

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS  
VIEŠOJO VALDYMO IR VERSLO FAKULTETAS  
VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO INSTITUTAS

SILVIJA ZARANKAITĖ

**PAJAMŲ NELYGYBĖS MAŽINIMO PROBLEMA POLITIKOS IR ADMINISTRAVIMO  
POŽIŪRIU LIETUVOJE**

Magistro baigiamasis darbas

Darbo vadovas:  
prof. dr. A. Guogis

VILNIUS

2021

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS  
VIEŠOJO VALDYMO IR VERSLO FAKULTETAS  
VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO INSTITUTAS

**PAJAMŲ NELYGYBĖS MAŽINIMO PROBLEMA POLITIKOS IR  
ADMINISTRAVIMO POŽIŪRIU LIETUVOJE**

Viešojo administravimo magistro baigiamasis darbas

Studijų programa 6211LX076

Vadovas

\_\_\_\_\_ prof. dr. Arvydas Guogis

2021-

Recenzentas

\_\_\_\_\_

2021-

Atliko

\_\_\_\_\_ stud. S. Zarankaitė

2021-

VILNIUS

2021

## TURINYS

PAVEIKSLŲ SĄRAŠAS.....	4
LENTELIŲ SĄRAŠAS.....	5
ĮVADAS.....	6
1. TEORINĖ PAJAMŲ NELYGYBĖS REIŠKINIO ANALIZĖ.....	10
1.1. Pajamų nelygybės samprata.....	10
1.2. Pajamų nelygybę lemiantys veiksniai.....	15
1.3. Pajamų nelygybės matavimo būdai .....	19
1.4. Pajamų nelygybės mažinimo instrumentai .....	21
2. PAJAMŲ NELYGYBĖS MAŽINIMO PROBLEMA POLITIKOS IR ADMINISTRAVIMO POŽIŪRIU LIETUVOJE .....	25
2.1. Viešoji politika ir viešasis administravimas .....	25
2.2. Gerovės valstybė: ar Lietuvą galima vadinti gerovės valstybe?.....	33
2.3. Pagrindiniai Lietuvos socialinės apsaugos ir mokesstinės sistemos akcentai.....	37
3. TEORINĖS DALIES APIBENDRINIMAS IR TYRIMO PRIELAIDOS .....	42
4. PAJAMŲ NELYGYBĖS PROBLEMOS MAŽINIMO POLITINIŲ IR ADMINISTRACINIŲ POŽIŪRIŲ TYRIMAS .....	44
4.1. Tyrimo metodika ir organizavimas.....	44
4.2. Kokybinės dokumentų analizės rezultatai ir apibendrinimas .....	48
4.3. Ekspertų interviu rezultatai ir apibendrinimas.....	59
4.4. Empirinio tyrimo rezultatų apibendrinimas.....	70
IŠVADOS.....	72
REKOMENDACIJOS.....	73
LITERATŪROS SĄRAŠAS.....	75
SANTRAUKA .....	81
SUMMARY .....	82
PRIEDAI .....	83

## PAVEIKSLŲ SĄRAŠAS

1 pav. Poveikis tarp pajamų nelygybės veiksnių pagal Kaasa (2005).....	18
2 pav. Pajamų nelygybės lygis Lietuvoje ir Europos Sąjungoje 2005-2019 m.....	59

## LENTELIŲ SARAŠAS

1 lentelė. Pajamų nelygybę lemiantys veiksniai.....	16
2 lentelė. Pajamų nelygybę lemiantys veiksniai pagal Kaasa (2005).....	17
3 lentelė. Pagrindinės viešojo administravimo modelių charakteristikos.....	27
4 lentelė. Tiriamieji.....	46
5 lentelė. 1-osios Vyriausybės priemonės ir jų interpretacija.....	49
6 lentelė. 3-osios Vyriausybės priemonės ir jų interpretacija.....	50
7 lentelė. 4-osios Vyriausybės priemonės ir jų interpretacija.....	51
8 lentelė. 5-osios Vyriausybės priemonės ir jų interpretacija.....	51
9 lentelė. 6-osios Vyriausybės priemonės ir jų interpretacija.....	52
10 lentelė. 7-osios Vyriausybės priemonės ir jų interpretacija.....	52
11 lentelė. 8-osios Vyriausybės priemonės ir jų interpretacija.....	53
12 lentelė. 9-osios Vyriausybės priemonės ir jų interpretacija.....	53
13 lentelė. 10-osios Vyriausybės priemonės ir jų interpretacija.....	54
14 lentelė. 11-osios Vyriausybės priemonės ir jų interpretacija.....	54
15 lentelė. 12-osios Vyriausybės priemonės ir jų interpretacija.....	55
16 lentelė. 13-osios Vyriausybės priemonės ir jų interpretacija.....	55
17 lentelė. 14-osios Vyriausybės priemonės ir jų interpretacija.....	56
18 lentelė. 15-osios Vyriausybės priemonės ir jų interpretacija.....	56
19 lentelė. 16-osios Vyriausybės priemonės ir jų interpretacija.....	57
20 lentelė. 17-osios Vyriausybės priemonės ir jų interpretacija.....	58
21 lentelė. Pajamų nelygybės paplitimą Lietuvoje sąlygojantys veiksniai.....	60
22 lentelė. Pajamų nelygybės sąsajos su kitais socialiniais reiškiniais.....	61
23 lentelė. Pajamų nelygybės mažinimas kuruojamų sričių aspektu.....	63
24 lentelė. Dėmesys pajamų nelygybei politikos aspektu.....	64
25 lentelė. Siūlomos priemonės Vyriausybei siekiant sumažinti pajamų nelygybę.....	65
26 lentelė. Socialinės apsaugos ir mokesčių politikos reikšmingumas mažinant pajamų nelygybę.....	66
27 lentelė. Pagrindinės viešojo administravimo sistemos problemos.....	66
28 lentelė. Pagrindinės identifikuotos problemos socialinio draudimo ir pensijų srityse.....	67
29 lentelė. Identifikuotų problemų susietumas su pajamų nelygybės mastu Lietuvoje.....	68

## IVADAS

Šiandieninėje Lietuvoje juntamas ekonomikos augimas, didėja gyventojų disponuojamosios pajamos, įvairi socialinė statistika atspindi teigiamus gyventojų socialinės gerovės pokyčius, tačiau, visgi, šį pokytį junta tik dalis šalies gyventojų. Dažnu atveju socialinės politikos klausimai išlieka politinių debatų centre, kadangi pastebimas gyventojų nepasitenkinimas, be to, blogėja demografinė situacija, didelė nelygybė išlieka įvairiose šalies srityse, o skurdo ir socialinės atskirties rodikliai kelia nerimą. Pastebėtina ir tai, kad dažnos diskusijos visuomenėje vyksta dėl netinkamo valstybės įstaigų darbo, skirtingo įvairių ekonominių grupių apmokestinimo, didelių vartojimo mokesčių (ypač būtiniausioms prekėms įsigyti), menkos valstybės pagalbos susiduriant su rizikomis ir t.t. Taigi, gilėjančios socialinės problemos skatina politikus ir biurokratus vis labiau kreipti dėmesį į socialines problemas ir taip ieškoti galimų sprendimo būdų (Aidukaitė, Bogdanova ir Guogis 2012).

Paskutiniais Eurostat duomenimis (2020), asmenų, kurie susiduria su socialine atskirtimi arba skurdu, 2019 m. buvo 26,3 proc. Lietuvos gyventojų, 2018 m. šis skaičius buvo dar didesnis ir siekė net 28,3 proc., o Europos sąjungos vidurkis 2019 m. siekė 21,4 proc. Šie skaičiai rodo, kad Lietuvoje šios problemos išlieka itin opios, o politikos priemonės, skirtos mažinti skurdą bei socialinę atskirtį, nėra veiksmingos. Nepaisant to, kad daugiau kaip ketvirtadalis Lietuvos gyventojų susiduria su šiais grėsmingais reiškiniais, tarp skurstančiųjų ir didžiausias pajamas turinčių asmenų pajamų skirtumai išlieka vieni didžiausių Europos Sąjungoje. Paskutiniais Eurostat (2020) duomenimis, Lietuvoje 2019 m. 20 proc. turtingiausiųjų asmenų pajamos buvo 6,44 karto didesnės lyginant jas su 20 proc. neturtingiausiųjų asmenų pajamomis. Palyginimui, 2019 m. didesnis pajamų atotrūkis užfiksuotas tik Rumunijoje (7,08 karto) ir Bulgarijoje (8,1 karto), tuo tarpu Europos Sąjungos vidurkis siekia 5,09 karto (Eurostat 2020). Pasak Čiegio ir Diliaus (2015), pajamų nelygybė daro įtaką pajamų skirtumams, kurie nulemia skurdą, prastesnį išsilavinimo lygį, emigraciją, daro neigiamą poveikį gyventojų sveikatai ir t.t. Taip pat autoriai pastebi, kad didėjanti pajamų nelygybė, priešingai, gali paskatinti ekonomikos augimą, skatindama investicijas, inovacijų kūrimą, technologinę pažangą. Taigi, pajamų nelygybės reiškinys vertintinas kaip kompleksinis, apimantis daugelį aspektų, jis gali paskatinti tiek neigiamas socialines - ekonomines pasekmes, tiek teigiamas.

Prieš daugiau kaip amžių pradėta plėtoti gerovės valstybės koncepcija numato, kad gerovės valstybės siekis yra sumažinti įvairias socialines problemas, įskaitant ir pajamų nelygybę tarp šalies piliečių, bei įtvirtinti kuo didesnę lygybę užtikrinant bent minimalias piliečių teises. Įvertinant tai, kad Lietuvoje daugelis socialinių problemų išlieka itin opios, kyla pagrįstas klausimas, ar Lietuvą galime vadinti gerovės valstybe? Lietuvoje XX a. pabaiga ir šio amžiaus pradžia siejama ne tik su viešojo administravimo reformomis, tačiau

tuo pačiu ir gerovės valstybės reformomis, kuriomis siekiamas įtvirtinti administracinės ir socialinės piliečių veiklos efektyvumas (Smalskys 2005). Akivaizdu, kad nuo Lietuvos Nepriklausomybės atkūrimo šalies viešojo administravimo sistema patyrė transformaciją, kadangi reikėjo pereiti iš sovietinio režimo, tačiau koku keliu žengė Lietuva? Koku viešojo administravimo modeliu pasirinkta remtis plėtojant efektyvią valstybės sistemą? Be to, kaip teigia Ivaškaitė-Tamošiūnė (2013, 6) „egzistuojanti pajamų nelygybė yra vyriausybės politikos rezultatas: tiek atsižvelgiant į tai, ką valstybė daro ir ko ne“. Taigi, svarbūs viešosios politikos ir administravimo vaidmenys.

Verta atkreipti dėmesį ir į tai, kad valstybėje taikoma mokesčių, socialinės apsaugos politika tiesiogiai veikia ne tik pajamų perskirstymą, bet ir finansinę gyventojų padėtį bei gerovę. „Valstybė gali paveikti didelę privačiojo sektoriaus sukuriamą pirminę pajamų nelygybę taikydama du pagrindinius mechanizmus: socialinės apsaugos sistemą ir mokestinę sistemą” (Ivaškaitė-Tamošiūnė 2015, 20). Socialinės apsaugos atveju – per socialinio draudimo ar socialinės paramos išmokas, mokesčių sistemos atveju – taikant gyventojų pajamų mokestį (Ivaškaitė-Tamošiūnė 2015). Todėl svarbu įvertinti, kokie politiniai sprendimai yra priimami šiose srityse, kokią įtaką daro tarptautinės institucijos, taip pat, svarbu išsiaiškinti, kokiomis socialinės apsaugos politikos bei mokestinėmis priemonėmis siekiama kovoti su pajamų nelygybe.

Pajamų nelygybės reiškinį Lietuvoje įvairiais aspektais nagrinėjo daugelis akademikų (Skučienė 2008; Ivaškaitė-Tamošiūnė 2013; 2015; Čiegis ir Dilius 2015; Rakauskienė ir kt. 2017; Zabarauskaitė ir Blažienė 2012; Skučienė ir Kaminaitė 2017; Dilius 2017; Čiulevičius ir Čiulevičienė 2008 ir t.t.). Pajamų nelygybės reiškinys ypatingai daug dėmesio susilaukia ir užsienio akademikų tyrimų lauke (Atkinson 2015; Dabla-Norris ir kt. 2015; Kaasa 2005; Keeley 2015; Stiglitz 2014; Ward ir kt. 2009; ir t.t.). Viešojo administravimo modelius, formavimosi ypatumus bei situaciją Lietuvoje aptarė tokie akademikai kaip: Domarkas (2004), Domarkas ir Juknevičienė (2007), Guogis ir kiti autoriai (2003; 2012; 2013; 2014), Nakrošis (2011), Raipa (2002) ir kt. Gerovės valstybės, Lietuvos socialinės apsaugos ypatumus nagrinėjo Aidukaitė, Bogdanova ir Guogis (2012), Svirbutaitė-Krutkienė ir Dužinskas (2018), Smalskys (2005), Papirtis ir Bitinas (2010), Esping-Anderson (1990).

Nors Lietuvoje viešojo administravimo sistema nuolatos tobulinama, siekiant kuo efektyviau patenkinti visuomenės poreikius, visgi, viešojo administravimo priemonių visuma tam tikrais atvejais nepajėgia tinkamai to padaryti. Be to, nors yra nemažai koncepcijų, planų, įstatymų pakeitimų nukreiptų kovoti su pajamų nelygybe, dažnai politikų keliami tikslai sušvelninti pajamų nelygybės mastus šalyje lieka neįgyvendinti. Taigi, šio darbo **problemą** galima apibūdinti šiuo klausimu: kokiomis politinėmis ir administracinėmis priemonėmis įmanoma sušvelninti pajamų nelygybės mastą Lietuvoje?

Siekiant veiksmingesnių politikos intervencijų mažinant pajamų nelygybę Lietuvoje, svarbu išanalizuoti, kokiomis priemonėmis siekiama kovoti su šiuo reiškiniu, ir, apskritai, išsiaiškinti ar šiam reiškiniui skiriama pakankamai dėmesio.

Šio darbo **tikslas** - išanalizuoti pajamų nelygybės mažinimo problemą politiniu bei administraciniu požiūriu Lietuvoje.

Šio darbo **uždaviniai**:

1. Remiantis moksliniais šaltiniais išanalizuoti pajamų nelygybės sampratą, matavimo būdus, pajamų nelygybę lemiančius veiksnius bei galimus pajamų nelygybės mažinimo instrumentus;
2. Teoriškai išanalizuoti politinį bei administracinį vaidmenį mažinant pajamų nelygybę;
3. Ištirti Lietuvoje taikomas priemones siekiant mažinti pajamų nelygybės reiškinį;
4. Ištirti ekspertų požiūrį įvertinant pajamų nelygybės mažinimo problemą politiniu bei administraciniu požiūriu.

**Mokslinis naujumas ir praktinė reikšmė.** Pajamų nelygybė kaip daugiadimensinis reiškinys tyrinėtas daugelio mokslininkų, tačiau politiniu ir administraciniu lygmeniu šio reiškinio mažinimas tyrinėtas tik iš dalies, dažniausiai pajamų nelygybę apsiribojama tirti tik įvertinant pajamų pokyčius, neatsižvelgiant į taikomą priemonių visumą. Be to, valstybės intervencijos socialinės apsaugos ir mokesčių sistemos srityse nėra pakankamos, todėl analizė gali padėti išsiaiškinti, kaip efektyviau būtų galima nukreipti politines bei administracines priemones, kita vertus, gali padėti pamatyti praktiškai, kokie veiksniai šiuo metu sąlygoja tokį pajamų nelygybės mastą Lietuvoje, taip pat kokį vaidmenį užima politikai ir administratoriai.

**Tyrimo objektas** - pajamų nelygybė.

**Bendroji darbo metodologija ir naudoti metodai.** Metodologiją galima apibūdinti kaip tikrovės pažinimo teoriją, kuri tiria mokslinio mąstymo būdą bei principus (Tidikis 2003). Šiame kontekste svarbi tampa ir naudojama mokslinė paradigma, kuri lemia mokslinių tyrimų kryptį, mąstymo būdą, per kurią mokslininkas žvelgia į tikrovę, taigi, tampa aišku, kad naudojant skirtingas paradigmas, tą patį reiškinį mokslininkai išnagrinės skirtingai (Tidikis 2003). Tidikis (2003, 219) teigia, kad paradigmą galima suprasti ir kaip „prielaidų, lemiančių konkretų mokslinį tyrimą, turimų žinių vertingumą ir jų prioriteto pripažinimą tam tikrame mokslo išsivystymo etape, visumą“. Atsižvelgiant į tai, kad magistro baigiamajame darbe nagrinėjama pajamų nelygybės mažinimo problema politiniu ir administraciniu požiūriu, **darbo paradigma – dialektinė konflikto teorija** pagal R. Dahrendorfą. Ši teorija apima 2 pagrindinius aspektus: *konflikto teoriją*, kuri tiria interesų konfliktus bei visuomenės tvarką palaikančius mechanizmus, bei *konsensuso teoriją*, kuri tiria vertybinę integraciją, tyrimo objektas – makrosocialinės struktūros (Leonavičius, Norkus



ir Tereškinas 2005). „Dahrendorfis pripažįsta, kad visuomenė negali egzistuoti be abiejų veiksmų: konflikto ir konsensuso, kurie yra kiekvienos visuomenės svarbiausios sudėtinės dalys“ (Leonavičius, Norkus ir Tereškinas 2005, 192). Pasirinkta paradigma tinkama, nes pajamų nelygybės reiškinį galima suvokti kaip konflikto šaltinį visuomenėje, atitinkamai konsensusą galima suvokti kaip pajamų nelygybės mažinimą šalyje pasitelkiant politikos ir administravimo aspektus. Be to, magistro baigiamasis darbas nagrinėja makro lygmens aspektus, atitinkamai apibendrinimai yra nukreipti makro lygmeniu, o ne individualiu. **Darbo metodai:** pirmiausiai taikytas teorinis metodas, kuris apimė mokslinės literatūros analizę, teisės aktų analizę, sisteminių, lyginimą. Šiuo metodu išanalizuota pajamų nelygybės reiškinio samprata, formos bei matavimo būdai, taip pat teoriškai išsiaiškinta politinis bei administracinis vaidmuo, mažinant pajamų nelygybę. Antra, taikytas empirinis metodas, kuris apimė kokybinį dokumentų analizės metodą bei kokybinį ekspertų interviu. Šiuo metodu empiriškai atskleista, kokiomis priemonėmis kovojama su pajamų nelygybės reiškiniumi, taip pat įvertintas ekspertų požiūris į pajamų nelygybės mažinimą iš administravimo ir politikos perspektyvos.

**Darbo struktūra.** Magistro baigiamąjį darbą sudaro: įvadas, teorinė darbo dalis (du skyriai, suskirstyti į poskyrius), teorinės dalies apibendrinimas ir prielaidos tyrimui, metodologinė dalis, empirinė dalis, išvados, rekomendacijos, literatūros sąrašas, santraukos (lietuvių, anglų kalbomis) ir priedai. Darbe pateikta iliustruojančios medžiagos: 29 lentelės, 2 paveikslai. Panaudota 58 literatūros šaltiniai. Darbo apimtis be priedų – 82 p.

# 1. TEORINĖ PAJAMŲ NELYGYBĖS REIŠKINIO ANALIZĖ

## 1.1. Pajamų nelygybės samprata

Kaip ir daugeliu socialinių reiškinių atveju, pajamų nelygybės reiškinių samprata, atsiradimas bei apibrėžimas nėra visiškai aiškūs, galima šį reiškinį traktuoti labai įvairiai. Vieningai sutariama tik dėl to, kad pajamų nelygybės reiškinys egzistavo visada, kadangi nuo neatmenamų laikų visuomenėje vieni lyginant su kitais turėjo daugiau. Skučienė (2008) pažymi, kad vieno atsakymo į klausimą, kas yra pajamų nelygybė, koks jos laipsnis priimtinas visuomenei nėra, taip pat nurodo, kad greičiau vyrauja požiūrių įvairovė. Kalbant apie pajamų nelygybę, pirmiausiai, tam, kad geriau suprasti šį reiškinį vertėtų nagrinėti jį ne kaip visumą, o kaip atskiras dalis: pajamas ir nelygybę.

