

Lyčių lygybės politikos diskursai ir procesai savivaldoje: „gyvenimiškos būtinybės pas mus šiai dienai nėra“

Vilana Pilinkaitė Sotirovič

*Lietuvos socialinių mokslų centras, Sociologijos institutas
Goštauto g. 9, Lietuva*

Vita Kontvainė

*Lietuvos socialinių mokslų centras, Sociologijos institutas
Goštauto g. 9, Lietuva*

crossref <http://dx.doi.org/10.5755/j01.ppa.20.1.27927>

Anotacija. Šiame straipsnyje pristatomi 2017–2018 metais atlikto tyrimo rezultatai apie lyčių lygybės politiką savivaldoje, analizuojant 10 savivaldybių strateginius planus ir kokybinių interviu duomenis su savivaldybių merais, administracijų, švietimo ir socialinių paslaugų vadovais ir lyčių lygybės koordinatoriais. Nacionaliniu lygiu Moterų ir vyrų lygių galimybių įstatymas (2013) ir Darbo kodeksas (2016) įpareigoja savivaldybes ir joms pavaldžias institucijas integruoti lyčių lygybės politikos priemones. Tačiau vietos kontekstuose teisinės-politinės nuostatos gali būti įvairiai interpretuojamos (Hudson and Rönnblom, 2007). Straipsnyje, taikant politikos diskursų metodologinę prieigą, tiriami lyčių lygybės politikos diskursai: kaip vietos politikoje (ne)integruojamas lyties aspektas, tenkinant gyventojų poreikius, kokios sampratos fiksuojamos (fixing) ir kaip jos susiaurinamos (shrinking), pritempiamos (stretching) arba nukreipiamos (bending) į kitas politikos sritis. Analizuojant savivaldos atstovų pasisakymus ir interpretacijas, atskleidžiami vietos kontekstų kultūriniai filtrai. Pastarieji leidžia stebėti, kokie aspektai skatina arba trukdo lyčių lygybės politikos priemonių integravimui (Lombardo, Meier, Verloo, 2010). Tyrimo rezultatai rodo, kad savivaldos lygmeniu lyčių lygybės politikos tikslų svarbumas yra pripažįstamas. Tačiau dažniausiai lyčių lygybės politika susiaurinama iki nediskriminavimo principų teisinio reglamentavimo. Vietos politikos uždaviniai ir jų įgyvendinimo rodikliai matuojami lyčiai neutraliomis sąvokomis. Kai lyties aspektas „dingsta“ vietos kontekste, siekiama paaiškinti, kad lyčių lygybė netiesiogiai integruojama į savivaldos politiką, nukreipiama arba pritempiama prie kitų socialinių problemų sprendimo sričių. Analizuojant interviu su savivaldybių atstovais medžiagą pastebėta, kad visuomenėje paplitusios kultūrinės nuostatos apie moterų ir vyrų skirtumus sustiprina tradicines lyčių normas ir stereotipines nuostatas ir tai trukdo lyčių lygybės politikos įgyvendinimui.

Raktažodžiai: lyčių lygybė, nediskriminavimas, lygios galimybės, diskursyvinė prieiga, lyties aspektas politikoje, savivalda

Keywords: gender equality, non-discrimination, equal opportunities, discursive approach, gendering policies, local government

Įžanga

Šiame straipsnyje analizuojamas lyčių lygybės politikos turinys ir įgyvendinimo procesai dešimtyje Lietuvos savivaldybių, remiantis 2017–2018 m. atlikto kokybinio tyrimo rezultatais¹. Tyrime analizuota, kaip savivaldų institucijos pasirengusios integruoti lyčių lygybės priemones ir

¹ Tyrimas atliktas Lygių galimybių kontrolieriaus tarnybos užsakymu įgyvendinant projektą „Savivaldybių sėkmės kodas – lyčių lygybė“. Tyrimą atliko VšĮ *Diversity Development Group* suburta tyrėjų komanda: dr. Vita Kontvainė (projekto vadovė), dr. Giedrė Blažytė, dr. Monika Frėjutė-Rakauskienė, dr. Margarita Jankauskaitė, dr. Eglė Lauraitytė, dr. Vilana Pilinkaitė Sotirovič ir dr. Kristina Šliavaitė.

kokios egzistuoja paskatos ir kliūtys lyčių lygybės politikos įgyvendinimui. Įpareigojimas įgyvendinti lyčių lygybės politiką atsirado papildžius Lietuvos Respublikos moterų ir vyrų lygių galimybių įstatymą nuostata, kad „savivaldybių institucijos priemonės, skirtas moterų ir vyrų lygioms galimybėms užtikrinti, numato savivaldybės strateginiame plėtros plane ir (ar) savivaldybės strateginiame veiklos plane“ (Lietuvos Respublikos Seimas, 2013). LR Darbo kodeksas įtvirtina įpareigojimą darbdaviams taikyti lyčių lygybės ir lygių galimybių principus įmonėse ar įstaigose ir parengti ir supažindinti darbuotojus su lygių galimybių politikos įgyvendinimo priemonėmis (Lietuvos Respublikos Seimas, 2016).

Siekiant integruoti lyčių lygybės aspektus į viešos politikos įgyvendinimo tikslus ir procesus, mokslininkai siūlo atkreipti dėmesį į svarbiausias sąlygas, be kurių lyčių lygybės tikslai negalės būti įgyvendinti. Norint įveikti dominuojančios patriarchalinės sistemos raiškas, būtina identifikuoti lyčių nelygybės struktūrines problemas ir numatyti jų sprendimui tinkamas priemones. Tokiu būdu viešos politikos programose turi atsirasti aiškiai apibrėžti lyčių lygybės tikslai ir priemonės jiems pasiekti, o numatyti rezultatai – paremti įgyvendintų priemonių poveikio moterims ir vyrams vertinimu. Mokslininkai pastebi, kad siekiant šių tikslų, būtina politinė valia keisti nusistovėjusią viešos politikos eigą. Savivaldybės turi turėti žinių apie lyčių nelygybę reprodukuojančius mechanizmus, rinkti statistinius duomenis, išskirtus lyčių pagrindu, ir disponuoti būtiniais finansiniais bei žmogiškaisiais ištekliais viešosios politikos tikslams pasiekti (Meier, 2006; Verloo, Lombardo, 2007). Tais atvejais, kai lyčių lygybės rodikliai neįtraukiami į politikos dokumentus ir išsakomos abejonės apie jų reikalingumą, galima daryti prielaidą apie formalų pritarimą lyčių lygybės politikos tikslams ir žemą motyvaciją ją įgyvendinti (Falkner, Traib, 2008). Šiame straipsnyje, taikant diskursyvinės analizės metodologinę prieigą, nagrinėjama, kaip savivaldos politikos dokumentuose ir politikos vykdytojų interviu atsispindi lyčių lygybės politikos tikslai, turinys ir įgyvendinimo procesai ir kaip jie interpretuojami esamame kultūriniame kontekste.

Teorinės ir metodologinės lyčių lygybės politikos analizės priegos

Lyčių lygybės politikos tema dominuoja feministinėje akademinėje literatūroje. Dažnai ji tirama kaip moterų teisių įtvirtinimo ir įgyvendinimo politika, analizuojant jos turinį ir įgyvendinimo procesus. Ši analizė atskleidžia moterų teisių įgalinimo (*empowerment*) tikslus, poveikį keisti lyčių hierarchines struktūras visose viešo ir privataus gyvenimo srityse (Htun and Weldon, 2010; Vyas-Doorgapersad, 2014; Verloo, Lombardo, 2007; Walby, 2009) ir siekti teisingumo (*gender justice*) visuomenėje (Fraser, 2007). Nagrinėjant lyčių lygybės pažangos kriterijus, nesusitelkiama vien tik į moterų padėtį ir moterų atstovavimo problematiką. Tokia prieiga gali susiaurinti lyčių lygybės politikos turinį ir įgyvendinimo procesus, nes galios santykių tarp moterų ir vyrų raiška paliekama nuošalyje (Lombardo, Meier, Verloo, 2010). Dėl šios priežasties analizuojant lyčių lygybės politiką svarbu įvertinti, kaip jos įgyvendinimas mažina (ir/ ar panaikina) atotrūkį tarp moterų ir vyrų galimybių, išteklių ir turimos (realios ir simbolinės) galios. Kaip rodo Europos lyčių lygybės indeksas, moterų kaip socialinės grupės individualių ir kolektyvinių teisių įgalinimas visose ES šalyse vis dar pusiaukelėje (EIGE, 2019). Lietuvos rodikliai per pastaruosius dešimt metų krenta žemyn daugelyje kategorijų, bet ypatingai galios, laiko, žinių ir darbo sferose (EIGE, 2019, Andrikiene, Vaičiūnienė, 2015).

