoms dalyvauti teismo procedūrose nukentėjusiojo vardu arba jį remiant. Cituota iš „Moterų ir vyrų lygios galimybės. Teisės normos, instituciniai mechanizmai, politika ir programos. Pranešimas apie padėtį Lietuvoje.“, 5-7. <http://www.gap.lt/get.php?f.2432>

įskaitant konkrečių politinių priemonių parengimą, tinkamos institucinės sąrangos sukūrimą bei adekvačių finansinių ir žmogiškųjų resursų numatymą.

Nepakankamas sprendimų priėmėjų bendravimas su visuomene ir ribota informacijos sklaida šia tema įtvirtino nuostatą, kad Lietuvoje neegzistuoja lyčių lygybės problema. „Aš galvoju, kad Lietuvoje tai nėra problema. Aš manau, lyginant su Pietų šalimis, Lietuva yra labiau pažengusi link Skandinavijos.“ (Skyriaus vedėja 1) Vienodų teisių įstatymuose įtvirtinimas užgožė vienodų galimybių ir sąlygų tas teises įgyvendinti klausimą. „Aš nemanau, kad valstybės tarnybos įstatyme įrašyta, kad moterims sunkesnius klausimus parinkite, nes jos čia turėtų neužimti tam tikrų vietų. Čia subjektyvūs dalykai, objektyviai, man atrodo, moteriai yra suteiktos visos galimybės siekti karjeros ir puikiai tvarkytis savo darbe.“ (Vadovas 1) Visuomenės nariai dažnai linkę kalbas apie lyčių nelygybę priimti kaip pačių moterų išsigalvojimą, o esamą situaciją vertina kaip natūralią tvarką, sąlygotą tradicijų ar įpročių.⁷⁴ „Gal čia tradicija daug ką lemia. Vienus darbus gali daryti vyrai, kitus darbus gali daryti moterys.“ (Vadovas 1) Be to, kadangi Lietuvoje dar neįvyko postmaterialistinis lūžis, žmonės dėmesį koncentruoja daugiau ties materialinėmis vertybėmis, o ne ties gyvenimo kokybės klausimais. Kritęs pragyvenimo lygis, nestabilumas, baimė dėl rytojaus vis dar tebėra didelės Lietuvos žmonių dalies realybė, kuri formuoja jų supratimą ir gyvenimo tikslus. Rūpinimasis lyčių lygybės klausimais dažnai traktuojamas kaip prabanga, kol visuomenėje egzistuoja skaudesnės ir opesnės problemos.⁷⁵

Vadovavimas yra viena iš sričių, kurioje lyčių nelygybė pasireiškia akivaizdžiausiai, tačiau mažesnis moterų skaičius nelabai stebina. Faktas, kad aukščiausiose valdžios pozicijose vyrauja vyrai, o ne moterys, yra toks žinomas ir įprastas, jog dauguma piliečių tai priima kaip savaime suprantamą dalyką.⁷⁶ 2009 metais atlikto tyrimo „Moterys ir vyrai Lietuvos visuomenėje 2009“ duomenimis, nors manančių, kad moterys iš viso neturėtų dalyvauti politikoje ir valstybės valdyme nuolat mažėja, bet dauguma žmonių nemato priešasčių, dėl kurių reikėtų daugiau moterų, jie nepasigenda moterų valdžioje.⁷⁷ „Niekada nesusimąščiau, kad čia reikėtų ką nors padidinti, ar pamažinti. Man atrodo, tai natūraliai turi viskas susiklostyti.“ (Vadovas 1)

Vertinant moterų atstovavimą vadovujančiose pozicijose skaičiais, jis auga, tačiau tempai gana lėti ir įvairuoja priklausomai nuo veiklos sričių. Be to, verta pažymėti, kad su

⁷⁴ Reingardienė, 46.

⁷⁵ Sloat, 443.

⁷⁶ R.W.Connel, „Gender and the State“. Kn. K.Nash and A.Scott (sud.), The Blackwell Companion to Political Sociology. Oxford: Blackwell Publishers, 2000, 118.

⁷⁷ Giedrė Purvaneckienė, „Moterys ir vyrai Lietuvos visuomenėje 2009“. Moterų ir vyrų padėties pokyčių visose srityse išplėstinis tyrimas ir vertinimas. Moterų informacijos centras, Vilnius 2009. P. 27.

lyčių lygybe susiję pokyčiai Lietuvoje vyksta ypatingos politinės kultūros kontekste. Viena vertus, pakankamai palanki (lyginant su besivystančių valstybių situacija) socioekonominė moters padėtis ir užsienio šalių įtaka pamažu keičia visuomenės vertybines orientacijas ir lyčių vaidmenų modelius. Jau beveik norma tapo „dviejų šeimos maitintojų“ sistema, dauguma gyventojų mano, kad moteris turėtų dirbti, kad prisidėtų prie šeimos išlaikymo. Tokį modelį palaiko 70 proc. Lietuvos gyventojų (tuo tarpu 1991 metais 62 proc. respondentų pasisakė už tradicinį šeimos modelį, kai vyras išlaiko šeimą, o žmona rūpinasi namais ir vaikais).⁷⁸ Tuo pat metu vis dar stiprios patriarchalinio pobūdžio nuostatos, įtvirtinančios tradicinį lyčių vaidmenų padalijimą. 49 proc. respondentų vyrų ir 50 proc. respondentų moterų sako, kad moters priedermė yra gimdyti ir auginti vaikus.⁷⁹ „Jeigu, sakykim, moteris turi keturis vaikus ir jiniai įsinori ko nors siekti, tai jiniai susiduria su daugybe dalykų, kas augins jos vaikus, jiniai turi ir maisto namo parnešti, vyras gal padės. Na objektyviai moteris yra reikalingesnė šeimoje negu vyras, čia pripažinkim tą faktą.“ (Vadovas 1)

Žvelgiant į moterų vadovių skaičių kaip į pasiūlos ir paklausos santykio rezultata⁸⁰, šioje darbo dalyje siekiama išanalizuoti trijų kintamųjų – atrankos į vadovo postą proceso, lyčių lygybės politikos ir sociokultūrinės aplinkos – tarpusavio ryšį bei santykinį jų svorį moterų atstovavimui vadovavimo lygmenyje. Pagrindinis klausimas, į kurį siekiama atsakyti, yra kokie pagrindiniai veiksniai sąlygoja mažesnį moterų skaičių tarp įstaigos vadovų.

3.1. Moteris vadovaujančiose pozicijose: skaičiai

Vienas iš lyčių lygybės įgyvendinimo valstybėje rodiklių yra moterų dalyvavimas politiniame, visuomenės ir valstybės gyvenime. 1995 metais Pekine vykusioje Jungtinių Tautų Ketvirtojoje pasaulinėje moterų konferencijoje aukščiausiu lygiu buvo pripažinta, kad subalansuotas moterų ir vyrų dalyvavimas sprendimų priėmimo procese yra būtina kokybiškesnės demokratijos ir ekonominio klestėjimo sąlyga. Nors Lietuvoje de jure įstatymai užtikrina moterų ir vyrų lygias galimybes, Lietuvai „vis dar reikia daug pastangų, norint lygių galimybių principo taikymą suderinti su ES direktyvų reikalavimais ir pasiekti tikrąją lygybę *de facto*“.⁸¹

⁷⁸ Ten pat, 37.

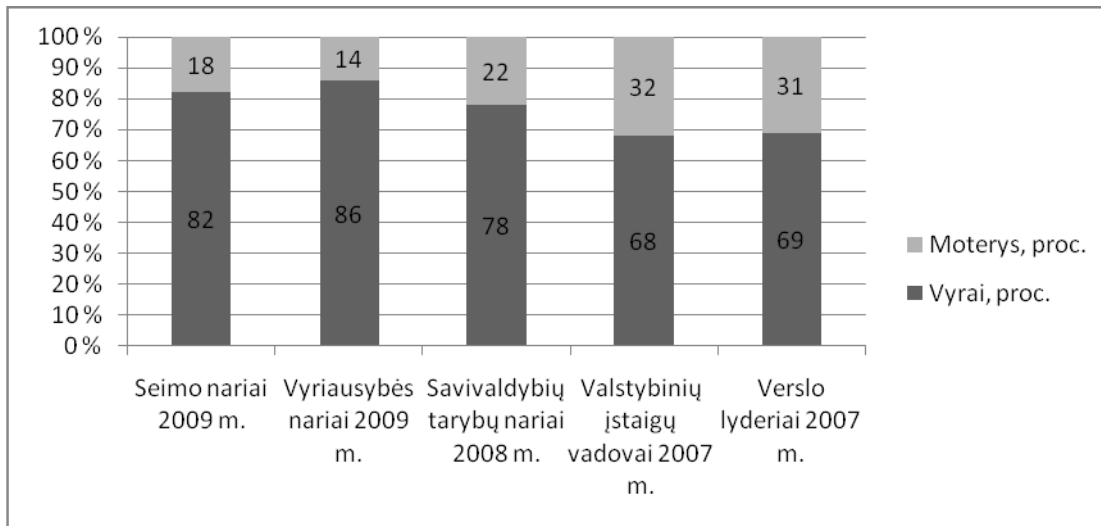
⁷⁹ Ten pat, 23.

⁸⁰ Šiuo atveju pasiūla yra moterų, norinčių siekti vadovaujančių pareigų, skaičius, o paklausa – visuomenės, valstybės ir institucijų poreikis matyti daugiau moterų tarp įstaigų vadovų.

⁸¹ <http://www.gap.lt/4>

Nors moterys sudaro 53.5 procentų gyventojų, jų dalyvavimas ekonominių ir politinių sprendimų priėmimo grandyse neatitinka demografinių proporcijų. (žr. Pav. 3)

Paveikslas 3. Asmenų, užimančių vadovaujančius postus, pasiskirstymas pagal lytį

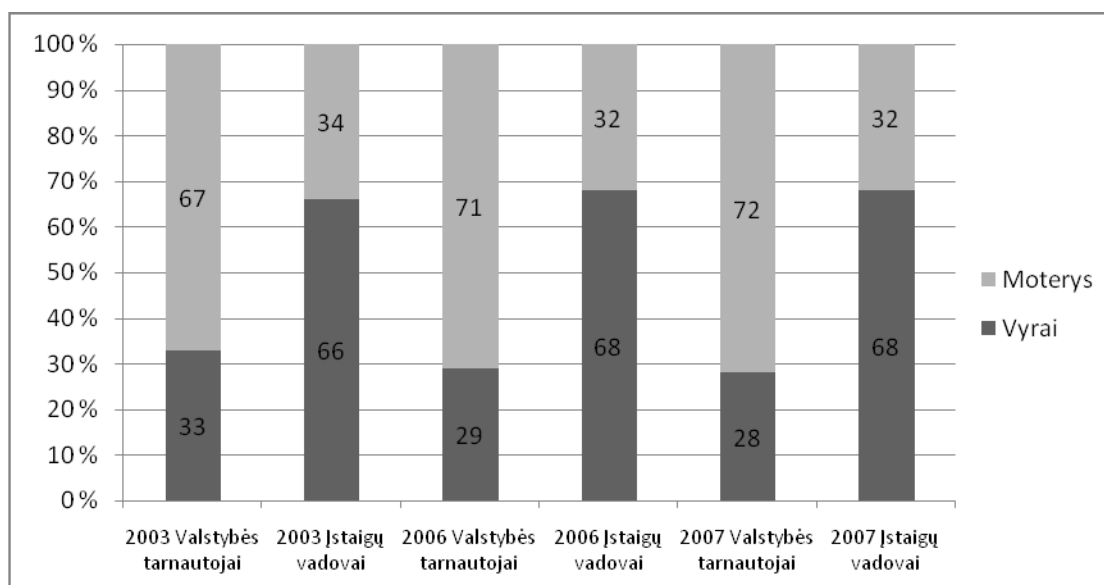


Sudaryta autorės, remiantis Statistikos Departamento tinklalapyje pateikiamais duomenimis

Be to, moterų skaičiaus augimas įvairiuose sektoriuose vyksta skirtingai. Versle gana sparčiai auga moterų vadovaujančių smulkiam ir vidutiniam verslui skaičius (nuo 25.4 proc 1996 metais iki 40 proc. 2007 metais), tačiau tarp stambaus verslo vadovų moterų vis dar yra mažai. Politinio atstovavimo srityje moterų skaičiaus pokyčiai vyksta „švytuoklės principu“: 1996-2000 į Seimą buvo išrinktos 18 proc. moterų, 2000-2004 – 10.6 proc., 2004-2008 – 22 proc., 2008-2012 – 18 proc.).

Valstybės tarnyboje, iš pirmo žvilgsnio atrodytų, yra aukščiausias moterų atstovavimo lygis, tačiau, atsižvelgus į šio sektoriaus specifiką, čia pastebima bene didžiausia moterų ir vyrų vadovaujančiose pozicijose disproporcija: nors 2007 metais moterys sudarė 72 proc. valstybės tarnautojų, tarp įstaigų vadovų moterų buvo tik 32 procentai. (žr. Pav. 4)

Paveikslas 4. Moterys ir vyrai valstybės tarnyboje, proc.



Sudaryta autorės, remiantis Statistikos Departamento tinklalapyje pateikiamais duomenimis

Be to, galima pastebėti, kad mažėjant vyrų, dirbančių viešajame sektoriuje, procentui, vadovaujančiuose postuose jų skaičius iš esmės nemažėja. (žr. Lentelė 3) Pavyzdžiui, lyginant su 2004 metais, 2006 metais vyrų valstybės tarnyboje dirbo 10 procentų mažiau, tačiau tarp įstaigų vadovų jų sumažėjo vos 1 procentu. Moterų atveju įvyko priešingai – moterų skaičiui valstybės tarnyboje padidėjus 10 procentų, tarp įstaigų vadovų moterų tapo daugiau tik 1 procentu.