Dažniausiai sutinkamas pajamų apibrėžimas yra gana paprastas: pajamos – tai namų ūkio ar asmens piniginės įplaukos. Kiek platesnis apibrėžimas sutinkamas viešojoje erdvėje yra ekonomistės Rūtos Vainienės: pajamas ji apibrėžia kaip „įmonės ar asmens gaunamos lėšos kaip atlygis už darbą, pastangas ar kaip investicijų grąža“ („zodynas.vz.lt“ 2020). Ekonomistė pabrėžia ir tai, kad „pajamos gali būti gaunamos pinigais arba natūra“ („zodynas.vz.lt“ 2020). Keeley (2015) pastebi, kad žmonės vertindami savo pajamas dažnai galvoja apie savo atlyginimą prieš mokesčius, nors ši suma kiekvieną mėnesį retai sutampa su gaunamomis „į rankas“, todėl vietoje to naudinga galvoti apie disponuojamąsias pajamas (arba pajamas po mokesčių ir kitų pervedimų), o tai aiškiai parodo, kiek pinigų žmonėms iš tikrųjų reikia nuomai, maistui, drabužiams ir kt. Lietuvos statistikos departamentas, variuodamas įvairia socialine statistika, naudoja disponuojamųjų pajamų terminą: „disponuojamosios namų ūkio pajamos – bendrosios namų ūkio pajamos, atskaičius pajamų mokesčių, nuolatinius turto mokesčius, darbuotojų, savarankiškai dirbančių asmenų ir bedarbių (jei taikoma) privalomojo socialinio draudimo įmokas ir reguliarius pervedimus kitiems namų ūkiams“ (Lietuvos statistikos departamentas 2015, 2). Taigi, galima pastebėti, kad valstybėje įteisinti mokesčiai turi įtakos ne tik ekonomiškai aktyviems asmenims, kurie moka mokesčius, tačiau visiems gyventojams. Pavyzdžiui, bedarbio atveju, vadovaujantis Lietuvos Respublikos sveikatos draudimo įstatymu Nr. I-1343 bedarbiai, užsiregistravę Užimtumo tarnyboje, draudžiami valstybės lėšomis sveikatos draudimu, o jei bedarbis nėra užsiregistravęs Užimtumo tarnyboje, jis pagal minėtąjį įstatymą privalo pats susimokėti šį mokesčių iš savo lėšų. Verta atkreipti dėmesį ir į tai, kad pajamos neretai turi ir kitokį vaidmenį, kuris apima ne tik namų ūkių gebėjimą pirkti tam tikrus dalykus ar mokėti privalomus mokesčius. Kaip nurodo Skučienė (2008, 31), „pajamos yra viena iš asmens statuso visuomenėje bei klasės dimensijų <...> galimybių šaltinis, galintis turėti reikšmės pozicijos visuomenėje pokyčiui“. Taip pat Skučienė (2008) įvardija, kad pajamos yra ne tik galimybės vartoti (pirkti), bet kartu ir investuoti bei keisti į prestižą. Autorės nurodomas apibrėžimas sąlygoja ir visai kitą pajamų funkciją, kuri susijusi su individo (namų ūkio) galia ir

vieta visuomenėje. Taigi, apibendrinus pajamų sąvoką, ją galima apibrėžti įvairiai: siaurąja prasme tai galima vadinti pinigineis įplaukais, gaunamomis namų ūkyje ar asmens; plačiąja prasme pajamos apima ne tik piniginę išraišką, tačiau ir gautą naudą natūra. Kita vertus, akademiname pasaulyje apie pajamas priimta kalbėti jas detalizuojant, t. y. kaip apie disponuojamas, kurios asmeniui ar namų ūkiui lieka buičiai (po mokesčių ir kitų nuolatinių pervedimų, t. y. gaunamas „į rankas“) ar pajamas prieš mokesčius ir įvairius pasikartojančius pervedimus. Taip pat tam tikru pjūviu pajamos gali sąlygoti ir namų ūkio užimamą poziciją visuomenėje.

Nelygybės sąvoka yra ypatingai priklausanti nuo konteksto, lyginti galima beveik viską, kas mus supa ir taip vertinti, kas yra lygu, o kas yra nelygu. Kitaip tariant, žvelgiant į šią sąvoką paprastai tai yra lygybės antonimas. Terminų žodyne (2020) sąvoka nelygybė apibūdinama kaip: „1. lygybės stoka; 2. matematinis algebros santykis, rodantis, kad vienas dydis ar reiškinys yra didesnis ar mažesnis už kitą.“ Taigi, pirmasis apibrėžimas, nors ir trumpas, yra daug platesnis, sufleruojantis tam tikrą reiškinį su neigiamu atspindžiu (stoka), o antrasis yra konkretesnis, apibūdinantis matematinę veiksmą. Apie nelygybę pasaulyje daugiausiai kalbama kaip apie reiškinį, kuris vyrauja mūsų gyvenimuose, tikriausiai nėra tokio asmens, kuris nebūtų susidūręs su tam tikromis nelygybės apraiškomis. Daugumoje visuomenių žmonėms, nepaisant jų kultūros ar religijos, lygybė kaip ir sąžiningumas ar dorovė yra ypatingai svarbi, todėl nelygybės reiškinys susilaukia daug dėmesio. Pasak Stiglitzo (2014), dėl augančios nelygybės žmonės jaučia, kad tai yra moraliai neteisinga, to negalima pateisinti ir tuo pačiu tai skaldo mūsų visuomenes ir kenkia demokratijoms. Be to, „nelygybė gali būti pajamų mobilumo ir galimybių stokos signalas, atspindintis nuolatinį nepalankumą tam tikriems visuomenės sluoksniams“ (Dabla-Norris ir kt. 2015, 5). Rakauskienė ir kt. (2017, 24) pažymi, kad „nelygybė tai sąlygos, kai žmonės turi nelygias prieinamumo galimybes prie tokių gėrybių, kaip pinigai, valdžia ir prestižas“. Taigi, galima pastebėti, kad šis reiškinys yra ypatingai kompleksiškas, nes tai apima ne tik moralinius dalykus, pajamas, bet ir asmenų galimybes ir prieinamumą prie tokių dalykų kaip valdžia ar prestižas, taip pat pateikiamas kaip neigiamas. Kita vertus, kaip pažymi Dabla-Norrison ir kt. (2015, 6) „tam tikras nelygybės laipsnis gali būti ne problema, nes tai skatina žmones tobulėti, konkuruoti, taupyti ir investuoti, kad galėtų judėti į priekį gyvenime, pavyzdžiui, grįžimas įgyti išsilavinimą ir darbo užmokesčio diferenciacija gali paskatinti žmogiškojo kapitalo kaupimą ir ekonomikos augimą, nepaisant to, kad tai susiję su didesne pajamų nelygybe.“ Taip pat autoriai pažymi, kad nelygybės reiškinys gali teigiamai paveikti augimą, teikdamas paskatas naujovėms (technologijoms) ir verslumui. Taigi, vienareikšmiškai negalima teigti, kad nelygybės reiškinys asocijuojasi tik su neigiamomis pasekmėmis.

„Nelygybės diskursas dažnai skiria rezultatų nelygybę (matuojamą pajamomis, turtu ar išlaidomis) ir galimybių nelygybę, priskiriamą nuo aplinkybių, kurių asmuo negali kontroliuoti, pavyzdžiui, lyties,

etninės kilmės, gimimo vietos ar šeimos skirtumų“ (Dabla-Norris ir kt. 2015, 5). Kaip nurodo Dabla-Norrissa ir kt. (2015), rezultatų nelygybė gali atsirasti dėl galimybių skirtumų ir kiekvieno asmens pastangų bei talento, bei nurodo, kad nėra lengva atskirti pastangas nuo galimybių, ypač tarp kartų, nes tėvų pajamos, atsirandančios dėl jų pastangų, dažnu atveju gali nulemti jų vaikų galimybę įgyti išsilavinimą. „Galimybių lygybė pasiekama, kai ankstesni kintamieji – aplinkybės – nevaicina jokio vaidmens rezultate“ (Atkinson 2015, 10). Atkinsonas (2015) nurodo, kad paprasčiausias galimybių nelygybės pavyzdys galėtų būti kai asmens vieta medicinos mokykloje užtikrinama su tėvų pagalba (įtaka) (pavyzdžiui, pirmenybė teikiama absolventų vaikams). Šioje vietoje svarbu aptarti J. Rawlso socialinio teisingumo teoriją, kuri itin susijusi su nelygybės reiškiniu: „Rawls (1971) teigė, kad galimybių ir rezultatų paskirstymas yra vienodai svarbus ir informatyvus siekiant suprasti nelygybės pobūdį ir mastą visame pasaulyje“ (Dabla-Norris ir kt. 2015, 6). Kaip teigia Guogis ir Gruževskis (2010), Rawlso socialinio teisingumo teorijos esmę sudaro du pagrindiniai principai: pirmasis principas numato, kad „kiekvienas visuomenės narys turėtų vienodą teisę į pakankamą lygių pamatinių teisių ir laisvių sistemą, kuri yra suderinama su tokių teisių ir laisvių užtikrinimu visiems“; antrasis principas numato, kad „esant socialinei ir ekonominei nelygybei, perskirstymo sistema turi būti ypač naudinga ir nepalankiausia padėti patekusiems visuomenės nariams ir socialinė padėtis bei pareigybės turi būti atviros (vienodai prieinamos) visiems visuomenės nariams sąžiningos galimybių lygybės sąlygomis“ (Guogis ir Gruževskis 2010, 22). Taigi, akivaizdu, kad nelygybę galima skirstyti į rezultatų nelygybę bei į galimybių nelygybę, šios nelygybės rūšys yra glaudžiai susijusios, persipynusios tarpusavyje ir netgi galima sakyti neatsiejamą vieną nuo kitos, taip pat, kaip ir minėta, susijusios su teisingumo teorija, kur pirmasis principas labiau siejasi su galimybių nelygybe, o antrasis su rezultatų nelygybe.

Svarbus aspektas išlieka ir ties klausimu – kaip taikliai nustatyti ar pamatuoti nelygybę ar jos išsiskaidymą laipsnį? Verta pastebėti, kad nelygybė yra labai platus kompleksinis reiškinys, kurio išmatuoti praktiškai neįmanoma, tačiau tam tikrus nelygybės aspektus akademikai geba pamatuoti. „Paskutiniaisiais dešimtmečiais ypač išaugo susidomėjimas nelygybės ir skurdo matavimu, o ypač politiniame ES lygmenyje siekiat nelygybės mažinimo, šių reiškinų analizė tampa svarbi platesniame kontekste, apimant ne tik ekonominį aspektą, bet ir kitas gyvenimo sritis, jas palyginant įvairių šalių tarpe“ (Tonkūnaitė-Thiemann 2013, 44). Europos komisija (2017a), tyrinėdama nelygybės apraiškas, pažymi, kad šalyse yra dideli skirtumai nelygybės terminijoje, kuri apima nelygybę, pajamų nelygybę, nedarbą, žmonių išsimokslinimo aspektą bei prieigą prie pagrindinių paslaugų. Stiglitzas (2014) taip pat nurodo, kad nėra tokio vieno skaičiaus (mato), kuris galėtų pavaizduoti visus visuomenės nelygybės reiškinio aspektus, bet, pasak autoriaus, pajamų nelygybė yra vienas iš akivaizdžiausių rodiklių. Taigi, matuojant nelygybės aspektus bei lyginant juos tarp šalių, labai svarbu vieninga metodika, o kaip ir minėta, pačios nelygybės dėl jos

kompleksiškumo išreikšti konkrečiu skaičiumi neįmanoma. Galima daryti prielaidą, jog bene lengviausia apskaičiuoti pajamų nelygybę, nors ji ir glaudžiai susijusi su priežastiniais reiškiniais, tačiau pamatuoti ją žinant asmenų, namų ūkių pajamas įmanoma.

Taigi, apibendrinus nelygybės sąvoką, galima teigti, kad jos vienareikšmiškai negalima apibrėžti (išskyrus, jei kalbama apie matematinį veiksmą). Su nelygybės reiškiniumi galima susidurti kasdien, nepriklausomai nuo geografinės padėties, rasės ir t.t., o dažniausiai nuo jos pasekmių kenčia tam tikri visuomenės sluoksniai. Nelygybės diskursas skiria rezultatų nelygybę, kuri susijusi su pajamomis bei galimybių nelygybę, kuri susijusi su aplinkybėmis. Be to, kaip ir minėta, nelygybės reiškinio neįmanoma išmatuoti, nes nėra vieno tokio mato, kuris aprėptų visą tai, galima išmatuoti nebent tik tam tikras nelygybės apraiškas, pavyzdžiui, pajamų nelygybę.

Apibendrinus tiek pajamų sąvoką, tiek nelygybės, toliau nagrinėjama pajamų nelygybės sąvoka. Pabrėžtina, kad pajamų nelygybės sąvoka yra glaudžiai susijusi su ekonominės nelygybės sąvoka, tačiau pastaroji apima ne tik namų ūkių ar asmenų pajamas, bet ir turimą turtą (Zabarauskaitė ir Blažienė 2012; Ivaškaitė-Tamošiūnė 2015). Tai svarbu pabrėžti, kadangi dalis akademikų tyrinėdami pajamų nelygybės fenomeną neišvengiamai susiduria ir su turto klausimais – turtine nelygybe. Pasak Zabarauskaitės ir Blažienės (2012), ekonominė nelygybė apima visus pajamų ir turto pasiskirstymo skirtumus bei turi daug skirtingų dimensijų, be to, ekonominės nelygybės problematika ypatingai susijusi su jau aptartomis rezultatų ir galimybių nelygybės aspektais. Zabarauskaitė ir Blažienė (2012) mano, kad pajamų nelygybę ir turtinę nelygybę išskirti verta, nes pajamų pasiskirstymas nesutampa su turto pasiskirstymu, o turtinė nelygybė dažniausiai yra didesnė. Taigi, šios sąvokos yra ypatingai susijusios, netgi vieną kitą papildančios bei geriau parodančios tikrąjį nelygybės veidą.

Pajamų nelygybė aiškiau, visuotinai priimto apibrėžimo neturi, o tai įrodo akademikų bandymai šį reiškinį apibrėžti: „vienintelio atsakymo kas tai yra pajamų nelygybė, koks jos laipsnis yra priimtinas visuomenei ir pan, nėra, greičiau vyrauja požiūrių įvairovė“ (Skučienė 2008, 23); „pajamų nelygybė yra apibrėžiama pajamų skirtumais ekonomikoje tarp individų, asmenų, namų ūkių, šalių ar bet kokio kito identifikuojamo subjektų derinio“ (Čiegis ir Dilius 2015, 11); „pajamų nelygybė suprantama kaip nevienodas pajamų pasiskirstymas tarp individų visuomenėje <...> galime kalbėti apie didesnę ar mažesnę atotrūkį tarp turtingųjų ir skurstančiųjų pajamų“ (Ivaškaitė-Tamošiūnė 2015, 20); „pajamų nelygybė išreiškia skirtumus tarp dviejų visais atžvilgiais identiškų individų (turinčių tokius pačius išteklius, poreikius bei prioritetus) pajamų“ (Blažienė ir Zabarauskaitė 2011, 92); „ši sąvoka susijusi su tuo, kaip šalies ekonomikoje uždirbtos pajamos pasiskirsčiusios tarp visų gyventojų <...> šis rodiklis skaičiuojamas namų ūkio lygmeniu (t. y. apskaičiuojamos bendros visų namų ūkio narių pajamos), atsižvelgiant į namų ūkio

narių skaičių ir jų amžių“ (Europos Komisija 2017b, 2). Visi šie apibrėžimai turi bendrą bruožą, kadangi kalbama apie pajamų skirtumus ekonomikoje tarp gyventojų (namų ūkių, šalių ir t.t.). Tarp visų pateiktų apibrėžimų išsiskiria Blažienės ir Zabarauskaitės apibūdinimas, kuris numato, kad kalbant apie pajamų nelygybės sąvoką lyginami identiški individai su vienodais ištekliais, prioritetais ir poreikiais.

Netradiciškai pajamų nelygybę nagrinėjo Skučienė ir Kaminaitė (2017, 104), kurios šį reiškinį vertino per asmenų prizmę, t. y. subjektyviu požiūriu, kadangi, pasak autorių, „pajamų nelygybę, kaip ir kitą socialinę tikrovę, kiekvienas žmogus vertina subjektyviai ir pagal savo prioritetus (Engelhardt ir Wagener 2014)“. Autorės, remdamosis Krausu ir kt. (2009), mano, kad toks pajamų nelygybės vertinimas ypatingai susijęs su asmens socioekonominė pozicija, pavyzdžiui, nurodo, kad asmenys su aukštesniu socioekonominiu statusu pajamų nelygybę yra linkę paaiškinti akcentuojant sunkų darbą ir gebėjimus ir, priešingai, asmenys su žemesniu socio-ekonominiu statusu linkę šį reiškinį sieti su aplinkybėmis, pavyzdžiui, su paveldėjimu. Atlikusios tyrimą, Skučienė ir Kaminaitė (2017, 111) nustatė, kad asmenų „nepasitenkinimas ir nusivylimas išreiškiamas kartu su noru didesnio socialinio teisingumo, kuris būtų pasiekiamas per didesnę valstybės reguliavimą.“ Taip pat konstatavo, kad šis reiškinys siejamas su korupcija šalyje ir todėl tai didina nepasitenkinimą valdžios institucijomis. Taigi, autorės parodė kiek kitokią pajamų nelygybės nagrinėjimo aspektą, įvertindamos asmenų patirtis pajamų nelygybės požiūriu, kurios iš esmės parodė, kad asmenų vertinimas yra susijęs su socioekonominiu statusu visuomenėje, socialinio teisingumo siekimu, valstybės vaidmens svarba.

Skučienė (2008) nagrinėdama pajamų nelygybės reiškinį išskiria du pagrindinius požiūrius, kurie susiję su akademinio pasauliu bei politiniu. Pirmiausiai, akademiniam diskurse keliami tikslai išsiaiškinti, kokį vaidmenį užima pajamų nelygybės reiškinys tarp gyventojų, kokie yra šio reiškinio mastai, tendencijos, kokios priemonės galėtų suvaldyti šį reiškinį bei bandoma išsiaiškinti pajamų nelygybės ir susijusių reiškinų priežastinius ryšius visuomenėje. Tuo tarpu politikoje, kaip teigia autorė, dažniausiai keliami tikslai yra susiję su didesnės lygybės įtvirtinimu. Taigi, pajamų nelygybė yra reiškinys, kuris susilaukia daug dėmesio ne tik akademiniam pasaulyje, tačiau taip pat ir politiniame, kuris daro nepaneigiamą įtaką šio reiškinio paplitimui, tendencijoms ar valdymui apskritai. Blažienė ir Zabarauskaitė (2011) išskiria tris, jų manymu, reikšmingiausias pajamų nelygybės analizavimo kryptis: 1. pajamų nelygybės sąryšis su ekonomikos augimu; 2. pajamų nelygybės sąryšis su skurdu; 3. Pajamų nelygybės įtaka kitiems socialiniams reiškiniams (nusikalstamumui, sergamumui, mirtingumui ir pan.). Pažymėtina, kad „Lietuvoje, deja, tokie tyrimai dar neįgauna reikiamo masto, atskirose visuomeninio gyvenimo sferose kylančios problemos nėra siejamos su pajamų ar apskritai gyvenimo lygio nelygybės augimu“ (Blažienė ir Zabarauskaitė 2011, 102). Skučienė (2008) nurodo, kad pajamų nelygybės analizę galima sieti su keliomis pagrindinėmis teorijomis.

„Tai visuomenės struktūrą analizuojančios teorijos, kaip vieną iš struktūros elementų traktuojančios ekonominį aspektą, socialinės gerovės ir socialinio teisingumo teorijos bei pajamų nelygybės matavimo teorijos“ (Skučienė 2008, 23).