Taikydami kritinės diskurso analizės metodologines priemones, mokslininkai tiria, kaip politikos dokumentuose formuluojamos lyčių nelygybės problemos ir jų sprendimo būdai, kurios atskleidžia lyčių lygybės sampratą, turinį ir reikšmes (Bacchi 2009, Verloo, Lombardo, 2007). Ši metodologinė prieiga leidžia atskleisti, kaip politikai, politikos formuotojai ir vykdytojai sąmoningai arba strategiškai (*intentional*) ir nesąmoningai arba diskursyviai (*unintentional*) pateikia savo supratimus ir interpretacijas apie lyčių lygybę nagrinėjamame kontekste (Bacchi, 2009). Bacchi (2009) teigia, kad sąmoningai ir nesąmoningai naudojama lyčių lygybės prieiga politikoje persipina, todėl norint geriau suprasti tiriamą kontekstą, kuriame ši politika įgyvendinama, svarbu analizuoti ne tik strateginius dokumentus, bet ir diskursą, kuriame esamos lyčių lygybės sampratų ir normos (re)produkuojamos. Šiame straipsnyje analizuojant lyčių lygybės politikos įgyvendinimą

savivaldoje tiriama, kaip vyksta lyties aspekto įvedimas į politikos turinį, diskursus ir procesus ir kokią raišką ši politika įgyja, t.y., ar atsižvelgiama į lyties aspektą, ar renkamos lyčiai neutralios kategorijos.

Diskurso analizė atskleidžia ne tik politikos turinį, bet ir jos įgyvendinimo procesus. Nagrinėdamos lyčių lygybės politikos turinį, mokslininkės Lombardo, Meier ir Verloo (2010) siūlo analizuoti keturis skirtingus šios politikos įgyvendinimo procesus – fiksavimą (*fixing*), susiaurinimą (*shrinking*), pritempimą (*stretching*) ir nukreipimą (*bending*), kuriuos formuoja politikai, valstybės tarnautojai, pilietinė visuomenė ir kiti veikėjai. Ši teorinė prieiga leidžia įvertinti ne tik įvairias lyčių lygybės sampratas ir reikšmes, kurios integruojamos į politikos dokumentus ir įgyvendinimo praktikas, bet ir atskleisti lyties atžvilgiu šališkus kultūrinius filtrus (Lombardo, Forest, 2015). Tokiu būdu galima analizuoti kontekstus, kuriuose formuojasi lyčių lygybės politikos turinys ir vyksta įgyvendinimo procesai, ir paaiškinti, kokios egalitarinės ar tradicinės nuostatos apie lyčių socialinius vaidmenis ir lyčių normas daro poveikį politikos diskursams.

Lyčių lygybės politika gali būti įgyvendinama, siekiant fiksuoti specifines lyčių lygybės reikšmes, kurios vėliau perkeliamos ir įtvirtinamos politikos dokumentuose. Lombardo, Meier ir Verloo (2010) teigia, kad toks lyčių lygybės įtvirtinimas teisės ir politikos dokumentuose tampa pirminiu žingsniu toliau plėtoti politikos strategijas ir priemones lyčių lygybės tikslams pasiekti. Pavyzdžiui, fiksuotu lyčių lygybės tikslu tampa subalansuotas moterų ir vyrų atstovavimas politikos ir ekonomikos sprendimų priėmimo srityje arba lyčių kvotų įvedimas – visa tai, ką galima „užfiksuoti“ ir pamatuoti statistiniais duomenimis (Lombardo, Meier ir Verloo (2010). Lyčių lygybės sampratos ir reikšmės gali būti susiaurinamos iki minimalių standartų, pavyzdžiui, teisiųjų nediskriminavimo principų darbo rinkoje, siekiant užtikrinti vienodas moterų ir vyrų galimybes užimtumo srityje, bet nesprensdžiant gilesnių struktūrinės nelygybės problemų. *Pritempimo* procesas pastebimas, kai lyčių lygybės tikslai integruojami į kitas nelygybių problematiką sprendžiančias politikos sritis, siekiant arba atskirti kiekvienos grupės patiriamą nelygybę, arba kompleksiskai integruoti jų sąveikas. Bene dažniausiai nutinka taip, kad kiti politikos diskursai pasisavina lyčių lygybės tikslus ir *nukreipia juos* siekti kitų politikos sričių prioritetų (Lombardo, Meier, Verloo, 2010). Pavyzdžiui, šeimos ir darbo derinimo klausimai dažnai pasitelkiami sprendžiant ekonomikos augimo arba demografinės politikos problemas (Stratigaki, 2004, Bučaitė-Vilkė et al., 2012)

Remiantis mokslininkų Lombardo, Meier ir Verloo (2010) pasiūlyta teorine prieiga, straipsnyje nagrinėjama, kaip lyčių lygybės aspektas (*gendering*) yra suprantamas ir įtraukiamas į nagrinėjamų savivaldybių strateginius dokumentus. Politinių dokumentų analizė papildoma kokybinių interviu duomenų diskursyvine analize su tų pačių savivaldybių politikais, administracijos vadovais ir darbuotojais. Straipsnyje analizuojama, kokie lyčių lygybės politikos įgyvendinimo procesai – *fiksavimas, susiaurinimas, pritempimas ar nukreipimas* – yra formuojami ir įtvirtinami. Atliekant politikos dokumentų ir kokybinio interviu gautų duomenų analizę, svarbu užčiuopti, kaip juose atsižvelgiama į lyties aspektą tenkinant gyventojų poreikius, kokios kultūrinės normos vyrauja ir koks jų poveikis moterims ir vyrams aptariant išteklių prieinamumo, paskirstymo ir kontrolės klausimus.

Metodologija

Straipsnyje taikomas diskurso analizės metodas tiriant lyčių lygybės politikos turinį ir politikos formavimo bei įgyvendinimo procesus. Viena vertus, ši metodologinė prieiga leidžia identifikuoti, kaip formuluojamos lyčių nelygybės problemos, įtraukiant lyčių aspektą ar taikant lyčiai neutralias kategorijas, kokios struktūrinės nelygybės problemos išskiriamos ir/ar nepastebimos ir kokios siūlomos šių problemų sprendimo galimybių politikos dokumentuose. Kita vertus, diskurso analizės metodas taip pat leidžia atskleisti, kaip politikos formuotojai ir vykdytojai įsitraukia į diskusijas apie lyčių lygybės politiką ir kokias reikšmes sukuria arba reprodukuoja (Kriszan, Lombardo, 2013; Lombardo, Meier, Verloo, 2010). Taikant diskurso analizės prieigą straipsnyje siekiama atskleisti, kaip ir kokias lyčių lygybės politikos reikšmes savivaldos institucijos konstruoja, interpretuoja ir adaptuoja vietos kontekste.