Lentelė 3. Valstybės tarnautojų pasiskirstymas pagal lytį, proc.

Metai	Valstybės tarnautojų pasiskirstymas pagal lytį, %		Įstaigų vadovų pasiskirstymas pagal lytį, (%)	
	Moterys	Vyrai	Moterys	Vyrai
2003	67	33	167 (34)	492 (66)
2004	61	39	137 (31)	449 (69)
2006	71	29	147 (32)	466 (68)
2007	72	28	150 (32)	468 (68)

Sudaryta autorės, remiantis Statistikos departamento tinklalapyje pateikiamais duomenimis

Moterų skaičiaus vadovaujančiose pozicijose augimas gali būti priskirtas prie sėkmingos lyčių lygybės politikos rezultatų. Tačiau kalbant apie šiuolaikinių moterų karjeros galimybes, būtina atsižvelgti į fenomeną, kuris vis dažniau nagrinėjamas lyčių tyrinėtojų darbuose ir apibūdinamas „stiklinių lubų“ sąvoka. Šiuo terminu dažniausiai apibūdinamos struktūrinės, dirbtinės, nematomos kliūtys, trukdančios kvalifikuotoms moterims kopti

karjeros laiptais ir užimti aukštas vadovaujančias pareigas organizacijoje.⁸² Dėl šių barjerų didžioji dauguma moterų lieka vidutinio ir žemesnio rango pareigose, tačiau statistiškai dažniausiai tai neatsispindi. Tiek skyriui, tiek organizacijai vadovaujantis asmuo yra vadovas. Praktikoje tai reiškia, kad susidaro išpūdis, jog augant vadovaujančių moterų skaičiui, gerėja ir jų galimybės vienodai su vyrais realizuoti save profesinėje srityje. Palaipsniui įsitvirtina nuomonė, jog lyčių problemos nebėra aktualios, kadangi visiems sudaromos lygios galimybės.

Lentelėje 4 pateikiami duomenys apie moterų ir vyrų pareigybių pasiskirstymą institucijose, kuriose autorė atliko interviu. Jie rodo, kad tik nedideliame procentui moterų pavyksta pasiekti aukščiausią karjeros laiptelį, o dauguma jų sustoja ties viduriniąja pakopa. Iš 101 šiose institucijose dirbančios moters tik 1 užima aukščiausio vadovo pareigas, tuo tarpu iš 54 vyrų dirbančių šiose įstaigose net 5 yra vadovai.

Lentelė 4. Moterų ir vyrų pareigybių pasiskirstymas pasirinktose valstybinėse įstaigose

	Vadovas	Pavaduotojai	Skyrių vadovai	Vyr. specialistai
Moterys	1	2	23	75
Vyrai	5	5	9	35

Apskaičiuota autorės, remiantis oficialiuose įstaigų tinklalapiuose pateiktais duomenimis

Interviu metu daugumai respondentų faktas, kad organizacijai, kurioje dirba dauguma moterų, vadovauja vyras neatrodė keistas ar svarbus. „Man atrodo, kad mūsų kolektyve natūraliai yra susiklosčiusi tokia situacija, nes mes kai atėjome dirbti, jau buvo viršininkas ir pavaduotojas, kurie yra vyrai, o mes jau paskui vėliau buvom atėjusios merginos. Tai tiesiog taip ir susiklostė“ (Valstybės tarnautoja 3) Keli pašnekovai akcentavo tai, kad daugumai skyrių jų institucijose vadovauja moterys, kas, anot jų, iliustruoja lygių galimybių egzistavimą. „Mūsų kolektyve taip, yra [*lygios galimybės – aut.*]. Nes pas mus moterų vadovių [*skyriaus vedėjų*], man atrodo, yra daugiau negu vyrų.“ (Vadovas 2)

Iš vienos pusės, tokios respondentų nuomonės galėtų implikuoti, kad lyčių lygybės klausimai yra pernelyg akcentuojami, kai iš tiesų tokios problemos apskritai nėra. „Viskas priklauso nuo gebėjimų, o kalbėti apie nelygias moterų teises tapo tiesiog madinga“. (Valstybės tarnautojas 1) Kita vertus, galima daryti prielaidą, kad egzistuoja objektyvios priežastys, dėl kurių moters karjera tam tikru momentu sustoja. Šio darbo tikslas ir yra šias priežastis identifikuoti.

⁸² Virginija Šidlauskienė, „Stiklo lubų“ fenomenas moterų profesinės karjeros raidoje“. Vilnius, 2005. P. 2. <http://gender.su.lt/straipsniai/SIDLAUSKIENE6.doc>;

3.2. Moterys vadovės – išteklių ir motyvacijos problema

2007 metų duomenimis, Lietuvos valstybės tarnyboje dirbo 25598 valstybės tarnautojai (be statutinių).⁸³ Sunku pasakyti, kiek iš jų norėtų tapti valstybinių įstaigų vadovais. Šiame darbe remiamasi prielaida, kad visi norintys (ir atitinkantys formalius reikalavimus) gali teikti savo kandidatūras ir dalyvauti konkursuose vadovo pareigoms užimti.

Pradiniame atrankos etape „tinkančiųjų“ (*eligibles*), t.y. atitinkančių formalius, įstatymais numatytus kriterijus, skaičius viršija „norinčiųjų“ (*aspirants*) gretas. Iš esmės nemažai žmonių galėtų pretenduoti į valstybinių įstaigų vadovų postus, jei to norėtų. Kiekvienoje valstybėje kandidatams į vadovus keliami skirtingi reikalavimai, tačiau galima būtų išskirti kelis dažniausiai taikomus: tai amžius, pilietybė, išsilavinimas, asmeninis elgesys ir kompetencijos. Lyties apribojimai demokratinėse valstybėse netaikomi, todėl moterims formalių apribojimų siekti vadovo posto nėra. Įstatymiškai tiek moterys, tiek vyrai yra vienodai tinkantys tarnauti visuomenės interesams.

Lietuvos Respublikos Konstitucijos 29 straipsnis įtvirtina lyčių lygybę: „Žmogaus teisių negalima varžyti ir teikti jam privilegijų dėl jo lyties, rasės, tautybės, kalbos, kilmės, socialinės padėties, tikėjimo, įsitikinimų ar pažiūrų pagrindu.“ Lietuvos Respublikos Valstybės tarnybos įstatymo 9 straipsnis numato tokius bendruosius reikalavimus asmenims, pretenduojantiems į valstybės tarnautojo pareigas:

1) turėti Lietuvos Respublikos pilietybę – šis reikalavimas siejamas su būtinumu apsaugoti Lietuvos valstybės interesus, stiprinti jos galias ir autoritetą;

2) mokėti lietuvių kalbą – šis reikalavimas grindžiamas tuo, kad lietuvių kalba yra valstybinė kalba, kuria visos valstybinės ir savivaldybių institucijos bei įstaigos bendrauja oficialiai tarpusavyje ir su piliečiais;

3) būti ne jaunesnis kaip 18 metų ir ne vyresnis kaip 62 metų ir 6 mėnesių – minimali amžiaus riba siejama su pilnametyste bei asmenine branda. Maksimali amžiaus riba „nustatyta siekiant užtikrinti valstybę reprezentuojančių fiziologinių bei intelektualinių gebėjimų ir emocinių asmens galių vienovę“⁸⁴. Nustatytos amžiaus ribos leidžia planuoti ir valdyti valstybės tarnautojų karjerą.

⁸³ Moterys ir vyrai Lietuvoje 2007. Statistikos departamentas. Vilnius, 2008

⁸⁴ R. Budbergytė, A.Šakočius, D.Žilinskas, *Lietuvos Respublikos Valstybės tarnybos įstatymo komentaras*. Lietuvos viešojo administravimo institutas, 2004. P. 47.

4) turėti to lygio valstybės tarnautojo pareigoms eiti būtiną išsilavinimą – minimalus privalomas valstybės tarnautojo išsilavinimas, reikalingas C lygio pareigoms užimti, yra vidurinis išsilavinimas; B lygio tarnautojai privalo turėti aukštąjį neuniversitetinį išsilavinimą, o A lygio pareigoms užimti būtinas aukštasis universitetinis išsilavinimas.

Be to, į valstybės tarnautojo pareigas pretenduojantys asmenys turi atitikti specialiuosius reikalavimus, nurodytus konkrečios pareigybės aprašyme. Tokių reikalavimų paskirtis yra užtikrinti pareiginių funkcijų atlikimo kokybę bei nenutrūkstamą institucijos veiklą. Pavyzdžiui, šiuo metu Valstybės tarnybos departamento tinklapyje skelbiamo konkurso į vienos įstaigos vadovo pareigas specialieji reikalavimai yra tokie⁸⁵:

- Išmanyti Lietuvos Respublikos gyvulių veislininkystės įstatymą bei kitus su veislininkyste susijusius teisės aktus, būti susipažinusiems su kitais Lietuvos Respublikos įstatymais, Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimais ir teisės aktais, reglamentuojančiais valstybės tarnybą, darbo santykių reguliavimą;
- Mokėti valdyti informaciją, ją kaupti, sisteminti, apibendrinti ir rengti išvadas;
- Mokėti atlikti teisės aktų projektų ekspertizę;
- Sugebėti planuoti, organizuoti Tarnybos ir savo veiklą;
- Sklandžiai dėstyti mintis raštu ir žodžiu, žinoti dokumentų tvarkymo ir apskaitos taisykles, teisės aktų rengimo taisykles;
- Mokėti dirbti šiomis kompiuterinėmis programomis: MS Word, MS Excel, MS PowerPoint, MS Outlook, Internet Explorer;
- Turėti aukštąjį universitetinį biomedicinos mokslų studijų srities arba jam prilygintą išsilavinimą;
- Turėti ne mažesnę nei 3 metų vadovaujamo darbo patirtį veislininkystės srityje;
- Mokėti anglų kalbą B2 (pažengusiojo vartotojo) lygiu;
- Būti pareigingam, darbščiam, kūrybiškam.

Apibendrinus visus reikalavimus, galima teigti, kad formalių apribojimų moterims siekti vadovaujančių pozicijų valstybės tarnyboje nėra. Todėl labai svarbu išanalizuoti kitus veiksnius, galinčius turėti įtakos moterų vadovių skaičiaus pokyčiams.

⁸⁵ <http://www.vtd.lt/index.php?-362559847>

3.2.1. Vidinės aspiracijos ir moters karjera

Kadangi formalių apribojimų, susijusių su kandidatų lytimi, valstybės tarnyboje nėra, pirmoji sąlyga pradėti vadovo karjerą yra noras tai padaryti. Vidinės aspiracijos vadovauti padeda žmogui suprasti, ko jis siekia ir kaip jis turėtų to tikslo siekti. Labai sunku įvertinti, kiek iš tikrųjų žmonių, kurie yra tinkami pagal formalius reikalavimus, pereina į norinčių kandidatuoti į vadovo postą lygį. Tačiau jau šiame etape vyrų yra daugiau nei moterų.⁸⁶

Viena vertus, tai gali būti susiję su dar stipria nuostata, kad lyderystė ir vadovavimas yra vyrų sritis. „Nuo seno taip susiklostė, kad vyrams priskirta ta tokia vadovavimo funkcija“ (Valstybės tarnautoja 2) Tradicinėmis vertybėmis paremtas socializacijos procesas sustiprina prigimtinius lyčių skirtumus, kurie vėliau pavirsta lyčių nelygybės visuomenėje pagrindu.⁸⁷ „Nuo senų senovės turbūt yra ta tradicija, kad jeigu vadovas, tai jau visada ieškai vyro.“ (Vadovė 1) Nuo pat vaikystės mergaitės ir berniukai skatinami domėtis skirtingais dalykais, jiems taikomi skirtingi elgesio modeliai ir standartai. Moteryse ugdomos savybės - jautrumas, švelnumas, emociingumas, paklusnumas – nesuderinamos su „vyrišku“ politikos ir vadovavimo modeliu, kuris pagrįstas varžymusi ir konfrontacija, o ne derybomis ir konsensu. Nuostata, kad moterų prigimtis nesuderinama su vadovavimu, ugdo nepasitikėjimą savo jėgomis arba tiesiog skatina moteris realizuoti save kitose srityse. „I: Ar vadovavimui svarbu lytis? R: Čia daugiau nuo asmenybių priklauso. Bet vis vien moterų yra mažiau tokių asmenybių, nes jos yra kitokios prigimties.“ (Skyriaus vedėja 2)

Lietuvos valstybės tarnautojų motyvacijos tyrimas⁸⁸ atskleidė aiškius moterų ir vyrų motyvacijos skirtumus, kurie gali turėti įtakos vadovų pasiskirstymui pagal lytį. Vyrai ateidami į valstybės tarnybą, turi tikslą pasirengti politinei karjerai. Svarbiausi faktoriai dirbant valstybės tarnautojo darbą yra geri santykiai su vadovais ir kolegomis bei įdomus darbas. Tai rodo, kad vyrai nuo pat pradžios yra orientuoti į kėlimąsi karjeros laiptais ir sugeba pasirinkti teisingą taktiką šiam tikslui pasiekti, t.y. gerai sutarti su tais, nuo kurių priklauso karjeros perspektyvos. „Daugumai vyrų karjera yra svarbiausias dalykas. Tokių moterų, jeigu skaičiuotume procentais, turbūt būtų žymiai mažiau, kurios pasakytų, kad svarbiausia jai yra darbas, karjera.“ (Valstybės tarnautoja 3)

Tuo tarpu moterims svarbiausias veiksnys pasirenkant valstybės tarnybą yra galimybė įgyti darbo patirties joje. „Iš tikrųjų turbūt moterys kruopštesnės, kantresnės, nuoseklesnės,

⁸⁶ Oficialios statistikos šiuo klausimu nėra, tačiau tokią nuomonę patvirtina įvairios publikacijos spaudoje. Taip pat respondentai interviu metu minėjo, kad jų institucijų praktikoje į aukštas pareigas dažniausiai kandidatuoja vyrai.