Apibendrinus pajamų nelygybės sąvoką, galima teigti, kad šis reiškinys, nors ir yra daugiadimensinis, neturi vieningo apibrėžimo, yra kiek siauresnis nelygybės reiškinio požiūriu, taip pat neretai akademikų yra siejamas tiek su ekonomine nelygybe bei turtine nelygybe, tačiau, kaip ir minėta, gali būti pamatuojamas individų, namų ūkių ar net šalių lygmeniu ir yra siejamas su pajamų skirtumais ekonomikoje. Pajamų nelygybę galima įvertinti ir per asmenų prizmę, t. y. subjektyviu požiūriu per asmenines patirtis, visgi, šis reiškinys dažniau matuojamas pasitelkiant objektyvesnius rodiklius. Pajamų nelygybę tyrinėja ne tik akademikai, šis reiškinys taip pat yra diskutuotinas ir politikų tarpe, kadangi politikai siekia įtvirtinti didesnę lygybę ir taip pasitarnauti atstovaujamiems piliečiams.

## **1.2. Pajamų nelygybę lemiantys veiksniai**

Europos Komisija (2017a) nurodo, kad nuo 1980-ųjų vidurio pajamų nelygybė stebėtinai išaugo daugelyje Europos Sąjungos šalių, o tai lėmė daugiausiai ir mažiausiai uždirbančių asmenų rato išsiplėtimas. Taip pat pabrėžia ir tai, kad nuo devintojo dešimtmečio vidurio iki 2008 m. 10% turtingiausiųjų vidutinės metinės disponuojamos pajamos padidėjo daugiau nei 2,5 karto greičiau nei 10% neturtingiausiųjų. Čiegis ir Dilius (2015) teigia, kad viena iš augančios pajamų nelygybės pasekmių gali būti neigiamas poveikis darniam ekonomikos augimui, nes lėtinamos investicijos, vartojimo lygis bei išsilavinimo lygio didėjimas, taip pat nurodo, kad šis reiškinys lemia skurdą, turi neigiamą poveikį gyventojų sveikatai, daro įtaką migracijos tendencijoms ir t.t. Taigi, kyla klausimas, kas sąlygoja ir kokie veiksniai nulėmė tokį didelį atotrūkį tarp mažiausiai ir daugiausiai uždirbančiųjų bei kodėl pajamų nelygybė taip išplito?

Pajamų nelygybę sąlygojančius veiksnius tyrinėjo Blažienė ir Zabarauskaitė (2011), Dabla-Norrisa ir kt. (2015) bei Atkinsonas (2015), kurie išskyrė pagrindinius, jų manymu, svarbiausius veiksnius (žr. 1 lentelę).

1 lentelė. Pajamų nelygybę lemiantys veiksniai

Autorius	Pajamų nelygybę lemiantys veiksniai
Blažienė ir Zabarauskaitė 2011, 108-110	1) Fizinųjų ir protinių gebėjimų skirtumai; 2) Investicijos į žmogiškąjį kapitalą; 3) Darbo kiekis ir jo pobūdis; 4) Disponuojamo turto nevienodumas; 5) Rizika.  Pagal EBPO mokslininkus: 1) Gyventojų struktūros pokyčiai; 2) Didėjantys atlyginimo už darbą skirtumai; 3) Didėjantys netolygumai tarp pajamų iš kapitalo bei savarankiškai dirbančiųjų pajamų; 4) Didėjantis gyventojų skaičius, dirbančiųjų pagal trumpalaikes sutartis bei nepilną darbo dieną.
Dabla-Norris ir kt. 2015, 18-22	Pasaulinės (globalios) tendencijos, tinkančios kiekvienai šaliai: 1) Technologiniai pokyčiai; 2) Prekybos globalizacija; 3) Finansų globalizacija; 4) Padidėjęs finansinių paslaugų teikimas ir platesnis paslaugų pasirinkimas, pritaikytas visiems visuomenės lygmenims (angl. <i>financial deepening</i> ); 5) Pokyčiai darbo rinkos institucijose; 6) Perskirstymo politika; 7) Švietimas.
Atkinson 2015, 82	1) Globalizacija; 2) Technologiniai pokyčiai (informacinės ir ryšių technologijos); 3) Finansinių paslaugų augimas; 4) Besikeičiančios darbo užmokesčio normos; 5) Sumažėjęs profesinių sąjungų vaidmuo; 6) Mokesčių perskirstymo ir perdavimo politikos (angl. <i>transfer policy</i> ) sumažėjimas.

Šaltinis: Sudaryta autorės remiantis Blažiene ir Zabarauskaite (2011), Dabla-Norrissa ir kt. (2015) bei Atkinsonu (2015).

1-oje lentelėje matoma, kad Blažienė ir Zabarauskaitė (2011) išskyrė dvejopą požiūrį: pirmąjį remdamosis skirtingais akademikais, antrąjį remiantis EBPO mokslininkais. Pavyzdžiui, autorės mano, kad fiziniai ir protiniai skirtumai, kurie yra išugdyti arba įgimti, lemia asmens kaip ekonomikos subjekto vietą bei galimybes įsitvirtinti. Taip pat išskiria tokius veiksnius kaip investicijos į žmogiškąjį kapitalą, darbo kiekį ir jo pobūdį, disponuojamojo turto nevienodumą (pajamų nelygybei įtakos turi sukauptas ir (ar) paveldėtas turtas) ir riziką (tam tikros asmenų investicijos gali būti nuostolingos). Tuo tarpu Blažienė ir Zabarauskaitė (2011) teigia, kad EBPO mokslininkai išskiria kiek kitokius veiksnius: gyventojų struktūros pokyčius (daugėja vienišų namų ūkių), didėjančius atlyginimo už darbą skirtumus (įtakoja technologiniai pokyčiai, globalizacija), didėjančius netolygumus tarp pajamų iš kapitalo bei savarankiškai dirbančiųjų pajamų, bei didėjančių gyventojų skaičių, dirbančiųjų pagal trumpalaikes sutartis ar nepilną darbo dieną. Skirtingai nei Blažienė ir Zabarauskaitė (2011), Dabla-Norrissa ir kt. (2015) bei Atkinsonas (2015) išskyrė beveik tokius pačius pajamų nelygybę sąlygojančius veiksnius (žr. 1 lentelę). Tiek Dabla-Norrissa ir kt. (2015), tiek Atkinsonas (2015) išskyrė šiuos veiksnius: globalizaciją, technologinius pokyčius, finansinių paslaugų augimą, pokyčius darbo rinkoje, perskirstymo politiką. Papildomai Dabla-Norrissa ir kt. (2015) išskyrė šiuos veiksnius: prekybos globalizaciją bei švietimą, kuris lemia profesijos pasirinkimą, galimybes susirasti darbą ir darbo užmokesčio lygį, taip pat svarbus gebėjimų ir produktyvumo darbo rinkoje signalas. Atkinsonas (2015) papildomai išskyrė sumažėjusių profesinių sąjungų vaidmenį, kaip pajamų nelygybę lemiantį veiksnį, argumentuodamas, kad nuo 1980-ųjų iki 2008-ųjų visose EBPO šalyse, išskyrus Ispaniją,



narystė šiose organizacijose sumažėjo, nes profsąjungų veiklą pradėjo reglamentuoti vis labiau priešiška joms teisinė sistema, ko pasėkoje, jos galėjo mažiau derėtis. Visgi, Blažienė ir Zabarauskaitė (2011) pateikia kiek kitokį požiūrį į pajamų nelygybę lemiančius veiksnius, atsižvelgdamos į labiau nuo pačio asmens priklausančius veiksnius, tačiau verta pastebėti, kad Atkinsonas (2015) teigia, kad jo sudarytas sąrašas tik iš pirmo žvilgsnio susidaro įspūdį, kad nelygybė auga dėl jėgų, kurios nepriklauso nuo mūsų.

Kiek kitokiu požiūriu pajamų nelygybę sąlygojančius veiksnius tyrinėjo Kaasa (2005). Akademikė, remdamasi teorinėmis prielaidomis bei kitų akademikų nuomone, išskyrė penkias pagrindines pajamų nelygybę lemiančių veiksnių kategorijas: ekonominį išsivystymą, demografinius veiksnius, politinius veiksnius, kultūrinius ir aplinkos veiksnius bei makroekonominus veiksnius. Šias teoriškai išskirtas kategorijas Kaasa (2005) padalijo į susijusius faktorius (veiksnius) ir empiriškai įvertino jų įtaką pajamų nelygybei, nurodydama hipotetinį efektą (žr. 2 lentelę).

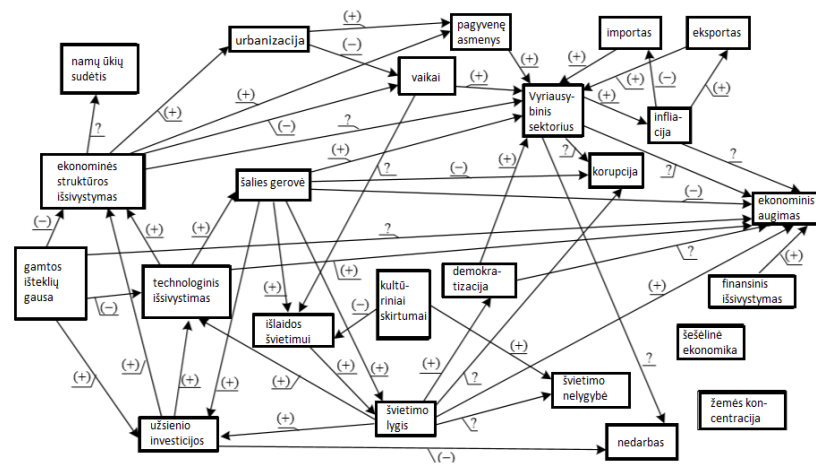
2 lentelė. Pajamų nelygybę lemiantys veiksniai pagal Kaasa (2005)

Grupės	Faktoriai	Hipotetinis efektas
<b>Ekonominis išsivystymas</b>	Šalies gerovė	?
	Ekonominės struktūros išsivystymas	?
	Ekonominis augimas	?
	Technologinis išsivystymas	+
<b>Demografiniai veiksniai</b>	Urbanizacija	?
	Vaikų skaičius populiacijoje	?
	Pagyvenusių asmenų skaičius populiacijoje	?
	Namų ūkių sudėtis	?
	Švietimo lygis	?
	Švietimo nelygybė	+
	Išlaidos švietimui	?
	Vyriausybinių sektoriaus dalis	?
<b>Politiniai veiksniai</b>	Demokratizacija	?
<b>Kultūriniai ir aplinkos veiksniai</b>	Žemės koncentracija	+
	Kultūriniai skirtumai	+
	Šešėlinė ekonomika	+
	Korupcija	+
	Gamtos išteklių gausa	+
<b>Makroekonominiai veiksniai</b>	Inflacija	?
	Nedarbas	?
	Finansinis išsivystymas	-
	Eksportas	?
	Importas	?
	Užsienio investicijos	+

Šaltinis: Kaasa (2005, 25-26)

Taigi, kaip matoma 2-oje lentelėje empiriškai įvertinus, tik nedaugelis veiksnių turėjo tiesioginės įtakos pajamų nelygybei. „Tiek teorinės prielaidos, tiek empirinės analizės rezultatai skiriasi, dažnai svyruoja nuo neigiamo iki teigiamo poveikio, įskaitant ir galimybę neturėti jokio poveikio <...> tyrimų rezultatų skirtumus gali lemti skirtingas kitų autorių į analizę įtrauktų veiksnių skaičius <...> autoriai dažnai nenurodo, ar jie susiduria su tiesioginiu, ar su tam tikro veiksnio poveikiu pajamų nelygybei“ (Kaasa 2005, 24). Visgi Kaasa (2005) nurodo, kad pajamų nelygybę didina technologinis išsivystymas, švietimo nelygybė ir užsienio investicijos, taip pat kultūrinė įvairovė (skirtumai), šešėlinė ekonomika ir korupcija, o finansinis išsivystymas (plėtra) mažina pajamų nelygybę. Autorė pabrėžia, kad žemės koncentracija ir gamtos išteklių

gausa taip pat didina pajamų nelygybę, tačiau naujesniuose tyrimuose tuo imta abejoti, kaip ir dėl eksporto ir importo veiksnių poveikio. Papildomai Kaasa (2005) nagrinėjo įtaką tarp veiksnių, t. y. kaip šie veiksniai veikia vienas kitą (žr. 1 pav.).



1 pav. Poveikis tarp pajamų nelygybės veiksnių pagal Kaasa (2005)

Šaltinis: Kaasa 2005, 37

Pavyzdžiui, autorė teigia, kad technologinis išsivystymas natūraliai sukelia pokyčius ir ekonominės struktūros plėtrą, nes technologinė pažanga leidžia efektyviau naudoti išteklius gamyboje ir yra bene svarbiausias šalių gerovės didėjimo ir spartesnio ekonomikos augimo variklius, taip pat nurodo, kad įdiegus naujas technologijas kai kurie darbuotojai tampa nereikalingi, o kai kurios įmonės gali dėl to būti uždarytos, todėl padidėja nedarbas (Kaasa 2005). Akademikė nurodo, kad didėjant bendram išsilavinimo lygiui, tuo pačiu didėjant išlaidoms švietimui, švietimo nelygybė pirmiausia didės, o vėliau ims mažėti. Tai pagrindžia tuo, kad iš pradžių tik nedidelė dalis asmenų gauna aukštąjį išsilavinimą, o tai reiškia didėjančią švietimo nelygybę, vėliau daugės asmenų, įgyjančių aukštąjį išsilavinimą ir pasiskirstymas taps tolygesnis. Kalbant apie kultūrinius ir aplinkos veiksnius, Kaasa (2005) nurodo, kad ši sritis yra labai mažai tyrinėta, tačiau negalima paneigti, kad tai neįtakoja pajamų nelygybės. Taip pat pabrėžia, kad gamtos išteklių gausa daro įtaką ekonominės struktūros plėtrai, gali pritraukti užsienio investicijas, be to, „manoma, kad esant didesniai etniniam nevienalytiškumui žmonės yra mažiau suinteresuoti persikirstymu, todėl pajamų nelygybė yra didesnė” (Clarke, Xu ir Zou 2003 cit. iš Kaasa 2005, 19). Užsienio investicijos taip pat prisideda prie pajamų nelygybės, nes tai didina tiek elito, tiek menkai apmokamų darbuotojų skaičių (Kaasa 2005).

Pajamų nelygybę lemiančių veiksnių yra išskiriama tikrai nemažai, pagrindiniai nustatyti veiksniai yra susiję su globalėjančio pasaulio tendencijomis. Kiek plačiau pajamų nelygybę sąlygojančius veiksnius tyrinėjusi Kaasa (2005) remdamasi skirtingais autoriais ir jų pateikiama informacija apie pajamų nelygybę

išanalizavo ne tik jų tiesioginį poveikį pajamų nelygybės mastams, tačiau pabandė parodyti ir esančius ryšius tarp pajamų nelygybę lemiančių veiksnių. Galima daryti išvadą, kad konkretus veiksnys tik retomis išimtimis turės tiesioginę įtaką pajamų nelygybės didėjimui ar mažėjimui, nes veiksniai yra tarpusavyje itin susiję, pavyzdžiui, kaip minėta technologinis proveržis gali lemti augantį nedarbą ir didinti pajamų nelygybę, tačiau tai turi įtakos ir ekonominiam augimui, kuris galėti lemti ir mažėjančią pajamų nelygybę tarp gyventojų. Taigi, ypač aktualus tampa pajamų nelygybės matavimas, kadangi tokiu būdu įmanoma įvertinti tam tikrų veiksnių sukeltų pokyčių (pavyzdžiui, po ekonominės krizės, išaugusio nedarbo ir t.t.) svarbą pajamų nelygybės masto kontekste.

### 1.3. Pajamų nelygybės matavimo būdai

Kaip jau minėta, pajamų nelygybę galima išmatuoti ir taip pamatyti jos mastą. Matuoti šį reiškinį galima įvairiais būdais, tam yra sukurti specialūs rodikliai bei indeksai. „Pajamų nelygybės matavimo teorijos apima ne tik matavimų, indeksų konstravimą, bet ir jų interpretaciją bei tobulinimą“ – teigia Skučienė (2008, 25). Šiame skyriuje bus aptarti svarbiausi bei dažniausiai naudojami matai.

Bene dažniausiai sutinkamas **imties (sklaidos) rodiklis** – „vienas paprasčiausių nelygybės matavimo indikatorių, nusakantis pajamų sklaidą“ (Tonkūnaitė-Thiemann 2015, 40). Skučienė (2008) teigia, kad toks skaičiavimo metodas yra labai paplitęs ir tinkamas palyginamosiose analizėse, nes nurodomi (skaičiuojami) pajamų kvintiliai ir deciliai, kur visi populiacijos dalyviai yra padalijami į penkias arba dešimt lygių dalių pagal suteiktus rangus atitinkamai pajamoms didėjančia tvarka ir tokiu būdu galima matyti, kokiomis pajamomis disponuoja 10% (decilių atveju) ar 20% (kvintilių atveju) turtingiausiųjų ar neturtingiausiųjų visuomenės narių. **Diferenciacijos koeficientas (S80 / S20 (pajamų kvintilio dalies) santykis)** – „yra santykis, 20% šalies daugiausiai uždirbančių gyventojų pajamas palyginus su 20% šalies mažiausiai uždirbančių gyventojų gaunamomis pajamomis“ (Tonkūnaitė-Thiemann 2015, 40). Kuo santykis didesnis, tuo didesnė ir nelygybė, šis rodiklis vienas iš daugiausiai naudojamų Europos Sąjungos suvestinėse apie pajamų nelygybę. Europos Komisija (2017b, 3) nurodo, kad „pavyzdžiui, jei S80 / S20 santykis yra 5,0, tai reiškia, kad 20 proc. turtingiausių namų ūkių metinės pajamos yra penkiskart didesnės už 20 proc. vargingiausių namų ūkių metines pajamas“. „Pajamų nelygybės problemos esmei atskleisti ir statistinei grafinei analizei atlikti dažnai naudojama **Lorenco kreivė**, vaizduojanti priklausomybę tarp namų ūkių lyginamosios dalies ir pajamų“ (Zabarauskaitė ir Blažienė 2012, 109). Lorenco kreivės pagalba galima pamatyti, kokia dalimi pajamų disponuoja namų ūkiai, išrikiuoti nuo mažiausias iki didžiausias pajamas disponuojančių namų ūkių (Zabarauskaitė ir Blažienė 2012). **Gini koeficientas** – apskaičiuojamas remiantis minėtąja Lorenco kreive, įvertinant plotą tarp Lorenco kreivės ir absoliučios pajamų lygybės linijos

(Zabarauskaitė ir Blažienė 2012). „Gini koeficientas kinta nuo 0 iki 1 (arba nuo 0 iki 100 proc.) <...> Ekonomikos teorijoje pajamų pasiskirstymo netolygumas laikomas esminiu, kai Gini koeficiento reikšmė yra didesnė nei 0,30 arba 30 %“ (Zabarauskaitė ir Blažienė 2012, 109-110). Dilius (2017) nurodo, kad Gini koeficientą galima apibūdinti kaip „pavydo indeksą“, kadangi asmuo lygina savo pajamas su kito asmens didesnėmis pajamomis, o pajamų nelygybė čia apibūdinama kaip pavydo laipsnis visuomenėje. Kiek rečiau naudojami **bendrosios entropijos rodikliai** – „naudoja nelygybės jautrumo koeficientą, siekiant nustatyti nelygybės pokyčius žemesnių ar aukštesnių pajamų funkcijos dalyse <...> vertės svyruoja nuo 0 iki begalybės: 0 reiškia absoliučią lygybę ir „begalybė“ reiškia absoliučią nelygybę“ (Tonkūnaitė-Thiemann 2015, 43). Tonkūnaitė-Thiemann (2015) nurodo, kad bendrosios entropijos indeksai yra itin patrauklūs dėl analitinių savybių, kurios leidžia nustatyti, pavyzdžiui, kokiam laikotarpyje didėjo pajamų nelygybė ir ar ji didėjo dėl tam tikrų pasikeitimų pajamų pasiskirstyme. **Atkinsono indeksas** – „parodo santykinius socialinės gerovės nuostolius, susijusius su atitinkamu pajamų nelygybės laipsniu (rizika gauti mažesnes pajamas, lyginant su situacija, jei tos pačios pajamos būtų paskirstytos lygiai)“ (Skučienė 2008, 26). Tonkūnaitė-Thiemann (2015, 43) nurodo, kad „pagrindinis Atkinsono indekso bruožas – epsilės parametras, kuris sąlygoja tiek pajamų nelygybės nepageidaujamo laipsnį, tiek pajamų skirtumą, kurie yra priimtini žemiausiuose pajamų pasiskirstymo kraštuose, laipsnį“.