Straipsnyje naudojama empirinė kokybinio tyrimo medžiaga, surinkta atlikus tyrimą dešimtyje savivaldybių – Akmenės rajono, Alytaus miesto, Birštono, Jonavos rajono, Pasvalio rajono, Rietavo rajono, Tauragės rajono, Ukmergės rajono, Vilniaus miesto ir Visagino (savivaldybės atrinktos konsultuojantis su tyrimo užsakovu – Lygių galimybių kontrolieriaus tarnyba). Tyrimui naudojama medžiaga apima (1) dešimties savivaldybių strateginius plėtros ir veiklos planus, galiojusius tyrimo atlikimo metu (2017–2018 m.); (2) papildomos tų pačių savivaldybių apklausos duomenis apie lyčių lygybės ir lygių galimybių integravimą savivaldybių strateginius dokumentus 2020–2022 metais² ir (3) 40 kokybinių interviu, atliktų su savivaldybių atstovais, ir vienos fokus grupės medžiaga.

Kiekvienoje savivaldybėje buvo atlikta ne mažiau kaip keturi interviu su savivaldybės administracijos darbuotojais – meru/-e ar vicemeru/-e, administracijos direktoriumi/-e arba pavaduotoju/-a, švietimo ir socialinių paslaugų skyrių vedėjais/-omis arba atstovais. Formuojant savivaldybėse dirbančių respondentų imtį, buvo nuspręsta apklausti aukščiausio politinio lygmens atstovus (merus), aukščiausio administracinio lygmens atstovus (administracijos direktorius arba pavaduotojus) ir dviejų savivaldybės administracijos skyrių vadovus, skyrius atrenkant pagal tai, kuriose srityse lyčių lygybės problematikos suvokimas, esant menkai išplėtotam lyčių lygybės diskursui, yra labiausiai tikėtinas – tai švietimo ir socialinių paslaugų teikime. Straipsnyje taip pat naudojama vienos fokus grupės diskusijos, atliktos su savivaldybių lyčių lygybės koordinatoriais ir savivaldybėse veikiančių bei lyčių lygybės srityje dirbančių nevyriausybinė organizacijų atstovais, medžiaga. Interviu dalyvavo: merai arba jų paskirti pavaduojantys atstovai (3 moterys ir 7 vyrai), administracijos vadovai (2 moterys ir 8 vyrai), švietimo skyrių (8 moterys ir 2 vyrai) ir socialinių paslaugų skyrių (7 moterys ir 3 vyrai) vadovai ar specialistai. Fokus grupėje dalyvavo lyčių lygybės koordinatoriai (4 moterys) ir NVO atstovai (2 moterys)³. Iš viso šiame straipsnyje naudojama apklaustų 26 moterų ir 20 vyrų interviu duomenys, kurie yra aprašyti tyrimo ataskaitoje (DDGb, 2018). Siekiant apsaugoti tyrime dalyvavusių respondentų anonimiškumą ir konfidencialumą, tyrime pristatomi duomenys cituojami nurodant savivaldybės kodą ir respondento užimamas pareigas. Visi interviu atlikti 2017 m. spalio – 2018 m. kovo mėn.

Lyties aspektas savivaldos politikoje

Lyčių lygybės sąvoka, pasak Lombardo ir Forest (2015), apima galios santykių balanso siekius, todėl jos reikšmės yra atviros interpretacijoms, priklausomai nuo politikos tikslų ir įgyvendinimo procesų, vietos kontekstų ir konkretaus laikotarpio. Analizuojant savivaldos strateginių plėtros ir veiklos planų turinį, svarbu atkreipti dėmesį į tai, kaip lyties aspektas yra įvardintas ir integruotas į strateginių planų turinį. Lyčių lygybės politika gali būti formuojama kaip tikslas savaime arba kaip lygių galimybių, lyčių skirtumus pabrėžiančios arba transformuojančios lyčių tvarką vizijos. Jeigu lyties aspektas politikos dokumentuose nėra įvardinamas, tuomet reikia vertinti ar ši politika įtraukia struktūrinės nelygybės įveikimo tikslus ir neapsiriboja problemų individualiame lygmenyje sprendimu (Kriszan, Lombardo, 2013). Šiame skyriuje pateikta empirinė tiriamų savivaldybių strateginių dokumentų ir respondentų interviu analizė atskleidžia lyčių lygybės politikos savivaldoje turinį ir įgyvendinimo (*fiksavimas, susiaurinimas, pritempimas ar nukreipimas*) procesus. Tiriant savivaldos politikų ir darbuotojų pasisakymus, galime stebėti nuostatų raišką apie lyčių vaidmenis ir normas (*kultūriniai filtrai*), kurios daro poveikį įgyvendinimo procesams.

² Lygių galimybių kontrolieriaus tarnyba (LGKT). 2020. Paklausimas savivaldybėms. Raštas Nr. (1-4) S-493, 2020-09-09. Lygių galimybių kontrolieriaus tarnyba kreipėsi į visas savivaldybes prašydama informuoti apie tai, kokios lyčių lygybės ir lygių galimybių priemonės yra integruotos į savivaldybių strateginius dokumentus 2020-2022 metais. Paklausimas savivaldybėms vykdytas įgyvendinant projektą “Visi apie tai kalba: darbo ir asmeninio gyvenimo derinimas virsta realybe”, kuris iš dalies finansuojamas ES Teisių, lygybės ir pilietiškumo programos (2014-2020) lėšomis

³ Diversity Development Group. (2018). Kokybinio tyrimo ataskaita pristatyta Lygių galimybių kontrolieriaus tarnybai 2018 m. balandžio mėn. 10d., kuri viešai skelbiama tinklapyje <https://lygybe.lt/data/public/uploads/2018/05/kok.-tyrimo-ataskaita-2018-04-10-ddg-su-santrauka.pdf>

2017–2018 metais, atlikus dešimties savivaldybių strateginių plėtros ir veiklos planų analizę, pastebėta, kad jie rengiami vadovaujantis strateginio planavimo metodika, kurioje lyčių lygybės tikslų, priemonių ar kitų instrumentų, įpareigojančių savivaldybes integruoti lyčių lygybės politiką, nėra numatyta. Analizuojamų savivaldybių strateginių plėtros planuose atskleidžiamos kiekvienos savivaldybės sociodemografinės problemos, tokios kaip gyventojų mažėjimas, senėjimas ir negalia turinčių asmenų didėjimas, darbo rinkos ir užimtumo netolygumai, verslo infrastruktūros trūkumai ir socialinių ir švietimo paslaugų teikimo iššūkiai dėl demografinių pokyčių savivaldybėse (daugiau DDGa, 2018). Pastebėtina, kad formuluojant problemas naudojamos lyčiai neutralios kategorijos ir lyties aspektas neįtraukiamas svarstant apie priemones joms spręsti. Strateginio planavimo principai remiasi bendromis partnerystės ir bendruomenės įtraukimo nuostatomis, neminant lyčių lygybės kaip visuomenės pažangos principo. Todėl dokumentuose vardijamos gyventojų senėjimo, nedarbo ir užimtumo problemos, įvairių socialinių paslaugų poreikių tenkinimo klausimai aptariami kaip savivaldybei svarbios sritys, siekiant gerinti savivaldybės teikiamų priemonių prieinamumą visiems gyventojams.