⁸⁷ Nancy Burns, Kay Lehman Schlozman, Sidney Verba, *The private roots of public action. Gender, equality, and political participation*. Harvard University Press: Cambridge, Massachusetts, London, England, 2001, 3.

⁸⁸ <http://www.vtd.lt/index.php?784584118>

todėl valstybės tarnyboje jų tikrai yra nemažai.“ (Vadovė 1) Dirbdamos moterys orientuojasi į troškimą tobulėti ir nuolat mokytis. Kitaip tariant, jos koncentruojasi ties procesu, o ne rezultatu. „Moterys kruopštesnės, rūpestingesnės, labiau gilinaisi į detales, va taip kaip šeimose, jos nori laikyti visus kampus. Vyrų stilius yra konkretumas, mažiau dėmesio kreipiamas į detales, sprendimo priėmimo greitis, nesvarbu ar jie bus geri ar blogi, bet tiesiog priimti. Jų mąstymas, man atrodo, lemia, kad jiems reikia paprasčiau, greičiau, tiksliau ir pirmyn.“ (Pavaduotojas 2)

Dalis respondentų būtent moterų nenorą užimti vadovaujančias pareigas įvardijo kaip vieną pagrindinių priežasčių, kodėl moterų yra mažiau tarp įstaigų vadovų. „Tai gali būti ir pačių moterų neaktyvus galbūt dalyvavimas. Juo labiau, kad į valstybės tarnybą taigi visiems atviras kelias.“ (Pavaduotojas 1) Vieni pašnekovai moterų nenorą siekti vadovaujančių pareigų vėlgi siejo su jų prigimtimi. „Gal iš moterų pusės noro nėra. Mažesnis noras atsakingas pareigas užimti. Vis vien yra daug nervų išsekvojama kartais, tas darbas susijęs su didesniu stresu, kažkokie iššūkiai, o moterys vis vien nori to tokio ramesnio gyvenimo iš prigimties.“ (Skyriaus vedėja 2) Su moters prigimtimi siejamas ir kitas veiksnys, ribojantis moters norą siekti vadovaujančių pareigų. Unikali moterų reprodukcinė funkcija padaro jas „natūraliai“ kuklesnėmis ir pasyvesnėmis⁸⁹, tačiau atsakingiau žiūrindomis į savo pareigas. „Moterys yra sau reiklesnės ir labiau, na mažiau pasitiki savo jėgomis.“ (Valstybės tarnautoja 2) Tokį nepasitikėjimą savimi vėlgi galima būtų paaiškinti patriarchalinių tradicijų įtaka Lietuvoje. Ilgą laiką šeimoje vyras buvo galva, jis priiminėjo sprendimus, o moteriai nereikėjo galvoti, imtis atsakomybės, o tiesiog juos vykdyti. Todėl, gal ir nesąmoningai, moterys vadovavimo funkcijas automatiškai perleidžia vyrui, pačios sau pasilikdamos vykdytojų pareigas. „Jos tarsi ir norėtų padaryti kažką, bet patį apsisprendimą tegul daro vyras“ (Valstybės tarnautojas 1)

Kitų respondentų nuomone, pastaraisiais metais moterys tapo aktyvesnės, jos labiau pasitiki savimi, todėl turi daugiau galimybių realizuoti save įvairiose srityse. „Aš tai galvoju, kad tai yra pasirinkimas. Jei tu labai kažko nori, tai tu gali tapti ir vadovu, ir bet kuo. Ir tai nepriklauso nuo tavo lyties. Viskas priklauso nuo tavo asmenybės, tikėjimo ir noro.“ (Skyriaus vedėja 2) Valstybės tarnyba, kurią moterys tradiciškai rinkdavosi dėl stabilumo ir palankių socialinių garantijų, vis dažniau tampa tik viena iš alternatyvų garantuoti sau tinkamą aplinką tikslams realizuoti. „Matote ta valstybės tarnyba ne tokia yra patraukli, nes

⁸⁹ Nida Stankevičienė, „Švietimo įtaka moterų veiklos galimybių plėtrai Lietuvos visuomenėje“. Daktaro disertacija, Kauno technologijos universitetas, 1997, 36.

čia kūrybos daug nėra. Moteris vis tiek tokia asmenybė, turi kurti kažką, tvirti naujo, jos prigimtis yra kažką naujo atnešti į šitą pasaulį. Gal dėl to jos pačios nelabai ir nori eiti į tą valstybės tarnybą. Čia daugiau toks roboto darbas.“ (Vadovas 2)

3.2.2. Išteklių problema

Sprendimas siekti vadovujančių pareigų ar politinio posto dažniausiai yra vaizduojamas kaip racionalaus veikėjo sprendimas. Net didžiausias ambicijas turintis žmogus prieš priimdamas tokį sprendimą įvertina savo galimybes laimėti norimą poziciją bei santykį tarp galimos naudos užėmus postą ir kaštų, kurių pareikalautų toks žingsnis. Kitaip tariant, asmens ambicijos yra įrėminamos galimybių struktūroje. Be to, racionalaus veikėjo noras turi būti paremtas realiomis galimybėmis laimėti norimą poziciją, todėl būtinai atsižvelgiama į turimus resursus. Jie suprantami plačiąja prasme, įskaitant laiką, aplinkos palaikymą, kompetenciją, patirtį, galiausiai visuomenės poziciją šiuo klausimu. Jei šansai laimėti yra menki arba laimėjimo kaina yra didesnė nei numatoma nauda, ambicijos turėtų būti nuslopintos racionalių argumentų.

Kaip jau buvo minėta, vyrai turi daugiau ambicijų siekti karjeros negu moterys. Lyčių tyrinėtojų nuomone, jie turi ir daugiau resursų tai daryti. Nors daugelyje šalių moterys jau pakankamai seniai įsitvirtino apmokamo darbo rinkoje, iki šiol jos uždirba mažiau ir užima žemesnes negu vyrai pareigas, todėl joms sunkiau pretenduoti į aukštas pozicijas. Kaip vaizdingai pasakė I. Rosener, „kol vyrai turi priėjimą prie organizacijos liftų, moterys ir toliau priverstos naudotis laiptais“⁹⁰. Tą patvirtina ir kalbintų respondentų patirtis. „Tikrai kartais pasitaiko, kad moteris kaip pradeda dirbti, kaip atsisėda į tą savo vietą, užimdama kokias nors žemas pareigas, tai ten ir pasilieka, o vyrai na kažkodėl labai greitai daro karjerą.“ (Valstybės tarnautoja 3)

Nors asmenims, norintiems užimti vadovujančias pareigas, nėra kažkokių privalomo turto ar panašių reikalavimų, asmens finansinė padėtis yra svarbi kitu aspektu – ji suteikia nepriklausomybės ir ekonominio saugumo jausmą, kuris reikalingas karjeros aspiracijoms pagrįsti. Savo ruožtu asmens finansinė padėtis tiesiogiai priklauso nuo padėties darbo rinkoje. Iki 1996 metų Lietuvoje moterys sudarė daugiau kaip pusę darbo jėgos. Vėliau jų dalis šiek tiek mažėjo ir 2008 metais moterys sudarė 49,4 proc. užimtų gyventojų. Remiantis Statistikos Departamento duomenimis, moterys į darbo rinką ateina turėdamos geresnį išsilavinimą nei

⁹⁰ Sunita Chugh, Punam Saghal, “Why do few women advance to leadership positions?”. *Global Business Review*, 8:2 (2007). P. 352.

vyrų. 2008 m. aukštesnį nei vidurinę išsilavinimą įgijo 92 procentai 20–24 metų amžiaus moterų ir 86 procentai šio amžiaus vyrų.⁹¹ Tačiau ši aplinkybė neturi pakankamai įtakos moterų tolimesniems pasiekimams profesinėje veikloje. Kaip ir kitose šalyse, Lietuvos darbo rinkai (galioja ir valstybiniam sektoriui) yra būdinga tiek vertikali, tiek horizontali segmentacija pagal lytį.⁹² Tai iliustruoja darbo užmokesčių skirtumai ir pasiskirstymas pagal mokslo ir darbo sritis. Moterų vidutinis mėnesinis bruto darbo užmokestis sudaro maždaug 81,8 procentų vyrų vidutinio darbo užmokesčio. (žr. Lentelė 3) Dažniausiai tai nereiškia, kad už tą patį darbą moterims mokama mažiau, tiesiog jų užimamos pareigos yra žemesnės negu vyrų ir didesnė jų dalis dirba mažiau apmokomuose ekonomikos sektoriuose.

Lentelė 3. Moterų vidutinis valandinis bruto darbo užmokestis, palyginti su vyrų vidutiniu valandiniu bruto darbo užmokesčiu, procentais

Metai	Šalies ūkis	Valstybės sektorius	Privatus sektorius
2000	83,9	80,1	84,9
2005	84,9	82,0	82,3
2006	83,8	81,6	80,9
2007	80,7	82,0	77,8
2008	81,8	81,8	78,6

Duomenys iš www.stat.gov.lt

Tokia padėtis darbo rinkoje yra glaudžiai susijusi su profesijos pasirinkimu. Pažvelgus į moterų ir vyrų pasiskirstymą aukštosiose mokyklose pagal studijų kryptis, matosi, kad vyrai dažniau pasirenka profesijas, kurios garantuos didesnę uždarbį ateityje (architektūra, statyba, technikos ir gamtos mokslai). Tuo tarpu didelė dalis merginų studijuoja socialines paslaugas (90%), psichologiją (89%), sveikatos priežiūrą (81%), pedagogiką ir humanitarinius mokslus (77%), žurnalistiką (76%), sritis, kurios Lietuvoje, kaip žinia, nėra gerai apmokamos. Tiesa, ši tendencija pamažu keičiasi, tačiau esminių pokyčių darbo rinkos struktūroje kol kas nepastebima. Didžioji dalis moterų ir toliau koncentruojasi taip vadinamame „rožiniame gete“, kuris nesuteikia finansinio saugumo jausmo ir tvirtų socialinių garantijų senatvėje. O tai ne tik riboja galimybes realizuoti savo ambicijas, bet ir sumažina tas ambicijas, kadangi neracionalu norėti to, kam neturi išteklių.

⁹¹ Moterys ir vyrai Lietuvoje 2008. Statistikos Departamento leidinys
<http://www.stat.gov.lt/lt/catalog/viewfree/?id=1319>

⁹² Europos Bendrijų Komisijos komunikatas Tarybai, Europos Parlamentui, Europos Ekonomikos ir Socialinių Reikalų Komitetui ir Regionų Komitetui. *Moterų ir vyrų lygybės gairių įgyvendinimo (2006–2010 m.) laikotarpio vidurio ataskaita*. Briuselis, 26.11.2008.

Be to, visuomenėje vis dar vyrauja stiprios patriarchalinės nuostatos ir stereotipai moterų atžvilgiu. Neretai jos vertinamos ne pagal asmeninius sugebėjimus, o vadovaujantis susiklosčiusiais stereotipais, kaip menkesnių sugebėjimų, nesugebančios dirbti atsakingo darbo, nesuinteresuotos karjera, pasyvios, mažiau kūrybingos, iracionalios, nesugebančios priimti sprendimų.⁹³ „Gal moterys yra atsargesnės, jos bijo rizikos arba nenori rizikos. Atsakomybė didesnė. Atsakyti pačiam už save ir atsakyti už visą įstaigą yra skirtingi dalykai.“ (Vadovas 1) Paradoksalu, bet toks stereotipinis požiūris būdingas ne tik vyrams, bet ir pačioms moterims.⁹⁴ „Gal dėl to ir yra tų vadovų vyrų daugiau, kad tiesiog vyro kitoks yra vis dėlto matymas tam tikrų procesų nei moters.“ (Skyriaus vadovė 2)

Apskritai visuomenės nuomonė lyčių lygybės klausimu nėra vienareikšmė. Iš vienos pusės, tik maždaug ketvirtadalis gyventojų mano, kad moterys turi daugiau dalyvauti politinėje veikloje ir valdant valstybę, ir tiki, kad tada Lietuvoje daug kas pagerėtų.⁹⁵ Iš kitos pusės, Lietuvos gyventojai aiškiai mato tam tikras lyčių nelygybės apraiškas ir norėtų, kad ši problema būtų sprendžiama. Visuomenės nuomonių tyrimai rodo, kad 52 proc. respondentų teigia, jog vyrai turi geresnes profesines galimybes nei moterys. Net 64 proc. Lietuvos moterų pastebi diskriminaciją įsidarbinant.⁹⁶

Dar vienas paradoksas, susijęs su visuomenės nuostatomis, yra tai, kad nepaisant tikėjimo tam tikrą moters prigimtimi (vaikus auginti ir namais rūpintis), dauguma Lietuvos gyventojų mano, kad moterys privalo dirbti, t.y. palaiko „dviejų karjerų šeimos“ modelį. Taigi moterys patiria visuomenės spaudimą tiek dėl būtinumo atlikti gamtos suteiktą „pareigą“, tiek dėl socialinio, ekonominio statuso būtinumo, saviraiškos poreikio bei šeimos gerovės užtikrinimo.⁹⁷ Nors moterys įsiliejo į darbo rinką, joms ir toliau tenka didžioji dalis namų ruošos ir vaikų priežiūros rūpesčių. 68,6 proc. moterų teigia, kad didžiausias krūvis rūpinantis šeima tenka joms.⁹⁸ „Vaikų priežiūra, buitį kokia nors visą laiką įsivaizduojama, kad tai pagrindinis moters rūpestis.“ (Valstybės tarnautoja 3) Tai tiesiogiai susiję su dar vienu ištekliu, kuris labai svarbus kalbant apie galimybes siekti vadovaujančių pareigų – laiku. „Na pabandyk tu suspėti, nebent turi idealų vyrą, kuris sėdi namuose ir viską padaro. Tada taip, tu gali atsiduoti karjerai. Paprasčiausiai gal moteriai nėra suteikta sąlygų tiek daug, kad jinai

⁹³ Šidlauskienė, „Stiklo lubų“ fenomenas“, 1.

