



Knygos leidyba finansuojama iš Europos Komisijos remiamo projekto „Lyčių aspekto integravimas: nuo idėjos prie veiksmo“, įgyvendinamo pagal ES užimtumo ir socialinio solidarumo programą PROGRESS (2007–2013)



Daugiau informacijos apie šią programą ieškokite interneto svetainėje adresu:  
[http://ec.europa.eu/employment\\_social/progress](http://ec.europa.eu/employment_social/progress)



Projektą iš dalies finansuoja LR Vyriausybė



Projektą įgyvendina:

Lygių galimybių kontrolieriaus tarnyba [www.lygybe.lt](http://www.lygybe.lt)



Lygių galimybių plėtros centras [www.gap.lt](http://www.gap.lt)

Redaktorė *Irena Germanovič*  
Viršelio dailininkė *Edita Namajūnienė*  
Dizainerė *Nijolė Juozapaitienė*

Už šio leidinio turinį atsakingos tik jo autorės;  
jame išsakyta pozicija nebūtinai atspindi  
Europos Komisijos nuomonę

# Turinys

Įvadas .....	7
LYČIŲ ASPEKTO INTEGRAVIMO Į BIUDŽETĄ SAMPRATA .....	11
Europos Sąjungos strateginiai dokumentai, įtvirtinantys lyčių lygybės prioritetą .....	12
Lyčių aspekto integravimo į biudžetą prielaidos .....	18
Lyčių aspekto integravimo į biudžetą samprata ir esmė .....	21
Lyčių lygybės analizės reikšmė sudarant valstybės biudžetą .....	27
Lyčių nelygybės ekonominės sąnaudos .....	33
Ekonominė nauda šaliai integruojant lyčių lygybės aspektą į valstybės biudžetą .....	36
LYČIŲ ASPEKTO INTEGRAVIMO Į BIUDŽETĄ METODOLOGIJA .....	41
Makroekonominė politika ir nacionalinis biudžetas lyčių lygybės aspektu .....	42
Priemonės biudžeto analizei lyčių lygybės aspektu .....	47
Lyčiai jautrios politikos įvertinimas .....	49
Naudos gavėjų įvertinimas pagal lytį .....	50
Viešųjų išlaidų paskirstymo analizė pagal lytį .....	55
Mokesčių naštos ir apmokestinimo paskirstymo analizė pagal lytį .....	58
Laiko naudojimo poveikio biudžetui analizė pagal lytį .....	65
Lyčiai jautrios ekonominės politikos vidutinės trukmės programos .....	66
Lyčių aspekto integravimo į biudžetą ekspertizės nuostatos .....	70
PRIEDAI .....	75
1 priedas. Vokietijos patirtis integruojant lyčių aspektą į biudžetą .....	76
2 priedas. Lenkijos patirtis integruojant lyčių aspektą į biudžetą .....	79
3 priedas. Lietuvos valstybės biudžeto analizė pagal lytį .....	83
Išvados .....	89
Literatūra .....	92



# Įvadas

Lyčių lygybė – demokratinės visuomenės pagrindas, viena svarbiausių Europos Sąjungos vertybių, – teigiama Lietuvos valstybinėje moterų ir vyrų lygių galimybių 2005–2009 metų programoje. Deja, tikrovėje susiduriama su dideliais sunkumais įgyvendinant šią nuostatą.

Įstatymų leidyba yra svarbi, tačiau nepakankama priemonė užkirsti kelią struktūrinei bei institucinei dinamikai, kuri sudaro sąlygas nelygybei tarp moterų ir vyrų atsirasti. Europos Sąjunga sukūrė teisinę bazę, ryžtingai ėmėsi veiksmų lyčių lygybei užtikrinti. Tačiau siekiant šių tikslų tiek europiniu, nacionaliniu, regioniniu, tiek vietiniu lygmenimis, svarbu ne tik pripažinti moterų ir vyrų lygybės idėjas. Būtinai politinis išsipareigojimas ir pasiryžimas integruoti lyčių aspektą į biudžetus, nes šalies išteklių paskirstymas aiškiai rodo vyriausybės prioritetus. Moterys ir vyrai visuomenėje atlieka skirtingus vaidmenis, todėl biudžetu, kokie jie bebūtų – nacionaliniai, regioniniai ar bendruomenės, – paskirstymas gali turėti skirtingą poveikį moterų ir vyrų gyvenimui, net padidinti nelygybę. Šiuos trūkumus būtina pašalinti, nes lyčių nelygybė trukdo demokratinės visuomenės vystymuisi, ekonomikos augimui, socialinei raidai.

Valdžia ir ištekliai pasaulyje moterims ir vyrams vis dar paskirstomi netolygiai. Moterys nuosavybės teise valdo mažiau nei 2 proc. pasaulio žemės, nacionaliniuose parlamentuose jos sudaro 14,5 proc. išrinktų tautos atstovų<sup>1</sup>, gauna vidutiniškai

---

<sup>1</sup> Tarptautinės parlamentinės sąjungos duomenys, [www.ipu.org](http://www.ipu.org)

73 proc. vyrų atlyginimo už tokį patį darbą<sup>2</sup>. Todėl visi viešosios politikos sprendimai yra svarbūs siekiant politinės, ekonominės bei socialinės moterų ir vyrų lygybės. Mokestinių priemonių renkant lėšas į valstybės biudžetą nustatymas, biudžeto išlaidų paskirstymas, pavyzdžiui, sveikatos apsaugai, būstų statybai ar investicijoms į kelių infrastruktūrą, gali arba padidinti, arba sumažinti skirtumus tarp moterų ir vyrų padėties visuomenėje. Suformuoti biudžetai politinius vyriausybės prioritetus ir išipareigojimus paverčia praktinėmis priemonėmis, todėl svarbu atsakyti į klausimą, ar vyriausybė ir kitos atsakingos institucijos, apsisprendamos dėl biudžeto pajamų ir išlaidų struktūros, atsižvelgia į jo poveikį moterų ir vyrų gyvenimui.

Lyčių aspekto integravimas į biudžetą (toliau – LAIB) – tai procesas, kurio metu nagrinėjamas valstybės biudžetas siekiant nustatyti, ar jis įvertina moterų ir vyrų socialinės padėties savitumus, taip pat pasiūlyti pakeitimus, kurie padėtų siekti faktinės lyčių lygybės. Įprasta manyti, kad LAIB yra neutralus politikos įrankis, tačiau tikrovėje valstybės pajamų surinkimo ir paskirstymo mechanizmai gali daryti skirtingą poveikį moterims ir vyrams. Verta priminti ir tai, kad 1995 m. dauguma pasaulio valstybių prisiėmė išipareigojimą formuoti LAIB. Pekino veiksmų platformos<sup>3</sup> 345 straipsnis teigia, kad lyčių aspektus įvertinanti perspektyva ir adekvatus įvairių specialių programų finansavimas turi būti privalomai integruoti į visus finansinius susitarimus bei planus; 346 straipsnis teigia, kad vyriausybės turėtų imtis priemonių sistemingai tirti, kaip ir koku lygiu moterys pasinaudoja viešojo sektoriaus išlaidomis, ir tada taip pakoreguoti biudžetus, kad būtų pagerintos jų galimybės pasinaudoti šiomis išlaidomis, siekiant didinti gamybinius šalies pajėgumus, patenkinti piliečių socialinius poreikius. Praėjus dešimtmečiui po šio

---

<sup>2</sup> Quin Sheila, Thera van Osch, Jacintha van Beveren, Budgeting for all (Manual for local gender budget initiatives), Utrecht, September 2004.

<sup>3</sup> Pekino veiksmų platforma, 1995 m.

dokumento priėmimo galima įvertinti, kaip valstybės laikosi šių esminių įsipareigojimų.

Biudžetas nėra paprasčiausias techninis dokumentas. Jis parodo, kaip vyriausybė nustato valstybės prioritetus, formuoja ir įgyvendina konkrečią politiką. Biudžetas – vienas svarbiausių įrankių įgyvendinant politikų priimtus sprendimus. Todėl nuomonė, kad lyčių aspektai neturi įtakos formuojant valstybės, savivaldybių ir kitokius biudžetus, yra klaidinga. Toks požiūris ne tik neatitinka demokratiškos vertybių, kurias deklaruojame prieš įstodami ir įstoję į Europos Sąjungą, bet yra ir per brangus, žiūrint iš valstybės ekonomikos augimo bei šalies gerovės perspektyvos.

Pasaulyje lyčių lygybės aspektų integravimas įgavo platų užmojų jau praeito šimtmečio pabaigoje ir ypač sustiprėjo pastaraisiais metais. Galima drąsiai teigti, kad šiuolaikinis požiūris formuojant valstybės ekonominę politiką grindžiamas poveikio lyčių lygybei analize. Lietuvos mokslinių tyrimų erdvėje jis paprastai nagrinėjamas mikroekonomikos lygmeniu: užimtumo ir darbo rinkos, namų ūkių gyvenimo lygio, darbo užmokesčio ir gyventojų pajamų, smulkiojo ir vidutinio verslo, švietimo, sveikatos apsaugos ir kultūros srityse. Tačiau ekonomikos augimo, valstybės biudžeto pajamų ir išlaidų formavimo, pinigų politikos, tarptautinių ekonominių santykių srityse lyčių lygybės diegimo metodai Lietuvoje praktiškai dar nėra taikomi. Tikimės, kad šis leidinys paskatins žengti tolesnius žingsnius.

Pirmoje leidinio dalyje apžvelgiami Europos Sąjungos strateginiai dokumentai, įtvirtinantys lyčių lygybės nuostatas, supažindinama su LAIB sąvoka, atskleidžiama jo esmė, pagrindžiamas LAIB formavimo poreikis, aprašomos lyčių nelygybės ar nejautrumo lyčių aspektams ekonominės sąnaudos, nurodoma ekonominė lyčių lygybės aspektų įvertinimo sudarant valstybės biudžetą nauda.

Antroje leidinio dalyje pateikiamos LAIB sudarymo metodologija (metodai ir priemonės), prieduose – užsienio šalių patirtis ir šiuolaikinė praktika sudarant LAIB.



LYČIŲ ASPEKTO  
INTEGRAVIMO  
Į BIUDŽETĄ SAMPRATA



## Europos Sąjungos strateginiai dokumentai, įtvirtinantys lyčių lygybės prioritetą

Europos Sąjungos (toliau – ES) institucijos ypatingą dėmesį skiria kovai su lyčių nelygybės apraiškomis visuomenėje. Iki XX a. pabaigos ES lyčių lygybės politika iš esmės buvo kreipiamą į vienodo užmokesčio moterims ir vyrams principo taikymą (pagal Romos sutarties 119 str.). Tačiau pastaruoju metu ją reglamentuoja sąrašas direktyvų, kurios vis labiau užtikrina lyčių lygybę darbo rinkoje. Paskutiniame dešimtmetyje ES institucijos praplėtė savo politinių įsitikinimų ir įgaliojimų ribas, numatydamos ir įgyvendindamos pozityviųjų veiksmų programas bei lyčių aspekto integravimo strategiją. Radikalus, pasenusias tiesas ir visuomenėje išsigalėjusias mąstymo klišes griauantis požiūris, išreikštas ES lyčių aspekto integravimo strategijoje, atkreipia dėmesį tiek į moterų, tiek į vyrų problemas.

*Lisabonos strategija.* 2000 m. kovo 23–24 d. Europos Tarybos patvirtinta Lisabonos strategija nustatė ES strateginį tikslą – didinti užimtumą, stiprinti ekonomines reformas ir socialinę sanglaudą žiniomis grįstoje ekonomikoje. Paprastai Lisabonos strategija apibūdinama nurodant jos pagrindinį tikslą – per dešimtmetį ES paversti „konkurencingausia ir dinamiškiausią žinių pagrindu augančią ekonomiką pasaulyje, kurioje darni ekonominė plėtra būtų suderinta su didesniu ir geresnės kokybės užimtumu ir tvirtesne socialine sanglauda.“ Lisabonos strategija apima tris sritis:

- ekonominę politiką;
- socialinę politiką;
- aplinkosaugą.

Lisabonos strategija nenustato tam tikrų siektinų ekonominių tikslų, tačiau kviečia Europos institucijas ir valstybes nares imtis priemonių įgyvendinti ekonomines ir socialines reformas, kurios užtikrintų 3 proc. ekonomikos augimą per metus. Užimtumo srityje Lisabonos strategija iki 2010 m. siekia padidinti užimtumo lygį nuo esamo 61 proc. iki 70 proc., o dirbančių moterų lygį – nuo esamo 51 proc. iki 60 proc. 2010 metais.

Lisabonos strategijos prioritetų negalima pasiekti be aktyvaus vietos valdžios dalyvavimo. Ekonominės ir socialinės politikos, aplinkosaugos srityse savivaldybės atlieka nemažai funkcijų, ypač skatinant vietinį užimtumą, socialinę integraciją ir lygias galimybes, švietimą ir informacinės visuomenės plėtrą vietos lygmeniu.

*Europos Tarybos nauja socialinės sanglaudos strategija.* Europos Taryba socialinę sanglaudą apibrėžia kaip visuomenės sugebėjimą užtikrinti visų savo narių gerovę mažinant skirtumus ir vengiant susiskaldymo. Darni visuomenė – tai laisvų vienas kitą palaikančių žmonių bendruomenė, siekianti bendrų tikslų demokratinėmis priemonėmis. Bet kokia visuomenė nėra visiškai darni. Socialinė sanglauda – tai idealas, kurio reikia siekti, o ne tikslas, kurį galima įgyvendinti. Ja reikia nuolat rūpintis, ji turi būti tobulinama ir taikoma. Kiekviena karta turi rasti naują jėgų pusiausvyrą, kurią galėtų reguliuoti. Ši pusiausvyra nuolat kinta, kadangi turi prisitaikyti prie socialinės ir ekonominės aplinkos, technologijų, nacionalinės ir tarptautinės politikos sistemų pokyčių.

Siekiant sumažinti socialinę atskirtį visuomenė turi būti solidari. Tačiau skurdas ir atskirtis tebeegzistuoja, todėl reikia imtis ir specialių pagalbos priemonių socialiai pažeidžiamiems visuomenės nariams.

Tai paskatino Europos Tarybos valstybes nares teikti prioritetą socialinei sanglaudai. 1997 m. spalio mėn. Strasbūre įvykusiame viršūnių susitikime socialinė sanglauda buvo apibūdinta kaip „vienas iš svarbiausių platesnės Europos reikalavimų ir

<...> būtina žmogaus teisių bei orumo stiprinimo priemonė“ (*Baigiamoji deklaracija*)<sup>4</sup>.

Pagrindinis Europos Tarybos valstybių narių išsipareigojimas yra susijęs su žmogaus teisėmis, demokratija ir teisine valstybe. Siekiamas tikslas – užtikrinti didesnę savo narių vienybę, siekiant apsaugoti jų idealus ir principus, „spartinti ekonominę ir socialinę pažangą“ (*Europos Tarybos statuto 1a str.*).

Moterų ir vyrų lygybė yra vienas pagrindinių Europos Tarybos išsipareigojimų, ypač svarbus socialinės sanglaudos strategijai. Todėl į lyčių lygybės klausimą stengiamasi atsižvelgti taikant visas socialinės politikos intervencines priemones.

*Lyčių aspekto integravimo strategija*<sup>5</sup>. Lyčių aspekto integravimo politinis diskursas siejamas su feministinio judėjimo atgimimu XX a. pabaigoje Vakarų Europoje ir JAV. Vienas iš pagrindinių globalaus feministinio judėjimo tikslų – pagerinti moterų padėtį visuomenėje. Feminizmo ideologijos šalininkams pirmiausia reikėjo paneigti nuostatą, kad egzistuojantys lyčių skirtumai yra biologiškai determinuoti. Iki XX a. aštuntojo dešimtmečio pradžios moterų padėtis dažniausiai buvo interpretuojama kaip „natūraliai“ sąlygota ar biologiškai nulemta, todėl neproblemiška, neverta mokslininkų dėmesio ir politinių pastangų. Svarbus konceptualus lūžis įvyko kartu su socialinio konstruktyvizmo pasireiškimu socialiniuose moksluose. Buvo suvokta, kad socialiniai santykiai tarp moterų ir vyrų negali būti nusakomi tik biologiniais ypatumais. Šiame kontekste *Rubin* (1975) pasiūlė *sex/gender* (angl.) dichotomiją biologiniams ir socialiniams lyčių aspektams atskirti.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Nauja socialinės sanglaudos strategija. Europos Taryba, CDCS, 2004 m. kovo 31 d.

<sup>5</sup> Reingardienė J. Lyčių lygybės strategija ir užimtumo politika Europos Sąjungoje, 2004.

<sup>6</sup> Terminas *gender* skiriasi nuo biologinio lyties apibrėžimo *sex* ir išreiškia socialinius vyrų ir moterų vaidmenis, socialinį jų elgesį, socialinius lūkesčius ir motyvus. *Gender* reikštų moterų ir vyrų lygių galimybių įgyvendinimą socialiniame ekonominiame gyvenime.

Politiniu lygmeniu reikėtų išskirti keletą teigiamų XX a. pabaigos lyčių lygybės sampratos kaitos tendencijų. Pirmasis pasiekimas susijęs su 1995 m. Jungtinių Tautų Pasauline moterų konferencija Pekine, kurioje didelis dėmesys buvo skirtas lyčių lygybės programų įvertinimui. Buvo pripažinta, kad ankstesnė strategija ir jos metodai, siekiant moterų ir vyrų lygybės, nebuvo veiksmingi, be to, ir pati lyčių lygybės kaip moterų ir vyrų vienuodų galimybių samprata yra ydinga. Ilgą laiką Europoje lyčių lygybė buvo apibrėžiama kaip vienodas traktavimas ar lygios teisės, tačiau ilgainiui pastebėta, kad tokia samprata tik sustiprina tradicinės lyčių tvarkos *status quo*, o ne ją transformuoja. Kitais žodžiais tariant, vyrų ir moterų lygių galimybių principo įtvirtinimas dar nereiškia, kad tikrovėje ta lygybė bus pasiekta. Imta kalbėti apie naujos sampratos ir metodo poreikį, kuris nuo to laiko vadinamas lyčių aspekto integravimo strategija (angl. *Gender Mainstreaming*).

Antrasis pasiekimas susijęs su 1997 m. Europos Bendrijos Amsterdamo sutartimi ir jos 13 straipsnyje numatytais įgaliojimais Ministrų Tarybai imtis „atitinkamų veiksmų“, kovojant su diskriminacija dėl lyties, rasės ar etninės kilmės, religijos ar tikėjimo, negalės, amžiaus ir seksualinės orientacijos. Šis straipsnis praplėtė Europos Komisijos įgaliojimus, jos kompetencijos ir politinės intervencijos ribas lyčių lygybės srityje, nes iki tol beveik keturis dešimtmečius ES lyčių lygybės politika buvo iš esmės orientuota tik į vienodo užmokesčio principo taikymą (1957 m. Romos sutarties 119 str.). Lyčių lygybės samprata ekonominiame sektoriuje praplečiama; dabar moterys gali tikėtis ne tik vienodo užmokesčio už vienodos vertės darbą, bet ir lygių galimybių darbo santykiuose apskritai. Dar daugiau, paskutiniame XX a. dešimtmetyje dėl Jungtinių Tautų didesnių galių suteikimo (angl. *empowerment*) strategijos įtakos Europos Komisijos požiūris į lyčių lygybę pamažu kinta, t. y. pripažįstamas poreikis subalansuoti moterų ir vyrų dalyvavimą sprendimų priėmimo procesuose visuose visuomenės lygmenyse. Lyčių aspektas pamažu integruojamas į

įvairius ES politinius procesus. Nors lyčių lygybės aspektai daugelyje sričių įgavo tik formalų pobūdį, ši XX a. pabaigos politinė intervencija moterų teisių srityje laikoma sėkmingiausia Europos Komisijos socialinės politikos sritimi.

Lyčių aspekto integravimo strategijos atspirties taškas – poreikis pakirsti struktūrinės lyčių nelygybės šaknis ir integruoti lygių galimybių aspektą į politinius procesus įvairiuose lygmenyse. Politikos ir institucijų organizacijos permodeliavimas turi paliesti visas socialinės gerovės sritis – švietimo sistemą, darbo rinką, socialinę politiką, viešąsias paslaugas ir t. t. Atitinkamai tradicinis vyro-šeimoms maitintojo, žmonos-namų šeiminkės vaidmenų modelis turi būti pakeičiamas nauju, lyčių lygybės įgyvendinimui palankesniu susitarimu. Tai iššūkis patriarchalinių santykių tvarkai, bandymas nuosekliai keisti visuomenėje įsigalėjusius stereotipus ir galios struktūras. Siūlomas naujas susitarimas tarp moterų ir vyrų – individualumo, nepriklausomybės ir lygiaverčio skirtingumo prielaida, remiantis kuriuo abi pusės vienodai dalytųsi ne tik viešosios sferos teikiamomis galimybėmis ir ištekliais, bet ir namų ūkio, ir vaikų priežiūros pareigomis.

1997 m. Amsterdamo sutartis moterų ir vyrų lygybę skelbia vienu pagrindinių Europos Bendrijos tikslu (2 str.), o 3 straipsnio 2 dalyje teigiama, kad visų rūšių veikloje, susijusioje su šiuo straipsniu, Bendrija siekia panaikinti moterų ir vyrų nelygybę, skatinti lyčių lygybę. 137 straipsnis įgalioja Ministrų Tarybą numatyti direktyvas dėl Bendrijos veiksmų stiprinant lyčių lygybę.

Ambicinga lyčių aspekto integravimo strategija privertė ES valstybes nares peržiūrėti savąsias politines moterų ir vyrų lygių galimybių nuostatas, užimtumo strategijas, socialinės gerovės sistemas, siūlomas skirtingas lyčių lygybės priemones. Unikalūs istoriniai ir sociokultūriniai veiksniai, skirtingos įvairių šalių socialinės gerovės ir užimtumo sistemos, įvairios diskusijos ir pasakutiniųjų dešimtmečių priemonės pakeitė ES šalių socialinę ir

užimtumo politiką, sukūrė savitą kiekvienos šalies lyčių lygybės sampratą ir priemones šiam tikslui pasiekti.