Lygių galimybių principas ir lyties kategorija kartais atsiranda kaip problemų sprendimo dalis teikiant švietimo, socialines, sveikatos ir kitas paslaugas gyventojams. Tik vienoje iš dešimties savivaldybių strateginiame veiklos plane integruota nuostata, kad „*visas viešąsias paslaugas teikia laikantis nediskriminavimo dėl lyties, rasės, tautybės, kalbos, kilmės, socialinės padėties, tikėjimo, įsitikinimų ar pažiūrų, amžiaus, negalios, lytinės orientacijos, etninės priklausomybės, religijos principų*“ (DDGa, 2018, p. 29). Vykdam tų pačių dešimties savivaldybių apklausą 2020 rugsėjo mėn. buvo pasiteirauta apie numatytas lyčių lygybės ir lygių galimybių priemones 2020–2022 savivaldybių strateginiuose planavimo dokumentuose. Pusė savivaldybių informavo, kad nėra numatyta nei konkrečių priemonių skirtų lyčių lygybei ir lygioms galimybėms užtikrinti, nei tam skirtų lėšų. Kitos savivaldybės informavo, kad priemonės, numatytos savivaldybės gyventojams, netiesiogiai įtraukia lyčių lygybės tikslus ir nepažeidžia moterų ir vyrų lygių teisių ir nediskriminavimo principų. Kai kurios savivaldybės (Alytaus miesto savivaldybė, 2020; Jonavos rajono savivaldybė, 2020 ir Ukmergės rajono savivaldybė, 2020) kaip ir ankstesniuose veiklos planuose pakartojo formuluotę, kad teikiant viešąsias paslaugas gyventojams laikomasi lygių galimybių ir nediskriminavimo dėl lyties, rasės, tautybės, kalbos ir kitų pagrindų, kaip numatyta lygių galimybių įstatyme. Formaliai dalis savivaldybių administracijų deklaruoja pritarimą lyčių lygybės ir lygių galimybių politikai ir tai yra svarbus žingsnis užtikrinant viešųjų paslaugų prieinamumą ir kokybę. Šiose savivaldybėse lyčių lygybė *fiksuoja* kaip svarbus uždavinys savivaldos politikoje, bet jos turinys *susiaurinamas*, apimant tik teisę į nediskriminavimą. Mokslinėje literatūroje tokios formalios priemonės dažnai vertinamos kritiškai, nes nelygybės problemos stokoja struktūrinės prieigos. Walby (2009) atkreipė dėmesį, kad apibrėžiant lyčių lygybės principą kaip tiesioginės ir netiesioginės diskriminacijos mažinimo instrumentą reiškia, kad teisinėmis priemonėmis galima išspręsti individualius gyventojų diskriminacijos atvejus. Ši prieiga *susiaurina* lyčių lygybės turinį ir reprodukuoja nelygybių struktūras (Bacchi, 2010 p. 91-106).

Analizuojant lyčių lygybės politikos turinį, kuris savivaldybių strateginiuose dokumentuose *susiaurinamas* kaip nediskriminavimo priemonė, svarbu atsižvelgti, kokios realios sąlygos įgyvendinti šias priemones iš tikrųjų egzistuoja ir yra prieinamos (Walby, 2009) Dauguma apklaustų savivaldybių merų ir administracijos atstovų sutinka su Moterų ir vyrų lygių galimybių įstatyme numatytu teisiniu lyčių lygybės reguliavimu, bet linkę manyti, kad savivaldybės ribotai pasirengusios šio įstatymo ir politikos taikymui todėl, kad neturi pakankamai gebėjimų, kompetencijų ar praktinių pavyzdžių. Vienas meras pastebėjo, kad „*šiai dienai nėra supratimo bendro apie šio įstatymo vykdymą arba apie tą lyčių lygybės klausimą, ir atkreipė dėmesį, kad trūksta daugiau diskusijos tuo klausimu*“ (Meras_10 cit. DDGb, 2018, p. 21). Kaip rodo atlikta savivaldybių strateginių dokumentų analizė 2017–2018 m., Moterų ir vyrų lygių galimybių įstatymas retai įtraukiamas kaip šaltinis, formuojant lyčių lygybės priemones. Tik dvi iš dešimties tirtų savivaldybių referuoja į šį įstatymą (DDGa, 2018). Dauguma apklaustųjų teigė, kad neturi praktikos spręsti diskriminacijos ar seksualinio priekabiavimo problemų, nes jokių skundų niekada nebuvo gauta. Pavyzdžiui, vienos

savivaldybės mero atstovas papasakojo, kad „jeigu būtų konstatuoti pažeidimai, jeigu jie būtų fiksuojami, tai tada reiktų imtis administracinių priemonių, priiminėti kažkokias tvarkas“ [...] (Mero atstovas_9, cit. DDGb, 2018, p. 25). Tuo tarpu kiti respondentai linkę galvoti, kad savivaldybėse diskriminacijos problemos nėra – [nėra] „kažkokių tokių akivaizdžių konfliktų lyčių lygybės klausimu“ (Švietimo skyriaus atstovas_4) ir todėl priemonių tam nereikia (daugiau: DDGb, 2018) Pasak vieno informanto, „mes turim tikslus didesnius, nes mums reikia ekonomiką auginti rajone, [kaip] sulaukyti jaunus žmones rajone, kaip surasti galimybę investicijoms ateiti“ (Administracijos vadovas_1).

2017–2018 metais atliktų kokybinių interviu analizėje pastebima, kad nors apklausti dešimties savivaldybių merai, administracijos vadovai ir savivaldybės darbuotojai pastebi lyčių nelygybės teises ir struktūrines problemas ir ieško sprendimų joms spręsti, tačiau respondentai yra linkę aiškinti lyčių nelygybės problemas remdamiesi visuomenėje dominuojančiomis nuostatomis apie skirtingus socialinius moterų ir vyrų vaidmenis ir padėtį, tradicinę lyčių tvarką ir prigimtinus su lytimi susijusius aspektus (plačiau DDGb, 2018). Fokus grupės diskusijoje pastebėta, kad „<...> pas mus nuo seno yra nusistovėjusios tam tikros nuostatos, kad vyrai turi išlaikyti šeimą, vyrai turi nešti į namus pinigus, o moterys – būti namų šeimininkėmis“ (Fokus grupė, savivaldybės administracijos atstovas_2). Vienos savivaldybės meras, savo poziciją išreiškė samprotavimu, kad vyrai niekuomet negimdys, todėl ir <...> „tos teisės..., kaip pasakyt, sąlygos niekada nebus vienodos“ (Meras_7, cit DDGb, 2018, p. 21). Respondentai linkę susiaurinti lyčių lygybės turinį ir pritarti argumentams apie lygias teises prieš įstatymą (Švietimo skyriaus atstovas_1), tačiau esamas problemas neretai menkina ir ignoruoja: „tai dėl lyčių lygybės, sakyčiau, didelės problemos nėra“ (Fokus grupė, savivaldybės administracijos atstovas_1). Šie kultūriniai filtrai tampa esminiai respondentų samprotavimuose, kuriais remiantis, lyčių netolygumai viešame sektoriuje paaiškinami kaip natūrali visuomenėje susiformavusi tvarka, kurią keisti netikslinga.

Atlikus savivaldybių dokumentų diskurso analizę, pastebima, kad lyties aspektas retai integruojamas į strateginius savivaldybių dokumentus. Dažniausiai vartojamos lyčiai neutralios kategorijos ir siūlomos priemonės viešųjų paslaugų prieinamumui grindžiamos nediskriminavimo principais (*susiaurinimas*). Tiesioginės ir netiesioginės diskriminacijos mažinimas dažnai apibūdinamas kaip pagrindas moterų ir vyrų lygybei pasiekti ir kaip vienintelė įgyvendinama lyčių lygybės politikos priemonė, kai remiantis teisiniais instrumentais siekiama šalinti individualiai patirtą diskriminaciją viešajame sektoriuje (Walby, 2009). Interviu analizė taip pat atskleidžia ribotas žinias ir administracinius gebėjimus įgyvendinti lyčių lygybės tikslus, uždavinius ir principus. Stereotipinių nuostatų išraiškos atskleidžia kultūrinės normos, kad lyčių nelygybės problematika interpretuojama kaip prigimtinių skirtumų sąlygojamos nevienodos galimybės tarp moterų ir vyrų.