⁹⁴ Valackienė, Krašenkienė, 38.

⁹⁵ Valstybinė moterų ir vyrų lygių galimybių 2005–2009 metų programa.

⁹⁶ <http://www.vtv.lt/naujienos/darbo-rinka/64-proc.-moteru-pastebi-diskriminacija-isidarbinant-9.html>

⁹⁷ Šidlauskienė, „Stiklo lubų“ fenomenas“, 1.

⁹⁸ Ingrida Gečienė, „Kiekybinio tyrimo „Lyčių vaidmenys užimtumo sferoje“ rezultatai“. <http://www.moterys.lt/assets/files/Lyciu%20stereotipaiIngrida.ppt>

galėtų laisvai atsiduoti karjerai. Jinai turi viską paaugoti – šeimą, vaikus, draugus, laisvalaikį.“ (Valstybės tarnautoja 1)

Kadangi vadovo pareigos gali reikalauti dirbti ne tik darbo valandomis, bet ir savaitgaliais, moterims tenkanti dviguba našta - profesinės pareigos ir atsakomybė už buitį bei vaikus – gali būti laikoma ribojančiu faktoriumi tiek motyvacijos, tiek išteklių prasme. „Per tuos metus, jeigu tu nori gerai, sąžiningai ir dorai dirbti, jausti atsakomybę, turi pamiršti (*aut. asmeninį gyvenimą*). Aš gerai prisimenu, kad ruošdamasi posėdžiams užmigdavau su popieriais rankose. Retas šeštadienis praeidavo be darbo. Aš iš tikrųjų labai mažai mačiau šeimą ir tikrai kartais jaučiu nuoskaudą, kad to laiko buvo tikrai per mažai.“ (Vadovė 1)

Be to, reikia pažymėti, kad Lietuvoje nėra išvystyti mechanizmai, kaip suderinti tokią dvigubą atsakomybę. Pavyzdžiui, nėra pakankamai išplėtotas ikimokyklinių įstaigų tinklas ir kokybė, valstybės tarnyboje taikoma griežta darbo sistema. Be to, pusiau struktūruoto interviu metu išryškėjo įdomus faktas, kad moterims suteikiama teisė išeiti dviejų metų vaiko priežiūros atostogų vertinama kaip moterų galimybių siekti karjeros ribojimas. „Mes norėdami motinystę skatinti ir gimstamumą, mes turime kitą neigiamą aspektą, kad moteris dar labiau mes skriaudžiam darbdavio akyse. Mes ją padarom tokią, jeigu jinai jauna, jeigu jinai to amžiaus, kai gali turėti vaiką, tai jos niekas nenorės, net ir valstybės tarnyboj, kur anksčiau į tai šiek tiek laisviau žiūrėdavo“. (Skyriaus vedėja 2) Iš vienos pusės, moteriai motinystės atostogos yra puiki galimybė realizuoti save kaip motiną ir skirti daug laiko savo vaikui. Tačiau iš kitos pusės, moterys, auginančios vaikus namie, atsisako profesinės veiklos ir neretai tampa ilgalaikėmis bedarbėmis, netenka įgytos kvalifikacijos, o tai ateityje apsunkina jų išitraukimą į darbo rinką. „Moters gyvenimo aspektai ir niuansai lemia, kad jai yra sunkiau pasiekti kvalifikacijos. Tai yra šeimos dalykai, sakykim, vaikai, tai vis tiek lemia, kad jie atima iš jos kažkiek laiko. Nes pavyzdžiui auginant vaikus, tuo metu ji kelti kvalifikacijos negali, jai tai nusikelia vėliau.“ (Pavaduotojas 2) Be to, ši aplinkybė sumažina galimybes konkuruoti su vyrais dėl vadovaujančių pareigų. „Vyras paprasčiausiai turi daugiau laiko skirti darbui ir jam nėra taip, kad atsijungia metam ar daugiau. Turbūt pastovus dalyvavimas toje srityje ir sąlygoja tai, kad daugiau vyrų yra vadovų.“ (Vadovas 3)

Pasaulio banko ekspertai rekomenduoja Lietuvai trumpinti motinystės pašalpų mokėjimo laikotarpį iki vienerių metų, tačiau šiuo laikotarpiu kompensuoti 100 proc. darbo

užmokesčio.⁹⁹ Tačiau tokio siūlymo įgyvendinimas Lietuvoje šiandienai būtų sudėtingas, visų pirma dėl prastos ikimokyklinių įstaigų tinklo kokybės. Šiuo metu ikimokyklinio ugdymo sistemoje dalyvauja 52,6 proc. Lietuvoje gyvenančių vaikų, kai tuo tarpu ES vidurkis siekia virš 80 proc. Ypatingai didelis yra atotrūkis tarp miesto ir kaimo – miestuose darželius lanko 72.7 proc. 1 - 6 metų vaikų, tuo tarpu kaime šis procentas siekia vos 18.3.¹⁰⁰ Reorganizuojant ikimokyklinių ugdymo įstaigų tinklą, jų skaičius nuo nepriklausomybės atkūrimo sumažėjo daugiau nei per pusę. Daugiausia liko lopšelių-darželių, tuo tarpu tokios įstaigos kaip lopšeliai visai išnyko, kas sukelia dideles problemas moterims, norinčioms anksčiau grįžti į darbą, kadangi vaikams nuo 1 – 3 metų labai trūksta vietų darželiuose. Be to, Lietuvos ikimokyklinio ugdymo įstaigos paprastai dirba tik darbo valandomis, kurios nesutampa su tėvų darbo laiku, todėl tėvams sunku suderinti darbą ir šeimą.

Interviu metu iš esmės visi respondentai akcentavo, kad vadovavimui nesvarbu lytis, o svarbiausia yra kompetencija ir žinios. „Man atrodo, kad visiškai nesvarbu žmogaus lytis ir jeigu jo žinios, kompetencija ir sugebėjimai leidžia, jis patenka į kokias nors pareigas arba nepatenka.“ (Pavaduotojas 2) Toks požiūris turėtų suponuoti, kad moterų tarp įstaigų vadovų yra mažiau, kadangi jos nepakankamai kvalifikuotos užimti šias pareigas. Tačiau remiantis valstybės tarnautojų registro duomenimis, praktikoje yra atvirkščiai. Moterys pagal svarbiausias charakteristikas – išsilavinimą ir darbo patirtį – lenkia vyrus. Tarp įstaigų vadovų aukštąjį išsilavinimą turi 82 proc. moterų ir tik 73 proc. vyrų; vidutinis įstaigų vadovų moterų stažas valstybės tarnyboje - 11,28 metų, vyrų - 8.65 metų.¹⁰¹

Apibendrinant visa tai, kas buvo pasakyta, galima teigti, jog Lietuvos moterys iš tikrųjų turi mažiau negu vyrai karjeros aspiracijų, tačiau šiuos skirtumus geriau paaiškina ne moteriška prigimtis, o iki šiol stiprus tradicinis požiūris į lyčių vaidmenis visuomenėje bei biologines moterų funkcijas kompensuojančių mechanizmų neišvystymas. Moterų ambicijas tiek darbo rinkoje, tiek visuomeninėje veikloje formuoja aplinkos suvokimas apie tai, kas yra tinkama ir priimtina, o kas ne, kokiai veiklai joms pakaks sugebėjimų, o kokiai ne. Prie tokių stereotipų kūrimo nemažai prisideda ir Lietuvos žiniasklaida. „Šiandienai iš tikrųjų labai daug matome žiniasklaidoje straipsnių apie vyrų veiklą, apie vyrų vadovų pozicijas, bet sakyčiau,

⁹⁹ <http://kauno.diena.lt/naujienos/ekonomika/pasaulio-bankas-siuolo-moketi-motinystes-pasalpas-vienerius-metus-233100>

¹⁰⁰ Apibendrinimas apie ikimokyklinio ugdymo įstaigų Lietuvoje sistemos ir teikiamų paslaugų problemas. www3.lrs.lt/docs2/EEZIZCDL.DOC

¹⁰¹ Valstybės tarnautojų registro duomenys.

http://www.vtd.lt/get_file.php?file=L2ZpbGV6L3d3dy92aXJ0dWFsL3Z0ZC92dGQvbS9tX2ZpbGVzL3dmaWxlcY9maWxlMzUuZG9jO3Z0ciAyMDA0LTA3LTAxLmRvYz57&view=1

kaip moteriai užkliūna, kad norėtųsi dažniau matyti moteris aprašomas, ką jos gero nuveikė.“ (Vadovė 1) Be to, moterų ambicijos ribojamos laiko trūkumo, kuris atsiranda dėl netolygaus atsakomybės už šeimą ir buitį pasiskirstymo.

3.3. Nuo kandidato iki įstaigos vadovo: Lietuvos atrankos sistemos ypatumai

Atitinkantys formalius kriterijus ir apsisprendusieji kandidatuoti turi įveikti svarbiausią priėmimo į darbą proceso etapą – laimėti konkursą į vadovo pareigas. Kiekviena šalis taiko savitas atrankos procedūras. Formaliai konkurso baigtis priklauso nuo kiekvieno kandidato žinių, kompetencijos, įgūdžių. Lytis šiuo atveju neturi jokios reikšmės. Tačiau realiai šiame etape gali būti susiduriama su šališkomis įdarbinimo sistemomis, neformaliais reikalavimais ir vertinimais, kurie paremti stereotipais ir diskriminacinėmis nuostatomis, kurios formuojamos platesnėje šalies kultūrinėje aplinkoje.

Remiantis Valstybės tarnybos įstatymo 13 straipsniu, į įstaigų vadovų pareigas priimama konkurso būdu arba įstatymų nustatytais atvejais politinio (asmeninio) pasitikėjimo pagrindu. Kandidatas, priimamas konkurso būdu, egzaminuojamas raštu ir žodžiu. Pokalbio metu yra patikrinami asmens gebėjimai atlikti funkcijas, numatytas pareigybės, į kurią pretenduojama, aprašyme. Egzaminuojant kandidatus į įstaigos vadovus, turėtų būti atsižvelgiama į kandidato vadybines kvalifikacijas bei gebėjimus, kurie padėtų reprezentuoti įstaigą valstybėje ir užsienyje, užtikrintų įstaigos veiklos kokybę ir vadovo atsakomybę. Taip pat svarbūs ankstesnės veiklos kokybiniai rodikliai bei finansų valdymo įgūdžiai. Be to, laikantis Viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybės tarnyboje įstatymo nuostatų, būtina užtikrinti, kad būtų išvengtas interesų konfliktas.¹⁰²

Taigi formaliai Lietuvos įstaigų vadovų atrankos sistemoje jokių apribojimų moterims nėra. Sistema yra neutrali lyčių atžvilgiu, o pagrindiniai aspektai, siekiant vadovo posto, yra kvalifikacija, patirtis ir kompetencija. Tokią nuomonę išsakė ir daugelis respondentų. „Ne, nemanau, kad lyties aspektas čia yra.“ (Skyriaus vedėja 1) „Nebent tiek, kad dalyvauja kelių lyčių atstovai. Tik tiek manyčiau, o daugiau ne.“ (Pavaduotojas 1)

Pati atrankos į valstybės tarnybą sistemą taip pat vertinama gana palankiai. „Iš esmės pats principas [atrankos] yra geras. Yra testai, yra klausimai. Viskas paviešinama. Laisva priėjimas, laisvas dalyvavimas. Labai gerai.“ (Vadovas 2) Dažniausiai įvardijami trūkumai susiję su per dideliu sistemos formalizavimu bei specializuotų klausimų trūkumu, kas

¹⁰² Budbergytė, Šakočius, Žilinskas, 77-78.

neleidžia objektyviai įvertinti visų kandidato savybių. „Didelis akcentas yra paliekamas tam techniniam žinių patikrinimui, tai yra testai, kurie realiai dabar yra dažniausiai išmokstami. Vėlgi neįvertinamos darbuotojo asmeninės savybės, kaip pavyzdžiui, gebėjimas dirbti kolektyve, gebėjimas dirbti su interesantais, gebėjimas vykdyti pavedimus.“ (Pavaduotojas 1)

Dar vienas bruožas, išryškėjęs interviu metu, yra galimybės apeiti objektyvius atrankos sistemos reikalavimus. „Bet kokia sistema, kokia jinau bebūtų, ji nebūna tobula. Visos sistemos būna progresyvios pradžioje, toliau jos stabarėja, atsiranda būdų kaip jas apeiti.“ (Vadovas 3) Daugiausia respondentų tarp tokių būdų minėjo galimybę suformuluoti pareigybės reikalavimus taip, kad juos atitiktų konkretus žmogus. „Atranka yra viso labo tikta forma, turinys vis dėl to yra labiau paliktas daugiau diskrecijai darbdavio. Tai yra ko jisai nori, tą jis ir gauna. O forma tėra tikta, taip sakant, technikos dalykas. Gali taip suformuluoti reikalavimus, kad juos atitiks konkretus žmogus, kad juos atitiks tas, ko turi nori iš tikrųjų.“ (Skyriaus vedėja 1) Būtina pabrėžti, kad respondantai nesiejo šių trūkumų su moters galimybe užimti vadovaujančias pareigas. Jų nuomone, formalioje atrankos sistemoje lyties aspektas yra visiškai nesvarbus. „Mūsų institucijoje, mums labai svarbu kompetencija ir žinios, o ar moteris, ar vyras tai tikrai antraeilis yra dalykas.“ (Vadovė 1)

Kaip jau buvo minėta, realus kiekvienos sistemos veikimo rezultatas priklauso nuo to, kaip šia sistema naudojama. Kalbant apie Lietuvos atvejį, galima išskirti kelis veiksnus, kurie nors ir nėra formaliai taikomi, galėtų neigiamai veikti moterų galimybes užimti vadovaujančias pozicijas. Pagrindinis sunkumas analizuojant šiuos veiksmus yra ribotos galimybės surinkti faktus, įrodančius jų egzistavimą. Dažniausiai matomos tik pasekmės, kurias galime sieti su tam tikrų veiksmų įtaka. „Dažnai girdime apie įvairiausių dalykus. Tai, kas yra parašyta popieriuje ir yra objektyvu, nesutampa su tuo, kas yra praktikoje. Girdime, bet nežinome, matome, bet negalime patikrinti. Bet jie sklendo ore, tie dalykai.“ (Pavaduotojas 2)

Šio darbo rėmuose išskiriami trys veiksniai, autorės nuomone, ribojantis moterų skaičiaus augimą tarp įstaigos vadovų. Tai yra stereotipai, diskriminacija ir politizacija. Šių veiksmų analizė pateikiama sekančiame skyriuje.