Kaip rodo atskirų šalių nacionalinės ataskaitos, lyčių aspekto integravimo strategijos samprata ir įgyvendinimas atskirose ES valstybėse narėse skiriasi. Vienose šalyse ji vis dar prilyginama lygioms teisėms, kitose siekiama vienodo dalyvavimo, trečiose atliekama politikos įgyvendinimo lyčių aspektu stebėseną ir poveikio lytims vertinimai ar net vykdomos valstybinių institucijų reformos. Bet kokiu atveju ši strategija – tai radikalus iššūkis visai patriarchalinei sistemai, kuri akivaizdžiai ar subtiliai priešinasi reformoms, nenorėdama pripažinti, kad ilgalaikiai moterims palankūs pokyčiai yra naudingi abiem lytims.

## Lyčių aspekto integravimo į biudžetą prielaidos

Valstybės biudžeto politika ir viešieji finansai priskiriami makroekonominėi politikai. Makroekonomika nagrinėja ekonomiką kaip visumą ir vartoja bendrą ekonomikos būklę atspindinčias sąvokas, tokias kaip bendrasis vidaus produktas (BVP), infliacija, nedarbas, valstybės biudžetas.

Ekonomikoje skiriamas privatus ir viešasis sektorius. Viešasis sektorius apima vyriausybės ir visų valdžios organų veiklą, įskaitant ir savivaldybės institucijas. Šis sektorius teikia paslaugas, vykdo išmokas savo socialiniams ir viešiesiems uždaviniams įgyvendinti. Privatus sektorius apima visus ekonominius sandorius, kuriuos atlieka tam tikri ir pelną orientuoti individai.

Moterų ir vyrų lyčių lygybės srityje dirbantys mokslininkai suartintai pabrėžia, kad analizė negali apsiriboti tik viešuoju ir privačiu sektoriais. Ekonominis-socialinis visuomenės paveikslas tampa išbaigtas tik tada, kai į jį įtraukiamas šeimos ekonomikos sektorius, kitaip dar vadinamas „reproduktyviuoju“, „namų ūkio“ ar „rūpybos“ sektoriumi. Šis sektorius apima veiklą, kurią dėl tradicinio socialinio vaidmens daugiausia atlieka moterys: tai vaikų priežiūra ir auklėjimas, maisto gaminimas, namų tvarkymas, senukų priežiūra, ligonių slaugymas, šeimos kultūrinio laisvalaikio ir poilsio organizavimas. Ši veikla neatspindima statistikoje, nes ji nelaikoma ekonominiu sandoriu ir yra neapmokama.

1995 m. Jungtinių Tautų plėtros programoje (angl. *United Nations Development Programme (UNDP)*) yra teigiama, kad moterų neapmokamas darbas pasaulyje sudaro 11 trilijonų JAV dolerių per

metus (įvertinta atsižvelgiant į to meto vidutinius atlyginimus)<sup>7</sup>. Taigi ypač svarbu pabrėžti, kad neapmokamas darbas sudaro nemažą nacionalinio turto – bendrojo vidaus produkto (BVP) – dalį. Be šio neapmokamo darbo negalėtų tinkamai veikti nei namų ūkio, nei „apmokama“ ekonomika, nes jis palaiko žmonių gyvybę, ugdo darbo jėgą viešajam ir privačiam sektoriui, skatina vaikų ateities galimybes.

Tačiau tradicinių pažiūrų ekonomistai tvirtina, kad nėra poreikio nagrinėti trečiąjį – šeimos ekonomikos – sektorių. Kaip išvalgiai pastebi Meksikos analizės ir tyrimų centro vadovė H. H. Balmori, dabartiniu metu vyraujanti ekonominė politika sudaro sąlygas susiformuoti tokiam individui, kurio elgsena yra racionali, savanau-diška ir orientuota į rinką. Jis tarytum neturi lyties, nepriklauso jokiai klasei, neturi amžiaus ar tautybės, gyvena atskirai nuo tam tikro istorinio, socialinio ir geografinio konteksto. Taigi skirtumai tarp vyrų ir moterų yra nepripažįstami remiantis prielaida, kad socialinė gerovė auga kartu su ekonomika, o politikos tikslai ir priemonės yra plačiai pritaikomi ir todėl lyties požiūriu yra neutralūs (angl. *gender neutral*). Tačiau faktiškai būtent dėl to, kad skirtumai tarp moterų ir vyrų nepripažįstami, makroekonomika tampa „lyčiai akla“ (angl. *gender blind*). Akivaizdus pavyzdys – minėtas neapmokamas moterų darbas namų ūkyje. Dėl vyraujančio ekonominio modelio valstybių biudžetai irgi paveldėjo „lyčiai aklus“ (angl. *gender blind*) modelius.

Kas yra valstybės biudžetas? Tai – techninė priemonė, kurioje atsispindi vyriausybės politiniai prioritetai, biudžete įvardijami finansine išraiška. Tai dokumentas, apimantis vyriausybės pajamas ir išlaidas, taigi kartu nurodantis ir jos nuostatas bei vertybes. Pirmajam klausimams spręsti skiriamas atitinkamas išteklių kiekis, įsivaizduojant, jog biudžetai formuojami neutraliu būdu, sie-

---

<sup>7</sup> Balmori H.H. Gender and Budgets. Overview Report, Bridge (development-gender), 2003.



kiant patenkinti visų visuomenės narių poreikius. Tačiau šios makroekonomikos koncepcijos visiškai nepaiso akivaizdžių skirtumų, kuriuos sąlygoja individo priklausomybė tam tikrai klasei, lyčiai, amžiaus kategorijai, rasei, tautybei, gyvenamajai vietai. Tokiu būdu ignoruojamas faktas, kad politika ir biudžetas skirtingai veikia skirtingas individų grupes.

Tokia skirtumų nepripažįstanti politika labiausiai paveikia skurdžiausius ir marginalius visuomenės sluoksnius, nes jie turi menką galią daryti įtaką biudžeto sudarymo sprendimams. Paprastai skurdžiųjų poreikiai tenkinami pasitelkiant įvairias prieš skurdą nukreiptas programas, mobiliąsias sveikatos apsaugos paslaugas ir kitas priemones, kurių galimybės iš esmės pakeisti esamą padėtį yra labai ribotos. Šios pastangos nepadedą išspręsti svarbiausių ekonominių ir socialinių problemų, sumažinti nelygybės – ji prasiskverbia į visus socialinius, ekonominius ir politinius santykius<sup>8</sup>.

Valstybės biudžetas, paveldėjęs „lyčiai aklus“ makroekonominius modelius, gali pasiūlyti galimybę panaikinti egzistuojančią lyčių nelygybę. Akivaizdu, kad valstybei tenka ypač svarbus vaidmuo aktyvinant įvairius visuomenės procesus. O metodika, vadinama „lyčių aspekto integravimu į biudžetą“, suteikia galimybę įvertinti, kiek yra reali vyriausybės politika, tiksliau, ar biudžeto išteklių paskirstymas atitinka viešai deklaruojamus antidiskriminacinius įsipareigojimus, prisiimtus nacionaliniu ir tarptautiniu lygmeniu<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Balmori H. H. Gender and Budgets. Overview Report, Bridge (development-gender), 2003.

<sup>9</sup> Ržanycina L. Lyčiai jautrus biudžetas: pirmoji patirtis Rusijoje, 2002.

## Lyčių aspekto integravimo į biudžetą samprata ir esmė

Lietuva, būdama ES nare, perima ir pripažįsta visas vertybes, kurios istoriškai ir tradiciškai susiformavo pažangiausiose Europos valstybėse. Viena fundamentaliausių iš jų yra lyčių lygybė, kurios suvokimas parodo šalies ir jos gyventojų kultūros lygį.

Nors Lietuvoje daug dėmesio skiriama lyčių lygybės teisiniam reglamentavimui, moterų ir vyrų lygių galimybių nuostatų įgyvendinimas susiduria su dideliais sunkumais. 2008 m. sukanka 10 metų, kai Lietuva pirmoji iš Vidurio ir Rytų Europos šalių priėmė Moterų ir vyrų lygių galimybių įstatymą; Lietuvos Respublikos Konstitucija ir kiti teisės aktai skelbia ir gina lyčių lygybę, draudžia diskriminaciją visose gyvenimo srityse. Tačiau nepaisant formalios pažangos teisinėje srityje, statistika ir gyvenimo tikrovė byloja apie didelę prarają tarp deklaruojamos ir faktinės lyčių (ne)lygybės.

Norėdama pateisinti save kaip visavertę senosios (tradicinės), o kartu ir moderniosios Europos šeimos narę, mūsų šalis turi ugdyti visuomenės sąmoningumą, atidumą ir pagarbą „kitokiam“, silpnesniam. Kartu būtų didinamas ir ekonomikos efektyvumas. Pagal naujausią ES koncepciją, efektyvi ekonomika yra ne ta, kuri orientuota tik į stiprų dalyvių, o ta, kurioje sau vietą randa kiekvienas visuomenės narys.

Viena iš svarbių priemonių, padedančių įgyvendinti lyčių lygių galimybių principą, yra lyčių aspekto integravimas į biudžetą arba lyčiai jautrus biudžeto (angl. *Gender Responsive Budget*) sudarymas. Įvairiose pasaulio valstybėse šis procesas jau tolokai pažengęs, turi savas ištakas, praktiką ir istoriją.

Lyčių nelygybė stipriai išsiskynijusi mūsų visuomenėje. Ją palaiko stereotipinis požiūris į vyrų ir moterų vaidmenis visuomenėje. Iš pirmo žvilgsnio ji lyg ir nematoma, tačiau užsienio šalių moksliniai tyrimai rodo, kad už lyčių nelygybę visuomenė sumoka nenutrūkstamu produktyvumo mažėjimu, lėtėjančia ekonomikos pažanga.

Siekdamos išspręsti lėtėjančios ekonomikos pažangos problemą, dauguma pasaulio valstybių vykdo LAIB. Įvairiuose šaltiniuose jis apibūdinamas nevienodai. Pavyzdžiui, *Debbie Budlender* LAIB apibrėžia kaip priemonę, užtikrinančią, kad valstybės biudžetas, jo vykdoma politika ir susijusios programos atitiktų individų, priklausančių skirtingoms socialinėms grupėms, poreikius ir interesus. Mokslininkė pabrėžia, kad LAIB nėra sudaromas atskirai moterims ir vyrams. Jo tikslas – nustatyti, kokie moterų ir vyrų poreikiai sutampa, kokie skiriasi. Ten, kur poreikiai skiriasi, lėšos turi būti perskirstomos. Šitaip galima suvienodinti visų piliečių galimybes, nepaisant, kokiai lyčiai jie priklauso.

Lyčių lygybės aspektas sudarant valstybės biudžetą yra labai svarbus, nes valstybės finansų sritis – tai ekonomikos plėtros pagrindas. 1995 m. priimtoje Pekino konferencijos platformoje teigiama, kad vyriausybės privalo imtis visokeriopų pastangų sistemingai tirti, kokią naudą valstybės sektorius atneša moterims, ir koreguoti biudžetą taip, kad jos turėtų lygias prieinamumo prie valstybės finansų teises. Atsižvelgiant į tai, daugelyje valstybių LAIB buvo įteisintas.

Civilizuotos rinkos ekonomikos šalys plačiai diegia lyčių aspekto integravimo strategiją, kuri apibrėžiama kaip politika, aktyviai integruojanti lyčių lygybės aspektą į „visas politikos sritis, visais lygmenimis ir visais etapais“<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Gender mainstreaming. Conceptual Framework, Methodology and Presentation of Good Practices. Strasbourg: Council of Europe, Directorate General of Human Rights, 2004.

Europos Tarybos pateiktame apibrėžime LAIB yra tiesiogiai siejamas su lyčių aspekto integravimo strategijos (angl. *Gender Mainstreaming*) taikymu biudžeto formavimo procese. Tai reiškia biudžeto įvertinimą per lyčių prizmę, įtraukiant moterų ir vyrų lygių galimybių aspektą į visus biudžeto proceso sudarymo etapus, ir pajamų bei išlaidų restruktūrizavimą siekiant skatinti lyčių lygybę.

Lyčių aspekto integravimo strategija – tai politinių procesų per-tvarkymas, tobulinimas, plėtra ir įvertinimas, siekiant įtraukti lyčių lygybės aspektą į visas politikos sritis visais lygiais ir visuose etapuose politiką formuojančių asmenų pagalba<sup>11</sup>.

*Apibendrinant įvairiuose šaltiniuose pateiktą sąvokos išaiškinimą ir atsižvelgiant į valstybės biudžeto sudarymo principus bei jo atliekamas funkcijas, tikslinga būtų pateikti tokį apibrėžimą: LAIB – tai šiuolaikinė socialinė technologija, nustatanti valstybės pajamų ir išlaidų struktūros įtaką moterų ir vyrų socialinei-ekonominei padėčiai bei iš to išplaukiančioms jų galimybėms, leidžianti vyriausybei savo politikoje diegti diferencijuotų interesų principą, atsižvelgiant į socialinius požymius. Pagrindinis LAIB tikslas – siekti išteklių paskirstymo, vadovaujantis lyčių lygybės principu<sup>12</sup>.*

Daugelyje pasaulio šalių yra plačiai vykdomos LAIB iniciatyvos (angl. *Gender Budget Initiatives*), kurių metu, pirma, atliekama valstybės biudžeto analizė siekiant iširti, ar pajamos ir išlaidos paskirstomos laikantis moterų ir vyrų lygių galimybių principo<sup>13</sup>. Kitaip

<sup>11</sup> Europos Tarybos apibrėžimas.

<sup>12</sup> Budlender D., Elson D., Hewitt G., Mukhopadhyay T. *Gender Budgets Make Cents (Understanding Gender Responsive Budgets)*. London: The Common Wealth's Secretariat, 2001.

<sup>13</sup> Balmori H. H. *Gender and Budgets. Overview Report*, Bridge (development-gender), 2003.

tariant, ši analizė padeda atskleisti valstybės biudžeto neefektyvumo priežastis, susietas su lyčių diskriminacija, leidžia efektyviau paskirstyti išlaidas, dažnai parodo valstybės pajamų didinimo galimybes strateginėje perspektyvoje<sup>14</sup>. Antra, LAIB sudaromas lygių galimybių nuostatas integruojant į biudžeto planavimo ir išteklių paskirstymo etapus<sup>15</sup>.

Pirmasis bandymas įgyvendinti LAIB buvo atliktas Australijoje 1984 m. 2001-aisiais Britų nacijų bendrijos šalys susumavo lyčių aspektus įvertinančios sudedamosios analizės nacionaliniame biudžete rezultatus. JAV nuo 1996 m. LAIB sudaromas nuolat.

Atkreiptinas dėmesys į tai, kad LAIB – nėra biudžetų sudarymas atskirai moterims ir vyrams. Tai biudžetas, atsižvelgiantis į valstybės pajamų bei išlaidų struktūros įtaką moterų ir vyrų socialinei bei ekonominei padėčiai, kurią parodo biudžeto išsipareigojimai. Šie išsipareigojimai glaudžiai susiję su vyriausybės ir savivaldybių priemonėmis, skirtomis moterų ir vyrų lygioms galimybėms įgyvendinti. LAIB apima:

- ekonominių išteklių paskirstymo analizę pagal lytis;
- visų ūkio šakų ir sektorių biudžeto išlaidų struktūros analizę pagal lytis;
- mokesčių sistemos analizę pagal lytis.

Barbadosė buvo atliktas tyrimas siekiant patikrinti egzaminų rezultatų ir išlaidų, skiriamų vienos lyties vaikų mokykloms, sąsajas. Tyrimas parodė, kad geresnių rezultatų pa-

<sup>14</sup> Rakauskienė O. G. Lietuvos valstybės finansai: lyčiai jautrus biudžetas, 2006.

<sup>15</sup> Balmori H. H. Gender and Budgets. Overview Report, Bridge (development-gender), 2003.

siekia merginų gimnazijose besimokančios studentės, palyginti su vaikinių gimnazijomis, nepaisant mažesnių išlaidų, kurios yra skiriamos merginų gimnazijoms.

Pagrindinis LAIB tikslas – nustatyti atotrūkį tarp politinių įsipareigojimų lyčių lygybės tikslams ir jų įgyvendinimui skiriamų išteklių siekiant užtikrinti, kad valstybės biudžeto pinigai būtų išleidžiami atsižvelgiant į abiejų lyčių poreikius. LAIB išsiskiria tuo, kad<sup>16</sup>:

- atlieka skirtingų lyčių poreikiams tenkinti skirtų išlaidų analizę (pvz., specialios programos vien tik moterų sąlygoms gerinti);
- įvertina lyčių požiūriu tendencingą išlaidų poveikį sektoriams ir paslaugoms;
- apžvelgia lygių galimybių politiką ir išteklių paskirstymą valstybės teikiamoms paslaugoms.

LAIB suteikia galimybę pamatyti, kokį poveikį moterims ir vyrams daro valstybės pajamų ir išlaidų formavimo politika. Šias iniciatyvas gali sudaryti skirtingi komponentai, jos gali skirtis įvairiose šalyse ir regionuose, atsižvelgiant į šalių socialinio ir politinio konteksto savitumus bei į šias iniciatyvas įgyvendinančių institucijų pobūdį. LAIB iniciatyvos, kurių imasi vyriausybės arba pilietinės visuomenės grupės, remiasi asignavimų įtakos ekonominėms bei socialinėms moterų ir vyrų galimybėms analize. Ši analizė nesūlo sudaryti atskirų biudžetų moterims ir nereikalauja, kad būtų padidintos išlaidos specialioms, tik moterų poreikius apimančioms programoms. LAIB iniciatyvomis valstybės biudžeto sudarymą ir įgyvendinimą siekiama susieti su lyčių analizės pritaikymu valstybės socialinėje ir ekonominėje politikoje. Kitų nelygybės formų – rasės, etninės kilmės, negalios, amžiaus – analizė galėtų papildyti

<sup>16</sup> Budlender D. Review of Gender Budget Initiatives. London: Community Agency for Social Enquiry, 2001.

LAIB iniciatyvas. Tačiau lyčių santykiai yra ir galios santykiai. Moterų ir vyrų galimybės turi būti užtikrintos visuose ekonominio, politinio, socialinio ir kultūrinio gyvenimo lygiuose, todėl lyčių analizei yra suteikiama pirmenybė. Lyčių analizė taip pat atskleidžia būdus, kuriais socialinę politiką formuojančios institucijos nesąmoningai įtvirtina moterų ir vyrų diskriminaciją, nors iš pažiūros jų veikla atrodo neutrali lyčių požiūriu.

## Lyčių lygybės analizės reikšmė sudarant valstybės biudžetą

Lyčių lygybės analizė – tai viena iš aktyviai besiplėtojančių moterų asociacijų veiklos krypčių, vadinamoji „etinė analizė“ – naujas įrankis viešojo sektoriaus veiklos stebėsenai atlikti.

Analizė pagal lytis atskleidžia valstybės biudžeto neefektyvumo priežastis, susietas su lyčių diskriminacija. Ji padeda veiksmingiau paskirstyti išlaidas ir dažnai parodo valstybės pajamų didinimo galimybes strateginėje perspektyvoje.

Pirmą kartą pasaulyje valstybės biudžeto pajamų ir išlaidų analizė lyčių lygybės aspektu buvo atlikta 1996 m. Australijoje, vėliau – Kanadoje, Didžiojoje Britanijoje, JAV. Plačiai imta taikyti ir ES valstybėse.

Finansų sistemos analizė lyčių lygybės aspektu taip pat nagrinėja moterų ir vyrų mokesčių naštos dydį, valstybės biudžeto pajamų paskirstymą pagal lytį. Ji leidžia nustatyti moterų ir vyrų padėties netolygumus valstybės pajamų bei išlaidų struktūroje, vartojimo ir investicijų srityse. Kadangi yra teigiama, jog vyrų ir moterų socialiniai motyvai bei lūkesčiai skiriasi, todėl egzistuoja vadinamoji lyčių asimetrija, iškraipymai ir atotrūkis (angl. *gender gap*), kurie socialiniu ir ekonominiu požiūriu reikalauja papildomos analizės<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Rakauskienė O. G. Makroekonominė politika: genderinis požiūris. – Viešoji politika ir administravimas, 2002, Nr. 3.



Lietuvoje mokesčių našta, tenkanti stambiajam verslui, kuriame dominuoja vyrai, yra kur kas mažesnė nei smulkiąjam ir vidutiniam verslui, kuriame koncentruojasi dauguma moterų. Taigi vyrams tenkanti mokesčių našta hipotetiškai yra mažesnė nei tenkanti moterims.

Sudarant biudžetą yra planuojamos pajamos bei išlaidos ir dauguma biudžeto išlaidų nėra specialiai nukreipiama savitiems moterų ar vyrų poreikiams tenkinti. Valstybiniuose biudžetuose apibrėžta, pavyzdžiui, kiek pajamų yra planuojama surinkti į biudžetą ir kokį pinigų kiekį numatoma išleisti įvairioms programoms finansuoti. Biudžetai, kuriuose atsižvelgiama į lyčių aspektus, apibrėžia ne tik planuojamas pajamas ir išlaidas. Jie įvertina ir poveikį moterims bei vyrams, kuris dažniausiai būna skirtingas. Pritaikius lyčių aspekto analizę valstybės biudžeto sudarymo procese, stengiamasi atsižvelgti į savitus moterų ir vyrų poreikius visose visuomenės gyvenimo srityse, mažinant moterų ir vyrų nelygybę, sąlygotą neadekvataus biudžeto išlaidų paskirstymo. Šiuose biudžetuose atsispindi vyriausybių išsipareigojimai įgyvendinti lyčių lygybės nuostatas visose valstybės valdymo bei visuomenės gyvenimo srityse, jie yra derinami su valstybės biudžetiniais išsipareigojimais visos šalies – jos ekonomikos, politikos, socialinės gerovės – mastu<sup>18</sup>.