Gyventojų poreikiai pagal lytį: duomenų rinkimas, analizė ir vertinimas

Tirdama lyčių lygybės politikos procesus Švedijos regioninės politikos kontekste, Malin Rönnblom (2009) pastebėjo, kad aktualizuojant probleminius politikos klausimus būtina orientotis į kolektyvines, bet ne individualias patirtis, pripažinti galios santykių sukuriamus prieštaravimus ir ieškoti galimybių pokyčiams. Siekiant praktiniame lygmenyje atpažinti ir suprasti kolektyvines socialinių grupių patirtis ir nevienodą galios santykių dinamiką, tampa svarbu analizuoti, kaip institucijos renka duomenis apie skirtingus moterų ir vyrų poreikius ir yra pasirengusios atlikti jų vertinimą, kokius tam turi gebėjimus ir išteklius bei kokius pasitelkia instrumentus, siekdamos lyčių lygybės politikos (Reingardė, 2004; Meier, 2006; Bacchi, 2010). Šie kriterijai kaip pažangos rodikliai numatyti ir Lietuvos Nacionalinėje pažangos programoje 2014–2020 m. (Lietuvos Respublikos Vyriausybė, 2012, p. 93–95).

Formuojant užduotis apie duomenų rinkimą ir analizę lyčių aspektu politikos dokumentuose, labai svarbu, kokių tikslų siekiama, kaip jie susiję su lyčių lygybės politikos uždaviniais ir kaip juos pavyks įgyvendinti vietos kontekste. Dažnai atsitinka, kad duomenys lyties aspektu retai renkami, o socialinės politikos tikslai *nukreipti (bending)* tenkinti gyventojų poreikius apskritai, neišskiriant lyčių skirtumų ar struktūrinių nelygybės aspektų. *Nukreipimas* atsiranda, kai lyčių lygybė pasitarnauja kitiems politikos tikslams siekti, pavyzdžiui, demografiniams netolygumams įveikti ar

ekonominiam augimui skatinti. Tokiu būdu lyčių lygybės tikslas įvardinamas kaip nebeaktualus arba nematomas (Lombardo, Meier, Verloo, 2009).

2017–2018 m. nagrinėtuose strateginiuose savivaldybių plėtros ir veiklos dokumentuose aptariami gyventojų sudėties pokyčiai, gimstamumo ir gyvenimo trukmės ypatumai ir su tuo susijusios švietimo infrastruktūros problemos (dėl mažėjančių vaikų skaičiaus) ir socialinių paslaugų organizavimo iššūkiai (dėl gyventojų senėjimo ir sveikatos būklės) (DDGa, 2018). Ši informacija pateikiama bendrai, neišskiriant ypatumų tarp moterų ir vyrų poreikių ir padėties sąlygų. Pastebėtina, kad numatytos priemonės spręsti konkrečias identifikuotas problemas šiuose sektoriuose nėra susietos su lyčių lygybės tikslais ar galimo atotrūkio tarp paslaugų pasiekiamumo ir išteklių paskirstymo moterims ir vyrams vertinimu (daugiau, DDGa 2018). Dažniausiai siūlomos jaunimo politikos priemonės, neformaliojo ir formaliojo švietimo, socialinių, kultūros ir sporto paslaugos apibūdinamos kaip priemonės visiems gyventojams nepažeidžiant moterų ir vyrų lygių teisių (Alytaus miesto savivaldybė, 2020; Birštono miesto savivaldybė, 2020, Ukmergės rajono savivaldybė, 2020). Nė viena iš tirtų savivaldybių nepateikia duomenų apie tai, kiek merginų/moterų ir vaikinų/vyrų pasinaudoja esamomis galimybėmis ir išteklių ir koks šių taikomų priemonių galimas poveikis. Nesant lyties aspektu atliekamos analizės, sunku vertinti, ar siūlomos priemonės atliepia skirtingų socialinių grupių poreikius, lygiaverčiai paskirsto išteklius gyventojams ir užtikrina lyčių lygybę. Mokslinėje literatūroje pastebima, kad formuojant lyčių požiūriu neutralius politikos diskursus lyčių lygybės tikslai blokuojami ir tokiu būdu palaikoma bei reprodukuojama tradicinės lyčių normos ir lyčių tvarka (Lombardo, Meier, Verloo, 2009).

Analizuojant apklaustų savivaldybių švietimo ir socialinių paslaugų skyrių ir fokus grupės respondentų pasisakymus, pastebima tendencija, kad lyčių lygybės siekis nėra prioretizuojamas (DDGb, 2018, pp. p. 45-46, 56-59). Savivaldybės vadovaujasi įstatymais, kurie įpareigoja teikti švietimo ir socialines paslaugas bendra tvarka visiems neišskiriant asmens lyties. Pavyzdžiui, vienas respondentas teigė, kad <...> „pagal lytį tikrai nedarom mes tokio, [nes] kaip ir poreikio nėra, nes tai tiesiog nu neaktualu, kadangi paslaugas teikiame visiems neatsižvelgiant, kam paslaugų reikia“ (Socialinių paslaugų skyriaus atstovas_4). Pastebėta, kad ir reikalavimo rinkti ir analizuoti duomenis lyčių aspektu taip pat nėra (Fokus grupė savivaldybės administracijos atstovas_1).

Nepaisant šių pastebėjimų, apklausti socialinės paramos skyrių vadovai, dažniau nei kiti savivaldybės administracijos respondentai, atkreipė dėmesį į netolygų moterų ir vyrų pasiskirstymą kreipiantis ir gaunant paslaugas. Pavyzdžiui, pastebimi lyčių skirtumai kreipiantis ir gaunant globos įstaigų paslaugas, kurių vyrams reikia dažniau nei moterims (DDGb, 2018, p, 56-57). Tuo tarpu senyvo amžiaus moterys dažniau kreipiasi pagalbos į namus paslaugas. Pastebėti skirtumai dėl paslaugų moterims ir vyrams pobūdžio ir trukmės, kai vyresnio amžiaus vyrams, kurie kreipiasi priežiūros paslaugų, jų reikia ilgesnį laikotarpį nei moterims ((DDGb, 2018, p, 56-57). Vienas respondentas, pavyzdžiui, pažymėjo, kad [...] „patį paslaugų specifiškumą galėtum pakreipti kita linkme, nes kas tinka moteriai, galbūt netinka vyrui“ (Fokus grupė, savivaldybės administracijos atstovas_2). Retas respondentas susiejo šias lyčių skirtumų tendencijas su gyventojų elgesio praktikomis, kylančias dėl lyčių stereotipų ir įsitvirtinusių nuostatų apie lyčių vaidmenis ir su moteriškumu ir vyriškumu susijusių normų (Blau, Kahn, 2016).

Apibendrinant dešimties tirtų 2017-2018 m. savivaldybių strateginių dokumentų ir apklaustų administracijų darbuotojų įžvalgas apie švietimo ir socialinių paslaugų plėtrą, galime pastebėti, savivaldybių administracijos siekia užtikrinti jų prieinamumą ir patenkinti gyventojų poreikius, ypač senyvo amžiaus bei neįgaliems asmenims. Vis dėlto šios socialinių paslaugų prieinamumo problemos ir jų sprendimo būdai nėra susiejami su lyčių lygybės politikos turiniu ir įgyvendinimo stebėseną, nors respondentai neretai pastebi lyčių skirtumus teikiant socialines paslaugas. Akademinėje literatūroje pabrėžiama, kad dažnai lyties aspektas „dingsta“, nes dėmesys nukreipiamas (*bending*) į jaunimą, neįgalius ir pagyvenusius asmenis (Krizsan, Lombardo, 2013). Formuojant lyčių aspektu neutralią politiką gali atsitikti taip, kad lyties kategorijos nėra įtraukiamos. Tačiau būtina atkreipti dėmesį, kaip lyčių lygybės tikslai ir rezultatai yra integruoti į politikos priemones, nesumenkinant dėl lyties tapatybės kylančių kliūčių (Lombardo, Rolandsen, 2011). Lietuvoje tirtų dešimties

savivaldybių analizė parodo, kad organizuojant viešąsias paslaugas gyventojams lyties aspektas vis dar laikomas nereikšmingu rodikliu.