3.3.1. Neformalių praktikų įtaka moterų galimybėms užimti vadovaujančias pozicijas

Stereotipas yra supaprastinta, lengvai atpažįstama socialinė reikšmė, dažniausiai turinti neigiamą atspalvį.¹⁰³ Stereotipais paremtos nuostatos dažniausiai suvokiamos kaip

¹⁰³ Taljūnaitė, 26.

objektyvi ir savaime suprantama tiesa. Lyčių tyrinėtojų nuomone, Lietuvoje tebėra stiprios patriarchalinės nuostatos ir tebevyrauja stereotipai, išryškinantys moterų profesinės karjeros, lyderiavimo, vadovavimo galimybių suvaržymą.¹⁰⁴ Ši aplinkybė stipriai riboja moters galimybes, kadangi tradiciškai moterims priskiriamos savybės – neryžtingumas, emociingumas, kruopštumas – priešpastatomos ryžtingo, racionalaus, veiksmingo vadovo bruožams. „Moteris vis tiek yra kruopštesnė, pedantiška, sakykim. Laiko atžvilgiu jiniai gali skirti per daug jo problemos sprendimui. Vyras toks agresyvesnis.[...] Antras dalykas, moteris labai viską priima į dušią, reaguoja ir jos pergyvena. [...] O vadovas yra ne tik žmogus, bet jis yra ir vadovas. Jis negali išskirti vieno dėl kažkokių simpatijų ar antipatijų, jis turi būti objektyvus. Ir jausmais nelabai gali vadovautis.“ (Vadovas 2) Sėkmingų moterų pavyzdžiai traktuojami kaip išimtis iš taisyklės. „Kai kuriais atvejais moteris netgi geriau susitvarko su kai kuriais dalykais darbiniais negu kad tą darytų vyrai.“ (Pavaduotojas 2)

Nors dauguma respondentų akcentavo, kad atrankos į vadovų postą rezultatu reikšmės turi ne lytis, o kandidato kompetenciją, nesąmoningai šis teiginys buvo formuluojamas taip, kad kovoje už vadovo kėdę vyrą nugalėti gali tik žymiai už jį kompetentesnė moteris. „Jeigu moteris yra daug kompetentesnė, geresnė ir kvalifikacijos didesnė, tai jai neturėtų būti visiškai jokių kliūčių patekti į vadovaujantį postą.“ (Pavaduotojas 2) Šį faktą, respondentų nuomone, patvirtina ir moterų, užimančių aukštas pareigas, pavyzdžiai. „Moteris turi būti išskirtinai išsilavinusi, ir aukštos kompetencijos, kad kažką pasiektų. Aš dabar galvoju apie žymias moteris. O vyrų tai pasitaiko na labai labai visokių.“ (Valstybės tarnautoja 3)

Gajūs stereotipai lemia ne tik tai, kad moterims priskiriamos savybės padaro jas tarsi blogesnėmis už vyrus. Jie taip pat sąlygoja tai, kad tie patys dalykai vertinami skirtingai, atsižvelgiant į asmens lytį. „Esu girdėjusi tokių atvejų, kai apskritai į vyrus žiūrima atlaidžiau negu į moteris, pavyzdžiui, į vyrus vėluojančius į darbą ir panašiai.“ (Valstybės tarnautoja 3)

1989 metais E.Rosen savo knygoje „Moteris, darbas ir laimėjimai: nesibaigianti revoliucija“ pateikė tipiškas darbo situacijų interpretacijas, atskleidžiančias visuomenėje įsitvirtinusias nuostatas vyro ir moters atžvilgiu.¹⁰⁵ (Lentelė 4) Neįtikėtina, bet daugelis šių pavyzdžių aktualūs ir praėjus dviem dešimtmečiams.

¹⁰⁴ Šidlauskienė, „Stiklo lubų“ fenomenas“, 3.

¹⁰⁵ Rita Bandzevičienė, „Psichologinės nuostatos ir lyčių politika“. Kn. *Viešojo politika lyčių lygybės aspektu*, 148.

Lentelė 4. Darbo situacijų interpretacijos lyties aspektu

Situacija	Situacijos vertinimas
Ant darbo stalo stovi šeimos nuotrauka	<i>Jis</i> solidus, patikimas darbuotojas; <i>Šeima jai</i> svarbiau už karjerą
Darbuotojo nėra darbo vietoje	<i>Jis</i> pasitarime arba susitinka su klientais; <i>Ji</i> tualete arba geria kavą
Darbuotojas kalba su kolegomis	<i>Jis</i> aptaria darbo reikalus; <i>Ji</i> apkalbinėja arba plepa apie vaikus, vyrus ar madas
Darbuotojas pietauja su šefu	<i>Jis</i> daro karjerą; <i>Ji</i> užmezgė tarnybinį romaną
Darbuotojas vedė/ištekėjo	<i>Jis</i> surimtės ir labiau rūpinsis karjera; <i>Ji</i> tuoj pagimdys vaikus ir jos profesinei karjerai galas
Darbuotojas eis aukštesnes pareigas konkurentų firmoje	<i>Jis</i> išnaudojo savo šansą; <i>Moterimis</i> negalima pasitikėti
Darbuotojo stalas užverstas popieriais	Štai kaip sunkiai <i>jis</i> dirba; <i>Ji</i> nesugeba susitvarkyti, neturi prioritetų

Apibendrinant, galima pasakyti, kad stereotipų negalima priskirti prie tiesioginės diskriminacijos, kadangi, pavyzdžiui, atrankos procese nėra tikslingai diskriminuojamas vienas ar kitas kandidatas. Tiesiog remiamasi nuostatomis, kurios asmeniui atrodo savaimė suprantamos ir teisingos. Pats žmogus gali net nesuprasti, kad jis vadovaujasi stereotipais, kadangi jam atrodo, kad jis taiko objektyvius kriterijus, sąlygotus prigimties, tradicijų ar įpročių. „Net nežinau, ar čia diskriminacija, ar specialūs reikalavimai, kurie yra pagrįsti. Tai panašiai taip ir yra daugelyje sričių, tiesiog visuomenė mato kažkur vyrą labiau, kažkur moterį. Na tie vaidmenys vyro ir moters tiek šeimoj, tiek darbe turbūt jie yra.“ (Skyriaus vedėja 1)

Diskriminacija laikomas elgesys, kai dėl lyties (ar kitokių priežasčių) su vienu žmogumi elgiamasi ne taip palankiai kaip su kitu tokioje pačioje situacijoje. Teisinio reglamentavimo aspektu Lietuva jau nebe pirmus metus įvairiose tarptautinių ekspertų rengiamose ataskaitose įvardijama kaip šalis, kurios įstatymuose puikiai įtvirtintas lygių

galimybių ir žmogaus teisių įgyvendinimas. Lietuvos Konstitucijos 29 straipsnis teigia, jog žmogaus teisių negalima varžyti ir teikti jam privilegijų dėl jo lyties. Diskriminacijos dėl lyties draudimas taip pat įtvirtintas Moterų ir vyrų lygių galimybių įstatyme bei Lygių galimybių įstatyme. Šie įstatymai numato, kad asmeniui, nepriklausomai nuo jo socialinių charakteristikų, privalo būti taikomi vienodi priėmimo į darbą ir valstybės tarnybą kriterijai; sudaromos vienodos darbo sąlygos bei galimybės kelti kvalifikaciją; naudojami vienodi veiklos vertinimo kriterijai; mokamas vienodas atlyginimas už tokios paties vertės darbą ir pan.¹⁰⁶ Už diskriminavimą dėl lyties (ar kitos grupinės priklausomybės) LR Baudžiamajame kodekse yra numatyta atsakomybė, kuri gali būti įgyvendinama viešaisiais darbais arba bauda, arba laisvės apribojimu, arba areštu, arba laisvės atėmimu iki trejų metų. Lygių galimybių principo įgyvendinimą prižiūri specialiai šiam tikslui įkurta Lygių galimybių kontrolieriaus tarnyba, kuri tiria juridinių bei fizinių asmenų skundus dėl diskriminacijos.

Visuomenės lygmenyje, diskriminacijos terminas nėra galutinai nusistovėjęs. Gana dažnai jis vartojamas neapibrėžtai, siekiant įvardyti bet kokias numanomo neteisingo elgesio ar netolerancijos apraiškas. Tuo tarpu tikrosios diskriminacijos atvejai ne visada yra pastebimi. 2006 metų Diskriminacijos ir nelygybės Europoje apžvalgos duomenimis, Lietuva, nors ir turinti pažangią įstatyminę lyčių lygybės bazę, išlieka gana patriarchalinė valstybė. Pagal lyčių diskriminacijos suvokimo lygį lietuviai atsilieka nuo statistinio europiečio. Lyginant su 33 proc. (ES-25), tik 21 proc. Lietuvos gyventojų mano, kad visuomenė yra palankesnė vyrams nei moterims.¹⁰⁷

2008 metais atliktos reprezentatyvios apklausos duomenimis, 7 proc. Lietuvos gyventojų per pastaruosius 12 mėn. jautėsi diskriminuojami ar persekiojami. Dar 3 proc. respondentų negalėjo įvardyti, ar tai buvo diskriminacija, ar ne.¹⁰⁸ Tačiau tik dešimtadalis patyrusiųjų diskriminaciją teigė, kad apie tai buvo kažkam pranešta. Pagrindiniai motyvai dėl kurių nebuvo skundžiami diskriminacijos atvejai yra nežinojimas, kur tokiais atvejais kreiptis bei įsitikinimas, kad pranešus situacija nepasikeistų. Ketvirtadalis nukentėjusių nuo diskriminacijos teigė, kad neįvyko nieko tokio, apie ką verta būtų pranešti. Tokie apklausos rezultatai, viena vertus, paaiškina, kodėl Lygių galimybių kontrolieriaus tarnyba gauna palyginus nedaug skundų dėl diskriminacijos (2009 metais tarnyba gavo 165 gyventojų

¹⁰⁶ LR Lygių galimybių įstatymas. 2008 m. birželio 17 d. Nr. X-1602, Vilnius. Paskelbtas Žin. 2003, Nr. 114-5115.

¹⁰⁷ Žvinklienė, 114.

¹⁰⁸ Vida Beresnevičiūtė, Tadas Leončikas, "Diskriminacijos suvokimas Lietuvos visuomenėje". Filosofija. Sociologija. 2009. T. 20. Nr. 4, p. 341-342.

skundus, iš jų 44 dėl diskriminacijos lyties pagrindu).¹⁰⁹ Kita vertus, tokia žmonių nuostata diskriminacijos atžvilgiu parodo, kad Lietuva dar nesugebėjo sukurti mechanizmo, kuris leistų efektyviai kovoti su nelygybės ir netolerancijos apraiškomis bei šalinti kliūtis ir trūkumus visiems asmenims laisvai integruotis ir visapusiškai funkcionuoti visuomenėje.