Taigi, aptarus pagrindinius literatūroje sutinkamus pajamų nelygybės matavimo būdus, galime pastebėti, kad iš esmės jie yra skirtingi bei turintys savitas analizavimo galimybes. Kiek dažniau sutinkami matai yra Lorenzo kreivė, Gini koeficientas, diferenciacijos koeficientas, rečiau naudojamas Atkinsono indeksas, bendrosios entropijos rodikliai, galima daryti išvadą, kad kuo skaičiavimo metodas yra sudėtingesnis, tuo jis rečiau naudojamas. Čiulevičius ir Čiulevičienė (2008) teigia, kad nėra vieno geriausio metodo ar rodiklio, nes visi metodai, rodikliai turi tam tikrų privalumų ir trūkumų, tačiau pabrėžia ir tai, kad toks matavimas padeda įvertinti politinių priemonių, skirtų kovoti su nelygybe, veiksmingumą. Ivaškaitė-Tamošiūnė (2015) atkreipia dėmesį į tai, kad norint išmatuoti ir įvertinti pajamų nelygybę labai svarbu atskirti iš privataus ir iš viešojo sektoriaus gaunamas pajamas, nes analizuojant iš privataus sektoriaus gaunamas pajamas matome pasiskirstymą pirminėse pajamose (prieš atskaitant mokesčius ir gaunant socialines išmokas), o analizuojant antruoju atveju matome pasiskirstymą disponuojamose pajamose, atskaičius mokesčius ir gavus socialines išmokas. „Pabrėžtina, kad dauguma tyrimų sukonzentruoti į disponuojamąją pajamų nelygybę ir jos kaitą ir vis dar stokojama tyrimų, kurie parodytų ne tik kaip keitėsi disponuojamųjų pajamų nelygybė, bet ir kokia yra pirminė pajamų nelygybė (prieš mokesčius ir socialines išmokas) ir koks – tiesioginių mokesčių (gyventojų pajamų mokesčio ir socialinio draudimo įmokų) ir socialinių išmokų vaidmuo perskirstant gyventojų pajamas ir didinant ar mažinant gyventojų pajamų

nelygybę Lietuvoje“ (Ivaškaitė-Tamošiūnė 2015, 20). Taigi, norint geriau išanalizuoti pajamų nelygybės reiškinį, būtina ne tik aptarti valstybės vaidmenį, bet ir apskritai taikomus mechanizmus bei instrumentus pajamų nelygybei mažinti, apie tai detaliau bus kalbama tolimesniuose šio darbo skyriuose.

#### **1.4. Pajamų nelygybės mažinimo instrumentai**

Kaip jau aptarta ankstesniuose skyriuose, pajamų nelygybę sąlygoja daugelis veiksnių, kuriuos būtų logiška spręsti ir to pasėkoje pajamų nelygybę mažėtų, bet, visgi, atsižvelgiant į tai, koks sudėtingas reiškinys yra pajamų nelygybė, vienareikšmiško recepto jai sumažinti nėra. Pavyzdžiui, technologinis proveržis yra vienas iš daugelio pajamų nelygybę lemiančių veiksnių, tačiau stabdyti technologinę pažangą būtų neracionalu ir nepriimtina. Pasak Stiglitzo (2014), nelygybę daugiausiai lemia politika, kadangi ekonomikos dėsniai yra universalūs: tai, kad kai kuriose šalyse yra tiek daug nelygybės ir tiek daug galimybių, ir, priešingai, kad kai kuriose šalyse nelygybė nedidėja ar net mažėja yra ne todėl, kad skiriasi jų įstatymai ekonomikoje. Taip pat Stiglitzas (2014) nurodo, kad visi ekonominės, teisinės ir socialinės sistemos aspektai padeda formuoti nelygybę, pradedant švietimo sistema ir jos finansavimu, baigiant sveikatos sistema, mokesčių įstatymais, bankroto valdymu, įmonių valdymu ir kt. Dabla-Norrissa ir kt. (2015) pažymi, kad nėra vieno visiems tinkamo būdo spręsti pajamų nelygybę, taikytinos politikos pobūdis turi priklausyti nuo konkrečios šalies politikos bei institucinės aplinkos, kurios yra savitos, pavyzdžiui, išsivysčiusiose šalyse taikytina politika turėtų būti akcentuota į reformas siekiant padidinti žmogiškąjį kapitalą bei įgūdžius, kartu taikant mokesčių sistemų progresyvumą. Kaip pastebi Atkinsonas (2015), norint suprasti nelygybę, reikia išnagrinėti kuo daugiau mūsų visuomenės aspektų, tiek šiandien, tiek jų vystymąsi praeityje, nes taip galima pasimokyti iš laikotarpių, kuriais nelygybė buvo sumažinta, be to, autorius pastebi, kad mažesnė nelygybė pasiekama keičiantis ateities rinkoms, taip pat mokesčiams ir išlaidoms. Europos komisija (2017b) teigia, kad bene svarbiausia politikos priemonė kovojant su pajamų nelygybe yra investicijos į švietimą ir įgūdžius, tačiau pažymi, kad šiuo atveju nors ir tai prisidėtų prie darbo užmokesčio atotrūkio mažinimo bei padėtų sukurti lygesnes galimybes neatsižvelgiant į socialinę kilmę, greito poveikio nereikėtų tikėtis, kur kas greitesnio poveikio galima laukti pakoregavus mokesčių ir išmokų sistemą, tačiau svarbu pažymėti, kad pajamų nelygybę mažinantis socialinių išlaidų sistemos poveikis tiesiogiai priklauso nuo to, kiek yra tinkama taikoma struktūra. „Svarbios politikos priemonės, kuriomis užtikrinama, kad darbo neturintys ir neaktyvūs asmenys visada būtų ekonomiškai skatinami dirbti mokamą darbą, yra retesnis išmokų mokėjimo į darbo rinką grįžusiems asmenims nutraukimas ir mažas pajamas gaunantiems asmenims tenkančios mokesčių naštos mažinimas“ (Europos Komisija 2017b, 9). Taip pat Dabla-Norrissa ir kt. (2015) atkreipia dėmesį į tai, kad ypač nepasiturintiems gyventojams ir viduriniajai klasei skirta politika gali sušvelninti nelygybės mastus. „Nepaisant ekonominio išsivystymo lygio, geresnės galimybės gauti

išsilavinimą ir sveikatos priežiūrą bei tikslinga socialinė politika, užtikrinant, kad darbo rinkos institucijos pernelyg nebaustų vargšų, gali padėti padidinti skurdžių ir vidurinėsios klasės gyventojų pajamas“ (Dabla-Norris ir kt. 2015, 4). Wardas ir kt. (2009) teigia, kad atliktus analizę nustatyta, kad Europos Sąjungoje mokesčiai, taip pat kaip ir išmokos, didele dalimi prisideda prie pajamų nelygybės mažinimo, nors ir poveikio mastas kiekvienoje šalyje labai skiriasi. Taip pat Wardas ir kt. (2009) nurodo, kad nors mažas pajamas gaunantys asmenys paprastai moka daug mažiau mokesčių ir gauna daugiau naudos iš socialinių išmokų nei turintys didesnes pajamas, tačiau kai kuriose šalyse vis dar matyti tai, kad mokesčių našta tiems, kurie yra pajamų apačioje, yra santykinai didelė, o išmokos sudaro didelę pajamų dalį iš dalies atspindėdamos atitinkamų šalių valstybinių pensijų pobūdį. Pastebėtina, kad „paprastai tikimasi, kad socialinės išmokos (socialinio draudimo ir socialinės paramos išmokos) skiriamos mažesnių gyventojų pajamų grupėms, o mokesčius daugiausiai moka turtingesni asmenys ir taip abi šios priemonės prisideda prie pajamų nelygybės mažėjimo“ (Ivaškaitė-Tamošiūnė 2015, 20). Taigi apibendrinus galima daryti išvadą, kad mažinant pajamų nelygybę ženkliai prisideda kiekvienos šalies politikos tikslai, mokesčių bei išmokų sistemos, siekis didinti asmenų žmogiškąjį kapitalą bei įgūdžius (ypatingai per švietimą). Pastebėtina ir tai, kad kai kurios šalys gerokai efektyviau sugeba tvarkytis su pajamų nelygybe, pavyzdžiui, reformuodamos savo mokesčių ir išmokų sistemas, tačiau, kaip minėta, taikytinos politikos pobūdis turi priklausyti nuo konkrečios šalies politikos bei institucinės aplinkos, vadinasi, kas tinka vienai šaliai, ne visada gali tikti kitai. Kita vertus, mokesčių ir išmokų sistema, taip pat socialinės politikos priemonės taikytinos ekonomiškai neaktyviems asmenims gali ženkliai sumažinti pajamų nelygybę.

Atkinsonas (2015, 303-304) pateikia net 15 pasiūlymų, kurių gali imtis vyriausybės, įmonės, profesinės sąjungos bei asmenys, kad sumažintų dabartinį nelygybės lygį. *Pirmuoju pasiūlymu* Atkinsonas siūlo numatyti, kad „technologinių pokyčių kryptis turėtų būti aiškus politikos formuotojų rūpestis, skatinant naujoves tokiu būdu, kuris padidintų darbuotojų užimtumą, pabrėžiant žmogiškąjį paslaugų teikimo aspektą“ (2015, 304). *Antrasis pasiūlymas* susijęs su viešąja politika, kuri turėtų siekti galios pusiausvyros tarp suinteresuotųjų šalių, t. y. siūloma tobulinti konkurencijos politiką, įvedant paskirstymo aspektą, siūloma tobulinti teisinę sistemą, kuri sudarytų sąlygas profesinėms sąjungoms atstovauti darbuotojus vienodomis sąlygomis bei siūloma įsteigti socialinių-ekonominių reikalų tarybą, kuri įtrauktų socialinius partnerius ir kitas nevyriausybinės institucijas. *Trečiuoju pasiūlymu* akademikas siūlo Vyriausybei numatyti valstybės garantuojamą užimtumą dirbantiems už minimalų atlyginimą, kurie to siekia, taip sudarant prielaidas nedarbo mažėjimui. *Ketvirtuoju pasiūlymu* siūloma nustatyti nacionalinę darbo užmokesčio politiką, kuri apimtų du pagrindinius elementus: minimalųjį darbo užmokestį bei didesnę nei minimalųjį darbo užmokestį, suderintą su socialinių-ekonominių reikalų taryba. *Penktuoju pasiūlymu*

Atkinsonas siūlo numatyti, kad asmenims Vyriausybė per nacionalines taupomąsias obligacijas turėtų pasiūlyti garantuotą teigiamą realią taupymo palūkanų normą. *Šeštasis pasiūlymas* numato, kad visiems suaugusiems turėtų būti mokama kapitalo išmoka (angl. *capital endowment*) (minimalus palikimas). *Septintuoju pasiūlymu* akademikas siūlo įsteigti valstybinę investicijų instituciją, kuri valdytų valstybės turtą, siekiant investuoti į įmones ir turtą. *Aštuntuoju pasiūlymu* siūloma numatyti progresyvesnę gyventojų pajamų mokesčių struktūrą ir kartu išplėsti mokesčių bazes. *Devintajame pasiūlyme* numatyta, kad gyventojų pajamų mokesčiui Vyriausybė turėtų nustatyti uždirbtų pajamų nuolaidą, taikomą pirmajai uždarbio grupei. *Dešimtuoju pasiūlymu* siūloma nustatyti, kad „paveldėjimo ir dovanų kvitai turėtų būti apmokestinami pagal proporcingą viso gyvenimo kapitalo įplaukų mokestį“ (Atkinson 2015, 304). *Vienuoliktajame pasiūlyme* numatoma, kad remiantis naujausiu turto vertinimu, turėtų būti nustatytas proporcinis arba laipsniškas nekilnojamojo turto mokestis. *Dvyliktuoju pasiūlymu* siūloma, kad išmokos vaikams turėtų būti mokamos už visus vaikus dideliu tarifu, tačiau taip pat turėtų būti apmokestinamos kaip pajamos. *Tryliktajame pasiūlyme* Atkinsonas siūlo numatyti, kad papildant esamą socialinę apsaugą ir numatant pagrindines vaikų pajamas visoje ES, dalyvavimo pajamos turėtų būti nustatytos nacionaliniu lygmeniu. *Keturioliktasis pasiūlymas*, kaip alternatyva tryliktajam, numato, kad reikia didinti išmokų lygį ir išplėsti jų aprėptį socialinio draudimo srityje. Paskutiniu, *penkioliktuoju pasiūlymu*, autorius siūlo turtingoms šalims padidinti oficialią paramą vystymuisi iki 1 procento bendrųjų nacionalinių pajamų. Apibendrinant Atkinsono pasiūlymus, galima pastebėti, kad nepaisant to, kad pats akademikas savo siūlymus įvardija kaip tinkančius ne tik vyriausybėms, bet ir įmonėms, profesinėms sąjungoms ar asmenims, visgi, pasiūlymai daugiausiai koncentruoti ties valstybiniu – vyriausybinio sektoriumi. Iš pasiūlymų pobūdžio galima pastebėti, kad autorius mano, kad verta turiningesnius apmokestinti labiau: tobulinant konkurencijos politiką, įvedant progresyvesnius mokesčius bei apmokestinant paveldėjimą ir dovanų kvitus.

Kaip jau aptarta, didelį vaidmenį mažinant pajamų nelygybę užima šalių vyriausybės. Pasak Diliaus (2017), mažinant pajamų nelygybę naudojami šie pagrindiniai politiniai sprendimai: vyriausybės išlaidų didėjimas, reguliavimo politika bei mokesčių politika. Taigi, kitaip tariant, vyriausybės vykdo pajamų perskirstymo politiką. Dilius (2017) nurodo, kad esant didelei pajamų nelygybei, vyriausybės gali nuspręsti didinti turtingiesiems mokesčius bei taip paskirstyti šias pajamas skurdžiausiai gyvenantiems. Kita vertus, kaip nurodo Dilius (2017), vyriausybių pasirinkimas tarp didesnio ar mažesnio pajamų nelygybės lygio gali būti aiškinamas kaip pasirinkimas tarp socialinio teisingumo ir ekonomikos efektyvumo: „vyriausybė, siekdama socialinio teisingumo, kiekvienam piliečiui siekia garantuoti pajamas, kurios būtų ne mažesnės už skurdo ribą, o siekdama ekonomikos efektyvumo – sudaryti sąlygas, didinančias gerovės lygį“ (Рудакова 2010 cit. iš Dilius 2017, 21). Augant socialiniam teisingumui (mažėjant pajamų nelygybės lygiui) pajamų

perskirstymas gali paveikti turtingesniųjų asmenų paskatas dirbti ar kurti papildomas pajamas, bet tuo pačiu, gali būti prarasta motyvacija efektyviai dirbti ne tik turtingam, bet ir vargšui, nes turtingųjų atveju dalį pajamų visuomenė pasisavins mokesčių pavidalu, o vargšų atveju visuomenė vis tiek suteiks materialinę paramą (Dilius 2017). Šioje vietoje svarbu aptarti plačiai akademikų nagrinėjamą perskirstymo paradoksą. Akademikai Korpi ir Palme (1998, 36) nustatė, kad „kuo labiau skiriame išmokas tik vargingiesiems ir kuo labiau rūpinamės lygybės kūrimu vienodais viešaisiais pervedimais visiems, tuo mažesnė tikimybė mažinti skurdą ir nelygybę“, šis akademikų teiginys būtent ir yra vadinamas perskirstymo paradoksu. Kaip nurodo autoriai diskusijos, kaip sumažinti nelygybę ir skurdą, remiasi į du visiškai prieštarigus klausimus: „vienas iš jų - ar socialinė politika turėtų būti skirta mažas pajamas gaunančioms grupėms, ar visuotinė; kitas, ar išmokos turėtų būti vienodos visiems, ar susijusios su uždarbiu“ (Korpi ir Palme 1998, 1). Korpi ir Palme (1998) teigia, kad socialinio draudimo įstaigos yra ypatingai svarbios perskirstymo rezultatams. Taigi, galima teigti, kad vyriausybės vaidmuo yra itin svarbus sprendžiant pajamų nelygybės klausimą šalyse. Vyriausybės priimdamos tam tikrus politinius sprendimus, kurie dažniausiai susiję su mokestine politika, gali paveikti pajamų nelygybės mastą, tačiau primami sprendimai turi būti pamatuoti bei racionalūs, kadangi, kaip minėta, pajamų perskirstymas yra gana jautrus klausimas visiems piliečiams, taip pat galintis paveikti paskatas dirbti. Korpi ir Palme (1998) teigia, kad socialinio draudimo įstaigos yra labai svarbios, tai galima logiškai paaiškinti, kadangi daugelyje šalių socialinio draudimo aprėptis asmenų atžvilgiu yra didelė ar net visuotinė, tad esant tam tikriems draudžiamiesiems įvykiams socialinio draudimo įstaigos gali amortizuoti pajamų netektis.

Taigi, apibendrinant pajamų nelygybės mažinimo instrumentus, galima teigti, kad vienos priemonės, kuri geriausiai spręstų pajamų nelygybės mažinimo klausimus nėra. Priemonės dažniausiai nukreipiamos ties švietimu, taip siekiant gerinti asmenų įgūdžius bei žinias, taip pat bene svarbiausias instrumentas yra mokestinė šalies aplinka, kurią siekiant geriausių rezultatų akademikai siūlo reformuoti. Vyriausybės vykdoma perskirstymo politika gali turėti teigiamų bei neigiamų padarinių kovojant su pajamų nelygybe, bet, visgi, tai yra vienas iš dažniausiai naudojamų instrumentų, skirtų mažinti pajamų nelygybei. Kitame šio darbo skyriuje bus aptarta taikomi viešojo administravimo modeliai, gerovės valstybės modeliai, mokestinė sistema, kadangi šie aspektai yra itin susiję su pajamų nelygybės mažinimo problema skirtingose šalyse.



## 2. PAJAMŲ NELYGYBĖS MAŽINIMO PROBLEMA POLITIKOS IR ADMINISTRAVIMO POŽIŪRIU LIETUVOJE

### 2.1. Viešoji politika ir viešasis administravimas

Šiandieniniame pasaulyje besikeičiantys ekonominiai, teisiniai, socialiniai procesai yra ypatingai susiję su globalizacija bei sparčia informacinių technologijų raida, o tai neišvengiamai daro įtaką ne tik pajamų nelygybės reiškinio masto kitimui, tačiau taip pat ir šalių viešojo administravimo sistemoms bei viešajai politikai, kurios privalo prisitaikyti prie šių pokyčių. **Viešoji politika** apibrėžiama kaip: „1. tam tikras vyriausybės veiksmų kursas arba planas spręsti tam tikras problemas arba siekti tikslų. Apima viešosios politikos turinį ir procesą, nagrinėjami įvairūs formalūs ir neformalūs veikėjai, veikiantys įvairiais valdymo lygiais. Skiriamos kelios formos: perskirstymo (angl. *redistributive*), paskirstymo (angl. *distributive*), reguliavimo (angl. *regulatory*). Gali reikšti tam tikrą vertikaliają (transporto, energetikos ir t. t.) arba horizontaliąją (valdymo, jaunimo ir t. t.) viešosios politikos sritį; 2. valstybės valios išraiška, valdžios veikla ir tos veiklos priežastys, sprendimų priėmimo ir jų įgyvendinimo motyvacija“ (Raipa ir kt. 2016, 27). Tuo tarpu vadovaujantis Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymu Nr. VIII-1234, **viešasis administravimas** apibrėžiamas kaip „teisės aktais reglamentuota viešojo administravimo subjektų veikla, skirta teisės aktams įgyvendinti: administracinis reglamentavimas, administracinių sprendimų priėmimas, teisės aktų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo priežiūra, administracinių paslaugų teikimas, viešųjų paslaugų teikimo administravimas“. Pasak Raipos (2002), viešąją politiką galima traktuoti kaip valstybės valios išraišką, o viešąjį administravimą autorius apibūdina kaip vis sudėtingėjančią tos valios įgyvendinimo sistemą, apimančią ir veikiančią didelę visuomenės dalį.