Svarbu atkreipti dėmesį į tai, kad moterų judėjimu paskatintos ekonominės politikos korektyvos neapsiriboja vien mikroekonomikos sritimi. Jos išsiplečia ir makroekonominiu lygmeniu. Kai kurios moterų judėjimo lyderės siūlo atlikti tarptautinių finansinių institucijų analizę lyčių lygybės požiūriu. *Gita Sen* (2000) pasiūlė sukurti lyčių lygybės aspekto integravimo strategiją finansų ministerijų veiklai tirti. Pagal šį pasiūlymą efektyvus valsty-

<sup>18</sup> Bakker I. *The Strategic Silence (Gender and Economic Policy)*. Ottawa (Canada): The North-South Institute, 1994.

bės finansų naudojimas turi įvertinti moterų ir vyrų gyvenimo lygio skirtumus, atsižvelgti į namų „rūpybos ekonomiką“ ir lyčių vaidmenų pasiskirstymą, patikslinti moterų indėlį į BVP augimo rodiklius.

Tyrimus lyčių lygybės aspektais inicijuoja ir aktyviai remia: Jungtinėse Amerikos Valstijose – Pasaulio bankas, Tarptautinis valiutos fondas, Jungtinės Tautos, Tarptautinis plėtros tyrimų centras – IDRC (International Development Research Centr), UNDP (United Nations Development Programme) ir UNFEM (United Nations Development Fund for Women); Kanadoje – CIDA (Canadian International Development Agency); žinomos pasaulinės moterų organizacijos WID (Women in Development), WIDE (Women in Development Europe), WBI (Women’s Budget Initiative). Pavyzdžiui, Pasaulio bankas įvedė lyčių kriterijų kaip vieną iš pagrindinių ir būtinų sąlygų rengiant struktūrinės paramos programas (SAP – Structural Adjustment Programs), skirtas besiplėtojantioms ir rinkos ekonomiką kuriančioms šalims, kurios siekia stabilizuoti pagrindinius makroekonomikos rodiklius.

Pasaulyje gerai žinomi lyčių ekonomikos tyrimų centrai: Didžiojoje Britanijoje – Sasekso tarptautinės plėtros tyrimų institute, Kembridžo ir Oksfordo universitetuose, Londono ekonomikos ir politinių mokslų mokykloje; Amerikoje – Harvardo universiteto Tarptautinės plėtros institute; Vokietijoje – Hanoverio tarptautiniame moterų universitete.

Norint atlikti analizę, kuri būtina integruojant lyčių aspektą į biudžetą, valstybės išlaidose reikia išskirti ir ištirti tris kategorijas:

1. *Moterims ir vyrams skiriamos specifinės išlaidos.* Tai išlaidos specialioms moterų, vyrų, mergaičių, berniukų programoms finansuoti, pavyzdžiui, prostatos vėžio arba smurto prieš moteris mažinimo programoms.

2. *Išlaidos, kurios skatina lyčių lygybę valstybės tarnyboje ir valstybiniam sektoriuje.* Tai išlaidos, skiriamos lygioms galimybėms darbo rinkoje užtikrinti. Pavyzdžiui, programoms, kurios sudaro sąlygas lygiam moterų atstovavimui sprendimų priėmimo grandyse visuose ekonominiuose sektoriuose, arba kurios skatina lygaus darbo užmokesčio ir vienodų darbo sąlygų sudarymo moterims bei vyrams užtikrinimą. Šios programos skiriasi nuo tų, kurios siekia lygaus moterų ir vyrų skaičiaus įdarbinant įstaigoje ar organizacijoje, nes vienodas skaičius dar nereikia ir lygių galimybių bei sąlygų užtikrinimo. 100 darbuotojų turinčioje įmonėje 50 vyrų gali užimti vadovų ar vadybininkų postus, o 50 moterų dirbti sekretorėmis.
3. *Bendrosios ar einamosios išlaidos.* Jas sudaro į pirmas dvi kategorijas nepatenkančios išlaidos. Šios analizės tikslas – įvertinti skirtingą tam tikram sektoriui skirtų išlaidų poveikį moterims ir vyrams, mergaitėms ir berniukams. Tokią analizę labai apsunkina pagal lytį išskirtų duomenų ir informacijos trūkumas, tačiau ji yra pati svarbiausia, nes į šią kategoriją patenka 99 proc. valstybės biudžeto išlaidų.

Lietuvos valstybės biudžeto išlaidų analizė leidžia padaryti nelauktą išvadą – *valstybės biudžetas faktiškai yra sudarytas lyčių principu.* Labiausiai valstybės biudžeto išlaidų struktūroje remiamos veiklos yra krašto apsauga, valstybės valdymas, viešoji tvarka; taip pat pramonės šakos, orientuotos į eksportą (nafta ir jos perdirbimo produktai), transporto, energetikos paslaugų sektoriai ir pan., kuriuose dominuoja vyrai. Tuo tarpu švietimo, kultūros, sveikatos apsaugos, socialinės apsaugos sektoriai, kuriuose vyrauja moterys, iš biudžeto finansuojami likutiniu principu. Palyginus valstybės biudžeto išlaidų pokyčius 1999–2005 m. matyti, kad išlaidos „vyriškoms“ sritims didėja, o „moteriškoms“ – mažėja. Tai pati tendencija pastebima ir tiriant savivaldybių biudžetus. Tai parodo valstybės biudžeto finansavimo prioritetus – tai

*„vyriškos“ sritys. Savivaldybių veiklos sritys – „moteriškos“, ir jų finansavimas nėra prioritetas. Ilgesnio laikotarpio perspektyvoje toks prioritetas „surikiavimas“ neigiamai veikia ekonomikos augimą, valstybės pajamų didėjimą.*

Norint lyčių lygybės analizę integruoti į valstybės biudžeto formavimo procesą, rekomenduojama pasitelkti šias pagrindines priemones<sup>19</sup>:

1. Lyčių aspektus integruojančios politikos įvertinimas.
2. Pagal lytį išskirtų naudos gavėjų įvertinimas.
3. Pagal lytį išskirtų viešųjų išlaidų paskirstymo analizė.
4. Pagal lytį išskirtos mokesčių naštos ir apmokestinimo paskirstymo analizė.
5. Pagal lytį išskirta laiko panaudojimo poveikio biudžetui analizė.
6. Lyčiai jautrios ekonominės politikos vidutinės trukmės programos.
7. LAIB ataskaita.

Lyčių lygybės analizės naudojimas Lietuvos makroekonominėje politikoje leistų geriau spręsti makroekonomikos pusiausvyros, stabilaus ir subalansuoto ekonomikos augimo problemas. Lietuvoje yra priimtas Moterų ir vyrų lygių galimybių įstatymas (1998 m.), Valstybinės moterų ir vyrų lygių galimybių 2003–2004 ir 2005–2009 metų programos, tačiau stokojama sisteminio suvokimo apie ekonomikos plėtros lyčių lygybės aspektu strategiją, jos sąsajas su nacionaliniais ir globaliais socialiniais, ekonominiais,

<sup>19</sup> Budlender D., Elson D., Hewitt G., Mukhopadhyay T. Gender Budgets Make Cents (Understanding Gender Responsive Budgets). London: The Common Wealth's Secretariat, 2001.

demografiniais moterų ir vyrų padėties aspektais. Tokios strategijos parengimas Lietuvoje makro- ir mikrolygmenimis turėtų tapti vienu iš būtinausių valstybės ekonominės politikos tikslų, reikalaujantis rimto teorinio ir praktinio parengiamojo darbo. Lietuvai įstojus į ES, būtų tikslinga prisijungti prie pažangiausių socialinių ir ekonominių tyrimų, taikant lyčių lygybės analizės metodus makroekonomikos ir struktūrinių reformų srityje.

Taigi LAIB yra svarbus, geresnį ekonominių tikslų ir socialinių įsipareigojimų suderinamumą užtikrinantis mechanizmas. O lyčių lygybės analizė leidžia pagrįsti ir efektyviau paskirstyti valstybės išlaidas, tenkinant atskirų visuomenės grupių poreikius, kas ilgalaikėje perspektyvoje daro poveikį ir pajamų gavimui.

## Lyčių nelygybės ekonominės sąnaudos

Pastaruosius dešimt metų buvo nuolat pabėžiama, kad makroekonominė politika yra svarbi gerinant moterų gyvenimo lygį, didinant jų ekonominę galią. Makroekonominės politikos priemonės gali pagerinti arba pabloginti tam tikrų moterų grupių gyvenimo lygį, praplėsti arba susiaurinti atotrūkį tarp lyčių pajamų, skirtų sveikatos apsaugai, švietimui, socialinėms paslaugoms ir t. t. Be to, sustiprėjo supratimas, kad daugelyje visuomenės gyvenimo sričių lyčių nelygybė gali pabloginti makroekonominės politikos rezultatus. Pavyzdžiui, ekonominės reformos, stabdančios įvairias iniciatyvas, skirtas moterų padėčiai palengvinti ar pagerinti, gali sumažinti moterų darbo našumą ar jų sukuriamos produkcijos gamybos apimtį, o galimybių naudotis švietimo ir lavinimosi paslaugomis apribojimas – jų žmogiškojo potencialo augimą.

Afrikoje atliktas žemės ūkio našumo tyrimas parodė, kad sumažinus lyčių nelygybę gerokai išaugtų žemės ūkio pelningumas. Pavyzdžiui, Kenijos ūkininkams suteikus tokį patį žemės ūkio naudmenų kiekį bei išsilavinimą, kokį turi ūkininkai vyrai, žemės ūkio pelningumas, sukurtas ūkininkų moterų, padidėtų 20 procentų.

Įvairiuose visuomenės bei valdančiuose sluoksniuose vis aiškiau įsisąmoninama, kad lyčių nelygybė ekonominiu požiūriu yra neefektyvi. Ji reikalauja daug sąnaudų, o tai sąlygoja žemesnę gamybos našumą, suvaržytą žmogiškųjų išteklių vystymąsi, sutrumpėjusį laisvalaikį, pablogėjusią visuomenės gerovę. Ir priešingai,

moterų visavertė ekonominė galia sudarytų galimybes siekti didesnio gamybos našumo, gerinti žmoniškųjų išteklių kokybę, mažinti socialines įtampas, kelti visuomenės gerovę.

Ekonominio augimo bei išsilavinimo tyrimai rodo, kad nenoras investuoti į mergaičių, jaunimo ir suaugusių moterų išsilavinimą gerokai sumažina bendrąjį nacionalinį produktą (BNP). Visoms kitoms sąlygoms ir galimybėms esant lygioms, šalyse, kuriose priėmimo į pradinės bei vidurines mokyklas santykis tarp moterų ir vyrų yra mažesnis nei 0,75, tikėtina, kad BNP bus apie 25 proc. mažesnis nei šalyse, kuriose minėtas santykis tarp skirtingų lyčių asmenų švietimo srityje yra mažesnis.

Tiriant lyčių nelygybę darbo rinkoje yra įrodyta, kad panaikinus lyčių diskriminaciją užimtumo, darbo užmokesčio, socialinių išmokų bei kitokių garantijų srityse, padidėtų ne tik moterų atlyginimai, bet ir nacionalinių biudžetų pajamos.

Tyrimai parodė, kad jeigu Lotynų Amerikoje būtų panaikinta lyčių nelygybė darbo rinkoje, ne tik moterų darbo užmokestis išaugtų 50 proc., bet ir nacionalinės gamybos apimtys padidėtų 5 procentais.

Lyčių nelygybė taip pat mažina kiekvienos kitos kartos produktyvumą. Pasaulio banko ekspertų pranešimuose yra pateikiama įrodymų, kad moterų gerovės augimas sąlygoja gamybinius ir našumo pasiekimus ateityje. Tikimybė, kad vaikai įgis bent jau pradinį išsilavinimą, didėja kylant motinos išsilavinimo lygiui, o papildomos moters pajamos daro didesnę teigiamą poveikį namų ūkių investicijoms į geresnes maitinimosi, sveikatos apsaugos, išsilavinimo bei gyvenimo sąlygas negu papildomos pajamos, kurias gauna vyrai. Tyrimai taip pat parodė, kad lyčių nelygybė var-

žo teigiamą pasiūlos augimą, naudojant struktūrines reguliavimo priemones.

Kai pasėlių kainos išauga, ekonomistai tikisi, kad ūkininkai stengsis jų auginti daugiau, tačiau jeigu visos pajamos sutelkiamos ūkininkų vyrų rankose, ūkininkės moterys neturės jokios paskatos auginti daugiau žemės ūkio produkcijos. Netgi jeigu tam tikra pinigų dalis ir pasiektų ūkininkų moterų rankas, tikėtina, kad jos dėl laiko stokos neįstengtų išauginti rinkai daugiau pasėlių, kadangi jų užimtumas namų ūkyje užima didžiąją dalį jų laisvo nuo darbo laiko, dirbant šeimai ir namų ūkiui naudingus darbus (ap rūpinant šeimą, prižiūrint vaikus ir t. t.).

Moterų darbo (tiek namuose, tiek už jo ribų) laiko našta yra didelis šalies ekonominio bei socialinio vystymosi ir augimo trukdis bei apribojimas. Moterys yra pereikvotas šalies, taip pat ir šeimos išteklius. Nauda sumažinus šį su lyčių nelygybe susijusį ekonomikos augimo suvaržymą, būtų labai didžiulė.

Tanzanijoje atlikti tyrimai parodė, kad panaikinus tokius trukdžius, smulkių kavos pupelių ar bananų augintojų bendruomenėje namų ūkių grynosios pajamos padidėtų 10 proc., darbo našumas – 15 proc., o kapitalo produktyvumas – 44 procentais.

Tačiau tai, jog apie lyčių lygybę kalbama kaip apie ekonomikos efektyvumą lemiantį veiksni, nėra priežastis apie moteris kalbėti tiesiog kaip apie išteklių ar priemonę didesniai produktyvumui bei augimui pasiekti. Priešingai, kai moterys valdo savo ar šeimos išteklius, atnešama daugiau naudos visai visuomenei, tačiau jeigu lyčių nelygybė išlieka, besitęsiantys nuostoliai visai visuomenei tik didėja.



## Ekonominė nauda šaliai integruojant lyčių lygybės aspektą į valstybės biudžetą

Makroekonominė politika gali padidinti, sumažinti arba neturėti įtakos praradimams, kuriuos sukelia visuomenėje egzistuojanti lyčių nelygybė. Tai gali vykti tiek tiesiogiai, tiek netiesiogiai. Pasielkę ankstesnius pavyzdžius paaiškinsime, kaip pasirenkant veiksmus, kurie sumažina arba padidina lyčių nelygybę, tai gali atsitikti.

*Darbo ir gamybos našumas.* Makroekonominės politikos priemonės gali padidinti darbo ir gamybos našumą, suteikiant didesnę žemės ūkio naudmenų kiekį, sudarant didesnes galimybes moterims įgyti išsilavinimą, arba jį sumažinti, suteikiant mažesnę žemės ūkio naudmenų kiekį, apribojant galimybes moterims įgyti išsilavinimą. Darbo ir gamybos našumas gali padidėti naudojant tiesiogines priemones, pavyzdžiui, padidinant valstybės išlaidas moterims pradiniam bei viduriniam išsilavinimui įgyti, kreditams ir subsidijoms gauti. Jis gali padidėti naudojant ir netiesiogines priemones, pavyzdžiui, jeigu dėl tam tikros makroekonominės politikos būtų padidintos namų ūkių pajamos, kurios sudarytų galimybę mergaitėms įgyti tokį patį išsilavinimo lygį kaip ir berniukams, arba būtų skirta daugiau dėmesio, pavyzdžiui, vandens, elektros, sanitarijos aprūpinimo fizinei infrastruktūrai gerinti, kas sutaupytų didelę dalį suaugusių moterų darbo namuose laiko, kurį būtų galima skirti naujiems gebėjimams įsisavinti.

Vis dėlto makroekonominės politikos priemonės gali sąlygoti ir darbo bei gamybos našumo mažėjimą, neskiriant papildom-

mų išteklių moterų išsilavinimo bei įgūdžių lygiui padidinti. Darbo ir gamybos našumo mažėjimą tiesiogiai galėtų sukelti valstybės išlaidų išsilavinimui mažinimas, kreditų įsigijimo sąlygų apribojimas, įvairių subsidijų panaikinimas. Netiesiogiai darbo ir gamybos našumo mažėjimą galėtų paveikti valstybės politika, kuri sąlygotų namų ūkių pajamų mažėjimą, o jis susiaurintų bei apribotų šeimų pasiryžimą ir jų galimybes suteikti išsilavinimą mergaitėms, arba būtų skirtas mažesnis dėmesys, pavyzdžiui, vandens, elektros, sanitarijos aprūpinimo fizinei infrastruktūrai gerinti, kas padidintų suaugusių moterų darbo namuose laiko našta, laiko, kurį būtų galima skirti naujiems gebėjimams įsisavinti.

*Lyčių skirtumai išsilavinimo srityje.* Makroekonominės politikos priemonės taip pat gali daryti įtaką ir bendrojo nacionalinio produkto mažėjimui, jei jos padidina atskirtį tarp lyčių švietimo sistemoje. Tai gali atsitikti, tiesiogiai sumažinus finansavimą švietimo sistemai, arba netiesiogiai, taikant priemones, kurios didina namų ūkių skurdą. Taip pat nacionalinio produkto mažėjimas gali būti pristabdytas, jeigu makroekonominės politikos priemonės skatina išlaidų švietimo sistemai didėjimą, ypač pradiniam išsilavinimui įgyti, ir tuo pačiu metu taiko priemones, kurios mažina namų ūkių skurdą, kuris dažniausiai nulemia mažesnę mergaičių skaičių mokyklose.

*Lyčių nelygybė darbo rinkoje.* Makroekonominės politikos priemonės gali sumažinti lyčių nelygybę darbo rinkoje tiesiogiai – išplečiant galimybes moterims įsidarbinti valstybinio sektoriaus institucijose, kadangi lyčių nelygybė įsidarbinant valstybės įstaigose dažniausiai yra mažesnė nei privačiame sektoriuje, arba panaikinant skirtumus tarp moterų ir vyrų darbo užmokesčio, darbo sąlygų ir galimybių įsi-

darbinti, taikant įvairias užimtumo gerinimo priemones. Makroekonominės politikos priemonės gali sumažinti lyčių nelygybę darbo rinkoje ir netiesiogiai – taikant įvairias ekonomikos augimą skatinančias priemones, kurios prisideda prie didesnio skaičiaus darbo vietų moterims sukūrimo (pvz., aprangos ar elektronikos prekių pramonės išplėtimas). Tačiau labai svarbu, kad taikant įvairias makroekonominės šalies ekonomikos augimą skatinančias priemones būtų atkreiptas dėmesys, jog skirtumai bendroje moterų darbo – apmokamo ir neapmokamo (namų ūkyje) – naštoje nebūtų didinami tuo pačiu metu.

*Pasiūlos kitimas naudojant struktūrines reguliavimo priemones.* Makroekonominės politikos priemonės gali labiau suintensyvinti nei palengvinti būdus, kuriais lyčių nelygybė suvaržo moterų gebėjimus didinti gamybos našumą, atsižvelgiant į taikomas struktūrines reguliavimo priemones. Lyčių nelygybė gali apriboti pasiūlos kitimą (gamybos apimčių pokyčius), jeigu moterys turi labai mažai laisvo nuo darbo (įskaitant ir darbą namuose) laiko, nes jos atsakingos už valgio gaminimą, šeimos materialinį aprūpinimą, vaikų priežiūrą ir t. t. Tokie apribojimai gali būti padidinti tiesiogiai, jeigu makroekonominės politikos priemonės padidintų valstybės teikiamų socialinių ir infrastruktūrinių paslaugų apribojimus, kurie padidina moterų darbo bei jų laiko našą dirbant neapmokamą darbą namuose. Tie apribojimai taip pat būtų suintensyvinti netiesiogiai, jeigu makroekonominės politikos priemonės sumažintų saugumą ir struktūrinius pokyčius, nuo kurių šeimos yra labai priklausomos.

Šie pavyzdžiai rodo ypatingą makroekonominių politikos priemonių analizės svarbą: ar jos padidina, ar sumažina lyčių nelygybės sąlygojamas visuomenės sąnaudas. Analizuojant yra akivaiz-

du, kad visuomenė, valstybė, jos ekonomika laimi, jeigu makroekonominėmis politikos priemonėmis sumažinama arba visiškai panaikinama lyčių nelygybė. Panaikinus moterų ir vyrų nelygybę:

1. Padidėtų prekių ir paslaugų gamybos apimtys.
2. Pailgėtų poilsio nuo darbo (laisvalaikio) laikas.
3. Padidėtų galimybės gyventi visavertį, laimingą gyvenimą (dėl pagerėjusios sveikatos, ilgūdžių bei gebėjimų įgijimo ir panaudojimo, atsivėrusių galimybių dalyvauti priimant sprendimus ir pan.).
4. Labiau būtų apsaugota gamta, sumažėtų jos išteklių naudojimas.



LYČIŲ ASPEKTO  
INTEGRAVIMO  
Į BIUDŽETĄ  
METODOLOGIJA

## Makroekonominė politika ir nacionalinis biudžetas lyčių lygybės aspektu<sup>20</sup>

Makroekonominė politika vertinama pagal šiuos rodiklius: bendrąjį nacionalinį produktą, eksportą, importą, santaupas, investicijas, valstybės biudžeto išlaidas prekėms ir paslaugoms, pajamų perskirstymą, valstybės biudžeto pajamas (nuo piliečių mokesčių ir pan.). Makroekonominė politika dažniausiai stengiasi nukreipti vientisą valstybės ekonomiką darnaus vystymosi ir įplaukų (visiškas užimtumas, pajamų kilimas, stabilios kainos ir pan.) augimo linkme. Tačiau pažanga nebus tvari, jeigu mokėjimų ir nacionalinio biudžeto balansas sunkiai dorosis su trūkumais, todėl didelis dėmesys skiriamas nacionalinio biudžeto pajamų ir išlaidų skirtumo, infliacijos, nedarbo, ekonomikos augimo rodiklių analizei.