Kalbant apie atrankos į vadovaujančias pozicijas valstybės tarnyboje procesą, čia galioja tas pats nediskriminavimo principas. Visiems kandidatams į vadovo postą privalo būti taikomos tos pačios sąlygos ir keliami tie patys reikalavimai nepriklausomai nuo jų socialinių charakteristikų. Kaip šių nuostatų laikomasi praktikoje įvertinti gana sudėtinga, kadangi oficialios statistikos šiuo klausimu nėra. Be to, kaip jau buvo minėta prieš tai, diskriminuojami asmenys nėra linkę apie šia problema kalbėtis su aplinkiniais. Remiantis 2007 metais Aplinkos ministerijoje ir jai pavaldžiose institucijose bei įstaigose atlikto tyrimo duomenimis, iš 111 institucijų dvejose pasitaikė tiesioginės diskriminacijos atvejų, vienoje buvo siekiama įžeisti asmenį dėl jo lyties ir buvo sukurta bauginanti, priešiška ar įžeidžianti aplinka, dar vienoje asmuo patyrė seksualinį priekabiavimą. Tačiau nei apie vieną iš šių atvejų nebuvo pranešta nei įstaigų vadovybei, nei kitoms atsakingoms institucijoms.¹¹⁰

Interviu su valstybės tarnautojais metu dauguma respondentų tvirtino nemanantys, kad diskriminacija dėl lyties Lietuvoje yra paplitusi. „Lietuvoje gal nelabai opi [problema], kaip kur sakyčiau. Gal kokiuose individualiuose atsitikimuose jina ir yra, bet bendrai tai nepasakyčiau.“ (Valstybės tarnautoja 2) Respondentų nuomone, tam tikrų diskriminacijos apraiškų galima pastebėti atskiruose sektoriuose arba išgirsti žiniasklaidos priemonėse, tačiau valstybės tarnyboje diskriminacijos dėl lyties didžioji dalis nebuvo patyrę. „Yra nusiskundimų, pasirodo ir masinėse informavimo priemonėse ir kitur, bet tik ne mūsų sistemose. Mūsų sistemose negirdėjau.“ (Vadovas 2)

Asmeniškai diskriminaciją patyrusios tvirtino dvi respondentės. Dar viena pašnekovė sakė, kad tokių apraiškų buvo, tačiau jie pasireiškė gana švelniai, todėl atmintyje neištrigo. Pirmosios respondentės patirtis susijusi su įdarbinimo sistema. Jos nuomone, nepaisant visų lygių galimybių reikalavimų, Lietuvoje vis dar taikomi neformalūs atrankos kriterijai, kurie palankesni vyrams. „Tiek, kiek teko man pačiai susidurti, kad dalyvaujant vienam ar kitam konkurse, asmeniškai, tai pozicija linksta geriau į vyrų pusę. Jeigu turėsi pažįstamų, tai tave pristums, kad ir būsi moteris, o jeigu ne, jeigu viskas eis sąžiningu keliu, tai vyras vis tiek bus palankiau ... į vyro pusę bus palankiau žiūrima, nesvarbu, kad tu turėsi tris aukštusius, o

¹⁰⁹ Lygių galimybių kontrolieriaus 2009 metų ataskaita. Vilnius, 2010. P. 6-7.

¹¹⁰ Informacija apie Aplinkos ministerijos ir jai pavaldžių institucijų ir įstaigų žmogiškųjų išteklių valdymo tendencijas, pabrėžiant vyrų ir moterų aspektą. 2007 m. gruodžio mėn. duomenys.

jisai vieną.“ (Valstybės tarnautoja 1) Antroji respondentė tikino matanti objektyvias priežastis, kodėl į vyrus darbuotojus žiūrima palankiau negu į moteris. Tai, visų pirma, susiję su netinkamai išplėtotą valstybės socialine politika, kas riboja moterų galimybes derinti darbą ir atsakomybę už šeimą. „Ne paslaptis, kad visi mes susiduriame su tokia buitine problema, kad jeigu priimi moterį ir matai gyvenimo aprašymą, ir jeigu ten yra ar du, ar trys vaikeliai, tai natūralu, kiekvienas turbūt pagalvoja, kad susirgus vaikui, moteris neišvengiamai ims nedarbingumo pažymėjimą ir žinoma tuo metu kažkoks tai darbas strigs arba jis bus perduotas kolegoms.“ (Vadovė 1) Tačiau ji taip pat pripažino, kad Lietuvoje vis dar jaučiamas mažiau palankus požiūris į moteris, kuris pasireiškia ne tik stereotipų palaikymu, bet taip pat ir netiesiogine diskriminacija. „Kartais tiek Vyriausybėje, tiek Seime, atstovaujant institucijos interesus, yra susiduriama su tokiu kažkoku arogantišku požiūriu, kad jeigu vyras kalba, tai čia jau labai didelė išmintis, o moters nuomonę galima priimti, galima nepriimti duomenų, nelabai į ją įsigilinti.“ (Vadovė 1)

Apibendrinant galima pasakyti, kad formaliai Lietuvoje priimti būtini teisės aktai kovai su diskriminacija. Realų diskriminacijos paplitimą visuomenėje (ir valstybės tarnyboje) sunku įvertinti. Tai sąlygoja žemas diskriminacijos suvokimo lygis individų lygmenyje bei patriarchalinės tradicijos, įtvirtinančios žemesnį moterų statusą. Nėra akivaizdžių įrodymų, kad vadovų atrankos procese diskriminacija turi įtakos moterų vadovių skaičiaus pokyčiams.

Bendriausia prasme politizacija reiškia politinių kriterijų naudojimą vietoj nuopelnais paremtų kriterijų atrenkant, vertinant, atlyginant ar drausminant valstybės tarnautojus.¹¹¹ Dažniausiai ši sąvoka turi neigiamą atspalvį ir paprastai yra laikoma pagrindine sėkmingos valstybės tarnybos plėtros kliūtimi. Kita vertus, yra autorių, kurie išvelgia ir teigiamų politizacijos aspektų. B.Guy Peters teigimu, politizacija gali būti laikoma ne tik „būtinuoju blogiu“, siekiant užsitikrinti administracinio aparato paramą politiniams sprendimams. Didesni politiniai biurokratų išsipareigojimai suteikia valstybės tarnybai gyvybingumo, kuris gali būti neįmanomas esant neutraliam biurokratijos modeliui.¹¹²

Remiantis 2009 m. SIGMA ataskaitos duomenimis, Lietuvai būdinga santykinai maža politizacija.¹¹³ Tai buvo nustatyta remiantis 2008 m. valstybės tarnautojų apklausos

¹¹¹ B.Guy Peters, Jon Pierre (ed.), *Politization of the Civil Service in Comparative Perspective: The Quest for Control*. Routledge, 2005. P. 2.

¹¹² Ten pat, 11.

¹¹³ Jan-Hinrik Meyer-Sahling, Vitalis Nakrošis, Lietuvos valstybės tarnyba ir jos modernizavimo gairės. Santrauka. 2009 m. vasario mėn. <http://web.vu.lt/tspmi/v.nakrosis/bin.php/id-806/>

rezultatais, kurie parodė, kad tik 22 % apklaustų tarnautojų pritarė teiginiui, jog „politinės partijos ministerijose priima į darbą savo rėmėjus“. Ar ir kaip situacija pasikeitė nuo 2009 metų liepos 1 d., kai ministerijose nebeliko sekretorių pareigybių, o vietoj jų atsidaro viceministrai, skiriami politinio pasitikėjimo pagrindu, duomenų nėra.

Kalbant apie politizacijos įtaką moterų galimybėms siekti vadovaujančių pareigų, ją galima priskirti prie ribojančių veiksnių. Visų pirma, tai siejama su žemu moterų dalyvavimu politinėje veikloje. Taip pat kaip ir sprendimų priėmimo srityje, moterys politikoje yra mažuma. Dabartinės kadencijos Seime moterys sudaro 18 procentų, tik vienai Lietuvos politinei partijai vadovavo moteris, partijų vadovybėse moterų irgi nedaug. Tai reiškia, kad mažiau jų turi galimybę patekti į „baseiną“ (*pool*), iš kurio atrenkami lojalūs pretendentai į vadovaujančias pozicijas. „Jeigu vyrai vadovauja, tai stengiasi apsistatyti savo pažįstamais, draugais.“ (Vadovas 3) „Vadovų gildija nelabai nori įsileisti moterų vadovių.“ (Vadovė 1)

Be to, politizacija Lietuvoje neretai siejama su sovietine patirtimi, kai vadinamieji *blatai* ir politiniai paskyrimai buvo norma. Doc.dr. Dainiaus Žilinsko nuomone, tuo laikotarpiu nemažai valstybės aparate dirbusių tarnautojų burėsi į savotiškas gana uždaras grupes, kurios nepaisant visų Lietuvos visuomenės transformacijų išsilaikė iki šiol ir sugebėjo savo rankose išsaugoti realią valdžią ir įtaką jai.¹¹⁴ Kadangi vyrų čia vėlgi buvo žymiai daugiau nei moterų, jie iki šiol dominuoja vadovaujančiose pozicijose valstybės tarnyboje. „Tarnyba neatsidaro iš niekur. Nėra kad jinai būtų iš naujo sukurta, daug kas perėjo. O anksčiau vadovaujantys dominavo vyrai.“ (Vadovas 2)

Apibendrinant, galima pasakyti, kad sunku įvertinti, kiek realiai politizacijos veiksnis turi įtakos priimant vieną ar kitą asmenį į vadovaujančias pareigas. Kaip jau buvo minėta anksčiau, norimam kandidatui galima pritaikyti konkurso sąlygas taip, kad jis atrodytų teisėtu laimėtoju. Tačiau, jeigu darytume prielaidą, kad toks reiškinys egzistuoja atrankos į vadovo postą procese, jis turėtų neigiamą įtaką moterų karjeros galimybėms dėl žemo moterų atstovavimo lygio politinėje arenoje.

Taigi, įstaigos vadovų atranka yra sudėtinis procesas, kurio eiga priklauso nuo ankstesnių etapų rezultatų bei aplinkos, kuriame jis vyksta. Negalima vienareikšmiškai teigti, jog vienas etapas yra ypatingai svarbus, tuo tarpu kitas yra nereikšmingas. Visos vadovų atrankos pakopos yra tarpusavyje susijusios ir sudaro pagrindą tolimesniems žingsniams.

¹¹⁴ Dainius Žilinskas, „Valstybės tarnybos reforma: poreikis, kryptys, galimybės“. Kn. *Valstybės tarnybos teisinis reguliavimas ir perspektyvos Lietuvos Respublikoje*. Kolektyvinė monografija. Lietuvos viešojo administravimo institutas, Vilnius, 2008. P. 123.

Tačiau duomenų analizė parodė, jog galima kalbėti apie skirtingą šių etapų lyginamąjį svorį galutiniam priėmimo į darbą proceso rezultatui – moterų galimybės užimti įstaigos vadovo pareigas.

Formalūs reikalavimai, norint siekti įstaigos vadovo posto, yra neutralūs lyčių aspektu. Tiek vyrams, tiek moterims Lietuvos teisės aktai suteikia vienodas teises siekti vadovaujančių pareigų. Sekančiame etape, kai nuo atitinkančių formalius kriterijus asmuo turi pereiti į norinčių kandidatuoti lygmenį, atsiranda moterų galimybes ribojančių veiksnių. Visų pirma, skiriasi moterų ir vyrų ambicijos. Kokybinio tyrimo rezultatai parodė, kad žemas moterų atstovavimas vadovavimo lygyje aiškinamas pačių moterų nenoru tai daryti. Tačiau būtina pažymėti, kad ambicijų skirtumus daugiau lemia ne skirtinga moterų ir vyrų prigimtis, bet socialinis kontekstas ir turimų išteklių skirtumai. Pirmiausia, Lietuvai iki šiol būdingas patriarchalinis požiūris į moterį ir vis dar stiprūs lyčių vaidmenų stereotipai. Antra, Lietuvos darbo rinka iki šiol susiskirstoma į vyriškus bei moteriškus veiklos sektorius, kur pastarieji dažniausiai yra mažiau apmokami. Be to, beveik išskirtinai moterys dirba didelę dalį neapmokamo darbo namuose, kas riboja moteris finansiškai ir laisvo laiko prasme. Galutinis įstaigos vadovų atrankos etapas – geriausio kandidato rinkimas – teisinio reglamentavimo prasme yra neutralus lyčių požiūriu. Kokybinio tyrimo metu respondentai išsakė kelis jo trūkumus, tačiau jie nėra susiję su moterų galimybės užimti vadovaujančias pareigas. Tuo tarpu praktinis atrankos sistemos įgyvendinimas gali turėti įtakos moterų vadovių skaičiui. Neformalių praktikų taikymas konkursų metu yra neigiamas reiškinys pats savaime ir pažeidžia visų kandidatų lygybės principą, tačiau kalbant lyčių galimybių kontekste, tokia praktika yra daugiau nepalanki moterims nei vyrams. Labiausiai paplitęs ir žalingas moterims yra stereotipinis požiūris į jas, kadangi jis susijęs ne su tikslingu moterų kandidatų diskriminavimu, bet įsivaizdavimu, kad moterys objektyviai yra mažiau tinkamos vadovaujančioms pareigoms nei vyrai. Taip sustiprinami lyčių vaidmenų stereotipai visuomenės lygmenyje, kas vėlgi turi poveikį moterų norui siekti vadovaujančių pareigų ir taip susidaro uždaras ratas. Kitų neformalių praktikų įtaka – diskriminacija, korupcija, politizacija, yra gana sunkiai patikrinama, kadangi tokie veiksmai jau gali būti priskiriami prie nusikalstamų veikų. Be to, jie yra greičiau išimtys, nei taisyklė ir susiję labiau su Lietuvos politinės kultūros ypatumais nei su veiksmais, tikslingai nukreiptais prieš moteris.

Išvados ir pasiūlymai

Šis magistro darbas yra vienas pirmųjų bandymų pažvelgti į moterų atstovavimo sprendimų priėmimo srityje problemą kompleksiskai, įvertinant įvairių kintamųjų įtaką galutiniam rezultatui – mažam moterų skaičiui tarp aukščiausio lygio vadovų Lietuvos valstybės tarnyboje. Darbe naudojamas kokybinis metodas papildomas kiekybinių tyrimų duomenimis leidžia analizuoti tiek objektyvius, tiek subjektyvius moterų atstovavimo aspektus ir atskleidžia ne tik mažą moterų vadovių skaičių įtakojančius veiksnius, bet ir šių veiksnių priežastis.