Akivaizdu, kad viešoji politika glaudžiai susijusi su Vyriausybės veikla bei valstybės valios išraiška. Raipa (2002) teigia, kad viešosios politikos analizavimo centre atsiduria valdžios ir valdymo institucijos, politinė elgsena ir procesai, sprendimų priėmimas bei politikos įgyvendinimas. „Viešoji politika dažniausiai suprantama kaip valdžios pastangos reguliuoti visuomenėje kylančius konfliktus tarp interesų grupių, skirstyti materialias ir simbolines vertybes bei paslaugas, fiskalinės politikos svertais reguliuoti biudžetą ir pinigų srautus“ (Raipa 2002, 11). Raipa (2002) mano, kad labai svarbu suprasti viešosios politikos struktūrą, nes tai padeda koordinuoti interesų grupių veiksmus, valdyti ir skirstyti resursus, be to, padeda tobulinti įvairių projektų, programų rengimą ir įgyvendinimą. Taigi, autorius nurodo šiuos viešosios politikos struktūros elementus: „1) Vertybių paskirstymas; 2) Netiesioginės vertybės; 3) Resursų perdislokavimas; 4) Poveikis, gautas tiesioginių išlaidų dėka; 5) Papildomos išlaidos realizuojant viešąsias programas; 6) Nauda, gauta apribojimų, licencijų, reguliavimų dėka; 7) Simbolinės išlaidos viešojoje politikoje; 8) Piliečių dalyvavimas; 9) Nesėkmės viešojoje politikoje“ (Raipa 2002, 11). Galima pastebėti, kad nurodyti viešosios

politikos elementai yra itin susiję su lėšomis ir jų paskirstymu, pavyzdžiui, pirmasis elementas siejasi su vertybėmis, tačiau autorius nurodo, kad tai susiję su materialinėmis vertybėmis ir jų paskirstymu numatytiems viešiesiems tikslams. Kaip jau aptarta ankstesniame skyriuje, vyriausybės vykdoma perskirstymo politika yra vienas iš dažniausiai naudojamų instrumentų, skirtų mažinti pajamų nelygybei, taigi, akivaizdu, kad viešojo politika ir jos elementai tiesiogiai susiję su pajamų nelygybės mažinimu. Be to, kaip teigia Ivaškaitė-Tamošiūnė (2013, 6) „egzistuojanti pajamų nelygybė yra vyriausybės politikos rezultatas: tiek atsižvelgiant į tai, ką valstybė daro ir ko ne“.

Pagrindiniai viešosios politikos dalyviai yra politikai, kurie dažnai siekia savo tikslų, todėl nors ir tikimasi, kad viešojo politika turėtų būti skaidri ir racionali, neretai yra priešingai. Raipa (2002, 13) nurodo, kad „praktiškai dažniau susiduriama su politiniais ketinimais bei „tam tikromis aplinkybėmis“, skatinančiomis arba, atvirkščiai, trukdančiomis priimti ir realizuoti sprendimus, siekiant vieno ar kitų politinių tikslų, dažnai neturint laiko ilgai svarstyti ir pagrįsti racionalius sprendimus“. Juralevičienė ir Galvanauskaitė (2007) akcentuoja, kad politikai turi dvilypį norą: iš vienos pusės sustiprinti savo įtaką biurokratijai, iš kitos pusės išvengti atsakomybės už biurokratijos veiklą, o tai daro viešojo administravimo sistemą politizuotą. Šioje vietoje svarbu aptarti Woodrow Wilson (laikomas pradininku) politikos ir viešojo administravimo sąveikos problemą, kitaip vadinamą politikos ir administravimo dichotomija (Urbanovič ir kt. 2015). „Wilsonas politikos ir administracijos atskyrimą argumentavo tuo, kad administravimą būtina atskirti nuo politikos, nes politikos srityje sprendimai turi būti priimami dėl valstybės interesų politikos, o administracijos srityje politika turi būti įgyvendinta neutralios ir profesionalios biurokratijos“ (Urbanovič ir kt. 2015, 103). Pastebėtina, kad Wilsonas buvo už profesionalią biurokratiją, kuri gali pasipriešinti populiarėms, bet neracionalėms politikų sprendimams (Urbanovič ir kt. 2015). Taigi, 19-ojo amžiaus Wilsono siūlytas administravimo ir politikos atskyrimas atrodytų logiškas bei priimtinas visuomenėje, tačiau šių dienų realybė parodo, kad atskirti šiuos reiškinius beveik neįmanoma. „Konceptualioji politikos ir administravimo dichotomija jau seniai peraugo į tą lygmenį, kai nebandoma dirbtinai šių dalykų atskirti, o mėginama ieškoti optimalaus jų santykio gerinant viešojo valdymo kokybę“ (Juralevičienė ir Galvanauskaitė 2007, 107). Raipa (2002) taip pat priduria, kad dažnai pamirštama, kad viešosios politikos ir viešojo administravimo modeliai, taip pat veiklos metodai bei procedūros yra pernelyg panašios, jog būtų įmanoma nubrėžti tarp jų aiškią takoskyrą. Pastebėtina, kad tam tikrais atvejais suformuojamas dirbtinis viešosios politikos ir administravimo funkcijų atskyrimas, tačiau verta pabrėžti, kad už tai atsakingi patys politikai ir administratoriai (Raipa 2002). Tai suponuoja administratorių atsakomybės vengimą, tačiau tuo pačiu dalyvavimą politikoje kaip organizatoriams, o ne kaip politikos šalininkams (Raipa 2002). Kita vertus, šis dirbtinis funkcijų atskyrimas gali turėti naudos ir politikams, nes jiems suteikiama tam tikra laisvė ir

palengvinami kai kurie sprendimai, kadangi juos atlieka administratoriai, kuriems neteks stoti prieš visuomenę per kitus rinkimus (Raipa 2002). Taigi, akivaizdu, kad viešojo politika yra glaudžiai susijusi su viešuoju administravimu, aiškios takoskyros nubrėžti neįmanoma, o tam tikrais atvejais ir nereikia, kadangi patys politikai ir administratoriai sukuria dirbtinį atskyrimą taip siekdami savo tikslų.

Kaip teigia Domarkas (2004, 8), „dabartiniu laikotarpiu pažangių demokratinių valstybių viešajame administravime siekiama įtvirtinti demokratines vertybes, pilietiškumą bei tarnybos visuomenės interesams principus, ir todėl vyksta nuolatinė paieška, kaip, vadovaujantis demokratiniiais valdymo principais, pasiekti kuo geresnį administravimo efektyvumą“. Pasak Raipos (2002), neretai diskutuojama, kuris viešojo administravimo ar valstybės tarnybos modelis yra geriausias bei efektyviausias, taip pat bandoma suprasti, kuriuos teorinius postulatus ir paradigmas galima laikyti baziniais, t. y. pradiniais, plėtojant viešojo administravimo srities tyrimus bei tuo pačiu tobulinant viešojo administravimo praktiką. Šių dienų viešojo administravimo diskurse išskiriami trys pagrindiniai administravimo modeliai: tradicinis (klasikinis) hierarchinis, naujosios viešosios vadybos (naujojo viešojo administravimo) ir pastaraisiais metais vis labiau įsigalintis naujojo viešojo valdymo (Domarkas ir Juknevičienė 2007; Guogis 2012). Tiesa, Guogis (2012) šiuos modelius vadina socialinio administravimo modeliais, akademikas mano, kad palyginamoji šių modelių analizė yra svarbus elementas administruojant įvairias socialinės apsaugos programas. Verta pastebėti, kad grynuoju pavidalu minėtieji administravimo modeliai neegzistuoja, nagrinėjant viešojo administravimo modelius šalyse, galima pastebėti, kad daugumoje išsivysčiusių valstybių viešajame administravime vyrauja visų modelių bruožai, todėl atitinkamai valstybėms priskiriami modeliai, kurie yra būdingiausi pagal modelių bruožų daugumą (Domarkas ir Juknevičienė 2007). Domarkas ir Juknevičienė (2007) pateikia palyginamąją šių modelių pagrindinių charakteristikų lentelę (žr. 3 lentelę), taip pat autoriai pažymi, kad šios charakteristikos tuo pačiu apibrėžia ir reikalavimus šių sistemų tarnautojams.

3 lentelė. Pagrindinės viešojo administravimo modelių charakteristikos

	<b>Tradicinis (hierarchinis) viešasis administravimas</b>	<b>Naujasis viešasis administravimas</b>	<b>Naujasis viešasis valdymas</b>
Piliečių ir valstybės santykiai	<i>Paklusnumas</i>	<i>Teisių suteikimas</i>	<i>Įgaliojimas</i>
Aukštesniųjų pareigūnų atskaitomybė	<i>Politikams</i>	<i>Vartotojams</i>	<i>Piliečiams ir socialiniams partneriams</i>
Nukreipiantys principai	<i>Taisyklių ir reglamentų laikymasis</i>	<i>Produktyvumas ir rezultatyvumas</i>	<i>Atskaitomybė, skaidrumas ir dalyvavimas</i>
Sėkmės kriterijai	<i>Išveiga</i>	<i>Išveiga</i>	<i>Procesas</i>

Šaltinis: Domarkas ir Juknevičienė 2007, 27

Taigi, kaip matoma iš lentelės, tradicinis (hierarchinis) viešasis administravimas pasižymi bešališkumu, taisyklių ir reglamentų laikymusi, atskaitomybe politikams, paklusniais tarpusavio santykiais.

Pasak Domarko ir Juknevičienės (2007, 27), „tradicinio viešojo administravimo modelio formavimosi pradžia siejama su 19-ojo amžiaus antrojoje pusėje prasidėjusia intensyvia industrializacija“, taip pat šis modelis pasižymi veiklos racionalumu, funkcinė specializacija, hierarchiškumu, o valstybės tarnyba kaip siekinys turėjo tapti bešališkumu pasižyminti viešųjų interesų gynėja bei tęstinumo ir stabilumo simboliu. Guogis (2012, 33) pažymi, kad „tradicinis hierarchinis modelis išreiškia vėberinio biurokratijos modelio esmę, jis pasižymi aiškiu personalo pavaldumu iš viršaus į apačią, griežtu reglamentavimu ir pareigų pasidalinimo taisyklėmis, veikia „piramidės“ principu“. Šis modelis yra labiau būdingas šiaurės Europos ir ypač kontinentinės Europos šalims (Guogis 2012). Guogis ir Rakšnys (2014, 22) atkreipia dėmesį ir į tai, kad „tradicinė paradigma, pasižyminti biurokratų profesionalumu, santykiu nuasmeninimu ir teisiniais metodais, turėjo tapti opozicine jėga paveldimai ir susikompromitavusiai valdžiai“. Taigi galima daryti išvadą, kad tradicinis (hierarchinis) viešasis administravimas pasižymi tam tikrais veiklos standartais bei taisyklių laikymusi, formalumais, nelankstumu, taip pat paklusnumu aukštesniems pareigūnams (hierarchija), o žvelgiant iš tarnautojų pusės pasižymi biurokratinio profesionalumu, santykių beasmeniškumu.

„Siekis padidinti viešojo administravimo efektyvumą ir paslaugų kokybę buvo pagrindinės paskatos pereiti prie naujos, verslo sektoriaus patirtimi bei rinkos sąlygomis grindžiamos, to administravimo paradigmos – naujosios viešosios vadybos bei naujojo viešojo administravimo“ (Domarkas ir Juknevičienė 2007, 27). Nors naujai pasirodžiusi naujosios viešosios vadybos banga buvo itin patraukli valstybėms dėl privataus verslo metodų taikymo viešojo (socialinio) administravimo srityje, tačiau, kaip teigia Guogis (2012, 33), „yra tokių kraštų, kaip, pvz., Prancūzija ar prancūziški Šveicarijos kantonai, kurie savo administravimo istorijoje visada rėmėsi tradiciniu hierarchiniu modeliu ir nebandė įgyvendinti naujosios viešosios vadybos“. Atkreiptinas dėmesys į tai, kad naujosios viešosios vadybos bei naujojo viešojo administravimo terminai dažnai tapatinami tarpusavyje bei neretai vartojami kaip sinonimai (Domarkas 2004). Kaip pastebi Domarkas (2004, 8) „<...> iki šiol nėra bendros nuostatos dėl kai kurių sąvokų, pirmausia naujasis viešasis administravimas ir naujoji viešoji vadyba, vartojimo“, „net anglų kalboje tos sąvokos dažnai vartojamos kaip sinonimai“. Visgi, manyti, kad naujoji viešoji vadyba bei naujasis viešasis administravimas yra tapatūs reiškiniai yra klaidinga (Urbanovič ir kt. 2015). Kaip teigia Urbanovič ir kt. (2015), naujojo viešojo administravimo judėjimas veikė JAV ir nors tiek naujoji viešoji vadyba (atsiradusi dešimtmečiu vėliau, bei susiformavusi anglosaksiškose valstybėse), tiek naujasis viešasis administravimas turi tam tikrų bendrų bruožų, tačiau, visgi, skiriasi pagrindiniai jų objektai: naujojo viešojo administravimo – akademinio viešojo administravimo priartinimas prie visuotinės lygybės (egalitarizmo) principų, tuo tarpu naujosios viešosios vadybos – vadybinis, pakeičiantis viešųjų paslaugų kokybę ir efektyvumą. Taigi, tampa

aišku, kad šie terminai nėra tapatūs, o atsižvelgiant į tai, kad naujasis viešasis administravimas priskirtinas JAV judėjimui, toliau nagrinėjama naujoji viešoji vadyba. Pirmasis naujosios viešosios vadybos principus išskyrė Hoodas (1991), akademikas nurodo, kad pagrindiniai principai yra šie: „profesionalios vadybos viešajame sektoriuje skatinimas (viršenybė); tikslūs standartai ir aiškūs veiklos matavimo rodikliai; daugiau dėmesio skiriama rezultatų kontrolei (valdymui); didelių organizacijos vienetų (padalinių) išskaidymas; konkurencijos viešajame sektoriuje skatinimas; privataus sektoriaus vadovavimo metodų pripažinimas; drausmės ir ekonomiškų išteklių panaudojimo akcentavimas“ (Urbanovič ir kt. 2015, 205-206). Taigi, naujoji viešoji vadyba akcentuoja vadybinį aspektą, rezultatyvumą bei produktyvumą, konkurencingumą, be to, įgalinama bendruomenė, todėl visuomenė įgauna kontrolės funkciją, taip pat veiklos vertinimas pagal rezultatus suponuoja aiškesnę administratorių atskaitomybę (Urbanovič ir kt. 2015). Visgi, galima išskirti ir neigiamas naujosios viešosios vadybos savybes: rinkos metodai tinka ne visoms valdžios sektoriaus veikloms, didesnė administratorių autonomija suponuoja didesnę riziką ir t. t. (Urbanovič ir kt. 2015). Kaip teigia Guogis (2012, 33) ir Aidukaitė, Bogdanova ir Guogis (2012, 75-76), „tačiau per 30 metų naujosios viešosios vadybos istoriją išaiškėjo ne tik jos privalumai, bet ir trūkumai, kurie pastarųjų metų viešojo administravimo mokslą ir specialistus praktikus pastūmėjo naujojo viešojo valdymo (angl. *New Governance*) pagrindimo ir įgyvendinimo kryptimi“ .

„Naujojo viešojo valdymo paradigmoje išryškinama, kad viešajame administravime turėtų būti akcentuojamas ne vien klientų poreikių tenkinimas, o visų socialinių partnerių bendradarbiavimas kuriant viešąsias vertybes“ (Domarkas ir Juknevičienė 2007, 28). Iš pateiktos lentelės (Nr. 3) matoma, kad naujasis viešasis valdymas pasižymi atsakingumu, atskaitomybe, skaidrumu bei dalyvavimu, piliečių ir valstybės santykiai pasižymi įgaliojimu, o pareigūnų atskaitomybė nukreipta į piliečius ir socialinius partnerius. „Plačiąja prasme ši sąvoka dabar suprantama kaip šalies reikalų tvarkymas jungtinėmis politinės, ekonominės ir administracinės bendruomenės atstovų pastangomis, skatinant konstruktyvią valstybės institucijų, privataus sektoriaus ir civilinės visuomenės konstruktyvią sąveiką“ (Domarkas ir Juknevičienė 2007, 28). Guogis (2012) kelia klausimą, ar visgi naujasis viešasis valdymas yra papildinys naujajai viešajai vadybai, ar opozicija. „Aišku ir tai, kad naujasis viešasis valdymas šiek tiek kitur sudėlioja viešojo (socialinio) administravimo akcentus: vietoj „kliento“ akcentuoja „piliečio“ poreikių patenkinimą, labiau atsižvelgia į kokybinius socialinių paslaugų suteikimo aspektus, pabrėžia atvirumą, skaidrumą, policentrinę demokratiją, korupcijos nebuvimą ir aktyvią nevyriausybinių organizacijų veiklą (Guogis 2010, 142 cit. iš Guogis 2012, 33-34; Aidukaitė, Bogdanova ir Guogis 2012, 76). Taigi, apibendrinus naująjį viešąjį valdymą, išryškėja pagrindiniai bruožai: socialinių partnerių įtraukimas į valstybės valdymą, t. y.

bendradarbiavimas, skaidrumas, atskaitomybė, daugiau dėmesio skiriama pačiam procesui, o ne tik rezultatui, o bene pagrindinis akcentas tenka piliečių (bendruomenės) įgalinimui.