Lyčių lygybė savivaldos organizacinėje struktūroje

Analizuojant dešimties savivaldybių strateginius dokumentus 2017–2018 m., tirta, kaip lyčių lygybės tikslai integruoti į savivaldybių organizacinę struktūrą (darbo organizavimo ir vykdomų priemonių planus bei tvarkas) ir kokios reikšmės (*fiksavimo, susiaurinimo, pritempimo ar nukreipimo*) suteikiamos įgyvendinimo procesuose. Apžvelgus savivaldybių strateginius plėtros ir veiklos planus bei administracijos patvirtintas tvarkas, pastebėta, kad iš dešimties tirtų savivaldybių, tik vienoje savivaldybėje yra administracijos direktorius įsakymu patvirtintas darbo tvarkos reglamentas ir vidaus tvarkos taisyklės, įtraukiant atskirą skyrių apie lyčių galimybių politiką (DDGa, p. 29). Skyriuje *Lygių galimybių politikos įgyvendinimo ir vykdymo priežiūros principų įgyvendinimo priemonės* įvardintos (*užfiksuotos*) diskriminacijos prevencijos priemonės, susijusios su darbine aplinka, darbo reglamentavimu, darbo užmokesčiu, karjeros galimybėmis ir profesinių kompetencijų tobulinimu. Dokumente įvardinta būtinybė apsaugoti darbuotojus nuo įvairių priekabiavimo tipų ir seksualinio priekabiavimo, taip, kaip nurodyta LR Darbo kodekso 26 straipsnyje 2 dalyje (Lietuvos Respublikos Seimas, 2016). Galima teigti, kad dokumente lyčių lygybės supratimas nesusiaurintas vien tik iki teisinių diskriminacijos normų, bet išplečiamas (*stretching*) į lyčių galimybių politikos lauką, įtraukiant struktūrinės nelygybės raišką.

Tačiau šie dokumente užfiksuoti struktūrinės nelygybės aspektai taip ir lieka užšaldyti dokumentų lygmenyje: „*tai yra eilinis popierius pagal pareikalavimą paruoštas, idėtas į stalčių ir gulės, ir niekas juo nesinaudos*“ (Švietimo skyriaus atstovas_4). Apklausti šios savivaldybės atstovai dažniausiai minėjo, kad jokių tvarkų savivaldoje nėra arba apie jas nėra girdėję (DDGb, 2018). 2020 m. pakartotinai kreipiantis į anksčiau tirtas savivaldybes dėl lyčių galimybių politikos įgyvendinimo, vienos savivaldybės administracija įvardino, kad rajone vykdoma lyčių lygybės ir lyčių galimybių politika, kuri reglamentuoja darbinius santykius administracijoje (Pasvalio raj. savivaldybė, 2020). Vienoje iš dešimties pažymėta, kad vis dar tik planuojama: *išnagrinėti lyčių lygybės rodiklius pagal strategines plane sritis (esamą būklę) ir integruoti lyčių lygybės didinimo aspektą į plano tikslus ir uždavinius*“ (Vilniaus m. savivaldybė, 2020). Kitos tirtos savivaldybės nepristatė papildomos informacijos apie lyčių lygybės principo įgyvendinimą organizacinėje struktūroje.

Kalbant apie lyčių lygybės politiką savivaldybėse, daugelis respondentų pabrėžė, kad nors jie neturi jokių gairių ar reglamentų, tačiau planuojant priemones ar paslaugas lyčių lygybės aspektas netiesiogiai įtraukiamas (*pritempiamas*) į kitas politikos sritis, dokumentus ar infrastruktūros plėtros planus. Remiantis vieno respondento išvalga, lyčių lygybės priemonės „*eina integruotai į kitus klausimus*“ (Švietimo skyriaus atstovas_5), plėtojant infrastruktūrą neįgaliesiems, jaunimui, organizuojant sporto renginius, įrengiant vaikų žaidimo aikšteles ir sveikatingumo įrenginius bei remiant įvairias nevyriausybinės organizacijas. Pasak vieno savivaldybės mero „*strateginiuose dokumentuose, kad taip būtų tiesiogiai įrašyta vyrams, tiek moterims... taip tikrai nėra, bet mes iš tikrųjų laikomės tos lyčių lygybės*“ (Meras_4, cit. DDGb, p. 25). Vis dėlto kai kurie respondentai kritiškai vertino aiškių lyčių lygybės politikos priemonių ir institucinių mechanizmų trūkumą ir dažniau pastebimas jų *pritempimas*:

<...> priemonės, planas – tas pats, trimetis. Na, ten truputį kažką pakoreguojam. Na, atsisėdi, pajungi fantaziją ir ką nors ten prirašai. Bet prirašai, tai va irgi iki kiek yra to suvokimo ir to kūrybiškumo, ar ne?... Menas, kaip tą elementarią priemonę pritempti prie tos lygybės.

(Fokus grupė, savivaldybės administracijos atstovas_1)

Pritempimo aspektas atsispindi analizuojant respondentų išvalgas dėl lyčių lygybės koordinatoriaus pareigybės įsteigimo. Dauguma respondentų abejojo dėl tokios pareigybės reikalingumo. Dalis respondentų minėjo, kad steigti tokios pareigybės nereikia, bet jeigu iškiltų poreikis, tai svarstyti tokią galimybę (DDGb, p. 32). Kaip apibūdino vienas respondentas:

„Gyvenimiškos būtinybės šiai dienai pas mus nėra, kad reikėtų kažkam kažką sukurti, spręsti anokią ar kitokią susidariusį ginčą ar nepatogumą“ (Administracijos vadovas_5, cit. DDGb, p. 38). Tose savivaldybėse, kuriose koordinorius yra paskirtas, jis/ji atlieka šią funkciją dažniausiai kaip papildomą, šalia kitų atliekamų teisininko, strateginio planavimo, mero pavaduotojo ir pan. pareigų: „man tik primesta funkcija, aš daug turiu funkcijų, žinote, ir duomenų apsaugos, ir lygių galimybių, vartotojų teisių ir visokios kitos“ (Fokus grupė, savivaldybės administracijos atstovas_5). Apklausti respondantai minėjo, kad nėra bendro politinio sutarimo sprendimų priėmimo lygiu nei dėl lyčių politikos turinio, nei įgyvendinimo mechanizmų, todėl paskirti koordinatoriai tampa nominalūs: „Laukiu šių metų rudens, nes galėsiu parašyti, kad paskirta [lygių galimybių koordinatoriaus – aut. pastaba] pareigybė. Bet kas iš to?“ (Fokus grupė savivaldybės administracijos atstovas_7).

Apibendrinant aukščiau analizuotus lyčių lygybės institucinius mechanizmus, galime stebėti institucijų praktiką paplitusią savivaldybės valdymo struktūroje. Lyčių lygybės politikos nuostatos geriausiu atveju „fiksuoja“ savivaldybių darbo reglamentuose ir susiaurinamos iki diskriminacijos prevencijos priemonės, kurias įpareigoja įdiegti nacionaliniai teisės aktai. Dažniau pastebimas siekis pritempti (*stretching*) lyčių lygybės tikslus į kitas nelygybių problematikos sritis. Viena vertus, šios analizės rezultatai leidžia stebėti vietinį kontekstą, kuriame interpretuojamos nacionaliniu lygiu nustatytos teisinės normos ir politika. Kita vertus, diskurso praktikos reprezentuoja institucinius mechanizmus, kuriuose lyčių lygybės politikos aspektas retai įtraukiamas ar svarstomas (Hudson, Rönnblom, 2007).