Darbe taikomas teorinis įstaigos vadovų priėmimo į darbą modelis yra įdomus ir naujas tuo, kad sujungia tris skirtingus – viešosios politikos, socioekonominės aplinkos ir individų - lygmenis į visumą bei leidžia tyrinėti moterų atstovavimo valdžioje problemą kompleksiskai. Jis atskleidžia priklausomojo kintamojo – moterų skaičiaus tarp įstaigos vadovų, ryšį su nepriklausomais kintamaisiais - lyčių lygybės politikos valdymu, ambicijų ir turimų išteklių skirtumais, įstaigos vadovų atrankos procesu - ir gerai iliustruoja problemos sudėtingumą. Remiantis šiuo teoriniu modeliu, trijų lygmenų priklausomybė konstruojama taip: horizontaliai valdoma lyčių lygybės politika sudaro rėmus pokyčiams konkrečiose srityse, šio tyrimo atveju moterų atstovavimui sprendimų priėmime; kultūra skatina arba riboja lyčių lygybės politikos plėtrą bei formuoja individų nuostatas lyčių lygybės klausimu; socioekonominė aplinka daro poveikį individų galimybėms dalyvauti vadovų atrankos procese; individų lygmuo gali įtakoti lyčių lygybės politikos pobūdį bei keisti kultūrinį šalies kontekstą.

Šio teorinio modelio taikymo kituose tyrimuose galimybės yra labai plačios. Remiantis ta pačia logika, modelis sėkmingai pritaikomas analizuojamas moterų atstovavimo politiniame šalies gyvenime lygį, pvz. moterų skaičių Seime. Kadangi modelis yra lankstus kintamųjų prasme, modeliuojant įvairius nepriklausomų kintamųjų ryšius, gali būti daromos prognozės ir rekomendacijos norimiems rezultatams pasiekti. Be to, modelis yra neutralus lyčių atžvilgiu, todėl pakeitus priklausomą kintamąjį, jis gali būti taikomas analizuojant tokių socialinių charakteristikų, kaip amžius, tautybė, negalia ir pan., įtaką galimybėms užimti tam tikras pareigas tiek privačiame, tiek valstybiniame sektoriuje.

Darbe atliktas tyrimas atskleidė, kad Lietuvoje vykdoma lyčių lygybės politika neužtikrina ilgalaikių, fundamentalių pokyčių svarbiausiose viešojo gyvenimo srityse. Taikomos priemonės orientuotos labiau į patį įgyvendinimo procesą nei į rezultatą. Kokybinis tyrimas parodė, kad lyčių lygybės principas, nepaisant savo horizontalaus pobūdžio,

Lietuvoje nėra suvokiamas kaip neatsiejama kiekvienos viešosios politikos dalis. Lyčių lygybės politikos formuotojai ir vykdytojai stokoja suvokimo, kaip ji gali būti integruojama į kitas politikas. Darbo įvade iškelta hipotezė, kad lyčių lygybės politika Lietuvoje valdoma vertikaliai pasitvirtino. Moterų atstovavimo sprendimų priėmimo kontekste tai reiškia, kad iš esmės nekeičiant socialinės visuomenės struktūros bei lyčių lygybę taikant daugiau teoriniame, nei praktiniame lygmenyje, moterų galimybės užimti vadovaujančias pareigas lieka žemesnės negu vyrų, nepaisant priimtų teisės aktų ir programų. Sektoriniu principu valdoma lyčių lygybės politika nėra suderinta su kitomis programomis, todėl pvz., šalyje siekiant padidinti gimstamumą, buvo pablogintos moterų sąlygos darbo rinkoje, o taupant viešąsias lėšas ir uždarant vaikų darželius, buvo sumažintos moterų galimybės derinti šeimos ir darbinės pareigas.

Tyrimas atskleidė kelis sociokultūriniam lygmeniui būdingus bruožus. Visų pirma, Lietuvoje vis dar stiprus patriarchalinis, stereotipinis požiūris į moterų ir vyrų vaidmenis visuomenėje. Nors moterys ir vyrai iš esmės vienodai dalyvauja darbo rinkoje, šeimos ir buities rūpesčiai tradiciškai priskiriami moterims. Darbo rinkai būdinga horizontali ir vertikali segregacija sustiprina žemesnį moterų statusą visuomenėje bei jų socialinę atskirtį. Trumpai tariant, Lietuvos moterys yra įkalintos tarp išteklių trūkumo bei visuomenės spaudimo atlikti tam tikras pareigas, kas neleidžia išsivystyti vidinėms aspiracijoms siekti karjeros aukštumų. Antra, Lietuvos visuomenė lyčių lygybę tapatina labiau su lygiomis moterų ir vyrų teisėmis, o ne galimybėmis. Viešosios nuomonės lygmenyje lyčių lygybė nėra priskiriama opioms Lietuvos problemoms. Todėl lyčių lygybės politikos formuotojai nėra skatinami imtis aktyvesnių ar radikalesnių sprendimų šioje srityje. Iškelta hipotezė, kad Lietuvos sociokultūrinė aplinka neigiamai įtakoja moterų galimybes užimti vadovaujančias pareigas pasitvirtino.

Prielaida, kad atrankos į įstaigų vadovų postus procesas turi lemiamos įtakos moterų skaičiui vadovaujančiose pozicijose valstybės tarnyboje nepasitvirtino. Tyrimas parodė, kad šis procesas iš esmės yra neutralus lyčių atžvilgiu. Neformalios atrankos praktikos, kurios neigiamai įtakoja moterų galimybes užimti vadovaujančias pareigas, greičiau yra išimtis, o ne taisyklė. Galutinis atrankos rezultatas – mažas moterų skaičius tarp įstaigų vadovų – labiau priklauso nuo netinkamai valdomos lyčių lygybės politikos bei moterims nepalankios socioekonominės ir kultūrinės aplinkos šalyje. Įtakos turi ir pati valstybės tarnybos sistema, kuri nėra lanksti ir atvira pokyčiams.

Tam, kad būtų pakeista esama situacija ir daugiau moterų dalyvautų sprendimų priėmimo, magistro darbo autorės nuomone, reikalingi keli sprendimai. Pirmiausia, turėtų

būti skiriama daugiau dėmesio lyčių lygybės politikos nuostatų įgyvendinimui praktikoje. Esama teisinė bazė yra palanki lyčių lygybės plėtrai šalyje, tačiau trūksta mechanizmo, kuris galėtų efektyviai ją vykdyti. Reikėtų pasinaudoti lyčių integravimo principo metodologija ir bent jau glaudžiai su lyčių lygybės politika susijusių sričių (finansai, švietimas, sveikatos apsauga) ministerijose sukurti už lyčių lygybę atsakingas pareigybes. Vykdoma lyčių lygybės politika turėtų būti geriau suderinta su kitomis viešosiomis politikomis. Lietuva galėtų remtis gerosios praktikos pavyzdžiais, kai, pvz., Šiaurės šalys, moterų ir vyrų lygybės principą integravimo į visas viešojo gyvenimo sritis ir priimant bet kokį sprendimą yra įvertinamas poveikis moterų ir vyrų galimybės. Be to, būtina pakeisti bendradarbiavimo su NVO modelį ir suteikti nevyriausybiniam sektoriui daugiau galių įtakojant politikos formavimą ir įgyvendinimą. Taip pat turėtų būti sukurtas aiškus projektų finansavimo modelis, leidžiantis laisviau disponuoti skirtomis lėšomis bei planuoti veiklą ilgesniam nei metai laikotarpiui. Galiausiai, labai svarbu sukurti vietinį lyčių lygybės politikos lygmenį, kuris užtikrintų pagrindinių politiniame nuostatų įgyvendinimą arčiausiai piliečių esančiame lygyje.

Antra, daugiau dėmesio turi būti skiriama socioekonominėi moterų situacijai. Valstybė turėtų imtis veiksmų, kurie sumažintų socialinę moterų atskirtį Lietuvoje. Svarstytinios pozityviosios diskriminacijos galimybės, kurios galėtų kompensuoti dėl biologinių skirtumų mažiau palankias moterų startines pozicijas darbo rinkoje. Šiuo metu būdinga horizontali ir vertikali rinko segregacija ne tik sąlygoja blogesnę moters socialinę padėtį, bet ir stiprina stereotipus moterų sugebėjimų ir funkcijų atžvilgiu.

Galiausiai, teigiamai moterų atstovavimą aukščiausiame valdymo lygmenyje turėtų valstybės tarnybos modernizavimas. Neseniai patvirtinta Valstybės tarnybos tobulinimo koncepcija, numatanti diegti lankstesnes tarnybos sąlygas bei stiprinti vadovų korpusą, prisidėtų prie moters galimybių derinti šeimos ir darbo pareigas gerinimo, o siūlomas vadovų rotacijos principas išjudintų gana sustabarėjusį vadovų korpusą ir leistų jame atsirasti daugiau naujų žmonių, taip pat ir moterų.

Priedas 1

Lentelė 1. Moterų atstovavimas aukščiausiose valstybės tarnybos pozicijose, 2007 m.

	Lygis 1 (Gen. direktorius/Ištaigos vadovas)	Lygis 2 (Direktorius/Departamento vadovas)
>50%	Ispanija, Latvija	Slovakija, Bulgarija
>40%	Slovėnija, Lenkija	Slovėnija, Vengrija, Lenkija, Latvija, Švedija, Portugalija, Lichtenšteinas
30-40%	Švedija, Vengrija, Rumunija, Estija, Graikija, Norvegija	Suomija, Norvegija, Italija, Rumunija, Graikija
20-30%	Airija, Portugalija, Bulgarija	D.Britanija, Austrija, Prancūzija, Danija, Kroatija, Islandija, Lietuva , Estija, Čekijos Respublika, Nyderlandai
10-20%	Kroatija, Italija, Kipras, Islandija, Čekijos Respublika, Lietuva , Suomija, Slovakija, Austrija, Prancūzija	Malta, Ispanija, Belgija, Kipras, Airija
<10%	Belgija, Nyderlandai, Malta, Danija, D.Britanija	Vokietija, Liuksemburgas
Nėra	Vokietija, Liuksemburgas, Turkija, Lichtenšteinas	Turkija

Šaltinis: H.Kuperus, A.Rode, "Top Public Managers in Europe. Management and Working Conditions of the Senior Civil Servants in European Union Member States". *European Institute of Public Administration*, Maastricht, December 2008. P. 21.

Priedas 2

Tyrimo klausimynas:

Lyčių lygybės politika Lietuvoje. Ką apie ją žinote, su kuo tai pirmiausia asocijuojasi, kiek Jums tenka su tuo susidurti savo darbe? Kokios turėtų būti pagrindinės gairės, kryptys?

Ką manote apie diskriminaciją dėl lyties?

Ar tai yra problema, nėra problema? Ar egzistuoja Lietuvoje? Konkrečiai Lietuvos valstybės tarnyboje? Kokiais atvejais galima sakyti, kad tai yra diskriminacija dėl lyties? Kokiais atvejais tai pateisinama? Ar teko patirti?

Lyčių vaidmenų stereotipai.

Kiek juose tiesos? Su kokiais teko susidurti? Jų vieta valstybės tarnyboje.

Lyčių lygybės klausimai valstybės tarnyboje.

Kiek dėmesio skiriama? Ar reikia skirti? Ar pakanka tarnautojams kompetencijos šioje srityje?

Moterys vadovaujančiose pozicijose.

Ar vadovavimui svarbu lytis? Kuo skiriasi moterys vadovė nuo vyro vadovo? Ar reikėtų skatinti daugiau moterų siekti vadovaujančių postų? Kodėl? Kaip? Požiūris į kvotas.

Atranka į įstaigos vadovo postą.

Kaip vertinate esamą atrankos sistemą? Ar esama sistema užtikrina geriausio kandidato atranką? Kiek egzistuojančios procedūros neutralios lyčių atžvilgiu? Kaip galima būtų tobulinti esamą tvarką?

Ar sutinkate su teiginiu, kad moteriai pasiekti karjerą ir užimti aukštesnius postus prireikia žymiai daugiau pastangų, žinių ir kompetencijos, negu vyrui?

Kodėl moterų tarp įstaigų vadovų mažiau nei vyrų, nors valstybės tarnyboje dominuoja moterys?

Ar tai, jūsų manymu, yra problema? Kodėl?

Moterims

Jūsų kelias į įstaigos vadovo postą. Kas paskatino, su kokiais sunkumais susidūrėte? Pagrindinė motyvacija. Kaip reagavo šeima? Kaip sekasi suderinti šeimyninį, profesinį ir politinį gyvenimą?