Apžvelgus pagrindines viešojo administravimo teorijas kyla klausimas, kuria kryptimi viešasis administravimas vystomas Lietuvoje. Kaip teigia Guogis ir Gudelis (2003), atkūrus nepriklausomybę Lietuvoje pirmiausiai reikėjo socialistinį viešąjį administravimą transformuoti į vakarietišką, buvo remtasi liberalizmo ideologija, kuri pabrėžė valstybės vaidmens mažinimą, privatizavimą, dereguliavimą ir laisvąją rinką. Kiek vėliau vykusį Lietuvos viešojo sektoriaus reforma siejama su vėberiniu (tradiciniu) viešojo administravimo modeliu, kuomet 1999-aisiais metais priimtas Valstybės tarnybos įstatymas, įtvirtinęs karjeros valstybės tarnautojo statusą (Guogis ir Gudelis 2003). „Vėberinio modelio perėmimą Lietuvos viešajame administravime daugiausiai lėmė integracijos į Europos Sąjungą procesai – Europos Bendrijos teisės perėmimas, šią teisę įgyvendinančių institucijų formavimas, Europos Sąjungos ekspertų rekomendacijų, formuojant šias institucijas, įgyvendinimas“ (Guogis ir Gudelis 2003, 31). Nakrošis (2011) nurodo, kokie tradicinio viešojo administravimo modelio bruožai yra būdingi Lietuvai: vyrauja aiški institucijų hierarchija, kuri įtakoja ir valdžios institucijų finansavimą, ir tiek jų veiklą; institucijų veikla yra pagrįsta kompetencija bei aiškiais funkcijomis, kurios reglamentuotos teisės aktais; bei, kaip jau minėta, valstybės tarnyba pagrįsta karjeros modeliu, kuris numato, kad tarnautojai priimami neterminuotai, darbo užmokestis mokamas pagal reglamentuotą tvarką. Taigi, po nepriklausomybės priėmimo viešasis administravimas buvo transformuojamas, vykdomos reformos, kurių metu buvo perimti tradicinio viešojo administravimo akcentai. Nakrošis (2011) nagrinėjęs 2004-2010 metų laikotarpį, pastebi, kad Lietuvoje atsirado naujosios viešosios vadybos apraiškų, ypač per penkioliktąją Kubiliaus Vyriausybės kadenciją, kuriai būdinga naujosios viešosios vadybos bruožai, bene ryškiausias pavyzdys yra 2010 m. Vyriausybės prioritetų dokumente akcentuotas valstybės tarnybos modernizavimas ir į rezultatus orientuoto valdymo modelio diegimas. Tiesa, Guogis ir Gudelis (2003) identifiko naujosios viešosios vadybos apraiškas Lietuvoje kiek anksčiau. „Naujosios viešosios vadybos apraiškomis Lietuvos viešajame sektoriuje galima pavadinti vidaus audito ir kitų institucinių mechanizmų, skirtų viešųjų institucijų atskaitomybei didinti, diegimą, Valstybės tarnautojų tobulinimosi centro ir Lietuvos viešojo administravimo instituto organizuotus vadybos seminarus valstybės tarnautojams, viešųjų konkursų organizavimą, biudžeto strateginio planavimo diegimą, nevalstybinių viešųjų paslaugų tiekėjų – švietimo įstaigų, sveikatos priežiūros įstaigų, socialines paslaugas teikiančių organizacijų veiklos plėtrą“ (Guogis ir Gudelis 2003, 31). Naujojo viešojo valdymo modelis viešojo administravimo diskurse yra gana naujas reiškinys, todėl informacijos, kaip pasireiškia šio modelio aspektai Lietuvoje, nėra daug. Guogis ir Šilinskytė (2013) kelia klausimą, ar naujojo viešojo valdymo užuomazgas galima sieti su padidėjusiu vietos bendruomenių aktyvumu. Autoriai pateikia keletą

Lietuvos pavyzdžių, kaip susiformavusios bendruomenės išsprendžia opius ir problemiškus vietos savivaldos klausimus, bendradarbiaudamos tiek su savivalda bei verslu, todėl darytina išvada, kad padidėjęs bendruomenių aktyvumas bei išaugęs jų kūrimasis gali būti susijęs su naujojo viešojo valdymo užuomazgomis Lietuvoje. Taigi, galime pastebėti, kad nuo nepriklausomybės atkūrimo Lietuvos viešojo administravimo sistema nuolatos reformuojama, taip pat galima teigti, kad nėra vieno vyraujančio modelio, kuris apimtų Lietuvos viešojo administravimą sistemą, kadangi galima aptikti visų modelių bruožų.

Šiandieninėje Lietuvoje viešojo administravimo principai, sritys, subjektų sistema bei administracinės procedūros organizavimo pagrindai ir kt. nustatyti Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymu Nr. VIII-1234. Šio įstatymo 3 straipsnyje nurodyta, kokiais principais privalo vadovautis viešojo administravimo subjektai savo veikloje. Viešojo administravimo subjektu įstatyme laikoma – „viešasis juridinis asmuo, kolegiali ar vienasmenė institucija, neturinti juridinio asmens statuso, įstatymų nustatyta specialų statusą turintis fizinis asmuo, šio įstatymo nustatyta tvarka įgalioti atlikti viešąjį administravimą“. Išskiriami 13 principų: „atsakomybės už priimtus sprendimus; draudimo keisti į blogąją pusę (*non reformatio in peius*); efektyvumo; įstatymo viršenybės; išsamumo; lygiateisiškumo; naujovių ir atvirumo permainingoms; nepiktnaudžiavimo valdžia; objektyvumo; proporcingumo; skaidrumo; subsidiarumo; vieno langelio“ („Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas“ 1999/Nr. VIII-1234). Taigi, iš esmės matoma, kad subjektai privalo elgtis nepriekaištingai, objektyviai bei efektyviai, laikantis įstatymų, bet tuo pačiu privalo būti atviri ir įvairioms naujovėms. Pagal šio įstatymo 4 straipsnį, viešojo administravimo subjektų sistemą galima skirstyti į valstybinio administravimo subjektus (centrinius bei teritorinius), regioninio administravimo subjektus (regionų plėtros tarybos) ir savivaldybių administravimo subjektus. Paminėtina, kad viešąjį administravimą galima skirstyti pagal sritis, šio įstatymo 6 straipsnyje numatyta, kad viešojo administravimo sritys yra: 1) administracinis reglamentavimas (viešojo administravimo subjektų veikla rengiant įstatymų ir kitų norminių teisės aktų projektus ir priimant norminius administracinius aktus); 2) administracinių sprendimų priėmimas (išreikšta vienkartinė viešojo administravimo subjekto valia dėl teisės taikymo, privaloma ir skirta konkrečiam asmeniui ar individualiai apibrėžtai asmenų grupei); 3) administracinių paslaugų teikimas (veikla, susijusi su dokumentų išdavimu ar informacijos teikimu); 4) teisės aktų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo ir laikymosi priežiūra; 5) viešųjų paslaugų teikimo administravimas (prižiūrima veikla, kuria sukuriama valstybės ar savivaldybių garantuojama ir visuomenės nariams vienodai prieinama nauda) („Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas“ 1999/Nr. VIII-1234). Urvikis (2016, 16) pažymi, kad „viešojo valdymo priemonių pagalba kuriami teigiami socialiniai efektai ir visuomenės poreikių patenkinimas yra vienos iš esminių legitimios valstybinės valdžios funkcijų, kurių įgyvendinimą lemia piliečiams suteikiamos

paslaugas“. Svarbu pabrėžti, kad ne visas paslaugas galima priskirti viešosioms, neretai akademikai bando atskleisti, kokių savybių turi turėti paslauga, kad ją galima būtų vadinti viešąja. Urvikis (2016) mano, kad tam tikros paslaugos pripažinimą viešąja nulemia ne pats teikiamos paslaugos veiklos turinys, o tikslas, kurio įgyvendinimui ta paslauga yra nukreipta bei paslaugos turinio pobūdis. Vidaus reikalų ministerija 2014 m. visuomenei pristatė Lietuvos paslaugų katalogą – „naują įrankį, leisiantį Lietuvos gyventojams, verslo subjektams, viešojo sektoriaus institucijoms ir užsieniečiams, vienoje vietoje lengvai gauti informaciją apie visas Lietuvos viešojo administravimo institucijų teikiamas viešąsias ir administracines paslaugas“ (Vidaus reikalų ministerija 2014). Šis katalogas pasižymi nesudėtinga viešųjų ar administracinių paslaugų paieška, pavyzdžiui, asmenims galima susirasti norimas paslaugas pagal gyvenimo atvejį (mirties atveju, norint gauti socialinę išmoką, įkūrus verslą ir t.t.), atitinkamai teikiamas paslaugas gali susirasti ir kiti subjektai. Kaip teikia Urvikis (2016), nors įstatymiškai administracinės paslaugos nėra tapatinamos su viešosiomis paslaugomis, bet, autoriaus nuomone, šios paslaugos atitinka viešųjų paslaugų tikslus savo turiniu bei jų organizavimui iškeltus reikalavimus. Taigi, akivaizdu, kad viešojo administravimo institucijų teikiamos paslaugos yra itin svarbios, kadangi tai dažnu atveju liečia ne tik fizinių asmenų gyvenimą, tačiau ir verslo subjektus ar kitas organizacijas.

Visos šios paslaugos tiesiogiai prisideda prie visuomenės gerovės, todėl itin svarbūs tampa paslaugų organizavimo bei teikimo aspektai. Urvikis (2016, 9) mano, kad „viešųjų paslaugų teikimo ir organizavimo procesai dabartiniame viešojo valdymo modelių raidos kontekste yra itin dinamiški, o tie metodai, kurie dar visai neseniai buvo laikomi siektiniais viešųjų paslaugų teikimo organizavimo pavyzdžiais, yra kritikuojami dėl nepajėgumo užtikrinti vartotojų interesus“. Kaip jau aptarta ankščiau, dėl kintančios Lietuvos viešojo administravimo sistemos bei įsigalinčių vis naujų metodų (viešojo administravimo modelių bruožų), atitinkamai koreguojasi ir pačių paslaugų organizavimas bei teikimas, taigi, iš esmės visada siekiama ir kokybiškiau patenkinti visuomenės lūkesčius. „Ypač spartūs pokyčiai viešųjų paslaugų teikime prasidėjo prieš tris dešimtmečius, įsitvirtinus naujosios viešosios vadybos modeliui, vėliau jam evoliucionuojant į naująjį viešąjį valdymą, globalizacijos procesų įtakoje stiprėjant demokratizacijos ir tarpsektorinės partnerystės tendencijoms, vykstant nuolatinei požiūrio į pamatines viešojo administravimo koncepcijas kaitai“ (Urvikis 2016, 21). Pabrėžtina ir tai, kad tokias problemas kaip didelę pajamų nelygybę šalyje, įtakoja ne tik ankstesniame skyriuje aptarti veiksniai, tokie kaip: didėjantys atlyginimo už darbą skirtumai, asmenų fiziniai ir (ar) protiniai gebėjimai, kurie trukdo įsitvirtinti darbo rinkoje, ar gyventojų struktūros pokyčiai, kurie lemia, kad daugėja vienišų namų ūkių, tačiau lemia ir tai, kad asmenims nesuteikiamos reikalingos paslaugos, kurios padėtų spręsti problemas arba suteikiamos, bet nekokybiškos ar ne visai taiklios. Pavyzdžiui, dažnu atveju asmenys gauna tam tikras socialines išmokas, tačiau gavę paslaugas tokie



asmenys galėtų lengviau pritaipyti visuomenėje ir tuo pačiu įsiliety į darbo rinką. Tam valstybėje teikiama socialinė parama, kuri pasireiškia ne tik pinigine išraiška, tačiau ir paslaugomis. „Pagrindinis socialinių paslaugų tikslas – gražinti žmogaus gebėjimą pasirūpinti savimi ir integruotis visuomenėje, kai pats žmogus nepajėgia to padaryti“ (Bitinas ir kt. 2010, 19). Pasak Bitino ir kt. (2010) socialines paslaugas galima teikti įvairaus amžiaus bei įvairių socialinių grupių žmonėms, kurie patiria sunkumų dėl senatvės, neįgalumo, ligos, bedarbystės ir kitais atvejais. Žinoma, svarbios ir piniginės išmokos, pavyzdžiui, 2019 metais plačiai nuskambėjęs skandalas dėl laiku nepristatytų pensijų senjorams yra tinkamas pavyzdys suvokti, kaip svarbu tinkamai organizuoti bei įvertinti teikiančių paslaugas institucijų kompetencijas. Taigi, akivaizdu, kad viešojo sektoriaus teikiamos paslaugos yra itin svarbios įvairių grupių asmenims, visuomenė kelia aukštus standartus gaunamoms paslaugoms, todėl viešojo administravimo institucijos stengiasi nuolatos tobulinti viešųjų paslaugų (įskaitant administracinių paslaugų) teikimo ir organizavimo procesus, kurie prisideda ir prie tokio reiškinio kaip pajamų nelygybės mažinimo.

Taigi, apibendrinus viešąją politiką bei viešąjį administravimą, akivaizdu, kad šios sritys yra itin susijusios, papildančios vieną kitą. Ypatingai svarbus šių sričių bendradarbiavimas sprendžiant visuomenėje klestinčias problemas. Pagrindiniai išskiriami viešojo administravimo modeliai grynąja forma neegzistuoja, taip yra ir Lietuvoje, kur nuo nepriklausomybės atkūrimo įvykdytos reformos rėmėsi skirtingų modelių bruožais. Naujasis viešasis valdymas, kaip naujausioji viešojo administravimo paradigma, suponuoya gyventojų, bendruomenių išaugusį dalyvavimą sprendžiant viešojo gyvenimo klausimus, akcentuoja jungtinį bendradarbiavimą tarp socialinių partnerių, todėl akivaizdu, kad sprendžiant tokius sudėtingus reiškinius kaip pajamų nelygybė ir priimant su šiuo reiškiniumi susijusius sprendimus yra itin svarbus visuomenės palaikymas, administratorių bei politikų sutarimas. Verta pabrėžti ir tai, kad viešojo administravimo sistema Lietuvoje yra nuolatos tobulinama, t. y. ir toliau reformuojama, vadinasi, ji nėra iki galo pajėgi spręsti nūdienos iššūkių, be kita ko, tai puikiai atspindi ir tai, kad viešojoji politika neturi aiškių gairių sprendžiant Lietuvai ypač aktualias problemas, o tai atspindi ir įvairi socialinė statistika.

## **2.2. Gerovės valstybė: ar Lietuvą galima vadinti gerovės valstybe?**

Ankstesniame skyriuje apžvelgus viešojo administravimo aspektus bei viešąją politiką, tapo aišku, kad Lietuvoje šios sritys susiduria su nemažai iššūkių. Lietuvoje XX a. pabaiga ir šio amžiaus pradžia siejama ne tik su viešojo administravimo reformomis, tačiau tuo pačiu ir gerovės valstybės reformomis, kuriomis siekiamas įtvirtinti administracinės ir socialinės piliečių veiklos efektyvumas (Smalskys 2005). Pasak Guogio (2012, 31), „kiekviena visuomenė turi galvoti, kaip paskirstyti išteklius skirtingų kartų ir amžiaus žmonėms, paaiškindama, kaip derins vieną su kitu tris gerovės šaltinius: rinką, šeimą ir valstybę, kad galėtų skirti lėšų dviejų ekonomiškai priklausomų amžiaus grupių poreikiams tenkinti, – jauniausių visuomenės

narių švietimui ir vyriausių pensijoms“. Taigi, išryškėja perskirstymo svarba visuomenėje, tačiau verta nepamiršti, kad ištekliai valstybėse yra riboti, todėl svarbūs prioritetai ir viešosios politikos kryptys. Skirtinga socialinė politika atneša įvairių tipų gerovės sistemas, todėl gaunami įvairūs pajamų perskirstymo rezultatai (Wang ir Caminada 2011). Perskirstymas yra neatsiejamas nuo gerovės kapitalizmo sąvokos, pastaroji sąvoka neretai sinonimiškai vartojama kaip gerovės valstybės ar gerovės režimo sąvokos (Ivaškaitė-Tamošiūnė 2012). Taigi, kas yra gerovės valstybė, kokie jos tikslai bei ar Lietuvą galima vadinti gerovės valstybe?

Gerovės valstybės raidą, sampratą, tipologijas bei šių laikų iššūkius sistemingai aptarė Aidukaitė, Bogdanova bei Guogis (2012) knygoje „*Gerovės valstybės kūrimasis Lietuvoje: mitas ar realybė?*“. Pirmiausiai Aidukaitė, Bogdanova bei Guogis (2012) pateikia gerovės valstybės apibrėžimą bei ištakas, nurodydami, kad gerovės valstybės užuomazgos atsirado XVIII amžiaus pabaigoje. Šių užuomazgų atsiradimas siejamas su spartėjančia industrializacija bei urbanizacija daugelyje Vakarų valstybių, kas suponavo darbo ir kapitalo priešpriešą (Aidukaitė, Bogdanova ir Guogis 2012). „Nors gerovės valstybės pirmosios užuomazgos atsirado jau XVIII amžiaus pabaigoje, ji visiškai susiformavo tik per pastaruosius šimtą dvidešimt metų“ (Aidukaitė, Bogdanova ir Guogis 2012, 16). Smalskys (2005) nurodo, kad po Antrojo pasaulinio karo gerovės valstybė buvo vienas iš svarbiausių viešosios politikos komponentų, kuris patyrė įvairias ūkines ir politines reformas. Taigi, akivaizdu, kad gerovės valstybės reiškinys nėra itin naujas, todėl galima daryti išvadą, kad apie šį reiškinį informacijos yra sukaupta nemažai.

Aidukaitė, Bogdanova ir Guogis (2012) teigia, kad gerovės valstybe siekiama sušvelninti socialines problemas arba užkirsti kelią joms atsirasti, o veikla, tuo tarpu, yra nukreipta į skurdo bei socialinės atskirties mažinimą, taip pat į pajamų nelygybės bei lyčių nelygybės mažinimą. Visgi, autoriai pabrėžia ir tai, kad gerovės valstybė gali egzistuoti įvairiomis formomis ar tipais, kurie atspindi nevienodas socialines garantijas šalių piliečiams. Apibrėžti gerovės valstybės sampratą bandė daugelis autorių, tačiau vieningo, visuotinai priimto apibrėžimo iki šiol nėra (Aidukaitė, Bogdanova ir Guogis 2012). Pavyzdžiui, Guogis ir Gruževskis (2010, 24) teigia, kad „gerovės valstybė apibrėžiama kaip neišvengiamas ryšys su materialine gausa ir pilietinėmis laisvėmis, todėl ji galima tik išsivysčiusioje kapitalistinėje visuomenėje, nes, pavyzdžiui, buvusiose (Sovietų Sąjungoje, Albanijoje, etc.) ar esamose (Kuboje, Šiaurės Korėjoje, Baltarusijoje) valstybinio socializmo šalyse pilietinės teisės nebuvo ir nėra užtikrinamos“. Gerovės valstybei apibrėžti literatūroje dažnai sutinkama Esping-Anderseno (1990) samprata, kuri atspindi tai, kad gerovės valstybėje valstybė prisiima atsakomybę/ įsipareigojimą išsaugoti tam tikrą minimalų gerovės lygį savo piliečiams (Aidukaitė, Bogdanova ir Guogis 2012; Ivaškaitė-Tamošiūnė 2013). Aidukaitė, Bogdanova ir Guogis (2012, 20) pabrėžia, kad „gerovės valstybę sudaro valstybės institucijų visuma – socialinė politika, kurioje svarbią

vieta užima socialinės apsaugos sistema, susidedanti iš socialinės paramos ir socialinio draudimo, taip pat švietimo sistema ir piliečių saugumą garantuojančios institucijos (policija ir krašto apsaugos struktūros)“. Akcentuojama, kad šios institucijos buvo sukurtos bandant sumažinti visas nelygybės formas bei tuo pačiu užtikrinti socialinį saugumą piliečiams (Aidukaitė, Bogdanova bei Guogis 2012). Taigi, tampa aišku, kad gerovės valstybės misija yra mažinti socialines problemas ir įtvirtinti kuo didesnę lygybę bei užtikrinti nors minimalų gerovės lygį asmenims. Be to, gerovės valstybė gali egzistuoti tik išsivysčiusiose demokratinėse visuomenėse, kur yra įmanoma užtikrinti asmenų teises. Kita vertus, skirtingose šalyse vyrauja skirtingos socialinės politikos ir socialinės apsaugos aprėptis bei dosnumas, todėl svarbu išsiaiškinti, kokie galimi gerovės valstybės modeliai (tipai).