Vyrauja nuostata, kad makroekonominė politika neturi rūpintis socialinės raidos klausimais. Manoma, kad skurdo ir nelygybės problemos išsprendžiamos savime gerėjant makroekonominiams rodikliams, klestint nacionalinei ekonomikai. Tačiau patys savime minėti veiksniai nepanaikina socialinės atskirties, neužtikrina visuomenės gerovės kilimo. Todėl siekiant mažinti skurdą ir nelygybę, įskaitant lyčių nelygybę, šiuos aspektus būtina tiesiogiai įtraukti į bendrąsias makroekonominės politikos gerinimo programas.

---

<sup>20</sup> Jacobsen Joyce P. *The Economics of Gender*. Cambridge, Massachusetts, USA; Oxford, UK: BLACKWELL, 1994.

Yra 4 pagrindinės makroekonominės politikos kryptys:

1. Monetarinė politika (valiutos kurso, pinigų pasiūlos, palūkanų normos politika).
2. Fiskalinė politika (valstybės pajamų – mokesčių ir valstybės išlaidų politika).
3. Užsienio prekybos ir užsienio investicijų politika.
4. Gyventojų pajamų politika (makrolygyje).

Šios skirtingo pobūdžio makroekonominės politikos kartu su stabilizacijos, struktūrinių reguliavimų ir ekonomikos restruktūrizavimo programomis naudojamos šalinti sunkumams, su kuriais susiduria valstybės dėl kintančių tarptautinių investavimo ir gamybos modelių.

Fiskalinė politika teikia daugiausia galimybių integruoti lyčių aspekto analizę sudarant valstybės biudžetą.

Yra keletas fiskalinės politikos įrankių, kuriuos būtų galima sugrupuoti kaip biudžeto pajamų ir išlaidų įrankius:

1. Fiskalinės politikos biudžeto pajamų įrankiai: mokesčiai (pvz., pajamų, išlaidų (pvz., pridėtinės vertės), turto, nuosavybės, kapitalo pajamų, paveldėjimo, žemės ir kt.), importo tarifai, kitos rinkliavos (pvz., komunaliniai mokesčiai, išlaidos sveikatos apsaugai, išsilavinimui ir kt.).
2. Fiskalinės politikos biudžeto išlaidų įrankiai: įvairios socialinės išmokos ir kiti transferai (pvz., pensijos, nedarbo, motinystės (vaiko auginimo) pašalpos), subsidijos (pvz., maisto, eksporto), paslaugos (pvz., sveikatos, visuomenės apsaugos, išsilavinimo, susisiekiimo, kelių ir kt.).

Visi šie įrankiai numatomi kiekvienais metais rengiamame nacionaliniame biudžete, kuriame nustatomi ateinančių metų mokes-



čių surinkimo ir išlaidų planai. Jei biudžeto išlaidos viršija pajamas, susidaro biudžeto deficitas, jei pajamos didesnės už išlaidas, susidaro biudžeto perteklius. Kartu su metų biudžetu dažniausiai pateikiamos ir praėjusių metų biudžeto vykdymo ir makroekonominių priemonių įgyvendinimo apžvalgos, biudžeto vykdymo bei makroekonominių priemonių taikymo ateinančiais metais planai, kurie detalizuojami vidutinio laikotarpio išlaidų bendrosiose programose. Šalių, kurios vykdo stabilizacijos ar struktūrinių pertvarkymų programas, vidutinio laikotarpio išlaidų bendrosios programos siejasi su pagrindiniais strateginiais dokumentais.

Biudžetas pateikiamas kaip lyčių požiūriu neutralus politikos įrankis. Jį sudaro skirtingos finansinės dalys: tarpinės ir galutinės pajamos bei išlaidos, numatomas tikėtinas biudžeto perviršis arba deficitas. Jame nėra minimi nei vyrai, nei moterys. Tačiau nuomonė, jog biudžetai yra nešališki lyčių požiūriu, turėtų būti vertinama kaip „aklumas“, nes ignoruoja socialiai sąlygotus moterų ir vyrų vaidmenų skirtumus, „nepastebi“ skirtingo pajamų ir išlaidų poveikio šalies moterims ir vyrams.

„Aklumas lyčių požiūriu“ atsiskleidžia įvairiose valstybės programose, statistiniuose tyrimuose ir leidiniuose, kurie naudojami sudarant valstybės biudžetą. Jie nepripažįsta, kad:

1. Moterų indėlis į šalies ekonomiką yra nuvertintas dėl šališkos rinkos bei teisingų ir pakankamų statistinių duomenų trūkumo.
2. Egzistuoja „neapmokama“ ekonomika (kitaip dar vadinama „namų ūkių“, „socialinės reprodukcijos“, „reprodukcinė“ ir pan.), kurioje didžiąją dalį darbų atlieka moterys, tuo pačiu išlikdamos valstybės darbo jėgos ir socialinio kapitalo (kaimyninių bendruomenių, formalių ir neformalių visuomeninių, savanoriškų bei kitokių organizacijų) dalimi, o jų atliekamas neapmokamas darbas yra viena iš esminių paslaugų „apmokamoje“ ekonomikoje.

3. Bendros produkcijos, santaupų, investicijų, importo ir eksporto parametrai „apmokamoje“ ekonomikoje jautriai reaguoja į skirtingus santykių bei išteklių paskirstymo tarp lyčių modelius.

Valstybės, siekiančios užtikrinti lyčių lygybę visose srityse, o ypač valstybės ekonominėje politikoje, visų pirma turėtų prisiimti atsakomybę už socialinės infrastruktūros sukūrimą, nors tai dažnai prieštarauja privataus sektoriaus interesams. *Y. E. Stiglitz* teigė, kad svarbiausia visų vyriausybių funkcija yra finansinės, fizinės, technologinės, švietimo, aplinkos apsaugos ir socialinės infrastruktūros sukūrimas pačia plačiausiaja prasme. Tačiau besivystančios ar pereinamojo laikotarpio ekonomikos valstybės šioms sritims turėtų skirti dar daugiau dėmesio, nes tokiose šalyse rinkos žlugimas yra labiau tikėtinas nei išsivysčiusiose valstybėse<sup>21</sup>.

Žmogiškieji, finansiniai ir instituciniai ištekliai dažniausiai yra riboti, ypač besivystančiose ar pereinamojo laikotarpio ekonomikos šalyse, todėl formuojant darnaus vystymosi strategijas svarbu atsižvelgti tiek į šalyje vyraujančius standartus, tiek į vyriausybės poveikio ribas. Todėl svarbu suderinti vyriausybės bei rinkos stipriąsias ir silpnąsias vietas, atrasti būdų, kaip jos galėtų papildyti viena kitą. Toks pragmatiškas požiūris turėtų būti įtvirtintas bendroje valstybės programoje, kuri apibrėžtų specifinius jos poreikius ir vyriausybės vaidmenį formuojant bei skatinant socialiai atsakingos politikos įgyvendinimą konkrečiame politiniame ir ekonominiame kontekste.

Tvirta, teisinga ir logiška makroekonominė politika – būtinas pagrindas greitai ir darniai ekonomikos raidai. Tačiau socialinių investicijų (pirminės sveikatos apsaugos, švietimo bei kitų esminių valstybės teikiamų paslaugų) perdavimas laisvajai rinkai – tai

---

<sup>21</sup> Stiglitz Y.E. *Globalization and Its Discontents*. New York, London: Norton and Company, 2002.

tolygu perdavimui likimo valiai – valstybei gali labai brangiai kainuoti tiek socialine, tiek ekonomine prasme. Vis daugiau ekonomistų ir politikų sutaria, kad ekonomikos augimas yra svarbi, bet nepakankama sąlyga skurdui mažinti. Išteklių paskirstymas visuomenėje glaudžiai siejasi su tuo, kokią įtaką valstybės ekonomikos augimas daro skurdui. Todėl ypač svarbi yra vyriausybės parengta valstybės kovos su nelygybe strategija.

Valstybės kišimasis į rinką reikalingas tam, kad būtų užtikrintas dviejų tikslų – lygybės ir ekonomikos efektyvumo – įgyvendinimas. Tai rodo, jog įvairaus pobūdžio, taigi ir lyčių, nelygybė ne tik lėtina valstybės ekonomikos augimą, bet didina ir socialines bei politines sąnaudas. Suvokimas, kad valstybės išlaidų paskirstymo klausimai yra svarbūs priimant sprendimus dėl skurdo ir nelygybės mažinimo, paskatino tarptautines organizacijas ir daugelį valstybių siekti darnaus vystymosi tikslų, valstybės biudžeto išlaidas perskirstant atskirties bei neturtingoms visuomenės grupėms. Tačiau gaila, kad skambūs pareiškimai be išipareigojimų vis dar kertasi su realios politikos įgyvendinimu. LAIB galėtų tapti veiksmingu įrankiu šiam atotrūkiui sumažinti.

Į valstybės finansų valdymą vis dažniau integruojami darnaus vystymosi prioritetai, ypač tie, kurie susiję su socialinės atskirties mažinimu, žmogiškųjų išteklių ugdymu, skurdo šalinimu. Tai pasireiškia biudžetui keliamais reikalavimais dėl fiskalinio apdairumo, valstybės ekonominio augimo ir politinio realizmo. Visi šie reikalavimai svarbūs, bet sunkiai įgyvendinami, nes daug pastangų reikalaujantys sprendimai turi būti priimti derinant konkuruojančius skirtingų socialinių prioritetų poreikius ir ribotus jų finansavimo išteklius. Todėl norint pasiekti įvairias socialinės atskirties ar rizikos grupes, pats efektyviausias būdas sąnaudų prasme būtų tikslinis išlaidų perskirstymas. Tai reikštų valstybės išteklių koncentravimą pažeidžiamiausių visuomenės grupių poreikiams tenkinti. Iniciatyvos, skirtos LAIB, taip pat prisidėtų prie efektyvesnės strategijos parengimo, tinkamesnio tikslinio išlaidų perskirstymo, sukurtų pagrindą išsamesnei vyrų ir moterų padėties analizei planuojant biudžetą.

## Priemonės biudžeto analizei lyčių lygybės aspektu<sup>22</sup>

Pasaulio mastu įgyvendintos LAIB iniciatyvos atskleidė didelę požiūrių, bei būdų šiam tikslui pasiekti įvairovę, nes lyčių aspektų integravimas į biudžetą turi atitikti savitas galimybes ir aplinkybes, su kuriomis susiduria konkreti šalis, siekdama lygių galimybių įgyvendinimo. Biudžetų sudarymo procesai įvairiose šalyse skiriasi. Kiekviena valstybė turi skirtingas biudžetų sudarymo procedūras, laiko planus bei sprendimo priėmimo procesus. Gali skirtis ne tik vienos valstybės ministerijų, bet ir nacionalinės, regioninės ar vietos valdžios institucijų biudžetų sudarymo procedūros. Vienose valstybėse biudžetą sudaro išskirtinai finansų ekspertai, kitose į parengiamąjį planavimo etapą aktyviai įtraukiami ir parlamento nariai ar pilietinės visuomenės atstovai. Tai reiškia, jog nėra vieningo LAIB metodo. Žemiau pateikiami efektyviausi LAIB sudarymo metodai:

Nacionalinio biudžeto sudarymas apima šiuos tris sprendimų priėmimo etapus:

1. Skirtingus valstybės prioritetus numatančios ir jungiančios makroekonominės strategijos analizė, kuri atsako į klausimus, ar galutinis suformuotas biudžetas yra perteklinis, ar deficitinis, ar vidutinio laikotarpio ekonomi-

<sup>22</sup> Budlender D., Elson D., Hewitt G., Mukhopadhyay T.: Gender Budgets Make Cents (Understanding Gender Responsive Budgets). London: The Common Wealth's Secretariat, 2001.

nės politikos bendrosios programos užtikrina šalies ir ekonomikos darną bei tvarumą.

2. Nacionalinio biudžeto pajamų ir išlaidų sandaros analizė, kuri atsako į klausimą, ar biudžeto išlaidų ir mokesčių priemonių derinys yra atitinkamas bei optimalus.
3. Paslaugų teikimo efektyvumo analizė, kuri atsako į klausimą, ar valstybinis sektorius teikia pakankamą kiekį kokybiškų paslaugų juridiniams asmenims, šeimoms ir bendruomenėms.

Lyčių aspekto integravimui į nacionalinį biudžetą ir į tris anksčiau išvardytus sprendimo priėmimo etapus pasitelkiamos kelios priemonės. Atsižvelgiant į kiekvienos šalies tradicijas ir susiklosčiusias aplinkybes jos gali būti naudojamos atskirai arba pasitelktos įvairios jų kombinacijos. Paprasčiausia atlikti paslaugų teikimo efektyvumo ir biudžeto išlaidų analizę, tačiau gali būti naudojamos ir mokestinės ar su bendra ekonomine strategija susijusios priemonės. Išsami lyčių aspekto integravimo į nacionalinio biudžeto sudarymą strategija turėtų aprėpti keletą įrankių. Jie turėtų būti pasitelkiami rengiant LAIB ataskaitą ir lyčių aspektus integruojančią vidutinio laikotarpio ekonominės politikos bendrąją programą. Šias iniciatyvas galėtų papildyti *lyčių valdymo sistema*. Tačiau net ir atskirai viena nuo kitos naudojamos priemonės gali atnešti nemažai teigiamų pokyčių<sup>23</sup>.

Toliau išvardyti lyčių aspekto integravimo į nacionalinio šalies biudžeto sudarymą metodai labiausiai susiję su nacionalinių biudžetų išlaidomis. Tačiau taikant šiuos metodus taip pat patartina atlikti tyrimus, susijusius su biudžeto pajamų formavimo priemonėmis, – transferiniais mokėjimais ir vartotojų mokesčiais.

---

<sup>23</sup> The Economics of Equal Opportunities. Edited by Jane Humphries, Jill Rubery. University of Cambridge, 1995. – 435 p.

## Lyčiai jautrios politikos įvertinimas<sup>24</sup>

Tai – analitinis požiūris ieškant atsakymo į klausimą, kaip politika ir išteklių, skirti tai politikai įgyvendinti, mažina moterų ir vyrų nelygybę arba ją skatina. Be jo lyčių lygybės aspekto neįmanoma integruoti į biudžeto sudarymo procesą. Šis analitinis požiūris nurodo ryšį tarp politikos ir išteklių paskirstymo, atspindinčio naują požiūrį planuojant bei sudarant biudžetus. Į lyčių aspektus atsižvelgiančios politikos įvertinimas ir lyčių nelygybės analizės įrankiai, kuriuos naudoja dauguma ES valstybių, yra panašūs. Skirtumas tik tas, jog be politikos šis įvertinimas tiria ir biudžeto išlaidas.

Pavyzdžiui, Pietų Afrikos Respublikos vyriausybės žemės reformos programa yra sparčiai vykdoma – kaskart skiriamas vis didesnis finansavimas visoms su ja susijusioms sritims: nuo kompensacijų žemės savininkams iki smulkių finansinių programų. Tačiau moterų galimybės įsigyti žemės, turėti pakankamai finansinių išteklių jai įdirbti smarkiai apribotos įvairių teisinių suvaržymų, pavyzdžiui, draudimas moterims nuosavybės teise valdyti žemę ir sudaryti sutartis. Moterys, nuosavybės teise valdančios žemę, dažniausiai turi gerokai mažesnius plotus su prasta drėkinimo sistema, o jų vadovaujami namų ūkiai dažniausiai neturi oficialaus darbo užmokesčio ar kitokio pajamų šaltinio. Todėl moterys turi daug mažiau galimybių pasinaudoti šios reformos teikiama nauda ir su ja susijusiomis finansinėmis dotacijomis. Tarptautinių ir vietos organizacijų pastangomis atliktų biudžeto išlaidų ir minėtos reformos analizės išvados paskatino Pietų Afrikos Respublikos žemės reikalų departamentą imtis priemonių. Jis lyčių lygybės aspektus pradėjo integruoti į stebėsenos bei vertinimo sistemas ir ėmė šviesti darbuotojus lyčių lygybės nuostatų įgyvendinimo klausimais.

<sup>24</sup> Neuhold B. Observations and Demands from a Gender Perspective. United Nations Conference on „Financing for Development“, 2002.

Toliau pateikiama viešųjų išlaidų paskirstymo pagal lytį analizė. Ji negali būti pritaikyta kai kurių rūšių išlaidoms, nes tam tikromis valstybės teikiamomis paslaugomis naudojamos ne individualiai, bet kolektyviai. Pavyzdžiui, dauguma paslaugų, kurias teikia pramonės, transporto ir energetikos ministerijos, nėra naudojamos individualiai, todėl ir suteiktų paslaugų išlaidų kiekvienam individui ar suteiktų paslaugų vienetų skaičiaus bei jo įkainio, kaip reikalauja viešųjų išlaidų paskirstymo analizė, apskaičiuoti neįmanoma. Tačiau šių ministerijų teikiamos paslaugos bei jų įgyvendinamos politikos gali būti įvertintos poveikio moterims ir vyrams aspektu. Čia gali būti pasitelktas lyčių aspektus integruojančios politikos įvertinimas. Taikant šį metodą svarbiausia atsakyti į klausimą, ar valstybės vykdoma politika mažina lyčių nelygybę.

## Naudos gavėjų įvertinimas pagal lytį

Jeigu valstybės keliama tikslai pasiekiami panaudojus mažiausią įmanomą išteklių kiekį, teigiama, jog viešosios išlaidos naudojamos veiksmingai. Vertinant iš lyčių perspektyvos būtina paklausti, kam naudingi rezultatai, kurių ketinama siekti, kieno sąskaita bus naudojami numatyti ištekliai, ar numatomi rezultatai lygiai tenkins moterų ir vyrų poreikius, ar moterys ir vyrai bus vienodai patenkinti valstybės teikiamų paslaugų kokybe, ar jų teikiama nauda ir išėkvotos sąnaudos yra pagrįstos, ar tarp ketinamų pasiekti tikslų yra numatyta panaikinti moterų ir vyrų nelygybę.

Šio metodo tikslas – surinkti ir išnagrinti moterų bei vyrų nuomones apie tai, ar paslaugos ir programos, finansuojamos iš valstybės ar savivaldybės biudžetų, pakankamai patenkina jų poreikius, koku mastu biudžeto išlaidų teikiama nauda atitinka moterų ir vyrų prioritetus. Informacija renkama atliekant nuomonių apklausą arba požiūrių tyrimus, pasitelkiant kokybinius metodus – *focus* grupių susitikimus arba pusiau struktūruotus interviu. Duomenys struktūruojami taip, kad būtų galima išskirti moterų ir vy-

rų įvertinimus, vėliau juos diferencijuojant pagal atskirų asmenų (moterų ir vyrų) padėtį visuomenėje, gyvenamąją vietą, etniškumą ir kitus aktualius veiksnius.

Yra keletas būdų, kurie galėtų būti pritaikyti ieškant atsakymų į anksčiau iškeltus klausimus:

1. Poreikių įvertinimas.
2. Paslaugų kokybės rodiklių analizė.
3. Naudos gavėjų įvertinimas.
4. „Nematomų“ sąnaudų įvertinimas.
5. Lygių galimybių užtikrinimo teikiant valstybės paslaugas naudos įvertinimas.

*Poreikių įvertinimas.* Poreikių įvertinimu stengiamasi nustatyti, kokių paslaugų, kam, kur ir kiek reikia. Dažniausiai yra atliekamas renkant kiekybinę informaciją apie tam tikrų šalies regionų demografines charakteristikas, juose vyraujančius pajamų lygius, prieinamas paslaugas. Vėliau šie duomenys paverčiami įvairiais skurdo rodikliais. Pagrindinė problema, su kuria susiduriama pasirinkus šį būdą, yra ta, kad turimi statistiniai duomenys dažniausiai neišskirti pagal lytis, todėl netiksliai įvertinami valstybės teikiamų paslaugų poreikiai skirtingų lyčių vartotojams. Taikant šį būdą nėra įvertinami ir skirtingų lyčių asmenų laiko poreikiai. Kai kurių šiam būdai tinkamų ir reikalingų duomenų galima rasti Pasaulio banko skurdo ataskaitose, įvairių moterų (arba lyčių) studijų institutų, moterų organizacijų atliktose analizėse ir socialiniuose tyrimuose.

*Paslaugų kokybės rodiklių analizė.* Ši analizė yra atliekama sudarant kokybinių rodiklių grupes (pvz., vaikų, lankančių



mokyklas, skaičius; užimtų lovų ligoninėse skaičius; namų ūkių, turinčių vandens tiekimo bei sanitarines sistemas, skaičius ir pan.). Taikant šį būdą kyla nemažai problemų. Įeigą visuomet lengviau išmatuoti nei išeigą (visi šiame skyrelyje išvardyti rodikliai yra įeigos rodikliai), tačiau taikant šį būdą labai svarbu žinoti ne tik, pavyzdžiui, kiek mokinių įtraukta į švietimo įstaigų sąrašus, bet ir kiek jų išlaikė egzaminus, ne tik kiek ligonių kreipėsi į gydymo įstaigas, bet ir kiek jų buvo išgydyta, ne tik kiek yra namų ūkių, kuriuose buvo įrengtos vandens tiekimo bei sanitarinės sistemos, bet ir kiek jų turi patikimą švaraus geriamojo vandens tiekimo sistemą. Taip pat šie rodikliai neatspindi valstybės teikiamų paslaugų kokybės, kuri vartotojams yra pati svarbiausia. Taikant šį būdą taip pat svarbu visus duomenis paskirstyti pagal lytis.

*Naudos gavėjų įvertinimas.* Taikant šį būdą stengiamasi išsiaiškinti, ar ir koku lygiu esamų ir potencialių valstybės teikiamų paslaugų naudos gavėjų lūkesčiai bei poreikiai yra patenkinami gaunant ir naudojantis valstybės teikiamomis paslaugomis. Naudos gavėjų įvertinimą geriausia atlikti pasitelkiant kokybinius interviu arba fokus grupių susitikimų metodus. Būtina sudaryti sąlygas, kad tiek moterys, tiek vyrai galėtų išsakyti savo nuomones. Svarbiausias tikslas, kurio siekiama taikant šį būdą, – išsiaiškinti, ar priemonės, kuriomis stengiamasi padidinti valstybės teikiamų paslaugų veiksmingumą, iš tikrųjų padeda gerinti jų kokybę, vertinant ją iš naudos gavėjų perspektyvos.