Respondentų sąrašas:

1. Vadovas 1
2. Vadovas 2
3. Vadovas 3
4. Vadovė 1
5. Pavaduotojas 1
6. Pavaduotojas 2
7. Skyriaus vedėja 1
8. Skyriaus vedėja 2
9. Valstybės tarnautoja 1
10. Valstybės tarnautoja 2
11. Valstybės tarnautoja 3
12. Valstybės tarnautojas 1
13. NVO vadovė 1
14. NVO vadovė 2

Literatūros sąrašas

Knygos ir straipsniai

1. Apibendrinimas apie ikimokyklinio ugdymo įstaigų Lietuvoje sistemos ir teikiamų paslaugų problemas. www3.lrs.lt/docs2/EEZIZCDL.DOC
2. Arakelian, Armineh, Julie Ballington, *Women in Parliaments: Beyond the Numbers*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2003. <http://www.idea.int/publications/wip/upload/Russian.pdf>
3. Bach, Stephen, Ian Kessler, "HRM and the New Public Management" in *The Oxford handbook of human resource management* (sud. Peter F. Boxall, John Purcell, Patrick M. Wright). Oxford University Press, 2007.
4. Beresnevičiūtė, Vida, Tadas Leončikas, "Diskriminacijos suvokimas Lietuvos visuomenėje". *Filosofija. Sociologija*, 2009. T. 20. Nr. 4.
5. Budbergytė, R., A.Šakočius, D.Žilinskas, *Lietuvos Respublikos Valstybės tarnybos įstatymo komentaras*. Lietuvos viešojo administravimo institutas, 2004.
6. Burns, Nancy, Kay Lehman Schlozman, Sidney Verba, *The private roots of public action. Gender, equality, and political participation*. Harvard University Press: Cambridge, Massachusetts, London, England, 2001.
7. Chugh, Sunita, Punam Saghal, "Why do few women advance to leadership positions?" *Global Business Review*, 8:2 (2007).
8. Colebatch, H.K., *Policy*. Buckingham, Philadelphia: Open University Press, 2002.
9. Connel, R.W, „Gender and the State“. Kn. K.Nash and A.Scott (sud.), *The Blackwell Companion to Political Sociology*. Oxford: Blackwell Publishers, 2000.
10. Digrytė, Eglė, "Kliūtys moterų kelyje – ir Bažnyčia, ir stereotipai, ir jų pačių pasyvumas". <http://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/kliutys-moteru-kelyje--ir-baznycia-ir-stereotipai-ir-ju-paciu-pasyvumas.d?id=31009405>
11. Eisenberg, Bonnie, Mary Ruthsdotter, „The National Women's History Project“, 1998. <http://www.legacy98.org/move-hist.html>
12. Epstein, Cynthia, "Deceptive Distinctions: Sex, Gender and the Social Order", New Haven, Yale University Press, 1988. Women 2000. Women and decision making, 1997.
13. European Commission. Communication: "Incorporating equal opportunities for women and men into all Community policies and activities" (COM(96)67final).

http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/equality_between_men_and_women/c10921_en.htm

14. Europos Bendrijų Komisijos komunikatas Tarybai, Europos Parlamentui, Europos Ekonomikos ir Socialinių Reikalų Komitetui ir Regionų Komitetui. *Moterų ir vyrų lygybės gairių įgyvendinimo (2006–2010 m.) laikotarpio vidurio ataskaita*. Briuselis, 26.11.2008.
15. Gečienė, Ingrida, „Kiekybinio tyrimo „Lyčių vaidmenys užimtumo sferoje“ rezultatai“. <http://www.moterys.lt/assets/files/Lyciu%20stereotipaiINgrida.ppt>
16. Hopkins, Mark, Chantal Couture, Elizabeth Moore, *Moving from Heroic to Everyday: Lessons Learned from Leading Horizontal Projects*. Canadian Centre for Management Development, 2001.
17. Hausmann, Ricardo, Laura D. Tyson, Saadia Zahidi, (eds.) *The Global Gender Gap Report*, 2009. <http://www.weforum.org/pdf/gendergap/report2009.pdf>
18. Informacija apie Aplinkos ministerijos ir jai pavaldžių institucijų ir įstaigų žmogiškųjų išteklių valdymo tendencijas, pabrėžiant vyrų ir moterų aspektą. 2007 m. gruodžio mėn. duomenys.
19. Inglehart, Ronald, Pippa Norris, *Rising Tide: Gender Equality and Cultural Change Around the World*. Cambridge University Press, 2003.
20. Jankauskaitė, Margarita, Indrė Mackevičiūtė, *Lyčių dialogui atvira bendruomenė*. Lygių galimybių plėtros centras, Vilnius, 2005.
21. Kanopienė, Vida, *Moterų diskriminacija darbo rinkoje*. Vilnius: Vilniaus universitetas, 1998.
22. Kanopienė, Vida, „Moterų ir vyrų galimybės darbo rinkoje“. *Feminizmas, visuomenė, kultūra (straipsnių rinktinė)*. Vilnius: VU leidykla, 1999.
23. Krupavičius, Algis, Irmina Matonytė, „Women’s political recruitment and representation in Lithuania“. *Viešosios politikos studijos / Viešosios politikos tyrimų centras (1/1)*, 2001. Vilnius: Knygiai.
24. Kuperus, Herma, Anita Rode, “Top Public Managers in Europe. Management and Working Conditions of the Senior Civil Servants in European Union Member States”. *European Institute of Public Administration*, Maastricht, December 2008.
25. LeBlanc, Peter, Bruce L. Smith, “Managing Horizontal Issues”. BLSmith Groupwork Inc. and Rotnem Consulting Inc, 2001.
26. Mackevičiūtė, Indrė, „Lyčių lygybė savivaldybėse: kada pradėsime jos siekti?“ <http://www.alfa.lt/straipsnis/159179>

27. *Managing Horizontal Policy Issues. Task Force on Horizontal Issues*. December 1996. http://www.csps-efpc.gc.ca/pbp/pub/pdfs/actionc_e.pdf
28. Matland, R., K. Montgomery, "Recruiting Women to National Legislatures: A General Framework with Applications to Post-Communist Democracies", in R. Matland and K. Montgomery (sud.), *Women's Access to Political Power in Post-Communist Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2003.
29. Meyer-Sahling, Jan-Hinrik, Vitalis Nakrošis, "Lietuvos valstybės tarnyba: sėkmės paslaptys ir tolesnio vystymo alternatyvos". *Viešoji politika ir administravimas*, 2009. Nr.27.
30. Moterys ir vyrai Lietuvoje 2007. Statistikos departamentas. Vilnius, 2008.
31. Moterys ir vyrai Lietuvoje 2008. Statistikos Departamento leidinys <http://www.stat.gov.lt/lt/catalog/viewfree/?id=1319>
32. „Moterų ir vyrų lygios galimybės. Teisės normos, instituciniai mechanizmai, politika ir programos. Pranešimas apie padėtį Lietuvoje.“ <http://www.gap.lt/get.php?f.2432>
33. Parsons, Wayne, *Viešoji politika. Politikos analizės teorijos ir praktikos įvadas*. Eugrimas, Vilnius, 2001.
34. Peters, B. Guy, "Managing horizontal government: the politics of co-ordination". Canadian Centre for Management Development, January 1998.
35. Peters, B. Guy, "Concepts and theories of horizontal policy management". Pranešimas konferencijoje "X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública", Santiago, Chile, 2005 spalio 18 – 21.
36. Peters, B.Guy, Jon Pierre (Ed.), *Politization of the Civil Service in Comparative Perspective: The Quest for Control*. Routledge, 2005.
37. Purvaneckienė, Giedrė, "Moterys ir vyrai Lietuvos visuomenėje 2009". Moterų ir vyrų padėties pokyčių visose srityse išplėstinis tyrimas ir vertinimas. Moterų informacijos centras, Vilnius 2009.
38. Reingardienė, Jolanta, *Lyčių lygybės strategija ir užimtumo politika Europos Sąjungoje*. Mokomoji knyga. Kaunas, 2004.
39. Sloat, Amanda, "The Rebirth of Civil Society. The Growth of Women's NGOs in Central and Eastern Europe". *European Journal of Women's Studies*, Vol. 12 (4), 2005.

40. Stankevičienė, Nida, „Švietimo įtaka moterų veiklos galimybių plėtrai Lietuvos visuomenėje“. Daktaro disertacija, Kauno technologijos universitetas, 1997.
41. Šidlauskienė, Virginija, „Lyties aspekto integravimo strategija“. <http://www.su.lt/filemanager/download/4699/lyties%20aspekto%20integravimo%20strategija.doc>
42. Šidlauskienė, Virginija, „Socialiniai lyčių vaidmenys“. Vilnius, 2004. <http://gender.su.lt/straipsniai/SIDLAUSKIENE3.doc>
43. Šidlauskienė, Virginija, „Stiklo lubų“ fenomenas moterų profesinės karjeros raidoje“. Vilnius, 2005. <http://gender.su.lt/straipsniai/SIDLAUSKIENE6.doc>;
44. Šidlauskienė, Virginija, „Evaluation of the State Public Policy on the Implementation of Gender Equality and Elimination of Discrimination Against Women in Lithuania// Socialiniai tyrimai, 2008, Nr. 4 (14).
45. The Swedish Government's gender equality policy. Fact sheet. Ministry of Intergration and Gender Equality. August 2009. <http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/13/07/15/8a48ffb6.pdf>
46. Valackienė, Asta, Krašenkienė, „Diskriminacijos raiškos vertinimas valstybės institucijų ir visuomeninių nevyriausybinų organizacijų veiklos aspektu“// *Ekonomika ir vadyba*, 2007 (12).
47. *Viešoji politika lyčių lygybės aspektu*. Vilnius, MRU, 2005
48. Valstybės tarnautojų registro duomenys. http://www.vtd.lt/get_file.php?file=L2ZpbGV6L3d3dy92aXJ0dWFsL3Z0ZC92dGQv bS9tX2ZpbGVzL3dmaWxlc9maWxlMzUuZG9jO3Z0ciAyMDA0LTA3LTAxLmRvYzs7&view=1
49. Žilinskas, Dainius, „Valstybės tarnybos reforma: poreikis, kryptys, galimybės“. Kn. *Valstybės tarnybos teisinis reguliavimas ir perspektyvos Lietuvos Respublikoje*. Kolektyvinė monografija. Lietuvos viešojo administravimo institutas, Vilnius, 2008.
50. Žvinklienė, Alina, „Lyčių atotrūkis ir patriarchyto raiška Baltijos valstybėse. Lietuvos ypatumai“. *Sociologija. Mintis ir veiksmai*, 2009/1(24).

Teisės aktai

51. Amsterdamo sutartis, iš dalies pakeičianti Europos Sąjungos sutartį, Europos Bendrijų steigimo sutartis ir tam tikrus su jomis susijusius aktus. 1997 m. spalio 2 d. http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc_l?p_id=29686

52. Lietuvos Respublikos Lygių galimybių įstatymas. 2008 m. birželio 17 d. Nr. X-1602, Vilnius. Paskelbtas Žin. 2003, Nr. 114-5115.
53. Lietuvos Respublikos Moterų ir vyrų lygių galimybių įstatymas. 1998 m. Gruodžio 1 d, Nr. VIII-947. Paskelbtas ŽIN., 1998, NR. [112-3100](#).
54. Lygių galimybių kontrolieriaus 2009 metų ataskaita. Vilnius, 2010.
55. Moterų ir vyrų lygių galimybių komisijos 2008 metų veiklos ataskaita.
56. Valstybinė moterų ir vyrų lygių galimybių 2003–2004 metų programa. Patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. birželio 3 d. nutarimu Nr. 712.
57. Valstybinė moterų ir vyrų lygių galimybių 2005–2009 metų programa. Patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. rugsėjo 26 d. nutarimu Nr. 1042.

Internetas

58. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0335:FIN:EN:PDF>
59. http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/equality_between_men_and_women/c10404_en.htm
60. <http://kauno.diena.lt/naujienos/ekonomika/pasaulio-bankas-siulo-moketi-motinystes-pasalpas-vienerius-metus-233100>
61. <http://www.vtd.lt/index.php?-362559847>
62. <http://www.vtd.lt/index.php?784584118>
63. <http://www.vtv.lt/naujienos/darbo-rinka/64-proc.-moteru-pastebi-diskriminacija-isidarbinant-9.html>

Summary

Gender Equality in the Public Service: Why are There Less Women Than Men Among the Heads of Institutions? Lithuanian Case

The linking of democracy with gender equality is a generally accepted principle. It is widely recognized that women's equal participation in decision making is not only a demand for simple justice but can also be seen as a necessary condition for states sustainable development and economic growth. Despite the achievements on the legal fronts at both international and national level, the participation of women in decision making as equal partners with men has not yet been achieved. Despite the fact that women constitute over 70 percent of civil servants in Lithuania, they have secured bare 30 percent representation in leading positions.

The subject of this master thesis is gender equality in the public sector institutions, with particular emphasis on men's and women's ability to occupy the highest managerial positions. The main question is what factors lead to lower women representation in senior civil service posts in Lithuania. The main tasks of the work are: first, to analyze how the management of gender equality policy influence women's representation in decision-making; secondly, to investigate whether there is a gap between the formal and actual gender equality in Lithuania; thirdly, to ascertain whether the Lithuanian socio-cultural environment is conducive to the growth of the number of women in leading positions; and finally, to examine the impact of the recruitment system on women's ability to become a head of institution.

Master thesis poses three hypotheses:

The first hypothesis: The process of selection of the heads of institutions has a decisive effect on the number of women in leading positions in the public service.

The second hypothesis: Gender equality policy in Lithuania is implemented vertical.

The third hypothesis: Lithuanian socio-cultural environment adversely affects women possibilities to occupy managerial positions.

Since gender equality policies are assigned to horizontal policies, horizontal policy management is selected as a theoretical basis for the work. However, only political means are not enough to solve the problems of gender equality. Gender equality policy is an integral part of the country's socio-economic and cultural environment, also individual level has the particular importance here. That is why, while interpreting the gender equality policy

outcomes not only the political steps, but also the context in which they occur must be taken to account. Therefore, in order to fully explore the chosen theme, the work is based on the model, which combines public policy, socio-cultural environment and individual levels.

An investigation revealed that gender equality policies in Lithuania do not provide long-term, fundamental changes in the key areas of public life. Arrangements are focused more on the process than the result. On the level of culture Lithuania society still possesses strong patriarchal and stereotypical views about women's and men's roles in private and public life. Lithuanian socio-cultural environment adversely affects women occupying managerial positions.

Assumption that the process of the selection of the heads of institutions has a decisive effect on the number of women in leading positions in the civil service has not been confirmed. The final result of selection - a small number of women among the heads of institutions - is more dependent on ill-managed gender equality policy and socio-economic and cultural environment which disadvantage women. Civil service system also influences women's opportunity to hold leading positions because it is not enough flexible and open to change.

This master thesis seeks to provide a basis for further research in the field of women's representation in decision-making. A qualitative approach used in the paper does not permit rigorous conclusions and generalizations, but complemented by quantitative research highlights several aspects that are important in terms of lower representation of women in Lithuanian civil service.