„Išsivysčiusios šalys ir grupuojamos į gerovės valstybės modelius pagal tai, kuriam iš institutų (valstybei, šeimai ar rinkai) yra teikiama pirminė atsakomybė už piliečių gerovę“ (Aidukaitė, Bogdanova ir Guogis 2012, 26). Bene populiariausias gerovės valstybių skirstymas priskiriamas Esping-Andersenui (Aidukaitė, Bogdanova ir Guogis 2012; Ivaškaitė-Tamošiūnė 2013). Esping-Andersen (1990) išskiria 3 gerovės valstybės režimus/modelius – liberalųjį, konservatyvųjį-korporatyvinį bei socialdemokratinį:

- *Liberalusis gerovės valstybės modelis* pasižymi kuklia valstybės pagalba, kuri skiriama testuojant pajamas, be to, skiriamos išmokos nedidelės bei universalaus dydžio, taip pat modelis pasižymi mažai išvystyta valstybinio socialinio draudimo apimtimi. Valstybės parama daugiausiai skiriama tik nepasiturintiems gyventojams, o pačius gyventojus skatinama rinktis rinką (darbą). Šio modelio šalių pavyzdžiai yra JAV, Kanada ir Australija.
- *Konservatyvusis-korporatyvinis gerovės modelis* pasižymi socialinių teisių suteikimu remiantis klasių ir statusų pasiskirstymu. Socialinis draudimas paprastai neapima nedirbančių asmenų, nors yra gana dosnus. Ypač didelis dėmesys skiriamas krikščioniškai šeimai koncepcijai. Valstybė teikia socialines paslaugas tik tuomet, kai šeima nepajėgi susitvarkyti. Dienos priežiūros ir panašios šeimos paslaugos yra menkai išvystytos. Šio modelio šalių pavyzdžiai yra Austrija, Prancūzija, Vokietija ir Italija.
- *Socialdemokratinis gerovės modelis* pasižymi visuotiniu universalumu, solidarumu bei lygybės siekimu. Dominuoja didelė įtrauktis į socialinį draudimą, kuris finansuoja asmenims išmokas, susijusias su buvusiu uždarbiu. Tai yra dosniausias modelis. Šis modelis pasižymi tuo, kad nelaukiama kol šeima nebegalės pajėgti susitvarkyti su nesklaidumais, o siekiama prevenciškai įsikišti anksčiau. Valstybė yra prisiėmusi didelę socialinių paslaugų našta, taip sudarydama sąlygas asmenims įsilieti į darbo rinką, t. y. valstybė įsipareigoja užtikrinti užimtumą siekiant, kad daugiau asmenų dirbtų, o ne būtų pašalpu gavėjais. Šio modelio šalių pavyzdžiai yra Skandinavijos šalys.

Esping-Andersen (1990) analizuodamas išskirtus gerovės modelius akcentuoja dekomodifikacijos reiškinį. Autorius mano, kad „dekomodifikacija atsiranda tada, kai socialinės išmokos ir paslaugos tampa teise, o individas gali pragyventi nedalyvaudamas darbo rinkoje“ (Esping-Andersen 1990, 21-22). Dekomodifikacijos pavyzdys galėtų būti kai individas laisva valia nusprendžia išeiti iš darbo ir taip nesumažina savo gerovės iš esmės (Esping-Andersen 1990). Aidukaitė, Bogdanova ir Guogis (2012) teigia, kad „socialinės paramos ar socialinio draudimo struktūrų egzistavimas nebūtinai reiškia, kad yra dekomodifikacija, jei teikiama parama iš esmės neemancipuoja individų nuo rinkos priklausomybės“. Didžiausiu dekomodifikacijos laipsniu pasižymi socialdemokratinis gerovės režimas, o žemiausiu liberalusis (Esping-Andersen 1990; Aidukaitė, Bogdanova ir Guogis 2012). Akivaizdu, kad didžiausias dekomodifikacijos lygis vyrauja ten, kur valstybė „kišasi“ ir padeda asmenims daugiausiai, ir, priešingai, žemiausias dekomodifikacijos lygis yra ten, kur valstybė užtikrina tik labai minimalias išmokas ar paslaugas. Taigi, aptarus gerovės valstybių modelius tampa aišku, kad valstybės skirtingai užtikrina garantijas ir teikia socialines paslaugas, tačiau galima pastebėti, kad jos užtikrinamos bent minimaliai (liberalusis tipas) ar ypač dosniai (socialdemokratinis tipas). Liberalusis modelis teikia pirmenybę rinkai, konservatyvūs-korporatyvinis šeimai, o socialdemokratinis valstybei. „Įrodyta – kuo dosnesnė (didelės išmokos ir aukšta socialinių paslaugų kokybė), visapusiškesnė (atsižvelgia į skirtingus poreikius) ir visa apimanti (pasižymi didele aprėptimi) gerovės valstybės veikla, tuo švelnesni neigiami rinkos ekonomikos ir globalizacijos padariniai (Aidukaitė, Bogdanova ir Guogis 2012, 6)“.

Verta atkreipti dėmesį į tai, kad nevisos valstybės gali būti priskirtos jau aptartiems gerovės režimų modeliams, tarp jų ir Lietuva. Svirbutaitė-Krutkienė ir Dužinskas (2018) nurodo, kad naujųjų pokomunistinių valstybių socialinė politika yra tokia mišri bei specifinė, kad tiesiog negalima priskirti jų nei vienam Esping-Anderseno gerovės valstybių modeliui, tad autoriai mano, kad tikslingiausia būtų apibrėžti atskirtą pokomunistinį modelį. Aidukaitė, Bogdanova ir Guogis (2012) pabrėžia, kad dar visai neseniai mokslininkai pradėjo vartoti terminą pokomunistinė gerovės valstybė, kuriai būdinga socialinio draudimo dominavimas ir didelė jo apimtis, bet žemos socialinės išmokos ir paslaugos. „Tad pokomunistinė gerovės valstybė, nors ir būdama gana universali ir pasižyminti palyginti didele aprėptimi, sukuria padarinių, būdingų liberalios gerovės valstybės šalims“ (Aidukaitė, Bogdanova ir Guogis 2012, 6). Svirbutaitė-Krutkienė ir Dužinskas (2018, 7) teigia, kad „štai Lietuvoje sovietinis palikimas siūlė stiprią valstybės įtaką paremtą socialdemokratinį modelį, tačiau nepavykus įvykdyti efektyvios ekonominės pertvarkos ir pasiekti Skandinavijos ekonominio išsivystymo, buvo atsigręžta į socialiniu draudimu paremtą Vokietijos konservatyvųjį modelį (Vaidelytė 2007)“. Šioje vietoje galima išžvelgti paradoksą, nes sovietinis palikimas suponavo lūkesčius turėti socialdemokratinį modelį, bet, visgi, palankumą liberaliajam modeliui

nulėmė neigiama sovietinė politinė ir ekonominė patirtis (Svirbutaitė-Krutkienė ir Dužinskas 2018). Taigi, Lietuvą galima apibūdinti kaip pokomunistinę gerovės valstybę arba „minimalios“ gerovės valstybę, kurioje vyrauja formaliai valstybės prisiimta atsakomybė už piliečių gerovę, bet teikiama jos parama neretai negarantuoja oraus pragyvenimo lygio susiduriantiems su socialinėmis rizikomis (Aidukaitė, Bogdanova ir Guogis 2012). Guogis (2011) pažymi, kad Europoje esant keliems gerovės valstybių modeliams, nėra sutarimo, kokio bendrojo socialinio modelio turėtų siekti valstybės, todėl sunku prognozuoti Lietuvos socialines orientacijas. Todėl Guogis (2011) kelia klausimą, kuriuo modeliu reikėtų sekti? Pažymėtina, kad Lietuva, kaip ir daugelis kitų Rytų Europos, šalių „pasirinko lėtą „dreifavimą“ iš korporatyvinio į liberalų marginalinį modelį“ (Guogis 2011, 366; Aidukaitė, Bogdanova ir Guogis 2012, 65). Taigi, pasak Guogio (2011) tai galima pagrįsti privačių pensijų fondų reformomis bei naujosios viešosios valdybos taikymu savivaldybėse teikiant bei organizuojant socialines paslaugas (naujoji viešoji vadyba yra susijusi su liberaliu marginaliniu gerovės modeliu).

Taigi, apibendrinus galima teigti, kad pirmiausiai, kiekviena valstybė privalo numatyti, kaip paskirstys savo ribotus išteklius visuomenei bei kaip derins tarpusavyje tris gerovės šaltinius: valstybę, rinką bei šeimą. Gerovės valstybės siekis yra sumažinti įvairias socialines problemas bei įtvirtinti kuo didesnę lygybę, o tai galima pasiekti tik užtikrinant bent minimalias piliečių teises. Apibūdinti Esping-Andersono gerovės modeliai pasižymi skirtingomis specifikacijomis, kurios apima išmokų bei paslaugų aprėptį, dominuojantį gerovės šaltinį (valstybę, rinką arba šeimą), taigi, pasižymi skirtingomis socialinėmis garantijoms savo šalių piliečiams. Lietuvą, kaip ir kitas naujai susikūrusias Europos valstybes, akademikai priskiria pokomunistiniam gerovės valstybės tipui, kadangi jų socialinė politika yra visai kitokia palyginus su senosiomis Europos valstybėmis. Šis modelis pasižymi socialinio draudimo dominavimu bei didele gyventojų įtrauktimi į šią sistemą, tačiau išmokos yra palyginti menkos bei neretai neužtikrinančios oraus pragyvenimo lygio. Kaip jau minėta anksčiau šiame darbe, valstybė gali įtakoti pirminę pajamų nelygybę per socialinės apsaugos ir mokestinę sistemą, todėl toliau bus aptariami šie aspektai Lietuvos kontekste.

### **2.3. Pagrindiniai Lietuvos socialinės apsaugos ir mokestinės sistemos akcentai**

Lietuvoje identifikavus pokomunistinį gerovės valstybės režimą, svarbu detaliau aptarti socialinės apsaugos ir mokestinę sistemas, kurios tiesiogiai susijusios ne tik su pajamų perskirstymu, bet ir su pajamų nelygybės mažinimu. Atsižvelgiant į tai, kad pajamų nelygybės mastai šalyje yra itin dideli, panašu, kad šios sistemos tvarkosi gerokai prasčiau, lyginant jas su kitomis Europos Sąjungos šalimis. Pirmiausiai, svarbu pažymėti, kad „šiuolaikinės demokratinės visuomenės, visuomenių pokyčiu pagrindu, valstybei iškelia socialinio apsaugos, socialinio teisingumo, socialinės atskirties mažinimo viršenybės prieš ekonominio efektyvumo principus ir valstybei skiria aktyvų vaidmenį, papildyti bei taisyti rinkos

ekonomikos veikimo disfunkcijas“ (Šamanskas 2016, 47). Vadinasi, valstybės prioritetai sutelkti ties socialiniais klausimais, todėl nukenčia ekonominis šalių efektyvumas. O pasak Šamansko (2016, 47-48), „valstybės atliekamas aktyvus – intervencinis dalyvavimas šalies ekonomikoje, siekiant socialinių prioritetų įgyvendinimo pasireiškia, kaip: teisinio reguliavimo, gyventojų pajamų reguliavimo, darbo santykių reguliavimo, socialinės apsaugos, mokestinių ir kt. priemonių realizavimas“. Taigi, tiek socialinės apsaugos priemonės, tiek mokestinės priemonės įvardijamos kaip aktyvus bei intervencinis valstybės dalyvavimas, nukreiptas socialiniams prioritetams įgyvendinti.

Socialinę apsaugą galima apibūdinti kaip visas viešąsias ir privačiąsias iniciatyvas, kurios suteikia pajamų ar vartojimo pervedimus neturtingiesiems, apsaugo pažeidžiamiausius asmenis nuo įvairių rizikų, padeda marginalizuojamiems asmenims užsitikrinti socialinę padėtį bei jų teises, taigi, siekiama bendro tikslo sumažinti vargingai gyvenančių, pažeidžiamosios grupės priklausančių bei marginalizuojamų asmenų ekonominį ir socialinį pažeidžiamumą (Devereux ir Sabates-Wheeler 2004). „Jos Berghmano (Jos Berghman) (1991) nuomone, socialinė apsauga – tai tinklas įvairiausių socialinės paramos ir socialinio draudimo priemonių, kurių tikslas kompensuoti prarastas pajamas dėl įvairiausių ne nuo individo priklausančių priežasčių“ (Aidukaitė, Bogdanova ir Guogis 2012, 21). Taigi, pirmasis socialinės apsaugos apibrėžimas atspindi kokiems asmenims skirtos priemonės: neturtingiesiems, priklausantiems pažeidžiamoms grupėms bei marginalams, įvardijant tik tai, kad tai pasiekama pinigėmis priemonėmis. Antrasis apibrėžimas konkretizuoja per kokias priemones veikia socialinė apsauga: socialinę paramą bei socialinį draudimą. Visgi, Devereux ir Sabates-Wheeler (2004) mano, kad siekiant apibrėžti socialinę apsaugą atsiranda tam tikra painiava, kadangi pagrindiniai socialinės apsaugos komponentai ir ribos toli gražu nėra sutarti, o skirtingi suinteresuoti subjektai suvokia socialinę apsaugą labai skirtingais būdais, pavyzdžiui, vieni socialinę apsaugą vertina labai siaurai, kaip pagalbą „nusipelnusiems vargšams“, o, tuo tarpu, kiti vertina plačiau, pavyzdžiui, įskaito tokius aspektus kaip švietimo ar sveikatos apsaugos subsidijas, darbo vietų kūrimą ir t.t. Aidukaitė, Bogdanova ir Guogis (2012) pastebi, kad šalyse, kuriose socialinė apsauga veikia nepakankamai, t. y. tinkamai neapsaugo nuo rizikų, atsiranda neformali socialinė apsauga, kuri apima artimųjų, draugų ar labdaros pagalbą bei santaupas. „Socialinė apsauga yra garantuojama šalies įstatymais, kurie apibrėžia teises gauti pensijas ar išmokas tam tikrais nustatytais atvejais, todėl svarbi tampa socialinė teisė, jos aprėptis, socialinių problemų arba pripažįstamų rizikų apibrėžimai bei įvairovė“ (Aidukaitė, Bogdanova ir Guogis 2012, 195). Pažymėtina ir tai, kad Lietuvos socialinį modelį galima priskirti bismarkiniam tipui, nes pasireiškia socialinių išmokų sistema, pagal kurią išmokų dydis priklauso nuo dalyvavimo darbo rinkoje, t. y. kuo asmuo daugiau sumokėjo įmokų (tuo pačiu įgavo didesnę stažą), tuo išmokamos išmokos bus didesnės (Guogis 2008; Ivaškaitė-Tamošiūnė 2013).

Pasak Guogio (2008) bei Aidukaitės, Bogdanovos ir Guogio (2012), apibūdinant Lietuvos socialinę apsaugą reikėtų išskirti tris pagrindines jos dalis: socialinę paramą, socialinį draudimą bei specialiąsias (papildomas) socialines išmokas. Socialinis draudimas apima ligos ir motinystės, nelaimingų atsitikimų ir profesinių ligų, nedarbo, pensijų, sveikatos draudimus, socialinė parama skirstoma į pinigine socialinę paramą (laidojimo pašalpos, išmokos nepasiturintiems gyventojams, kompensacijos ir t.t.) bei socialines paslaugas (socialinės globos įstaigos, dienos centrai, slauga ir kt.), specialiosios (papildomos) socialinės išmokos apima teisėjų pensijų, pareigūnų ir karių pensijas, rentas ir kt. Kaip teigia Aidukaitė, Bogdanova ir Guogis (2012, 196) „socialinės paramos sistema, kurią sudarė nedraudiminės išmokos ir stacionarios bei nestacionarios paslaugos, pasižymėjo mažesniais svyravimais, tačiau metams bėgant, stacionarinio tipo paslaugos buvo papildytos kur kas didesniu nestacionarių socialinių paslaugų kiekiu bei kokybe (pvz., paslaugos į namus)“. Visgi, pasak autorių, nuo nepriklausomybės atkūrimo socialinio draudimo sistema susidūrė su didesniais svyravimais bei reformomis (Aidukaitė, Bogdanova ir Guogis 2012). „Vertinant socialinės paramos ir socialinio draudimo išmokų poveikį pajamų nelygybei atskirai matyti, kad, priešingai, nei galėtume tikėtis, mažinant pirminę pajamų nelygybę svarbesnės būtent socialinio draudimo, o ne socialinės paramos išmokos <...> tai aiškiai parodo bismarkiniu socialiniu draudimu grįsto socialinės apsaugos modelio egzistavimą šalyje“ (Ivaškaitė-Tamošiūnė 2013, 27). Taigi, trumpai aptarus pagrindinius socialinės apsaugos akcentus, matyti, kad šios sąvokos apibrėžimas gali varijuoti, pavyzdžiui, skirtingose šalyse, tačiau pagrindinis šios sistemos tikslas išlieka sutelktas ties pagalba skurdžiau gyvenantiems, susiduriantiems su tam tikromis rizikomis bei turinčius tam tikrą statusą (pavyzdžiui, rentų atveju). Lietuvoje socialinę apsaugą galima apibrėžti per tris pagrindines priemones: socialinį draudimą, socialinę paramą (įskaitant pinigine paramą bei paslaugas) bei specialiąsias socialines išmokas. Vertinant socialinės apsaugos įtaką pajamų nelygybei, socialinis draudimas yra svarbesnis nei socialinė parama, o tai tik įrodo, kad Lietuvoje socialinė apsauga grįsta bismarkiniu tipu.

Kita svarbi kategorija, nukreipta socialiniams prioritetams įgyvendinti yra mokesčių politika, kuri kaip ir socialinė apsauga, tiesiogiai susijusi su pajamų nelygybe šalyje. Ivaškaitė-Tamošiūnė (2013, 75) teigia, kad „nors mokesčiai dažnai suvokiami kaip našta šalies gyventojams, kai kuriais atvejais mokesčiai gali būti matomi kaip gerovės forma, ypač atsižvelgiant į socialiai pripažintus poreikius, kurie gali būti kompensuojami per mokesčių sistemą, garantuojant tam tikras mokestines lengvatas ar nuolaidas (pvz., turint vaikų ar esant neįgalium) (Reisman 2001; Murphy, Nagel 2002; Leroy 2011)“. Lietuvoje apmokestinamos pajamos (darbo užmokestis, pelnas ir kitos pajamos), turtas bei išlaidos prekėms ir paslaugoms pirkti, pirmosios dvi kategorijos (pajamos bei turtas) priskirtinos prie tiesioginių mokesčių, kadangi yra tiesioginiai adresatai (fiziniai ir juridiniai asmenys), kurie sumoka gyventojų pajamų, socialinio

draudimo bei kitus mokesčius, o netiesioginius mokesčius sumoka vartotojai, kurie perka apmokestintas (pridėtinės vertės mokesčiu, akcizu ar kt.) paslaugas ar prekes (Davulis 2009). „Pagal tai, kaip mokesčių tarifas kinta priklausomai nuo apmokestinimo sumos, mokesčiai skirstomi į progresinius, proporcingus ir regresinius, jei didėjant apmokestinimo sumai mokesčių tarifas atitinkamai didėja, nekinta arba mažėja“ (Davulis 2009, 44). Ivaškaitė-Tamošiūnė (2013, 74) nurodo, kad „asmens pajamų ir nuosavybės mokesčiai yra progresiniai (didinantys lygybę), o įmonių mokesčiai yra U formos (regresiniai mažoms ir didelėms kompanijoms, ir progresiniai vidutinio dydžio kompanijoms), tuo tarpu netiesioginiai mokesčiai visuomet yra regresiniai (didinantys pajamų nelygybę)“ (Prasad 2008; Di John 2011). Davulis (2009) nurodo, kad mokesčiams galima priskirti tris funkcijas: fiskalinę, ekonomikos reguliavimo ir socialinę. Fiskalinė funkcija tiesiogiai koreliuoja su valstybės biudžetu bei jo formavimu, kadangi didžiausias valstybės pajamų šaltinis yra mokesčiai (90% Lietuvos valstybės biudžeto pajamų), ekonomikos reguliavimo funkcija susijusi su gamybos apimčių, užimtumo bei infliacijos lygio reguliavimu šalyje (Davulis 2009). „Socialinė mokesčių funkcija pasireiškia tuo, kad tam tikru mastu ji mažina pajamų nelygybę, jeigu asmenys, gaunantys didesnes pajamas, moka didesnius mokesčius“ (Davulis 2009, 45). Taigi, mokesčių politiką galima vertinti kaip tam tikrą gerovės formą, be to, viena iš mokesčių funkcijų yra socialinė, dėl kurios įtvirtinamas tam tikras lygybės laipsnis. Kita vertus, kaip pastebi Rakauskienė ir kt. (2017), itin svarbūs vartojimo mokesčiai (pagal apmokestinimą šiais mokesčiais Lietuva yra trečioje vietoje ES), kadangi mažai pajamų turintys asmenys didžiąją dalį savo pajamų išleidžia einamajam vartojimui (būtiniausioms reikmėms), todėl jie sąlyginai daugiau sumoka mokesčių, lyginant su aukštesnes pajamas turinčiais asmenimis. Be to, nors ir teigiama, kad progresyvieji mokesčiai sumažina žemiausias pajamas turinčių asmenų sumokamus mokesčius bei tuo pačiu stiprina viduriniąją klasę, tačiau apmokestinimas turi būti apgalvotas, nes pasiekus tam tikrą ribą, mokesčių mokėtojai gali pradėti vengti mokėti mokesčius, ko pasėkoje, didesni mokesčiai išprovokuoja šešėlį ir tuo pačiu mažesnes biudžeto pajamas (Rakauskienė ir kt. 2017). Taigi apibendrinus, galima teigti, kad labiausiai prie lygybės kūrimo šalyje prisideda asmens pajamų bei nuosavybės mokesčiai, nes jie progresiniai, tuo tarpu netiesioginiai mokesčiai (vartojimo mokesčiai), kurie itin prisideda prie pajamų nelygybės didėjimo Lietuvoje, išlieka dideli.