*„Nematomų“ sąnaudų įvertinimas.* Žiūrint pro lyčių lygybės prizmę, sąnaudas stengiamasi įvertinti ne tik išlaidų, t.y. pinigų, bet ir laiko prasme. Atrodo, daugelis valstybės teikiamų paslaugų turėtų didinti paslaugų veiksmingumą ir našumą. Tačiau tikrovėje valstybinio (monetarinio) biudžeto

išlaidos, kurios turi realią piniginę išraišką, yra tik perkeltamos ant moterų, dirbančių šeimose bei bendruomenėse, pečių ir tampa nebematomos, nes vertinamos ne pinigine, o sugaišto moterų laiko prasme. Tai reiškia, kad valstybės politikams priėmus sprendimą riboti kokių nors paslaugų teikimą, pavyzdžiui, mažinti ligonių gydymo laiką ligoninėse, panaikinti reabilitacines įstaigas arba neteikti priežiūros paslaugų senyvo amžiaus asmenims ir t. t., tais asmenimis turės pasirūpinti šeimos nariai. Paprastai tai būna moterys, kurioms nėra atlyginama už šį papildomai sugaištą laiką. Todėl priimant sprendimus dėl bet kokių paslaugų efektyvumo gerinimo, kiekvienas iš pasiūlymų turėtų būti gerai ištirtas ir išsiaiškinta, kokį realų, o ne išivaizduojamą poveikį tai turės kiekvienai visuomenės grupei, ar vertinant plačiau prasme iš tikrųjų bus sutaupoma lėšų, ar jos tik bus perkeltos ant kitų organizacijų, įstaigų ir visuomenės narių pečių, tik ne finansine, o padidėjusio jų užimtumo prasme. Jei atsakymas į tokį klausimą yra teigiamas, vadinasi, tai yra ne lėšų taupymas, o tik jų perkėlimas.

*Lygių galimybių užtikrinimo teikiant valstybės paslaugas naudos įvertinimas.* Užimtumo politika valstybiniame sektoriuje padeda mažinti moterų ir vyrų diskriminaciją darbo rinkoje, pasiūlydama inovatyvius lygių galimybių užtikrinimo būdus bei šeimoms palankias darbo aplinkos kūrimo programas. Lyčių aspektų nesuvokiantys ekspertai tokias politikas vertina kaip per daug brangias. Tačiau lyčių aspektus integruojanti naudos ir kokybės analizė rodo, kad tokios politikos priemonės ar programos skatina visą šalies ekonomiką, mažindamos lyčių nelygybę darbo rinkoje, didindamos galimybes investuoti į žmogiškųjų išteklių ugdymą, sukurdamos palankesnes sąlygas ne tik moterims, bet ir jų vaikams, o tai visuomet sąlygoja ekonominį našumą.

Valstybinio sektoriaus viešųjų pirkimų politika taip pat galėtų prisidėti prie lyčių nelygybės mažinimo, o tai darytų teigiamą įtaką visai šalies ekonomikai. Kai kuriose šalyse (pvz., Pietų Afrikos Respublikoje) viešųjų pirkimų politika jau dabar įtvirtina mechanizmus, užkertančius kelią diskriminacijai ne tik lyties, bet ir rasės pagrindu.

Tokiai politikai pasiekti buvo naudojamos šios priemonės:

1. Supaprastintas paraiškų pateikimo viešiesiems pirkimams procesas.
2. Palengvintas priėjimas prie informacijos apie viešuosius pirkimus.
3. *Dideli pirkimai suskaidyti į smulkesnius.*

Siekiant mažinti lyčių nelygybę, dėmesys turi būti atkreiptas ir į trumpo laikotarpio kainų preferencijų, kvotų ar tikslinių sistemų taikymą, siekiant paremti moterų valdomą verslą. Tokioms įmonėms galėtų būti leidžiama laimėti pirkimus, jei moterų valdomų įmonių pasiūlyta kaina būtų šiek tiek didesnė už mažiausią vyrų valdomų įmonių pasiūlytą kainą.

Pavyzdžiui, Kanadoje valstybės biudžeto nacionalinės skolos krizės pavojus aukščiausią tašką pasiekė 1990 m. viduryje, todėl iš vyriausybės buvo reikalaujama mažinti nacionalinio biudžeto išlaidas, taip sumažinant biudžeto deficitą. 1996 m. Moterų tarptautinė lyga už taiką ir laisvę Kanadoje inicijavo Moterų biudžeto projektą, kurio metu buvo palygintos įvairioms šalies apsaugos ir gynybos programoms skiriamos lėšos ir su socialine piliečių gerove susijusios išlaidos, taip pat apklaustos respondentės dėl jų prioritetų skirstant nacionalinio biudžeto lėšas. Apklausoje dalyvavusioms moterims buvo užduodami klausimai: ką jūs pasirinktumėte finansuoti ateinančiais metais – F-22 kovinio lėktuvo įsigijimą ir jo

eksploatavimo programą, kuri valstybei kainuotų 2,1 mlrd. JAV dolerių, ar už tą pačią sumą padengti metines sveikatos apsaugos paslaugų išlaidas 1,3 mln. Kanados moterų? Ateinančiais metais finansuoti tam tikrų kovinių povandeninių laivų įsigijimo ir jų eksploatavimo programas, kurios valstybei kainuotų 1,7 mlrd. JAV dolerių, ar 5,6 mln. Kanados nepasiturinčių namų ūkių sudaryti palankesnes sąlygas naudotis elektros energija? Vykdamas projektą taip pat buvo nustatyta, jog nors oficialūs duomenys skelbė, kad nedarbas Kanadoje sudaro 11 proc., tačiau tikrovėje šis rodiklis siekė apie 22 proc., o 16 proc. Kanados gyventojų gyveno žemiau skurdo ribos. Tačiau tuo pačiu metu Kanada užėmė 10-ąją vietą pasaulyje pagal valstybės biudžeto išlaidas karybai, 1993–1994 m. šios šalies gynybos biudžetą sudarė 12,3 mlrd. JAV dolerių. Įgyvendinant projektą buvo įvertinta siūlomų apkarpyti karinių valstybės biudžeto išlaidų dalis ir pasiūlyta, į kokias sritis jas galima būtų investuoti siekiant, kad ir moterys galėtų pasinaudoti valstybės biudžeto lėšomis. Šios sritys: išsidarbinimo ir išsilavinimo galimybių moterims didinimas, smurto prieš moteris mažinimo kampanijų organizavimas, tam tikrų pirminių paslaugų teikimas pagyvenusiems žmonėms, kurių dauguma – moterys. Projekto vykdytojai atkreipė dėmesį, kad atsisakius tik pusės karinėms išlaidoms skiriamų lėšų ir jas skiriant ne karinėms programoms finansuoti, valstybė vis tiek galės dalyvauti taikos palaikymo programose, vykdyti gelbėjimo darbus, įvairius karinius tyrimus ir visiškai užtikrinti Kanados suverenitetą.

## Viešųjų išlaidų paskirstymo analizė pagal lytį

Šis būdas panašus į viešųjų išlaidų pasiskirstymo analizę, kuri naudojama įprastiniuose ekonomikos tyrimuose. Ją taikant stengiamasi išsiaiškinti, kiek kiekviena iš valstybės teikiamų paslau-

gų kainuoja asmeniui, besinaudojančiam ja. Skirtumas tarp įprastinio ekonomikoje naudojamo įrankio ir šio yra tas, kad naudojant pastarąjį atsižvelgiama į paslaugomis besinaudojančių moterų ir vyrų skaičių. Visą paslaugos kainą (šiai paslaugai teikti skiriamas valstybės biudžeto išlaidas) padalijus iš asmenų, kurie naudojami paslauga, skaičiaus, apskaičiuojama paslaugos vieneto kaina. Tada galima apskaičiuoti naudą, kurią gauna moterys (paslaugos vieneto kainą padauginus iš moterų, kurios naudojasi šia paslauga, skaičiaus), ir palyginti ją su vyrų gaunama nauda (paslaugos vieneto kainą padauginus iš vyrų, kurie naudojasi šia paslauga, skaičiaus), naudojantis tomis pačiomis paslaugomis. Viešųjų išlaidų paskirstymo analizė labai naudingas įrankis, kuris gali padėti nustatyti iškraipymus lyčių lygybės požiūriu skirstant viešąsias išlaidas. Šis įrankis leidžia geriau įsivaizduoti ir suprasti, kokią didelę įtaką turi valstybės biudžeto išlaidos, jų pokyčiai, ypač netolygus moterų ir vyrų, mergaičių ir berniukų gaunamos naudos pasiskirstymas. Tokį patį poveikį daro ir lyčių požiūriu tariamai neutralūs valstybės biudžeto išlaidų „apkarpymai“.

1980 m. Šri Lankos nustatytų maisto normų ir subsidijų programos pakeitimai parodė, kad nepaisant greito ekonomikos augimo reali maisto subsidijų nauda nedavė laukiamų rezultatų. Neturtingųjų realiosios pajamos tik dar labiau sumažėjo. Pagal lytį apibrėžtų duomenų analizė parodė, kad neturtinguose namų ūkiuose mergaitėms ir moterims teko didžioji naštos dalis padidėjus maisto trūkumui, o tai sąlygojo nepakankamai besimaitinančių ikimokyklinio ir mokyklinio amžiaus mergaičių skaičiaus augimą, mažas pajamas gaunančių vienišų motinų šeimose gimusių kūdikių svorio mažėjimą.

Remiantis 1993 m. Pasaulio banko ataskaitoje pateiktais duomenimis apie investicijas į sveikatos apsaugos sektorių Gvatemaloje paaiškėjo, kad moterys geriau negu vyrai moka paskirstyti turimus šeimos išteklius, siekdamas pagerinti

vaikų maitinimosi ir sveikatos apsaugos sąlygas. Ataskaita parodė, kad Gvatemaloje yra apie 15 kartų sunkiau įgyvendinti ženklius pokyčius, siekiant pagerinti mitybos sąlygas vaikams, kai pagrindines namų ūkių pajamas gauna tėvai, palyginti su atvejais, kai pagrindines namų ūkių pajamas gauna motinos. Dirbančios motinos galbūt ir skiria mažiau laiko maitinimui krūtimi arba savo vaikų auklėjimui, tačiau tyrimai parodė, jog šis laiko trūkumas dažniausiai kompensuojamas motinų iš savo pajamų skiriamomis išlaidomis vaikų sveikatos apsaugai.

Yra ir kitas būdas atlikti viešųjų išlaidų paskirstymo analizę. Tai – naudingas įrankis, padedantis įvertinti viešųjų išlaidų paskirstymo poveikį skirtingoms lytims. Lyginant išlaidų paskirstymą moterims ir vyrams, mergaitėms ir berniukams, surenkami duomenys apie viešųjų išlaidų paskirstymą, kuris iš tikrųjų reikšmingai skiriasi abiem lytims. Pirmas žingsnis atliekant šią analizę – apskaičiuoti, kokia yra tam tikros valstybės teikiamos paslaugos grynoji vertė (kaina), t.y. metinė numatytą tam tikrai paslaugai išlaidų bendroji vertė, iš jos atėmus visas galimas išlaidų susigrąžinimo pajamas (pvz., vartotojų mokamus mokesčius). Toliau šią sumą reikia padalyti iš atitinkamų paslaugų, kurios buvo suteiktos per nagrinėjamus metus, skaičiaus (pvz., užimtų lovų ligoninėse skaičiaus arba vaikų, lankančių mokyklą, skaičiaus). Kitas žingsnis – išnagrinėti šių paslaugų naudojimo struktūrą, pavyzdžiui, kiek paslaugos vienetų buvo panaudota neturtingų ir kiek turtingų namų ūkiams. Informacija apie tai, kokia yra grynoji tam tikros paslaugos vieneto vertė, kartu su informacija apie tų paslaugų naudojimo lygį bei pasiskirstymą yra naudojama grynujų išlaidų pasiskirstymo skurdiems ir turtingiems namų ūkiams lygiui apskaičiuoti. Tokio lygio statistika yra vadinama *viešųjų išlaidų paskirstymas pagal pajamų grupes*.

Iš esmės tokia procedūra galėtų būti panaudota ir viešųjų išlaidų pasiskirstymui tarp lyčių apskaičiuoti. Iš valstybinių paslau-

gų teikėjų surinkti duomenys turėtų atspindėti, kiek išlaidų yra panaudota tam tikrų paslaugų teikimui vietos, regioniniu ir nacionaliniu lygmeniu. Tačiau surinkti tokius duomenis nėra lengva, o išlaidų decentralizacija žemesniuose valdžios lygmenyse tik dar labiau apsunkina šią analizę. Valstybinių paslaugų teikimo delegavimas kitiems paslaugų teikėjams apsunkina ir tikslių duomenų surinkimą. Kai kurių paslaugų vieneto nustatymas nesudaro didelių sunkumų, pvz., vizitai pas gydytoją arba švietimo įstaigų lankomumas. Tačiau kai kuriose paslaugų srityse tai gali būti gana sudėtinga. Reguliarios namų ūkių apklausos ar kitokie tyrimai bei apžvalgos taip pat gali pateikti reikiamų duomenų apie valstybės teikiamų paslaugų panaudojimą namų ūkiuose. Deja, ne į visas namų ūkių apklausas ar kitokius tyrimus yra įtraukti duomenys apie valstybės teikiamų paslaugų panaudojimą namų ūkiuose, tuo labiau ne visi surinkti duomenys yra išskirti pagal lytis. Tokiu atveju būtina atnaujinti reikalingų duomenų statistinę bazę bendradarbiaujant su finansų ministerija, statistikos departamentu, valstybinio audito (ar panašiomis) ir kitomis institucijomis.

## Mokesčių naštos ir apmokestinimo paskirstymo analizė pagal lytį<sup>25</sup>

LAIB iniciatyvos buvo sumanytos kaip analitinių įrankių rinkinys, metodologinės programos ir įgyvendinimo strategijos, siekiant padėti vyriausybėms įtraukti lyčių aspektus į biudžeto formavimo bei įgyvendinimo procesus. Tačiau iki šių dienų dėl pragmatinių priežasčių šios iniciatyvos telkdavo dėmesį visų pirma į valstybės biudžeto išlaidų paskirstymą. Įrankiai valstybės biudžeto pajamų analizei yra reikalingi siekiant geriau suprasti galimą

---

<sup>25</sup> Quin Sheila, Thera van Osch, Jacintha van Beveren, Budgeting for all (Manual for local gender budget initiatives), Utrecht, September 2004.

valstybės biudžeto pajamų surinkimo poveikį skirtingoms lytims, taip pat papildyti analizę, atliktą tiriant valstybės biudžeto išlaidų poveikį skirtingoms lytims.

Šis tyrimo metodas analizuoja, kaip vyriausybės surenka biudžeto lėšas ir kaip tai atsiliepia moterims bei vyrams. Taikant šį metodą yra tiriami tiesioginiai ir netiesioginiai mokesčiai. Tiesioginiai mokesčiai (pvz., pajamų mokestis) ir netiesioginiai mokesčiai (pvz., pridėtinės vertės mokestis) gali turėti skirtingą poveikį moterų ir vyrų pozicijoms ekonomikoje. Kadangi moterų vidutinis darbo užmokestis yra žemesnis nei vyrų, jos moka mažiau mokesčių, kai šalyje yra taikoma progresyvinė mokesčių sistema. Netiesioginių mokesčių atveju moterys ir vyrai moka tą pačią mokesčių koeficientą, neatsižvelgiant į jų pajamas (pvz., pridėtinės vertės mokestis perkant prekes). Vartotojų mokamos dalies politikos įvedimas ir įgyvendinimas arba tos dalies procentinio dydžio padidinimas, kuris yra tiesiogiai susijęs su viešųjų prekių ar paslaugų didesniu apmokestinimu, taip pat gali daryti skirtingą poveikį moterų ir vyrų finansinei padėčiai, jų santaupoms.

Lyčių lygybės aspektas valstybės biudžeto pajamų surinkimo analizėje apėmė tik mokesčių pasiskirstymo poveikį skirtingoms lytims. Tiesioginiai mokesčiai, daugiausia tai mokesčiai nuo asmeninių pajamų, didžiausią poveikį daro vyrams, kadangi jų daugiau nei moterų yra užimta formalioje darbo rinkoje, daugiau vyrų užima įvairias vadovaujančias pozicijas, o tai sąlygoja jų gaudamą didesnę nei moterų darbo užmokestį. Netiesioginiai mokesčiai, tokie kaip pridėtinės vertės ar kiti vartotojų mokesčiai, didesnę poveikį daro neturtingiems žmonėms, kurie didesnę savo pajamų dalį išleidžia vartojimo prekėms, o tai reiškia, kad iš savo pajamų jie sumoka ir didesnę šių mokesčių procentinę dalį. Netiesioginiai mokesčiai daro didesnę įtaka moterims, kadangi moterys yra neproporcingai atstovaujamos tarp neturtingųjų (t. y. didesnę neturtingųjų asmenų dalį sudaro moterys), be to, jos daugiau išleidžia namų ūkių vartojimo prekėms.



Tikimasi, kad kuriant įrankius valstybės biudžeto pajamų surinkimo priemonių analizei dėmesys bus telkiamas į<sup>26</sup>:

1. **Tiesioginius, t. y. nuo asmeninių pajamų mokamus mokesčius.** Pasaulyje taikomos pajamų mokesčių rinkimo praktikos yra tipinis iškraipymų lyčių lygybės aspektu pavyzdys. Jie gali pasireikšti santuokinių sankcijų forma, kai santuoką sudariusios poros pildydamos bendrą mokesčių (ar pajamų) gražinimo deklaraciją prisiima didesnę su mokesčiais susijusią atsakomybę nei pavieniai asmenys; kai antrojo namų ūkio pajamų gavėjo darbo užmokestis yra apmokestinamas aukštesniu nei bazinis mokesčio procentu. Iškraipymai lyčių požiūriu taip pat gali atsirasti, kai visos ne su darbo užmokesčiu susijusios pajamos (gaunamos iš turto nuomos, indėlių bankuose, investicijų į nekilnojamąjį turtą, verslą ir pan., subsidijos, mokestinės nuolaidos, lengvatos, atleidimas nuo tam tikrų mokesčių, paskolos ir kt.) priskiriamos tikrai vyriškos lyties sutuoktiniui arba jomis nedisponuoja ištekėjusi moteris, jeigu ji yra vienintelė namų ūkio pajamų gavėja.

1991 m. Malaizijoje panaikinta praktika, kai ištekėjusios moters pajamos buvo automatiškai perduodamos jos vyrui, nebent ji pasirinkdavo atskiro apmokestinimo galimybę. Tokia praktika buvo pakeista sistema, kurioje sutuoktiniai laikomi atskirais apmokestinamaisiais objektais, kuriems suteikiama bendro apmokestinimo galimybė.

1995 m. Pietų Afrikos Respublikoje buvo panaikintas nesutuokusiems asmenims ir ištekėjusioms moterims taikomas aukštesnis apmokestinimo procentas, palyginti su vedusiems vyrams taikomu apmokestinimo lygiu, jį pakeitus suvienodintu procentiniu dydžiu.

<sup>26</sup> Nelson Julia. *Feminist Theory and the Income Tax*. In Julia Nelson. *Feminism, Objectivity and Economic*. London, Routledge, 1996.

2. **Netiesioginius, t. y. prekių apmokestinimo mokesčius.** Daugumoje pasaulio valstybių netiesioginiai mokesčiai sudaro didesnę į valstybės biudžetą surenkamų mokesčių dalį nei valstybės biudžeto pajamos iš tiesioginių mokesčių, nes tokius mokesčius lengviau surinkti. Jie yra susiję su prekėmis ir paslaugomis, todėl iš pirmo žvilgsnio gali atrodyti, kad yra neutralūs lyčių požiūriu. Tačiau iš tiesų gali turėti skirtingą poveikį, nes moterys ir vyrai linkę vartoti skirtingus produktus bei paslaugas. Šie skirtumai priklauso ir nuo to, kokiais būdais yra tvarkomos bei paskirstomos namų ūkių pajamos.
3. **Vartotojų mokamą dalį.** Nuo 1980 m. gerokai išaugo šalių, kuriose buvo įvesta kokia nors vartotojų apmokestinimo sistema, skaičius. Daugumoje besivystančių valstybių tapo įprasta, kad vartotojai apmoka dalį pirminių valstybės teikiamų socialinių paslaugų. Toks būdas buvo pasirinktas kaip alternatyva visų šalies piliečių apmokestinimui už vienas ar kitas paslaugas. Ekonomiškumas, efektyvumas, rezultatyvumas ir netgi teisingumas buvo minimi kaip esminiai veiksniai, lėmę tokio apmokestinimo įvedimą. Tačiau tai patvirtinančių įrodymų nėra daug. Priešingai, socialinių sąnaudų tyrimai atskleidė nerimą keliančius padarinius, kuriuos sukėlė vartotojų mokamos dalies už tam tikras valstybės teikiamas paslaugas politikos įgyvendinimas (pvz., sumažėjęs naudojimasis tam tikromis paslaugomis tarp neturtingųjų ir vėliau iš to kylantys neigiami padariniai žmonių gerovei bei sveikatai).

Daugelyje valstybių vartotojų mokamos dalies apmokestinimo politika dažniausiai įgyvendinama sveikatos apsaugos ir švietimo srityse. Taip vyriausybės papildo valstybių biudžetus pajamomis, gautomis iš šiomis paslaugomis besinaudojančių piliečių asmeninių pajamų. Pagrindinė šių priemonių taikymo filosofija tokia: valstybės teikiamas paslaugas apmoka jomis besinaudojantys piliečiai, todėl išvengiama nereikalingo išlaidų švaistymo (paslaugomis naudosis ir už jas mokės tik tie, kuriems jų iš tikrųjų reikia), sutaupoma valstybės biudžeto lėšų, kurias galima panaudoti kitoms socialinėms programoms.