Išvados

Šiame straipsnyje analizuojama, kaip savivaldos politikos lygmenyje interpretuojamas nacionaliniais įstatymais įtvirtintas įpareigojimas savivaldybėms įgyvendinti lyčių lygybės politikos priemones. Taikoma diskurso analizė padeda atskleisti lyčių lygybės turinio interpretacijas ir įgyvendinimo procesus, kurie parodo empirinę tikrovę (Lombardo, Forest 2015) ir kultūrinius filtrus, trukdančius lyčių lygybės politikos įgyvendinimui (Meier, 2006, Lombardo, Meier, and Verloo, 2010). Kaip rodo tyrimo duomenų analizė, įpareigojimas įgyvendinti lyčių lygybės priemones paliktas savivaldybių diskrecijai, priklausomai nuo politinės valios, pasirengimo ir nuostatų apie lyčių lygybę. Viena vertus, Moterų ir vyrų lygių galimybių įstatyme ir Darbo kodekse įrašytose nuostatose fiksuojama lyčių lygybės politikos svarba. Kita vertus, savivaldybėms šis reikalavimas išliko neprioritetinis dėl politikos turinio ir įgyvendinimo kriterijų nebuvimo, administracinių gebėjimų bei išteklių trūkumo ir vis dar dominuojančių tradicinių lyčių normų.

Atlikus savivaldos strateginių dokumentų ir kokybinių interviu analizę, pastebima, kad lyčių lygybės politika savivaldoje yra *fiksuojiama*, bet dažniausiai susiaurinama iki nediskriminavimo sampratos teisinio reglamentavimo, tai yra, savivaldoje vykdoma politika nepažeidžia individualių moterų ir vyrų lygių teisių. Toks lyčių lygybės fiksavimas gali tapti pokyčių pradžia, tačiau būtina sąlyga yra politikos vykdytojams įsitraukti į šį procesą, stebėti įgyvendinimo dinamiką ir siekti mažinti esamą atotrūkį tarp moterų ir vyrų galimybių, išteklių prieinamumo ir paskirstymo. Tyrimas rodo, kad lyties aspektas retai įtrauktas į strateginius plėtros ir veiklos planus, o paslaugų prieinamumo gyventojams ir kokybės rodikliai matuojami lyčiai neutraliomis sąvokomis. Tokia prieiga, kai lyties aspektas pradingsta vietos kontekste, siekiama paaiškinti, kad lyties aspektas netiesiogiai integruojamas į savivaldos politiką. Tokiu būdu lyčių lygybės politikos tikslai *nukreipiami* į kitas politikos sritis tokias kaip jaunimo politika, neįgaliųjų integracijos politika, infrastruktūros plėtra arba *pritempiami* prie bendrai įvardinamos lygių galimybių politikos. Ši prieiga mokslinėje literatūroje vertinama kaip tradicinę lyčių tvarką palaikanti ir vyriškumo normas įtvirtinanti pozicija, nes neatsižvelgia į esamą atotrūkį tarp moterų ir vyrų galimybių pasinaudoti teikiamomis paslaugomis ir ištekliais (Bacchi, 2010; Lombardo, Meier, and Verloo 2010).

Tyrimo apklaustus dešimties savivaldybių atstovus (merus, administracijos direktorius, švietimo ir socialinių paslaugų skyrių vedėjus ir lyčių lygybės koordinorius) galima stebėti dominuojančias kultūrines nuostatas apie lyčių socialinius vaidmenis ir lyčių tvarką (*kultūrinius filtrus*), kurios trukdo įgyvendinti lyčių lygybės politiką. Daugelis respondentų abejojo lyčių lygybės

politikos aktualumu. Pasitaikė nemažai pasisakymų, kai socialinių vaidmenų, statuso visuomenėje, pomėgių pasirinkimo skirtumai tarp moterų ir vyrų buvo aiškinami tradicinių lyčių normų nuostatomis ir prigimtiniais argumentais. Šios kultūrinės normos, pasak Bacchi (2010), palaiko suvokimą apie egzistuojančią lyčių nelygybės problemą ir palieka jos sprendimą savaiminei eigai. Tokia prieiga sustiprina nuostatas apie pusiausvyros tarp moterų ir vyrų palaikymą tradicinėje socialinėje ir politinėje sistemoje ir kritiškai nereflektuoja galios nelygybės tarp moterų ir vyrų klausimų.

Šaltiniai

1. Akmenės rajono savivaldybės administracija. (2020). Atsakymas į 2020-09-09 Lygių galimybių kontrolieriaus tarnybos raštą Nr. (1.4)S-493, 2020-09-25.
2. Alytaus miesto savivaldybės administracija. (2020). Atsakymas į 2020-09-09 Lygių galimybių kontrolieriaus tarnybos raštą Nr. (1.4)S-493, 2020-09-25.
3. Andrikienė, L., Vaičiūnienė, R. (2016) "Lyčių nelygybė Lietuvoje: analizė ir vertinimas remiantis lyčių lygybės indeksu 2015 (EIGE)" *Kultūra ir Visuomenė: Socialinių tyrimų žurnalas* 7(1): 33-52.
4. Bacchi, C. (2009). The Issue of Intentionality in Frame Theory: The Need for Reflexive Framing. In ed. Lombardo, E., P. Meier, and Verloo, M. *The Discursive Politics of Gender Equality. Stretching, bending and policy making*, 2009, Oxon: Routledge
5. Bacchi, C., Eveline, J. (2010), Approaches to Gender Mainstreaming: What's the problem represented to be?. In ed. Bacchi, C. and Eveline, J., *Mainstreaming politics: Gendering Practices and Feminist Theory*. 2010. University of Adelaide.
6. Birštono miesto savivaldybės administracija. (2020). Atsakymas į 2020-09-09 Lygių galimybių kontrolieriaus tarnybos raštą Nr. (1.4)S-493, 2020-09-21.
7. Blau, F., Kahn, L. (2016). The Gender Wage Gap: Extent, Trends, and Explanation. *NBER Working Paper Series 21913*. <http://www.nber.org/papers/w21913.pdf>
8. Bučaitė-Vilkė, J. et al. (2012). *Lyčių politika ir gimstatumo ateitis*. Kaunas: VDU.
9. Diversity Development Group (DDGg). (2018). Strateginių savivaldybės dokumentų analizės ataskaita <https://lygybe.lt/data/public/uploads/2018/05/kok.-tyrimo-dokumentu-analizes-ataskaita.pdf>
10. Diversity Development Group (DDGg). (2018). Kokybinio tyrimo ataskaita <https://lygybe.lt/data/public/uploads/2018/05/kok.-tyrimo-ataskaita-2018-04-10-ddg-su-santrauka.pdf>
11. European Institute for Gender Equality (EIGE). (2019). Gender Impact Assessment: Gender mainstreaming toolkit. Luxembourg: Publications Office of the European Union
12. Falkner, G., Traib O. (2008). "Three Worlds of Compliance or Four? The EU 15 Compared to New Member States". *Journal of Common Market Studies* 46(2): 293 – 313.
13. Fraser, N. (2007). „Feminist Politics in the Age of Recognition: A Two-Dimensional Approach to Gender Justice“ *Studies in Social Justice*, 1(1): 23-35.
14. Htun, M., Weldon, L. (2010). „When Do Governments Promote Women's rights? A Framework for the Comparative Analysis of Sex Equality Policy“ *Perspective on Politics* 8 (1): 207-216
15. Hudson, C., Rönnblom, M. (2007). „Regional Development and the Construction of Gender Equality: The Swedish Case“ *European Journal of Political Research* 46: 47-68.
16. Jonavos rajono savivaldybės administracija. (2020). Atsakymas į 2020-09-09 Lygių galimybių kontrolieriaus tarnybos raštą Nr. (1.4)S-493, 2020-09-24
17. Kriszan A., Lombardo E (2013). „The Quality of Gender Equality Policies: A discursive approach“ *European Journal of Women's Studies* 20(1): 77-92.
18. Lietuvos Respublikos Seimas. 2016. Lietuvos respublikos darbo kodeksas. 26 straipsnis. <http://www.infolex.lt/ta/368200:str26>
19. Lietuvos Respublikos Seimas, 2013. Lietuvos Respublikos moterų ir vyrų lygių galimybių įstatymo 3 straipsnio pakeitimo ir papildymo įstatymas. 2013 m. liepos 2 d. Nr. XII-472 <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.453404>