Skirtingose šalyse atlikti Jungtinių Tautų Vystymo Programos tyrimai apie vartotojų mokamos dalies apmokestinimo politikos poveikį parodė, kad moterų ir mergaičių galimybės naudotis sveikatos apsaugos, švietimo ir kitomis paslaugomis labai sumažėjo po to, kai tam tikrose valstybėse buvo įvesta tokia tvarka.

Jungtinių Tautų Vystymo Programos atlikta teorinių argumentų ir empirinių įrodymų apžvalga vartotojų mokamos dalies apmokestinimo politikos įvedimo srityje leidžia padaryti šias išvadas:

1. Vartotojų mokamos dalies už tam tikras valstybės teikiamas paslaugas potencialas yra per mažas, kad tomis lėšomis būtų galima papildyti socialinėms programoms skiriamus biudžetus.
2. Vartotojų mokamos dalies apmokestinimo politikos įvedimas dažniausiai sąlygoja ryškų tų valstybės teikiamų paslaugų naudojimo sumažėjimą tarp moterų, mergaičių ir neturtingųjų.
3. Kaip parodė kitų šalių patirtis, šių nukentėjusių grupių apsauga yra be galo sudėtinga praktikoje.

Taigi vartotojų mokamos dalies apmokestinimo politikos įvedimas dažniausiai sukelia iškraipymus lyčių lygybės požiūriu.

4. **Kitas su mokesčiais susijusias sritis.** Kiti su mokesčiais susiję klausimai taip pat turėtų būti tiriami jų nevienodo poveikio skirtingoms lytims požiūriu. Tai galėtų būti korporacinių mokesčių, tam tikrų sektorių iniciatyvų subsidijavimo, palyginti su kitais sektoriais, globalizacijos procesų įtakos, ypač prekybos apmokestinimo ir muitų tarifų sumažinimo, skolų kriizių bei paskolų aptarnavimo fiskalinių išekvojimų įtakos tyrimas bei analizė.

Valstybės mokesčių sistemą sudaro daugybė mokesčių. Pavyzdžiui, asmeninių ar bendrųjų pajamų, darbo užmokesčio, prekių ir paslaugų, tarptautinės prekybos, turto, dovanų ar paveldėtų vertybių apmokestinimas. Formuojant lyčių ir neturtingų asmenų poreikius įvertinančius biudžetus, ypač svarbu įvertinti žemiau pateiktus aspektus<sup>27</sup>:

1. **Mokesčių sistemos pasiskirstymo įtaka.** Kokio pobūdžio mokesčių reformos yra naudingesnės neturtingiesiems, moterims neturtinguose namų ūkiuose ar kitoms tikslinėms grupėms? Ar mokesčių sistema „pasiima“ didžiąją dalį nuo mažesnes pajamas gaunančiųjų (regresinės mokesčių sistemos atveju), ar nuo didesnes pajamas gaunančiųjų (progresinės mokesčių sistemos atveju)?
2. **Mokesčių bazės dydis.** Valstybės mokestinė bazė turi būti pakankamai didelė, kad užtikrintų pagrindinių vyriausybės programų finansavimą iš valstybės biudžeto pajamų. Kiekvieną kartą priimant sprendimus dėl mokestinės bazės pakeitimų vyriausybės turėtų išsamiai ištyrėti mokesčių mažinimo dydį bei įtaką įvairioms visuomenės grupėms.
3. **Mokesčių struktūra.** Turėtų būti užtikrinta pusiausvyra tarp valstybėje nustatytų tiesioginių bei netiesioginių mokesčių ir mokesčių, kurių objektas yra pajamos, išlaidos (vartojimo bei investicijų) bei kitų išteklių naudojimas.
4. **Mokesčių administravimas.** Mokesčių suderinamumo, teisėto mokesčių sumos mažinimo, vengimo mokėti mokesčius, mokesčių sistemos pagrįstumo ir teisėtumo, korrupcijos lygio ir pačių mokesčių įtakos skirtingoms ly-

<sup>27</sup> Elson D. and Cagatay N. Engendering Macroeconomic Policy and Budgets for Sustainable Human Development. Paper presented at the First Global Forum on Human Development, 29-31 July 1999. UNDP, New York.

tims tyrimai taip pat yra labai svarbūs formuojant biudžetus, kurie integruoja lyčių aspektus, ir prisidedant prie moterų ir vyrų lygių galimybių nuostatų įgyvendinimo visose gyvenimo srityse.

LAIB iniciatyvos siūlo mechanizmus, kuriuos naudodamos vyriausybės, už įstatymų priėmimą atsakingi pareigūnai, pilietinės visuomenės grupės, rėmėjai ir kitos vystymąsi skatinančios organizacijos gali analizę lyčių lygybės aspektu integruoti į fiskalinės politikos ir valstybės biudžeto formavimą. Lyčių aspekto integravimas sudarant biudžetus susieja ekonominio augimo ir socialinio teisingumo, lygybės ir efektyvumo skatinimo klausimus. LAIB sustiprina valstybės valdymo procesus, nes kaip integralias nacionalinio vystymosi sudedamąsias dalis pateikia strategijas efektyvioms ir teisingoms ekonominėms politikoms.

Remiantis Britanijos tautų sandraugos šalyse įgyvendintos programos patirtimi, Britanijos tautų sandraugos sekretoriatas siekia apibendrinti pasiekimus, skatinti lyčių aspektų integracijos iniciatyvas valstybių lygmeniu. Jis taip pat siekia papildyti darbą, atliktą analizuojant valstybės biudžeto išlaidas, sukuriant priemones bei įrankius, kuriuos būtų galima panaudoti atliekant analizę lyčių lygybės aspektu valstybės mokesčių ir valstybės biudžeto pajamų surinkimo priemonių srityje nacionaliniu bei regioniniu lygmeniu. Šis darbas turėtų būti atliktas artimai bendradarbiaujant su tarpvyriausybiniėmis ir kitomis vystymąsi skatinančiomis institucijomis bei organizacijomis, valstybės mastu bendradarbiaujant su pilietinės visuomenės grupėmis, ypač su moterų organizacijomis, įvairiais ekonomikos ir socialinių tyrimų institutais.

## Laiko naudojimo poveikio biudžetui analizė pagal lytį

Šis metodas padeda pažvelgti į santykį tarp nacionalinio biudžeto ir būdo, kuriuo yra paskirstomas bei naudojamas laikas namų ūkiuose. Atliekant šią analizę moterų laikas dirbant neapmokamus darbus namų ūkyje yra įskaičiuojamas į šalies BVP. Kai galimybės naudotis valstybinėmis sveikatos apsaugos paslaugomis apribojamos tam tikrų visuomenės grupių atstovams (pvz., neturtingiesiems, kurie negali už jas susimokėti), kiti asmenys, visuomenės grupės ar organizacijos turi pasirūpinti tokių asmenų priežiūra. Laiko naudojimo tyrimai rodo, kad tokiais atvejais padidėja laiko sąnaudos neapmokamos priežiūros darbui, ypač tarp neturtingų moterų. Tokiu būdu valstybinės sveikatos apsaugos paslaugų kaina (valstybės biudžeto išlaidų dalis) yra „permeta“ neapmokamai „reprodukcinei“ ekonomikai. Tačiau statistinius duomenis kaupiančios institucijos ne visada pateikia rodiklius lyčių požiūriu, kurie leistų įvertinti, kokį poveikį moterims ir vyrams daro skirtingos vyriausybės politikos, ypač jų pokyčiai.

Zambijoje 1983 ir 1985 m. vienam gyventojui skirtos išlaidos sveikatos apsaugai buvo sumažintos 16 proc. Dėl to žmonės turėjo keliauti didesnius atstumus ir sugaišti daugiau laiko eilėse, kad galėtų gauti reikiamas sveikatos paslaugas, įsigyti reikiamų vaistų. Zambijos moterų apklausa parodė, kad būtent joms teko didesnė našta rūpinantis sergančiais šeimos nariais, įskaitant papildomą laiką, kurį jos dėl šios politikos turėjo sugaišti gamindamos valgį, maitindamos ar kitaip slaugydamos artimuosius ligoninėse.

LAIB strategija gali būti parengta tiriant valstybės piliečių laiko sąnaudas ir finansinį šalies biudžetą. Šią informaciją galėtų suteikti nuolatiniai namų ūkių tyrimai ir apklausos, jeigu juose bū-

tų numatyti klausimai apie laiko panaudojimą, išskiriant galimų atsakymų variantus pagal lytį bei amžių.

Laiko biudžeto klausimus svarstant nacionalinio biudžeto deficito pastovumo kontekste galima pasidomėti, ar moterų laiko biudžeto deficitas (apibūdinamas kaip neapmokamo darbo poreikis ir tam darbui liekantis laikas) yra pastovus? Ar žmogiškieji moterų ir mergaičių išteklių yra išsekvoti? Jeigu laiko deficitas yra per didelis, galima tikėtis neigiamo grįžtamojo poveikio rinkos ekonomikai: mažėja gamybos našumas ir kyla kainos, o tai verčia didinti valstybės išlaidas nuostoliams socialinėje sistemoje kompensuoti (išlaidos draudimui, socialiniams darbuotojams, tvarkai ir saugumui visuomenėje užtikrinti). Galiausiai tai pakerta biudžeto strategijos nuoseklumą.

Kai biudžeto deficitas mažinamas apribojant įvairias išlaidas ir valstybės teikiamos paslaugos pakeičiamos moterų darbu, kartu formuojant vyrų laiko pervirši, kyla pavojus, kad biudžeto pastovumas ilgalaikėje perspektyvoje pasirodys iliuzinis. Tokia biudžeto politika nesuteikia tvirtų pamatų ilgo laikotarpio ekonomikos augimui, kuris turėtų būti suderintas su žmogiškųjų išteklių plėtra ir pasiekimais, nes eikvoja socialinius išteklius. Neigiamo poveikio galima tikėtis ir tuomet, kai biudžeto formavimo politika skatina aukštą ar kylančią infliaciją, kuri žlugdančios nežinios dėl kainų kilimo akivaizdoje didina įtampą „reprodukcinėje“, namų ūkių ekonomikoje.

## Lyčiai jautrios ekonominės politikos vidutinės trukmės programos

Vidutinės trukmės bendrosios ekonominės politikos programos nustato biudžeto paskirstymo prioritetus trejų ar ketverių metų laikotarpiui. Programose suformuluojami vyriausybės politikos tikslai, prioritetai ir uždaviniai. Integruojant lyčių aspektus į šias programas mėginama atsakyti į klausimą, kaip lyčių lygybė gali būti

įtraukiama į šiuos tikslus, prioritetus ir uždavinius? Pavyzdžiui, jeigu vyriausybė siekia sumažinti nedarbą, mėginama atsakyti į klausimą, kokias specifines priemones reikėtų naudoti, kad skirtingiems visuomenės sluoksniams (imigrantams, jaunoms, pagyvenusioms, neįgalios ir pan.) priklausančios moterys turėtų vienodas galimybes pasinaudoti darbo rinkos teikiamomis galimybėmis. Galbūt reikia įsteigti daugiau ikimokyklinių priežiūros įstaigų, kad jos turėtų kur palikti vaikus? O gal reikia specialių priemonių, kurios sudarytų sąlygas tolygiai paskirstyti neapmokamo darbo našta tarp moterų ir vyrų? Galbūt reikia įvesti kvotas, kad valstybės įstaigų personalo struktūra atitiktų visuomenės struktūrą?

Šis metodas taikomas siekiant atskleisti ekonominės politikos poveikį moterims ir vyrams, sutelkiant dėmesį į valstybės fiskalinės, monetarinės bei ekonominės politikų kompleksą, skirtą globalizacijos procesams skatinti ir skurdui mažinti. Svarbiausias tikslas, kurio siekiama valstybės biudžetų analizę papildant lyčių aspektais, – į modelius, kurie padeda planuoti ir formuoti vidutinio laikotarpio valstybės biudžetų išlaidų programas, įtraukti lyčių aspektus apibūdinančius kintamuosius. Tai galima padaryti pagal lytis išskiriant kintamuosius, kurie susiję su asmenimis (pvz., pasiūla darbo rinkoje), arba įtraukiant naujus kintamuosius, kurie leidžia apčiuopti neapmokamą reprodukcinę ekonomiką.

Puikus šio metodo taikymo pavyzdys yra Olandijoje atliktas tyrimas, kuriuo siekta išsiaiškinti sveikatos apsaugos, o, tiksliau, sveikstančių pacientų priežiūros ir slaugymo poveikį tiek valstybės, tiek neapmokamai reprodukcinėi ekonomikai<sup>28</sup>. Profesionalių valstybės teikiamų sveikatos apsaugos paslaugų perkėlimas į neformalų, o dažniausiai ir neapmokamą, sveikatos apsaugos sektorių gali būti labai naudingas išlaidų taupymo požiūriu, kalbant apie valstybės sveikatos

<sup>28</sup> Quin Sheila, Thera van Osch, Jacintha van Beveren, Budgeting for all (Manual for local gender budget initiatives), Utrecht, September 2004, p. 85.



apsaugos sektorių ir sveikatos apsaugos draudimo įmones. Tai buvo įrodyta Olandijoje atlikus 40 tūkst. senyvo amžiaus žmonių apklausą. Tyrėjai palygino senyvo amžiaus žmonių, kurie gyvena globos namuose, ir tos pačios amžiaus grupės žmonių, kurie gyvena savo namuose, finansines sąnaudas. Prieš pradėdant tyrimą buvo iškelta hipotezė, kad savo namuose gyvenantys seneliai patiria daugiau išlaidų, susijusių su įvairiais būtiniais priežiūros ir slaugos reikmenimis arba su tų žmonių mobilumą užtikrinančiomis priemonėmis (pvz., vežimėliais neįgaliesiems), nei persikėlusieji į globos namus. Tačiau tyrimas parodė priešingus duomenis. Buvo įrodyta, kad globos namuose apsigyvenę žmonės sunaudoja dvigubai daugiau išteklių nei gyvenantys savo namuose, nors ir vieni, ir kiti turi tų pačių sveikatos problemų. Vienos vietos kaina globos namuose vieneriems metams yra 16 tūkst. eurų. Tuo tarpu savo namuose gyvenantys seneliai per metus sumoka apie 1 tūkst. eurų už profesionalias slaugymo paslaugas. Taigi finansinių sąnaudų skirtumas vyriausybės ir fizinių asmenų sveikatos draudimo kompanijų nenaudai yra 15 tūkst. eurų už kiekvieną žmogų per metus.

Tačiau tik 16 proc. iš visų slaugymo ir priežiūros paslaugų suteikė apmokami profesionalai. 84 proc. visų priežiūros ir slaugymo paslaugų sergantiems, pagyvenusiems ar neįgaliesiems asmenims teikė neatlygintinai dirbantys asmenys – apie 3,7 mln. savanorių, kurie teikė minėtas paslaugas savo artimiausiems, šeimos nariams, draugams ir kaimynams. Tai sudaro 37 proc. visų 20–65 metų amžiaus Olandijos gyventojų, t. y. 37 proc. darbingo amžiaus žmonių. Dauguma jų, žinoma, yra moterys, kurioms, be emocinės naštos, tenka ir didelė finansinė našta. Buvo apskaičiuota, kad per metus šie žmonės papildomai iš savo asmeninių lėšų išleidžia apie 830 mln. eurų transporto, telekomunikacijų, valymo bei kitokioms su slaugymu ir prie-

žiūra susijusioms paslaugoms. Dar daugiau, tyrimai parodė, kad šie žmonės praranda labai didelę asmeninių pajamų dalį, kurią būtų uždirbę, jeigu nebūtų tekę atsisakyti turėto apmokamo darbo, jeigu nebūtų sutrumpinę savo darbo laiko, nebūtų atsisakę užimamų aukštesnių pareigų tam, kad galėtų teikti neapmokamas, tačiau būtinas slaugymo ir priežiūros paslaugas. Kiekvienais metais dėl kitų asmenų priežiūros jų prarandama asmeninių pajamų suma svyruoja nuo 450 mln. iki 1 mlrd. eurų.

Tokiu būdu neapmokami dirbantys slaugos ir priežiūros paslaugų teikėjai kiekvienais metais subsidijuoja visuomenę, o kartu ir valstybės biudžetą 1300–1800 mln. eurų. Didžioji dalis šių paslaugų teikėjų yra moterys, todėl profesionalių valstybės teikiamų sveikatos apsaugos paslaugų perkėlimas į neformalų ir, kaip parodė tyrimas, dažniausiai neapmokamą, sveikatos apsaugos sektorių reiškia ne ką kita, o valstybės finansinės naštos perkėlimą ant moterų pečių.

Tyrimai parodė, kad lyčių lygybės nuostatų įgyvendinimas sąlygotų valstybės ekonomikos efektyvumo augimą. Pavyzdžiui, investicijų lygis išaugtų, jeigu išteklių būtų perskirstyti moterų naudai, jeigu jos turėtų didesnes nei vyrai galimybes taupyti. Pajamų perskirstymas moterų naudai padidintų valstybės taupymo lygį. Nagrinėjant šią galimybę reikia turėti techninių biudžeto modeliavimo žinių, bendradarbiauti su finansų ministerijos ekonomistais, kurie dirba su konkrečiai veikiančiais modeliais kiekvienoje valstybėje.

Daugiau dėmesio lyčių aspekto analizei galėtų skirti institucijos ir socialinė sistema, kuriose įtvirtinta bendroji biudžeto strategija. Jeigu moterys turėtų daugiau galios sudarant socialinius sandorius, kurie daro tiesioginę ir netiesioginę įtaką sprendimų priėmimui makroekonomikoje, kiekvieno valstybės biudžeto deficito pasekmės būtų švelnesnės. Pavyzdžiui, moterims ir

vyrams tenka skirtingi vaidmenys visuomenėje ir šeimoje. Todėl jie skirtingai suvoktų (reaguotų) ir atlyginimų kėlimo bei valstybės sektoriaus teikiamų paslaugų išlaikymo sąnaudų ir kokybės suderinimą. Moterys būtų labiau linkusios susitaikyti su ribotu atlyginimų kėlimu tam, kad išliktų tam tikros valstybės teikiamos paslaugos. Didesnė galimybė moterims išreikšti nuomonę ir apginti savo pozicijas sumažintų infliacinės spiralinės susidarymo riziką. Tai nėra lengva įgyvendinti, tačiau įmanoma sužinoti moterų prioritetus pasitelkus nuomonių tyrimus, fokus grupes ar viešus susitikimus, žiniasklaidos priemones. Svarbu taip pat, kad didėtų moterų skaičius parlamente, vykdomosios valdžios institucijose ir kitose sprendimų priėmimo grandyse, ypač tose, kurios susijusios su valstybės biudžeto formavimu. Tai leistų sukurti skirtingus biudžeto išlaidų scenarijus, kurie atspindėtų moterų ir vyrų galimybių analizę, moterų galias.

Nuodugnūs biudžeto formavimo politikos tyrimai parodė, kad žmonių poreikius atitinkantis ekonomikos augimas priklauso ne tik nuo ekonominių, bet ir nuo socialinių bei politinių veiksnių. Sėkmingam biudžeto formavimui įtakos turi ne tik konkretūs techniniai įgūdžiai bei riboti, tam skirti ištekliai, tačiau ir politinės ekonomikos, socialinių sandorių, koalicijų sudarymas, kitų svarbių valstybės valdymo elementų išbandymas. LAIB ir lyčiai jautrios ekonominės politikos vidutinės trukmės programų sudarymas būtų svarbus akcentas tokiai vizijai pasiekti.

## Lyčių aspekto integravimo į biudžetą ekspertizės nuostatos

Šis būdas taikomas biudžeto sudarymo arba atsiskaitymo už valstybės biudžeto įgyvendinimą etape ir gali apimti visus arba bet kurį vieną iš anksčiau išvardytų LAIB metodų ar būdų. Tai gana aukšto lygio įsipareigojimas ir įrodymas, kad valstybės biudžetas buvo įvertintas ir sudarytas atsižvelgiant į skirtingus mo-

terų ir vyrų poreikius, siekiant didesnės lyčių lygybės ne tik politiniu, socialiniu, bet ir ekonominiu lygmeniu. Prie biudžeto pateikiamoje lyčių aspektus įvertinančioje ataskaitoje nurodoma, kaip valstybės biudžetas bus ar buvo sudaromas, kaip jo išlaidos bus ar yra panaudotos siekiant lyčių lygybės politikos tikslų, prioritetų ir užduočių įgyvendinimo, kaip moterys ir vyrai prisidės ar prisidėjo prie valstybės biudžeto pajamų paskirstymo, kokia dalis moterų ir vyrų pasinaudos ar jau pasinaudojo valstybės biudžeto išlaidų teikiama nauda.

Kiekviena vyriausybė pajėgi sudarytą valstybės biudžetą įvertinti lyčių aspektu ir, pasitelkusi kurį nors vieną ar kelis anksčiau minėtus įrankius, pateikti LAIB ataskaitą, kad galėtų įvertinti visas vyriausybės programas ir jų biudžetus, apibendrinti jų poveikį esminiams rodikliams. Tai yra svarbus vyriausybės atskaitingumo lyčių lygybės išsipareigojimams įrodymas, reikalaujantis aukšto lygio koordinacijos visame viešajame sektoriuje.

Moterų poreikius įvertinančio biudžeto ataskaita yra svarbus įrankis siekiant susisteminti informaciją, gautą atlikus valstybės išlaidų poveikio analizę skirtingoms lytims, ypač moterims. Tokia ataskaita nesudaro biudžeto išskirtinai moterims. Joje tiesiog stengiamasi per atskiras kategorijas parodyti išlaidų poveikį moterims.

Pirmą kartą tai buvo atlikta Australijoje. Tyrime dalyvavusių valstybės departamentų atstovų buvo klausiama, kaip jų pasiūlytos viešosios išlaidos veikia moteris. Apklaustos rezultatas – moterų poreikius ir lyčių aspektus įvertinančio biudžeto ataskaita, kurios parengimas iš tiesų reikalauja intensyvaus bendradarbiavimo ir nemenko valdžios atstovų išsipareigojimo. Tinkamų sąlygų sukūrimui taip pat reikia stiprios ir tinkamai organizuotos idėjų palaikančių asmenų koalicijos tiek tarp valdžios pareigūnų, tiek už valstybės įstaigų sienų. Tačiau norint visapusiškai ištirti lyčių aspektu biudžetines valstybės strategijas, vien LAIB ataskaitos

nepakanka. Jos efektyvumas gali būti sustiprintas pritaikius ir kitus šiame skyriuje aptartus metodus bei priemones. Pavyzdžiui, Australijoje tyrime dalyvavusių valstybės įstaigų biudžeto ir finansų departamentų atstovų buvo prašoma pateikti kiekvieno iš departamento pažangių pokyčių vidinius rodiklius ir detalizuoti, kokius pokyčius dabartinės išlaidos paskatins ateityje.

Britanijos tautų sandraugos sekretoriatas, įgyvendindamas LAIB formavimo iniciatyvas, nustatė rodiklius, kurie galėtų būti panaudoti rengiant LAIB ataskaitą. Šie rodikliai buvo pasiūlyti kaip galimi pirminės atskaitos taškai, pradedant ilgai trunkantį valstybės biudžeto išteklių paskirstymo, jų susiejimo su vyriausybės išsipareigojimais ir programomis stebėjimo procesą. Rodikliai:

1. Dalis nuo visų valstybės biudžeto išlaidų, tenkanti lyčių lygybės skatinimo, užtikrinimo ir įgyvendinimo programoms.
2. Lyčių balansas valstybiniam sektoriui priklausančiose darbo vietose, parodantis moterų ir vyrų skaičių skirtingo lygio posteose bei užimančių skirtingas pareigas.
3. Dalis nuo visų valstybės biudžeto išlaidų, tenkanti moterų prioritetiniams poreikiams įgyvendinti per valstybės teikiamų paslaugų finansavimą.
4. Dalis, nuo visų valstybės biudžeto išlaidų, tenkanti transferams, susijusiems su moterų prioritetinių poreikių tenkinimu, pavyzdžiui, išmokos ar parama neturtingiems namų ūkiams vaikams auginti.
5. Lyčių balansas taikant iš valstybės biudžeto teikiamos paramos verslui priemones, tokias kaip subsidijos, mokymai ar lengvatiniai kreditai verslui pradėti.

6. Lyčių balansas teikiant valstybės finansuojamas paslaugas ir sudarant įvairias sutartis su valstybės įstaigomis.
7. Lyčių balansas tarp vyriausybės komitetų narių ir kitų sprendimus priimančių įstaigų narių.
8. Dalis nuo visų valstybės biudžeto išlaidų, tenkanti nacionaliniam moterų ir vyrų lygių galimybių užtikrinimo mechanizmui bei už lyčių lygybės klausimus atsakingiems skyriams ar departamentams kiekvienoje iš valstybės ministerijų.
9. Lyčių balansas įgyvendinant vyriausybės finansuojamas mokymų programas.

Nėra lengva asmenis, atsakingus už sprendimų priėmimą, įtikinti, kad daugeliu aspektų naudinga formuoti LAIB. Kliūtys, su kuriomis susiduria LAIB šalininkai, yra tokios pat, kaip ir lyčių aspekto integravimo į visas valstybės gyvenimo bei valdymo sritis šalininkams. Pagrindinė problema – statistinių duomenų, kurie įrodytų biudžeto formavimo klaidų poveikį moterims ir vyrams, trūkumas. LAIB parodė akivaizdžią naudą tiek valstybės ekonomikai, tiek valstybės piliečiams. Daugeliu atvejų už statistinių duomenų rinkimą ir apdorojimą atsakingi pareigūnai buvo įtikinti, kad svarbu įdiegti mechanizmus, užtikrinančius geresnį statistinių duomenų rinkimą bei apdorojimą.

Valstybės tarnautojai ir politikai, priimančys sprendimus dėl biudžeto sudarymo ar įgyvendinimo, stokoja žinių apie lyčių lygybę ir metodus, kurie padėtų sudaryti LAIB. Todėl už valstybės finansų planavimą ar valstybės biudžeto sudarymą atsakingus pareigūnus sunku įtikinti, kad į šiuos procesus būtų įtraukti ir kiti, su biudžetu tiesiogiai nesusiję asmenys, kurių patirtis padėtų siekti ženklus valstybės ekonomikos augimo, teisingesnio valstybės išlaidų paskirstymo, atidesnio moterų ir vyrų poreikių tenkinimo. Pagrindinė problema yra ta, jog vyriausybės nenori pripažinti, kad lyčių aspekto analizė formuojant valstybės biu-

džeto pajamas bei išlaidas ir moterų bei vyrų lygių galimybių įgyvendinimas visose valstybės valdymo bei gyvenimo srityse yra įstatymais paremta valstybės ekonomikos strategija.

LAIB sudarymas yra ir politiškas, ir labai techniškas uždavinys, kadangi pilietinės visuomenės grupių dalyvavimas šiame procese yra gyvybiškai svarbus. Tokios grupės gerai žino, kaip reikia pateikti politinius argumentus, bet dažniausiai nelabai išmano techninius valstybės ar kitokių biudžetų sudarymo ypatumus. Šių žinių neretai stokoja ir parlamentarai. Tačiau nereikėtų būgštauti, kad tokių tikslų įgyvendinimas nėra galimas. Viena vertus, svarbu demistifikuoti biudžeto sudarymo procesus, o, kita vertus, valstybės finansus planuojantiems bei valdantiems pareigūnams ir LAIB ekspertams būtina dalytis informacija.

---

# PRIEDAI



## 1 priedas

### Vokietijos patirtis integruojant lyčių aspektą į biudžetą<sup>29</sup>

- Vokietijoje lyčių aspektas į biudžetus buvo pradėtas integruoti Berlyne žemės<sup>30</sup> ir miesto rajonų lygmeniu. Berlyno ministerijos ir rajoninės savivaldybės pradėjo projektus, kurių pirmasis žingsnis – išanalizuoti, kiek valstybės išlaidų pasiekia vyrus ir moteris, kiek jų naudojasi valstybės institucijų paslaugomis. Antrasis žingsnis – atlikti biudžeto, skiriamo socialinei politikai, analizę lyčių aspektu. Integruojant lyčių aspektą į biudžetą, Berlyno senatas (t. y. Berlyno žemės parlamentas) siekė išsiaiškinti savo politinių sprendimų poveikį skirtingoms lytims. Siekiant užtikrinti skaidrumą skirstant išlaidas ir informacijos viešumą, buvo sukurta išsami informacijos sistema, kurioje kaupiama statistinė informacija pagal lytį.
- LAIB procesą organizavo Valstybinė lyčių aspekto integravimo komisija (angl. *State Gender Mainstreaming Commission*) ir LAIB darbo grupė (angl. *Gender Budget Workgroup*), kurioms vadovavo finansų ministras, parėmė Vyriausybės lyčių aspekto integravimo valdyba (angl. *Gender Mainstreaming Office of the State Government*), konsultavo ekspertai iš šalies. Parlamentas ir nevyriausybines organizacijas buvo įtrauktos į Administracijos valdymo komitetą (angl. *Administrations Steering Committee*).

---

<sup>29</sup> Vertimas: Färber Ch. „Gender Responsive Budgeting in Berlin“, 2008 m. sausio mėn. konferencijos M. Romerio universitete medžiaga.

<sup>30</sup> Berlynas yra vienas iš 16 Vokietijos federacinių vienetų (žemių).

- Berlynas – pirmasis iš Vokietijos žemių, integravusių lyčių aspektą į biudžetą. Prieš imdamasi šių iniciatyvų, Berlyno vadovybė parodė politinį ryžtą ir priėmė reikiamus sprendimus:
  - 2002 m. birželį Berlyno parlamentas priėmė rezoliuciją „Dėl lyčių aspekto kaip finansinio-politinio įrankio integravimo“;
  - 2003 m. liepą buvo sukurta tarpministerinė LAIB darbo grupė, vadovaujama Finansų ministerijos. Kelios vietinio lygmens administracijos savanoriškai sutiko dalyvauti bandomajame (pilotiniame) LAIB etape;
  - 2004 m. rugpjūtį Berlyno senatas nusprendė, kad bandomasis LAIB etapas praėjo sėkmingai ir sutiko integruoti lyčių aspektą į 2006–2007 m. biudžetą (t. y. dvejiems metams). Berlyno senatas nusprendė, kad valstybės biudžeto lygmeniu visos ministerijos turi išrinkti tas biudžeto eilutes, kurias labiausiai veikia politiniai sprendimai, atlikti jų poveikio moterims ir vyrams analizę bei atspindėti tai biudžete. Regionų lygmeniu Merų taryba taip pat nusprendė įvertinti išlaidų paskirstymo poveikį skirtingoms lytims ir atspindėti tai biudžete;
  - 2005 m. spalio 27 d. Berlyno lyčių aspekto integravimo komisija nusprendė, kad LAIB turi būti tęsiamas ir tapti neatsiejama biudžeto sudarymo proceso dalimi. Atskiros biudžeto eilutės turi būti pateiktos lyčių aspektu ir atspindėti lėšų paskirstymą moterims ir vyrams;
  - 2005 m. gruodžio 8 d. Parlamentas nusprendė, kad sudarant 2007–2008 m. biudžetą turi būti padidintas biudžeto eilučių, atsižvelgiančių į lyčių aspektą, skaičius ir atliekama išsamesnė jų analizė;
  - per 2006 m. LAIB darbo grupė suformavo LAIB poveikio analizės koncepciją. Finansų ministerija pakvietė visas ministerijas apsvarstyti galimybę įtraukti šią koncepciją į jų biudžetus. Šis procesas lygiagrečiai vyko ir regionų lygmeniu: minėtoji darbo grupė pasiūlė 56 vietas lygmens biu-

džetų eilučių, kurios turėtų būti įtrauktos į LAIB procesą, sąrašą. Merų taryba šį pasiūlymą priėmė;

- 2006 m. gruodį Finansų ministerija raštu nurodė ministerijoms ir regionams formuojant 2008–2009 m. biudžetą lėšas pagrįsti lyčių aspektu;
- 2007 m. buvo parengtas ir Finansų ministerijai pateiktas biudžetas kartu su duomenimis, segreguotais pagal lytį. Po svarstymo Parlamente biudžetas buvo priimtas atsižvelgiant į duomenis, atspindinčius lyčių nelygybę, ir iškeltus lyčių lygybės tikslus.
- LAIB yra demokratizavimo priemonė, spartinanti lyčių aspekto integravimą (angl. *Gender Mainstreaming*) ir gerinanti valstybės valdymo kokybę. Berlyno vadovybė jaučia atsakomybę už įsipareigojimų, prisiimtų Amsterdamo sutartimi ir susijusių su lyčių aspekto integravimu į visas politikos sritis ir viešųjų finansų politiką, įvykdymą, taip pat siekia atitikti ES tikslus, nustatytus 2015 metams. Vokietija gali didžiuotis, kad 2005-aisiais, praėjus 10 metų nuo Pekino konferencijos, jai pavyko atlikti pagrindinį LAIB etapą.

## 2 priedas

### Lenkijos patirtis integruojant lyčių aspektą į biudžetą

- Pereinamojo į rinkos ekonomiką laikotarpio metu Lenkijoje gyvenimo sąlygos tolydžio blogėjo. Daugiausia tai paveikė moteris, kadangi jos buvo labiausiai priklausomos nuo valstybės teikiamų paslaugų, o šių paslaugų sritis patyrė griūtį. Tai buvo laikmetis, kai ne tik moteris, bet ir visa visuomenė nebegalėjo kontroliuoti socialinio vystymosi eigos. Viešajam sektoriui trūko skaidrumo, o žmonėms – ekonominių žinių. Lenkijos ekspertai, žvelgdami į sunkią šalies ekonominę padėtį, pabrėžė, kad visuomenei svarbu turėti galimybę kontroliuoti valstybės lėšų panaudojimą. Kadangi ekonominiai procesai skirtingai veikia vyrus ir moteris, svarbu atlikti biudžeto analizę, atsižvelgiant į jo poveikį moterims ir vyrams.
- LAIB iniciatyvos – retas reiškinys Lenkijoje. Apie tai mažai diskutuoja politikai, o ir nacionaliniame biudžete tai menkai atspindėta. Gdanskas – pirmasis Lenkijos miestas, parengęs išsamią ataskaitą apie padėtį mieste ir galimus sprendimus, taikytinus vietos valdymui siekiant lyčių lygybės. Atlikta valstybės biudžeto analizė parodė, kaip jis suformuotas, kam skiriama lėšų ir kaip tai veikia moterų ir vyrų padėtį.
- Pagrindinis Gdansko LAIB iniciatyvos uždavinys – sukurti ilgalaikes priemones, padedančias nuolat kontroliuoti vietos valdžią ir visas išlaidas LAIB požiūriu. Svarbiausias tikslas – užtikrinti lygias galimybes visiems<sup>31</sup>.

<sup>31</sup> Balandynowicz-Panfil K., Opacka U. Gdansk Gender Budget Initiative, 2005.

- Integruojant lyčių aspektą į biudžetą ypač svarbios tampa savivaldybės ir vietos bendruomenės. Politinius siekius ir lūkesčius žmonės sieja su valstybe, tačiau kasdienes problemas dažniausiai sprendžia vietos bendruomenės ar savivaldos institucijos. Vaizdžiai galima būtų pasakyti, kad gyvename ne šalyje, o kaimuose, miesteliuose, didmiesčių mikrorajonuose. Būtent čia telkiamos bendruomenės, steigiamos savivaldybės, kurios teikia socialines paslaugas. Todėl gebėjimas įvertinti ir patenkinti moterų bei vyrų reikmes, kurios dažnai yra skirtingos, padeda užtikrinti lygybę kasdieniame gyvenime. Taigi nesuklysimė teigdami, kad lyčių lygybė prasideda bendruomenėse<sup>32</sup>.
- Gdanskio ataskaitos uždavinys – pristatyti didėjančią vietos bendruomenių svarbą, jų indėlį plėtojant ir išlaikant demokratiją. Centrinis biudžetas paprastai užsibrėžia bendruosius tikslus, todėl ypač svarbu atkreipti dėmesį į savivaldybių biudžetų tikslus. Ekspertai vieningai sutaria, kad, nustatant vietos gyventojų poreikius, veiksmingesnė politika yra savivaldybių lygmeniu.

Gdanskio LAIB rekomendacijos:

1. **Gerinti statistinių duomenų kokybę.** Neadekvati ir neišsami statistika yra didelė kliūtis tyrimams atlikti. Pagrindiniai duomenys yra šie:
  - skaičius žmonių, kurie naudojami socialinėmis paslaugomis pagal lytį, išsilavinimą, amžių, pajamas, namų ūkio narių skaičių, šeimines padėtis;
  - duomenys apie vykdomas programas (mokymuose dalyvaujančių žmonių skaičius ir jų efektyvumas);
  - skaičius žmonių, kurie gauna išmokas vaikų darželių ir lopšelių paslaugoms apmokėti, taip pat duomenys apie jų amžių, vaikų skaičių, pajamas ir profesijas;

<sup>32</sup> Jankauskaitė M., Mackevičiūtė I. Lyčių dialogui atvira bendruomenė. Kodėl reikia ir kaip galima siekti lyčių lygybės? – Lygių galimybių plėtros centras, Vilnius, 2005.

- senjorų padėtis, atsižvelgiant į jų lytį;
- statistika apie ilgalaikius bedarbius pagal lytį, išsilavinimą, amžių, darbo patirtį, namų ūkio gyventojų skaičių.

**2. Skatinti profesinį pagyvenusio amžiaus žmonių aktyvumą.**

Atsižvelgiant į gyventojų senėjimą Europoje tikslinga kurti efektyvią politiką, skatinančią profesinį senjorų aktyvumą. Svarbu neprisirišti prie nusistovėjusių stereotipų ir suvokti, kad pagyvenę žmonės – tai svarbūs žmogiškieji ištekliai, galintys aktyviai veikti, panaudoti savo sukauptą patirtį ir potencialą, dalyvauti visuomeninėje veikloje. Viena iš svarbesnių LAIB rekomendacijų atsižvelgia į tai, kad senjorų tarpe moterų yra daugiau nei vyrų, todėl jų daugiau dalyvauja įvairiose socialinėse programose.

**3. Kovoti su ilgalaikiu nedarbu.**

Tai yra kiekvienos šiuolaikinės ekonomikos problema. Nedarbas laikomas ilgalaikiu, jeigu trunka ilgiau kaip 12 mėnesių. Paprastai moterys dažniau susiduria su ilgalaikiu nedarbu nei vyrai. Europos Taryba rekomenduoja Lenkijai įsteigti daugiau valstybinių institucijų, kurios padėtų ieškoti darbo, didintų mokymosi galimybes, inicijuotų daugiau lanksčių darbo valandų moterims.

**4. Skatinti lygų požiūrį į moteris ir vyrus bei moterų profesinį aktyvumą.**

Svarbu pažymėti, kad moterų ir vyrų padėtis Gdanske skiriasi. Pagrindinės moterų problemos: žemesnis išsilavinimas, didesnis nedarbo lygis, prastesni sveikatos rodikliai, neužtikrintas saugumas, taip pat ne toks aktyvus dalyvavimas visuomeniniame gyvenime. Moterys dažniausiai dirba mažai apmokamose srityse – švietimo, sveikatos apsaugos ir kt., be to, už tokį pat darbą jos gauna mažesnę atlyginimą nei vyrai.

- Gdansko ataskaitoje išskiriamos šios pagrindinės nelygybės darbo rinkoje ir žemo moterų darbo lygio priežastys:
  - stereotipinis požiūris į lyčių vaidmenis;
  - požiūris į moterį kaip į mažiau lanksčią darbuotoją (dėl vaikų priežiūros);

- motinystės atostogos, kurių metu moterys praranda darbo įgūdžius;
- vaikų priežiūros klausimas (tinkamų vaikų priežiūros įstaigų trūkumas ir lanksčių darbo valandų nebuvimas).
- Siekiant pašalinti šias priežastis rekomenduojama:
  - bendradarbiaujant su nevyriausybinėmis organizacijomis vykdyti daugiau į moterų poreikius orientuotų programų ir projektų. Atsižvelgiant į tai, kad daugelis moterų turi nuosavo verslo idėjų, tikslinga būtų rengti įvairius mokymus, teikti joms konsultacijas ir patarimus. Moterims svarbu turėti geresnę priėjimą prie finansavimo šaltinių, įskaitant ir Europos Sąjungos struktūrinę paramą, todėl svarbu, kad joms būtų suteikiama tokio pobūdžio informacijos;
  - rengti įvairias kampanijas, propaguojančias lyčių lygybę darbo rinkoje. Darbdaviams būtų naudingi mokymai apie darbo organizavimą moterims, turinčioms mažų vaikų, lanksčias darbo valandas ar darbą telefonu. Moterims, kurios pasirenka ilgas motinystės atostogas, būtų naudingi mokymai, kurių metu jos ne tik neprarastų senų įgūdžių, bet ir įgytų naujų;
  - viešinti visus diskriminacijos atvejus. Tai būtų ypač veiksminga, nes daugelis moterų vis dar nežino savo teisių, o kai kurie darbdaviai nėra gerai susipažinę su savo pareigomis;
  - jau mokykloje reikia pradėti švietimą, siekiant kovoti su nusistovėjusiais stereotipais. Čia turėtų būti propaguojamos tokios vertybės kaip partnerystė šeimoje ir lygios galimybių darbe;
  - plėtoti institucinę priežiūros sistemą, kuri ypač svarbi žmonėms, priklausantiems nuo kitų, t.y. pagyvenusiems, neįgaliesiems, ligoniams, nes dėl susiklosčiusių stereotipų būtent moterys daugiausia rūpinasi šeimos nariais<sup>33</sup>.

<sup>33</sup> Balandynowicz-Panfil K., Opacka U. Gdansk Gender Budget Initiative, 2005, p. 29–32.

### 3 priedas

## Lietuvos valstybės biudžeto analizė pagal lytį

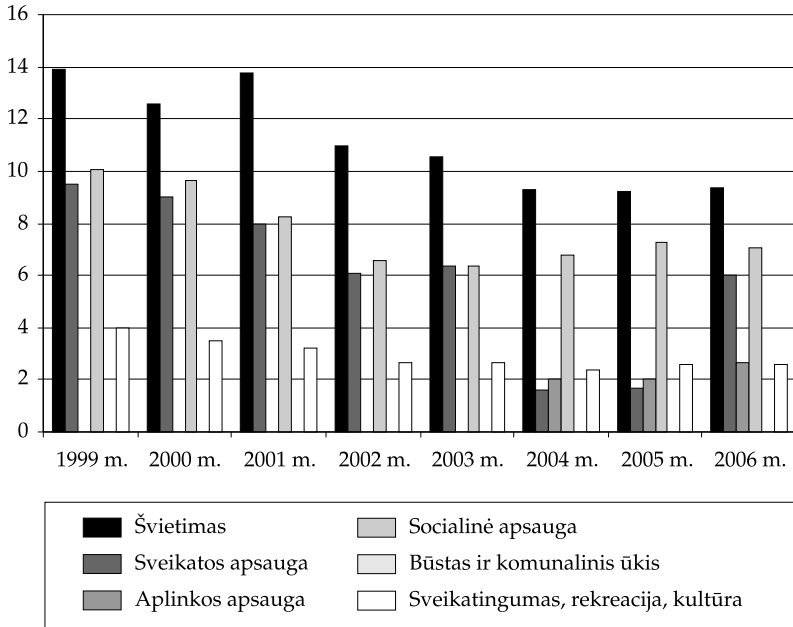
- Lietuvos valstybės biudžeto išlaidų analizė, atlikta pagal 1999–2006 m. Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto įvykdymo ataskaitas, leidžia padaryti nelauktą išvadą: valstybės biudžetas sudarytas faktiškai lyčių principu. Valstybės išlaidų struktūroje labiausiai remiamos valstybės biudžeto veiklos sritys yra krašto apsauga, valstybės valdymas, viešoji tvarka; taip pat pramonės šakos, orientuotos į eksportą (nafta ir jos perdirbimo produktai), finansų, energetikos paslaugų sektoriai ir pan., kur paprastai dominuoja vyrai. O švietimo, kultūros, sveikatos apsaugos, socialinės apsaugos sritys, kuriose vyrauja moterys, finansuojamos iš biudžeto likutiniu principu (1 ir 2 diagramos).