20. Lietuvos Respublikos Vyriausybė. 2010. *Nutarimas dėl Strateginio planavimo metodikos patvirtinimo*. Nauja nutarimo redakcija nuo 2010-09-01. Nr. 1220 2010-08-25. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.A6665E0FB4EC/DVzsDwbLfj>
21. Lietuvos Respublikos Vyriausybė. 2012. *Nutarimas dėl 2014-2020 metų nacionalinė pažangos programos patvirtinimo*. 2012-11-28. Nr. 1482.
22. Lietuvos Respublikos vyriausybė. 2014. Nutarimas dėl strateginio planavimo savivaldybėse rekomendacijų patvirtinimo. 2014-12-15 Nr. 1435 <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/c3e9282086d911e481c9c95e73113964>
23. Lygių galimybių kontrolieriaus tarnyba (LGKT). 2020. Paklausimas savivaldybėms. Raštas Nr. (1-4) S-493, 2020-09-09.
24. Lombardo E. (2005). „Mainstreaming gender equality in the European Constitution-Making Policy“, in J. Schonlau et al (eds). *The Making of the European Constitution, Basingstoke, Macmillan*
25. Lombardo, E., Forest, M. (2015) “The Europeanization of Gender Equality Policies: A Discursive-Sociological Approach” *Comparative European Politics*, 13: 222-239
26. Lombardo, E., Meier, P. (2009). “Framing Gender Equality in the European Union Political Discourse” *Social Politics* 15(1): 101-129.
27. Lombardo, E., Meier, P., Verloo, M. (2009). Stretching and Bending Gender Equality. A Discursive politics approach. In Lombardo, E., Meier, P., Verloo, M. (eds). *The Discursive Politics of Gender Equality. Stretching, Bending and Policy Making*. Routledge. p. 1-18.
28. Lombardo, E., Meier, P., Verloo, M. (2010). “Discursive Dynamics in Gender Equality Politics. What about ‘Feminist Taboos’?” *European Journal of Women’s Studies* 17(2): 105-123.
29. Lombardo, E., Rolandsen A. L. (2012). “Framing Gender Intersections in the European Union: What Implications for Quality of Intersectionality in Policies?” *Social Politics*. 19(4): 1-26
30. Lombardo, E., Verloo, M. (2007). Contested Gender Equality and Policy Variety in Europe: Introducing a Critical Frame Analysis Approach. In M. Verloo (ed.) *Multiple Meanings of Gender Equality in Europ. A Critical frame Analysis of gender Policies in Europe*. Budapest: CEU
31. Meier, P. (2006). Implementing Gender Equality: Gender mainstreaming or the Gap between Theory and Practice. In: Hellsten S. K., Hallo A.M., Daskalova K. (eds) *Women’s Citizenship and Political Rights*, Palgrave.
32. Morgan, K. J. (2008). Toward the Europeanization of Work-Family Policies? The Impact of the EU Policies for Working Parents. In *Gender Politics in Expanding European Union: Mobilization, Inclusion, Exclusion*, ed. Silke Roth, 37 - 59. New York: Berghan Books
33. Pasvalio rajono savivaldybės administracija. (2020). Atsakymas į 2020-09-09 Lygių galimybių kontrolieriaus tarnybos raštą Nr. (1.4)S-493, 2020-09-21
34. Reingardienė, J. (2004). Europos lyčių lygybės strategija: kintančios lyčių politikos privalumai ir grėsmės. *Sociologija: mintis ir veiksmai*, 2004/3: 13-27.
35. Rietavo rajono savivaldybės administracija. (2020). Atsakymas į 2020-09-09 Lygių galimybių kontrolieriaus tarnybos raštą Nr. (1.4)S-493, 2020-09-24.
36. Rönnblom, M. (2009). Bedning Towards Growth. Discursive Construction of Gender Equality in an Era of Governance and Neoliberalism. In Lombardo, E., Meier, P., Verloo, M. (eds). *The Discursive Politics of Gender Equality. Stretching, Bending and Policy Making*. Routledge. p.105-120
37. Stratigaki, M. (2004). The Cooptation of Gender Concepts in EU Policies: The Case of "Reconciliation of Work and Family. *Social Politics* 11(1): 30-56
38. Tauragės rajono savivaldybės administracija. (2020). Atsakymas į 2020-09-09 Lygių galimybių kontrolieriaus tarnybos raštą Nr. (1.4)S-493, 2020-09-21
39. Ukmergės rajono savivaldybės administracija. (2020). Atsakymas į 2020-09-09 Lygių galimybių kontrolieriaus tarnybos raštą Nr. (1.4)S-493, 2020-09-22.
40. Vyas-Doorgapersad, S. (2014). „Assessing the Role of Gender in Local Governance [Political Context]: the Case of South African Municipalities“ *International Journal of Sustainable Development* 7(9): 101-114.
41. Vilniaus miesto savivaldybės administracija. (2020). Atsakymas į 2020-09-09 Lygių galimybių kontrolieriaus tarnybos raštą Nr. (1.4)S-493, 2020-09-25
42. Visagino savivaldybės savivaldybės administracija. (2020). Atsakymas į 2020-09-09 Lygių galimybių kontrolieriaus tarnybos raštą Nr. (1.4)S-493, 2020-09-23.
43. Walby S. (2005). Gender mainstreaming: Productive tension in theory and practice. *Social Politics* 12(3); 1-25.

44. Walby S. (2009). *Globalization and Inequalities. Complexity and Contested Modernities*. 2009.

Vilana Pilinkaitė Sotirovič, Vita Kontvainė

Gendering Discourses and Process of Policymaking in Local Governance: „*There has been no Vital Need so far*“

Abstract

This article aims at examining policy discourses and institutional practices to implement gender equality in the local governance following the legal obligation, enshrined in the Law on Equal Opportunities for Women and Men (2013) and Labour Code (2016). Additionally, it seeks to reveal the interpretations about the meaning of gender equality and its implementation processes in specific local contexts. The analysis is based on the empirical material of qualitative research completed in 2017-2018. Specifically, strategic documents in 10 selected municipalities were analysed and interviews with mayors, directors of administration and representatives of the departments of education and social services and gender equality coordinators were conducted. By applying discourse analysis as a methodological approach, the study examined the meanings of the concept of gender equality and their interpretations. This approach allowed investigation into the gendering processes of the policy making, namely fixing, shrinking, stretching and/or bending of gender equality goals on local level. Additionally, the discourse analysis helped identifying the cultural filters, which provide insights into interpretations about support and/or obstacles for gender policies in local governance (Lombardo, Meier, Verloo, 2010). The results of the analysis suggest the persistence of gender-neutrality as the key principle articulated in the policies of local government and indicators of their implementation. Nevertheless, gendering politics in municipalities materializes by fixing gender equality goals in policy documents and shrinking them to the legal principals of non-discrimination, stretching to equal opportunities or bending to the other policy fields such as youth, aging or disability. This article contributes to the understanding of meanings of gender equality in local contexts in which the municipal actors articulate and (re)produce the normative perception about the traditional gender order and norms.

Vilana Pilinkaitė Sotirovič, researcher, Lithuanian social sciences centre, Sociology Institute
E-mail: ces@ces.lt

Vita Kontvainė, researcher, Lithuanian social sciences centre, Sociology Institute
E-mail: vita@ces.lt

Vilana Pilinkaitė Sotirovič, mokslo darbuotoja, Lietuvos socialinių mokslų centras, Sociologijos institutas
El. paštas: ces@ces.lt

Vita Kontvainė, mokslo darbuotoja, Lietuvos socialinių mokslų centras, Sociologijos institutas
El. paštas: vita@ces.lt



This article is an Open Access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution 4.0 (CC BY 4.0) License (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).