3 diagramoje pateikti duomenys grafiškai vaizduoja visas sritis, kurioms iš valstybės biudžeto yra skiriama lėšų (proc.), ir jų pokytis per metus. Sritis, kuriose dominuoja vyrai, išdėstytos grafiko viršuje (nuo „Kita ekonominė veikla“ iki „Bendrosios valstybės paslaugos“ imtinai), po jų – sritys, kuriose dominuoja moterys. Akivaizdžiai matyti, kad sritims, kuriose yra užimta daugiau vyrų nei moterų, iš valstybės biudžeto yra skiriama daug daugiau lėšų nei sritims, kuriose užimta didžioji dalis moterų.

- Lietuvoje skirstant biudžeto išlaidas pastebima lyčių asimetrija. Esanti biudžetinio finansavimo praktika tarsi įteisina ir skatina lyčių nelygybę. Valstybės biudžeto išlaidų struktūroje ženkliai dominuoja vyrai, o skirtumas tarp moterims ir vyrams skiriamos biudžeto išlaidų dalies nuolat auga (4 diagrama).



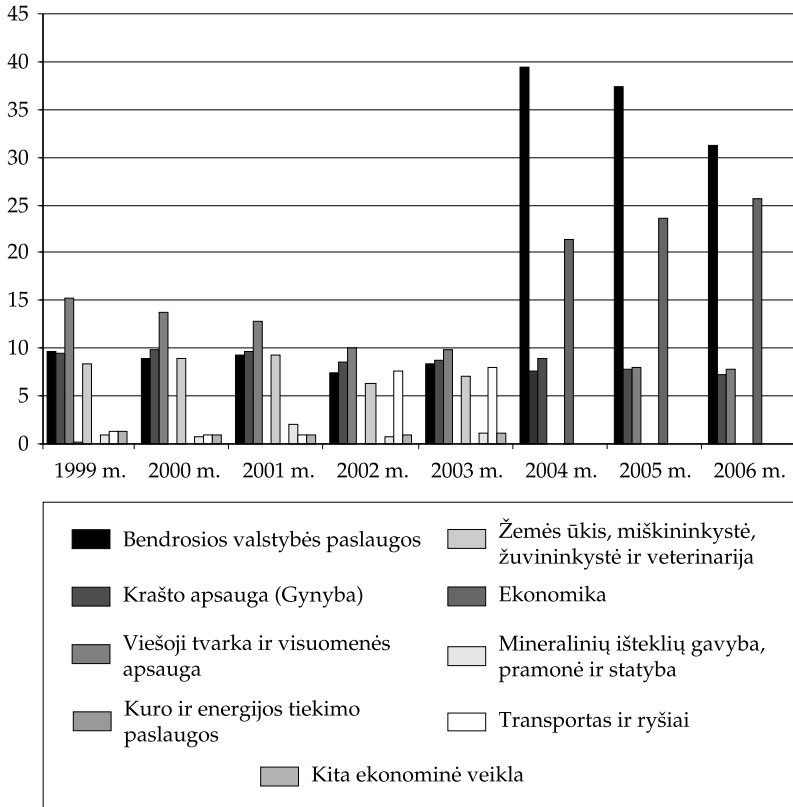
1 diagrama. Valstybės biudžeto išlaidos sritims, kuriose dominuoja moterys (proc.)



Šaltinis: Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto 1999–2006 m. įvykdymo ataskaitos.

- Moterų ir vyrų lygių galimybių požiūriu asimetriškas valstybės išlaidų paskirstymas neigiamai veikia ekonomiką, ypač valstybės pajamas. Yra pagrindas teigti, kad viena iš valstybės pajamų mažėjimo priežasčių Lietuvoje – moterų ir vyrų lygių galimybių nepaisymas sudarant šalies biudžetą.
- Dinamiškai besiplėtojančių šalių patirtis akivaizdžiai rodo, kad investicijos į žmogiškuosius išteklius, į jų kokybę – tai aukšto ekonomikos lygio, kartu ir valstybės pajamų augimo garantas. O už žmogiškųjų išteklių kokybę „atsako“ socialinis sektorius ir moterų reprodukcinė ekonomika.

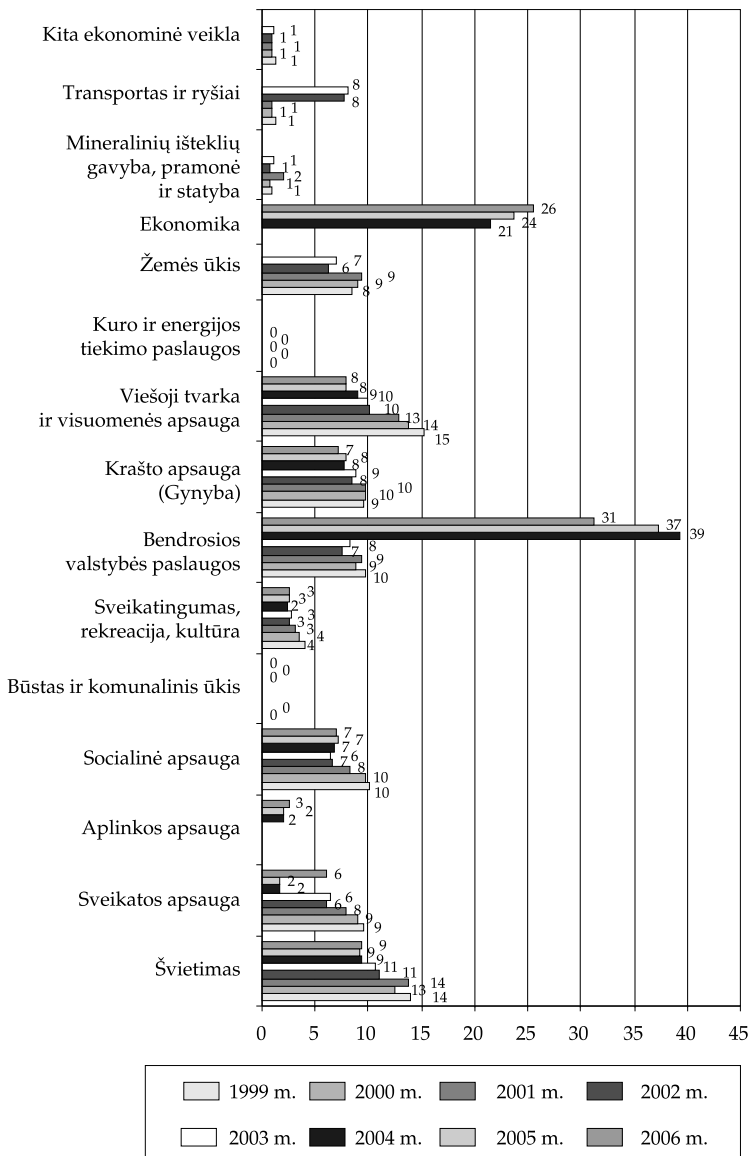
2 diagrama. Valstybės biudžeto išlaidos sritims, kuriose dominuoja vyrai (proc.)



Šaltinis: Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto 1999–2006 m. įvykdymo ataskaitos.

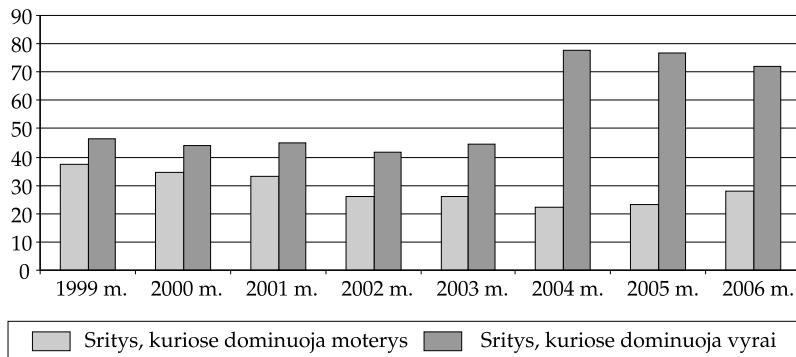
- Toks išlaidų paskirstymas yra ne tik neteisingas moterų ir vyrų lygių galimybių požiūriu, bet ydingas ir šalies ekonomikai, nes pagrindiniams visuomenės poreikiams (sveikatai, socialinei rūpybai, švietimui, kultūrai) tenkinti valstybės lėšų tenka mažai. Tai priverčia moteris „kompensuoti“ valstybės išlaidų mažėjimą neapmokamu darbu namų ūkiuose („rūpybos“

3 diagrama. Valstybės biudžeto išlaidos pagal funkcinę klasifikaciją (proc.)



Šaltinis: Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto 1999-2006 m. įvykdymo ataskaitos.

4 diagrama. Valstybės biudžeto išlaidos sritims, kuriose dominuoja moterys ir vyrai (proc.)



Šaltinis: Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto 1999–2006 m. įvykdymo ataskaitos.

ekonomikos sąskaita). Taigi valstybės biudžeto lėšų mažėjimas, subsidijų atsisakymas maisto produktų gamyboje, žemės ūkyje, valstybės lėšų mažėjimas socialinėms reikmėms, sveikatos apsaugai labiau veikia moteris nei vyrus. Makroekonominės politikos pasekmės papildomu krūviu perkeliamos ant moterų pečių, todėl ekonominių pokyčių metu moterys yra labiau pažeidžiama socialinė grupė. Be to, išlaidų sveikatos apsaugai mažinimo našta perkeliama moterims, kurioms papildomai tenka rūpintis šeimos globa. Taip jos praranda galimybę dirbti apmokamą darbą, mažėja jų darbo našumas.

- Valstybės investicijų efektyvumas gali būti padidintas keičiant lyčių požiūriu asimetrišką išlaidų paskirstymą ir labiau atsižvelgiant į moterų interesus. Tai leistų sutaupyti lėšų būtinoms socialinėms reikmėms ir investuoti jas į moterų poreikių tenkinimą (užimtumo ir išsilavinimo programoms, vyresnio amžiaus žmonių paslaugoms gerinti). Svarbu suvokti, kad tvariam ekonomikos augimui socialinės investicijos, tokios kaip sveikatos apsaugos užtikrinimas, švietimas ir kitos būtinos paslau-

gos, gali pareikalauti didelių socialinių ir ekonominių sąnaudų, jei bus paliktos rinkos valiai.

- Taigi LAIB – svarbus mechanizmas geriau suderinti ekonominius tikslus ir socialinius išpareigojimus. Lyčių lygybės analizė leis efektyviau paskirstyti valstybės išlaidas tenkinant savitus visuomenės grupių poreikius ir leis ilgalaikėje perspektyvoje pagerinti pajamų formavimą. Jos naudojimas formuojant Lietuvos makroekonominę politiką padės geriau spręsti makroekonomikos pusiausvyros, stabilaus ir subalansuoto ekonomikos augimo problemas. Nors Lietuvoje ir priimtas Moterų ir vyrų lygių galimybių įstatymas (1998 m.), Valstybinės moterų ir vyrų lygių galimybių 2003–2004 bei 2005–2009 metų programos, tačiau stokojama vientiso sisteminio suvokimo apie lyčiai jautrios ekonomikos plėtros strategiją, jos sąsajas su nacionaliniais, globaliniais, socialiniais, ekonominiais, demografiniais moterų ir vyrų padėties aspektais. Tokios moterų ir vyrų lygių galimybių plėtros strategijos parengimas Lietuvoje makro- ir mikrolygmenimis turėtų tapti vienu iš būtiniausių valstybės ekonominės politikos tikslų. Tačiau reikia atlikti išsamų teorinį ir praktinį parengiamąjį darbą lyčių aspektus integruojančių ekonomikos mokslinių tyrimų srityje.

## Išvados

1. Naujausias šiuolaikinis požiūris pasaulyje formuojant valstybės ekonominę politiką remiasi lyčių lygybės analizės taikymu. Atsirado ir nauja ekonomikos mokslo sritis – lyčių ekonomika, atitinkamos jos sudėtinės dalys: lyčių aspekto integravimas į biudžetą, lyčių aspektą integruojanti užsienio prekybos politika, lyčių aspekto integravimas į ekonominę politiką, lyčių aspektus integruojanti regioninė politika, lyčių aspektus integruojanti struktūrinė politika ir t. t. Tai rodo, kad moterų ir vyrų lygybės tyrimai pasaulyje atliekami jau palyginti seniai, o Lietuvoje šios praktikos dar nėra.
2. Moterų ir vyrų lygybės tyrimai sparčiai plėtojami daugelyje šalių: JAV, Kanadoje, Prancūzijoje, Vokietijoje, Didžiojoje Britanijoje, Belgijoje, Austrijoje, Afrikos žemyno valstybėse, Lenkijoje, Skandinavijos šalyse, kitose Europos Sąjungos valstybėse. Moterų ir vyrų lygybės problemos išsiplėtė už tarptautinių ir nacionalinių rėmų, o tokios pasaulinės organizacijos, kaip Pasaulio bankas ir Tarptautinis valiutos fondas, Jungtinės Tautos ir kt. skatina, aktyviai remia ir inicijuoja lyčių lygybės tyrimus. Moterų ir vyrų lygybės analizė tapo novatorišku metodu ekonomikos tyrimuose, kuris turėtų būti taikomas ir Lietuvoje.
3. Tiriant valstybės ir savivaldybės biudžetus lyčių lygybės aspektu buvo įrodyta, kad „vyriškos sritys“ Lietuvoje yra finansuojamos iš valstybės biudžeto, o „moteriškos“ – iš savivaldybių biudžetų, be to, abiejų lygių biudžetų išlaidų struktūroje

taip pat yra pastebimas pastovus asignavimų mažinimas moterų dominuojamoms sritims. Toks prioritėtų „surikiavimas“ neigiamai veikia ekonomikos augimą, valstybės pajamų didėjimą ilgesnio laikotarpio perspektyvoje. Atsižvelgiant į tai turėtų būti sukurta ekonominės plėtros kriterijų sistema moterų ir vyrų nelygybei visuomenėje įveikti.

4. Apibendrinant galima padaryti išvadą, kad lyčių lygybės iškraipymai yra giliai įsišakniję Lietuvos ekonomikoje globaliniu, nacionaliniu ir vietos – savivaldos – aspektais. Susietų su lyčių diskriminacija problemų ekonomikoje sprendimas negali apsiriboti tik mikroekonomikos sritimi. Lyčių nelygybė, iškraipymai iškyla makroekonomikos lygmeniu, todėl lyčių lygybės problemų sprendimai turi būti adekvatūs ir priimami valstybės makroekonominės politikos srityje.

Siekiant išvengti lyčių nelygybės būtina:

1. Atlikti moterų ir vyrų socialinės ir ekonominės padėties tyrimą, siekiant nustatyti jų pagrindinius poreikius bei esmines problemas, su kuriomis susiduriama.
2. Suformuluoti pagrindines problemas, iškelti siektinus tikslus ir užsibrėžti konkrečius uždavinius, kurie padėtų pasiekti bei įgyvendinti iškeltą tikslą.
3. Įvertinti, kaip vyriausybės ekonominėje politikoje nustatomos realios moterų ir vyrų problemos, ar yra atsižvelgiama į egzistuojančias moterų ir vyrų problemas valstybės ekonominėje politikoje.
4. Ištirti, ar vyriausybės paskirstytos išlaidos ir jų lygis leidžia išspręsti iškeltas moterų ir vyrų problemas.
5. Išanalizuoti biudžeto išlaidų paskirstymo efektyvumą, siekiant iškeltų tikslų ir numatytų uždavinių.

6. Parengti moterų ir vyrų lygias galimybes užtikrinanti biudžetą, t. y., priemonių programą savivaldybės finansų politikos srityje.
7. Kelti sąmoningumo lygmenį lyčių lygybės srityje, ugdant lyčių problemų suvokimą, atliekant mokslinius tyrimus, šviečiant visuomenę, kuriant ir grindžiant atitinkamus įstatymus.



# Literatūra

1. A Taste of Success: Examples of the Budget Work of NGOs. The International Budget Project. Center on Budget and Policy Priorities, September 2000, Washington, DC.
2. Bakker I. The Strategic Silence (Gender and Economic Policy). Ottawa (Canada): The North-South Institute, 1994.
3. Balandynowicz-Panfil K., Opacka U. Gdansk Gender Budget Initiative, 2005.
4. Balmori H. H. Gender and Budgets. Overview Report, Bridge (development-gender), 2003.
5. Budlender D. A Review of Gender Responsive Budget Initiatives. A report of a global assessment commissioned by the Commonwealth Secretariat. Community Agency for Social Enquiry (CASE). Johannesburg, South Africa. Mimeo, 2000.
6. Budlender D., Elson D., Hewitt G., Mukhopadhyay T.: Gender Budgets Make Cents (Understanding Gender Responsive Budgets). London: The Common Wealth's Secretariat, 2001.
7. Budlender D. Review of Gender Budget Initiatives. London: Community Agency for Social Enquiry, 2001.
8. Cagatay N. et. ct. Budgets As If People Mattered: Democratizing Macroeconomic Policies. *UNDP SEPED Conference Paper Neries #4*. May 2000.
9. Demery Lionel. Gender and Public Social Spending: Disaggregating Benefit Incidence. Poverty and Social Policy Department, World Bank. Washington. DC. 1997.
10. Elson D. and Cagatay N. Engendering Macroeconomic Policy and Budgets for Sustainable Human Development. Paper presented at the

- First Global Forum on Human Development, 29-31 July 1999. UNDP, New York.*
11. Elson D. Gender Budget Initiative. Gender and Youth Affairs Division Background Papers. Commonwealth Secretariat: London, 1999.
  12. Elson D. Gender Responsive Budget Initiation. University of Essex, 2001.
  13. Esim Simel. Impact of Government Budgets on Poverty and Gender Equality. Paper prepared for the Inter-Agency Workshop on Integrating Gender into Government. Budgets, London, 26–27 April 2000. ICRW, Washington, DC.
  14. Gender mainstreaming. Conceptual Framework, Methodology and Presentation of Good Practices. Strasbourg: Council of Europe, Directorate General of Human Rights, 2004.
  15. Jacobsen Joyce P. The Economics of Gender. Cambridge, Massachusetts, USA; Oxford, UK: BLACKWELL, 1994. – 532 p.
  16. Jankauskaitė M., Mackevičiūtė I. Lyčių dialogui atvira bendruomenė. Kodėl reikia ir kaip galima siekti lyčių lygybės? – Lyčių galimybių plėtros centras, Vilnius, 2005.
  17. Krichewsky L. Development Policy in the Candidate Countries. Wien: TRIALOG, 2002.
  18. McCaffery E. Taxing Women. Chicago: University of Chicago Press, 1997.
  19. Nelson Julia. Feminist Theory and the Income Tax. In Julia Nelson. Feminism, Objectivity and Economic. London, Routledge, 1996.
  20. Neuhold B. Observations and Demands from a Gender Perspective. United Nations Conference on „Financing for Development“, 2002.
  21. Rakauskienė O. G. Makroekonominė politika: genderinis požiūris. – Viešojo politika ir administravimas, 2002, Nr. 3.
  22. Reingardienė J. Lyčių lygybės strategija ir užimtumo politika Europos Sąjungoje, 2004.
  23. Ržanycina L. Lyčiai jautrus biudžetas: pirmoji patirtis Rusijoje, 2002.
  24. Sen Gita. Gender, Markets and State: A Selected Review and Research Agenda. World Development. Vol. 24, No 5, 1996, 821–829.

25. Shirin M. Rai. *Gender and the Political Economy of Development*. Cambridge, UK, Blackwell Publishers, 2002. – 264 p.
26. Sue Hatt. *Gender, Work and Labour Markets*. Macmillan Press Ltd, London, UK; 1997. – 200 p.
27. *The Economics of Equal Opportunities*. Edited by Jane Humphries, Jill Rubery. University of Cambridge, 1995. – 435 p.
28. *Trade, Sustainable Development and Gender*. Unites Nations Conference in Trade and Sustainable Development. N.Y. – Geneva: UN. 1999.
29. Quin Sheila, Thera van Osch, Jacintha van Beveren. *Budgeting for all (Manual for local gender budget initiatives)*, Utrecht, September 2004.

Ona Gražina Rakauskienė, Vaida Lisauskaitė  
LYČIŲ ASPEKTO INTEGRAVIMAS Į BIUDŽETĄ

Redaktorė *Irena Germanovič*  
Dailininkė *Edita Namajūnienė*  
Dizainerė *Nijolė Juozapaitienė*

2008 10 03. 5,5 sp. l.

Išleido „Lygių galimybių plėtros centras“, Raugyklos 15-201, LT-01140 Vilnius  
Spaudai parengė leidykla „Eugrimas“, Kalvarijų g. 98-42, LT-08211 Vilnius  
Tel./faks. (8-5) 273 3955, el. paštas [info@eugrimas.lt](mailto:info@eugrimas.lt), [www.eugrimas.lt](http://www.eugrimas.lt)  
Spausdino AB „Aušra“ spaustuvė, Vytauto pr. 23, LT-44352 Kaunas

**Rakauskienė, Ona Gražina**

Ra-156 **Lyčių aspekto integravimas į biudžetą** / Ona Gražina Rakauskienė, Vaida Lissauskaitė. – Vilnius : Lygių galimybių plėtros centras, 2008. – 96 p.

ISBN 978-9955-805-04-5

Leidinyje yra pateikiama lyčių aspekto integravimo į biudžetą samprata, metodai, pasaulinė jo sudarymo ir vykdymo patirtis, aptariama šio aspekto svarba formuojant valstybės ir savivaldybių biudžetus. Leidinys skiriamas valstybės ir savivaldybių tarnautojams, planuojantiems ir vykdančioms institucijoms biudžetus.

UDK 336.12(474.5)