Be kita ko, prie Lietuvos socialinės apsaugos bei mokesstinės sistemos pertvarkų bei prioritetų nustatymo prisideda ir tarptautinės organizacijos bei Europos Sąjunga. Su tuo susiję ir tokie reiškiniai kaip globalizacija bei europeizacija, kuri pasireiškia per bendrą eurointegraciją bei Europos socialinį gerovės modelį (Aidukaitė, Bogdanova ir Guogis 2012). „ES institucijų vaidmuo stiprinant socialines teises ir apibrėžiant socialinės saugos finansavimo principus ypač sustiprėjo po Lisabonos Europos Sąjungos Vadovų Tarybos, kurioje buvo nutarta, kad socialinė politika ir socialinė sauga yra Europos Sąjungos prioritetinis tikslas, o



ekonominis augimas turi būti siejamas su socialine integracija valstybėse“ (Papirtis ir Bitinas 2010, 42). Pasak Aidukaitės, Bogdanovos ir Guogio (2012, 270), „dauguma ekspertų, ypač tie, kurie dalyvavo įgyvendinant socialinės politikos reformą 1990–2004 m., pripažįsta, jog Pasaulio bankas ir Tarptautinis valiutos fondas tiesiogiai veikė Lietuvos socialinės politikos raidą“. Priėmus Europos Bendrijų teisinę sistemą (*acquis communautaire*) ir tuo pačiu įvykdžius narystei keliamus reikalavimus, Lietuva 2004 m. sėkmingai įstojo į Europos sąjungą ir taip nuo to laiko dalyvauja ir Lisabonos strategijos įgyvendinime (Dromantienė 2008). Dromantienė teigia (2008), kad įstojimas į Europos Sąjungą paskatino Lietuvą tobulinti ir tuo pačiu keisti socialinės apsaugos sistemą vadovaujantis Europos socialiniu modeliu. „Lietuvos įstojimas į Europos Sąjungą 2004 m. gegužės 1 d. – didelis iššūkis valstybei, skatinantis ne tik siekti aukštesnių ekonomikos augimo rezultatų, bet ir vykdyti socialinę politiką, atitinkančią ES principus bei vertybes, paskelbtas ES pagrindinių teisių chartijoje (2000 m. Nica), įgyvendinti uždavinius, iškeltus Sutartyje dėl Konstitucijos Europai (2004 m. spalio 29 d.), kurią pasirašiusios 25 ES valstybės narės socialinės politikos srityje susitarė didinti užimtumą, kurti geresnes gyvenimo ir darbo sąlygas, siekti deramos socialinės apsaugos, socialinių partnerių dialogo, žmogiškųjų išteklių plėtotės ir kovoti su socialine atskirtimi (Europos Sąjunga: Steigimo dokumentai ir sutartis dėl Konstitucijos Europai 2005, 296 cit. iš Dromantienė 2008, 90). Taigi, tarptautinių organizacijų bei Europos Sąjungos įtaka yra nepaneigiama Lietuvos kontekste, ji pasireiškė bei ir toliau reiškiasi įvairiose šalies srityse, įskaitant ir socialinius klausimus, kurie susiję ir su pajamų nelygybe šalyje.

Taigi, apibendrinus pagrindinius socialinės apsaugos ir mokestinės sistemos akcentus Lietuvoje, matoma, kad šios sritys tiesiogiai susijusios su pajamų nelygybės reiškiniu. Lietuvoje socialinė apsauga veikia per socialinį draudimą, socialinę paramą bei specialiąsias išmokas. Ši sritis yra itin jautri, kadangi ji daugiausiai susijusi prarastų pajamų kompensavimu, vadinasi, asmenys susiduria su įvairiomis rizikomis. Mokestinė sistema pasižymi įvairių mokesčių gausybe, kurie iš vienos pusės gali sumažinti pajamų nelygybę, iš kitos pusės padidinti. Kalbant tiek apie socialinę apsaugą, tiek apie mokestinę politiką Lietuvoje, nereikia pamiršti ir kitų tarptautinių organizacijų vaidmens formuojant valstybės politiką.

### 3. TEORINĖS DALIES APIBENDRINIMAS IR TYRIMO PRIELAIDOS

Pajamų nelygybė yra daugiadimensinis reiškinys, kuris neturi visuotinai priimto apibrėžimo. Daugelis akademikų bando apibrėžti šį reiškinį, tačiau vyrauja požiūrių įvairovė, galima pastebėti, kad vieningai sutariama, jog šis reiškinys apima skirtumus tarp asmenų pajamų. Nors dažniausiai akademikai pajamų nelygybę tiria per kiekybinę prizmę, t. y. skaičiuoja jos mastus pagal įvairius metodus, pajamų nelygybę galima tirti ir kitokiu būdu, pavyzdžiui, galima tirti kaip šis reiškinys veikia kitus reiškinius (skurdą, išsilavinimą, mirtingumą ir kt.), kokie pagrindiniai veiksniai daro įtaką pajamų nelygybės didėjimui ar mažėjimui šalyse ir t.t. Kaip jau aptarta, bene daugiausiai įtakos pajamų nelygybės reiškinio mastams šalyse turi vyriausybės, kurios savo sprendimais gali paveikti šį reiškinį tiesiogiai, o su tuo itin glaudžiai siejasi socialinės apsaugos bei mokesstinės šalių sistemos. Kita vertus, pajamų nelygybės mažinimui svarbi ir gerovės valstybės koncepcija ir nors Lietuvos negalima priskirti nei vienam iš Esping-Andersono išskirtų gerovės valstybių tipų, akademikai nurodo, kad Lietuvą galima vadinti pokomunistine gerovės valstybe arba „minimalios“ gerovės valstybe, kuri pasižymi socialinio draudimo dominavimu bei didele gyventojų įtrauktimi į šią sistemą, tačiau išmokos yra palyginti menkos bei neretai neužtikrinančios oraus pragyvenimo lygio. Paradoksalu, kadangi sovietinis palikimas suponavo lūkesčius socialdemokratiniam modeliui, tačiau neigiama politinė bei ekonominė patirtis nulėmė liberaliojo modelio įsigalėjimą.

Šalių viešojo administravimo sistemų efektyvumas yra itin svarbus veiksnys sprendžiant įvairias socialines problemas. Lietuvoje nuo pat nepriklausomybės atkūrimo viešojo administravimo sistema nuolatos reformuojama, diegiami vis nauji metodai, kurių dėka tikimasi, kad viešojo administravimo sistema bus pajėgi spręsti šių dienų problemas, kurios neišvengiamai siejasi ne tik su išsiskynėjusiomis šalies problemomis, tačiau taip ir su globalizacija, europeizacija bei kitais reiškiniais. Akivaizdu, kad pirmiausiai atkūrus nepriklausomybę Lietuvoje socialistinį viešąjį administravimą reikėjo transformuoti į vakarietiškąjį. Kaip pastebi akademikai, pirmiausiai buvo remtasi tradiciniu hierarchiniu viešojo administravimu modeliu, kurio įsigalėjimą ypatingai lėmė integracijos į Europos sąjungą procesai. Kiek vėliau Lietuvos viešojo administravimo sistema perėmė ir naujosios viešosios vadybos modelio bruožų, o pastaruoju metu galima identifikuoti ir naujojo viešojo valdymo modelio bruožų. Pastebėtina ir tai, kad viešojo administravimo priemonių visuma yra itin svarbus indikatorius sklandžiam visuomenės poreikių patenkinimui. Teisės aktuose numatyta, kad viešojo administravimo subjektai privalo tarnauti visuomenei nepriekaištingai, objektyviai bei efektyviai, laikantis įstatymų, bet tuo pačiu privalo būti atviri ir įvairioms naujovėms. Taigi, itin svarbi visuomenės bei valstybinių institucijų sąveika, nes paprastai visuomenė tikisi kokybiškų paslaugų, kurios užtikrintų jų poreikius, o tam reikalingas gerai apgalvotas tokių paslaugų organizavimas bei teikimas.

Pabrėžtina ir tai, kad siekiant efektyvumo viešojo administravimo sistemoje, itin svarbus tampa administratorių-biurokratų bei politikų bendradarbiavimas. Neretai politikai turi dvejopą norą, iš vienos pusės jie siekia sustiprinti savo įtaką biurokratijai, iš kitos pusės, siekiama išvengti atsakomybės už biurokratijos veiklą. Kita vertus, dažnai pamirštama, kokie panašūs savo veiklos metodais bei procedūromis viešosios politikos ir viešojo administravimo modeliai, todėl aiškią takoskyrą nubrėžti būtų sunku, nebent suformuojama dirbtinis funkcijų atskyrimas, kuris gali būti naudingas tiek politikams, tiek administratoriams.

Taigi, galima pastebėti, kad pajamų nelygybė yra kompleksinis reiškinys, kuris vertinant tik siaurąją prasme susijęs su asmenų pajamų skirtumais, tuo tarpu vertinant šį reiškinį plačiąja prasme, jis taip pat glaudžiai susietas ir su viešojo administravimo bei viešosios politikos priemonių visuma. Kitaip tariant, pajamų nelygybė tiesiogiai susijusi su įvairiais politiniais bei administraciniais sprendimais Lietuvoje, kadangi tai akivaizdžiai paliečia kiekvieno gyventojų kasdienybę bei atitinkamai ir kiekvieno pajamas. Be to, dideli pajamų skirtumai tarp asmenų nulemia skurdą, prastesnį išsilavinimo lygį, emigraciją, neigiamą poveikį gyventojų sveikatai ir t.t., o tai, žinoma, nėra siekiamybė. Taip pat atsižvelgiant į tai, kad Lietuvoje vykdomąją valdžią įgyvendina Lietuvos Respublikos Vyriausybė, kyla pagrįstas klausimas ar Vyriausybė pajamų nelygybei skiria pakankamą dėmesį? Ką apie pajamų nelygybę bei šio reiškinio sprendimo būdus mano biurokratai? Į šiuos klausimus bus stengiamasi atsakyti tolimesniame šio darbo skyriuje, atlikus empirinį tyrimą.

## 4. PAJAMŲ NELYGYBĖS PROBLEMOS MAŽINIMO POLITINIU IR ADMINISTRACINIU POŽIŪRIU TYRIMAS

Teorinėje šio darbo dalyje atlikta analizė parodė, kad pajamų nelygybės reiškinys yra itin kompleksiškas, tačiau tam, kad sistemingiau būtų galima įvertinti pajamų nelygybės mažinimo problemą administraciniu ir politiniu požiūriu, vien teorinės prieigos nepakanka. Pajamų nelygybės reiškinio mastus įmanoma sušvelninti pasitelkus gerovės valstybės koncepciją, socialinės apsaugos bei mokestines šalių sistemas. Akivaizdu, kad šioms sistemoms ir jų pokyčiams daugiausiai įtakos turi Vyriausybė, kuri Lietuvoje įgyvendina vykdomąją valdžią. Šis aspektas skatina pažvelgti į nuo Lietuvos Respublikos Nepriklausomybės atkūrimo vyriausybių vykdytus pokyčius, kurie susiję su pajamų nelygybės mažinimu šalyje. Kita vertus, itin svarbūs administravimo bei politikos aspektai, kuriuos įmanoma detaliau išnagrinėti per administratorių-biurokratų požiūrį. Manytina, kad šiuos aspektus geriausiai galėtų atskleisti ministerijų tarnautojai, kadangi iš esmės jiems vadovauja politikai (ministrai ir jų komandos), todėl neišvengiamai susiduriama su politiniais aspektais, kita vertus, ministerijos (jų tarnautojai) pačios susiduria su politikos formavimo, įgyvendinimo, organizavimo, kontroliavimo klausimais, be to, turi ir pavaldžių viešojo administravimo įstaigų, kurios tiesiogiai teikia įvairias paslaugas gyventojams, todėl galima išnagrinėti ir administravimo aspektą. Šiame darbo skyriuje bus atskleista, kaip buvo vykdomas empirinis tyrimas, bus apžvelgiami gauti tyrimo rezultatai.

### 4.1. Tyrimo metodika ir organizavimas

**Tyrimo tikslas** – išanalizuoti pajamų nelygybės mažinimo problemą Lietuvoje politiniu aspektu ir administravimo aspektu.

#### **Tyrimo uždaviniai:**

1. Išanalizuoti Lietuvos Respublikos vyriausybių programas, siekiant įvertinti pajamų nelygybės mažinimui skirtas priemones.
2. Ištirti ekspertų požiūrį įvertinant pajamų nelygybės mažinimo problemą politiniu bei administravimo požiūriu.

**Tyrimo objektas** – pajamų nelygybė.

**Tyrimo metodai.** Siekiant išanalizuoti pajamų nelygybės mažinimo problemą politiniu ir administravimo požiūriu, taikoma metodų trianguliacija (derinami 2 kokybinio tyrimo tipo metodai):

- 1) *Kokybinė dokumentų analizė;*
- 2) *Pusiau struktūrizuotas ekspertų interviu (raštu).*

Tidikis (2003) mano, kad kokybiniai tyrimai pateikia kur kas gilesnę bei platesnę informaciją lyginant su kiekybiniais tyrimais. Be to, kokybiniai tyrimai akcentuoja tyrėjo požiūrį į tiriamąjį ir detaliai apibūdina

analizuojamą objektą (Kardelis 2016). „Kokybinio tyrimo privalumai: nereikalauja didelių materialinių sąnaudų; leidžia praplėsti tiriamą problemą, nagrinėti ją platesniu aspektu; leidžia matyti reiškinio vystymosi dinamiką; leidžia gauti įvairiapusę informaciją; prisideda prie teorijos kūrimo, kai ji nėra išplėtotą, kai ji tik kuriama, kai dar negalima kelti hipotezių; padeda kurti naujas hipotezes; išaiškina unikalius faktus ir juos demonstruoja“ (Tidikis 2003, 366).

Metodų trianguliacija pasirinkta neatsitiktinai, pirmiausiai, siekiama naudojant kokybinę dokumentų analizę atskleisti nuo Lietuvos Respublikos Nepriklausomybės atkūrimo Lietuvos Respublikos vyriausybių indėlį sprendžiant pajamų nelygybės problemą. Analizuojama 17 vyriausybių programos. Kokybinis dokumentų analizės metodas plačiai naudojamas socialiniuose moksluose (Tidikis 2003). Pasak Tidikio (2003), šis metodas naudojamas norint išanalizuoti įstatymus ir kitus tekstus, kurie reglamentuoja tam tikrą veiklą. „Tyrimo tikslas šiuo atveju – iš aktų skaičiaus nustatyti pokyčius, kurie vyko įstatymų leidyboje per tam tikrą laikotarpį priklausomai nuo politinių, ekonominių, karinių ar kitų veiksnių <...> yra galimybė parodyti įstatymų leidybos pažangą, regresą ar infliaciją“ (Tidikis 2003, 502). Kardelis (2016) pažymi, kad kokybinės dokumentų analizės rezultatai gali būti išreikšti interpretacijos forma.

Kitas empirinio tyrimo etapas yra pusiau struktūrizuotas ekspertų interviu (raštu). Nors ekspertų interviu dažniausiai atliekamas apklausiant gyvai pokalbio metu, tačiau dėl šalyje susiklosčiusios pandeminės situacijos, to padaryti buvo neįmanoma, be to, dėl darbų gausos bei laiko stokos ekspertai pageidavo į interviu klausimus atsakyti raštu, tačiau buvo sutarta, kad tyrėjai kilus neaiškumams ar norint pasitikslinti bus įmanoma papildomai užduoti klausimų ir taip surinkti interviu reikalingą informaciją. Pasak Gaižauskaitės ir Valavičienės (2016), nuotoliniai interviu gali būti vykdomi žodžiu ir (ar) raštu, tokio interviu metu pasitelkiama rašytinė komunikacija. Tidikis (2003, 467) pažymi, kad ekspertų interviu metodo taikymo metu apklausiami „asmenys, kurie dėl savo profesinės ir gyvenimo patirties turi didžiausią kompetenciją ir patikimiausią bei pakankamai išsamią informaciją apie tiriamą problemą“. Apibendrinant, kokybiniam tyrimui buvo taikytas pusiau struktūrizuotas interviu tipas su iš anksto numatytais klausimais, bet nenumatant atsakymo variantų, tam, kad ekspertai išsakytų savo asmeninę nuomonę. Tuo pačiu pusiau struktūrizuotas interviu pasižymi ir tuo, kad yra galimybė užduoti patikslinamuosius klausimus ir užtikrinti, jog atsakymai bus išsamūs (Tidikis 2003). Pasirinktu tyrimo metodu buvo siekiama ištirti ekspertų požiūrį į pajamų nelygybę politiniu bei administraciniu aspektais.

**Tiriamieji ir jų atranka.** Pirmojoje tyrimo dalyje analizuojama Lietuvos Respublikos vyriausybių programos po 1990 metų iki šių dienų, programos imamos ir oficialaus Lietuvos Respublikos Vyriausybės internetinio tinklapio.

Antroje tyrimo dalyje analizuojama Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerijos tarnautojų požiūris į pajamų nelygybės reiškinį politiniu ir administravimo aspektais. Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos tarnautojų pasirinkimą tyrimui atlikti lėmė tai, kad šios ministerijos tikslai, formuojama politika bei taikomos priemonės itin susiję su Lietuvos gyventojų gerovės klausimais. Buvo kreiptasi į Socialinio draudimo skyriaus bei į Pensijų skyriaus tarnautojus, nes, tyrėjos nuomone, šie skyriai ir jų tarnautojai gali turėti daugiausiai patirties sprendžiant su pajamų nelygybe susijusius klausimus, be to, kaip jau minėta teorinėje šio darbo dalyje, mažinant pajamų nelygybę socialinėje srityje svarbesnės tampa socialinio draudimo išmokos, lyginant jas su socialinės paramos išmokomis. Tyrime sutiko dalyvauti 3 ekspertai iš Socialinio draudimo skyriaus bei 3 ekspertai iš Pensijų skyriaus, taigi, iš viso dalyvavo 6 ekspertai (žr. 4 lentelė).

4 lentelė. Tiriamieji

Eksperto kodas	Skyriaus pavadinimas	Pareigos
E1	Socialinio draudimo skyrius	Patarėja
E2	Socialinio draudimo skyrius	Patarėja
E3	Socialinio draudimo skyrius	Vyr. specialistė
E4	Pensijų skyrius	Patarėja
E5	Pensijų skyrius	Patarėja
E6	Pensijų skyrius	Patarėja

Šaltinis: sudaryta darbo autorės

Ekspertai atrinkti pasirenkant patogiają atranką. Tidikis (2003, 358) nurodo, kad „patogioji atranka – neatsitiktinės atrankos rūšis, kai tyrėjas atrenka tuos žmones, kuriuos jam patogiau tirti“. Atsirenkant ekspertus, pirmiausiai, buvo orientuotasi į patarėjų pareigybes turinčius tarnautojus (manyta, kad tokie tarnautojai pasižymi didesne kompetencija) bei į vyriausiuosius specialistus, turinčius bent 10 metų patirtį viešajame administravime. Kiekvienam ekspertui suteikiamas savitas kodas.

#### **Tyrimo instrumentai:**

- 1) Kokybinei dokumentų analizei atlikti analizuotos Lietuvos Respublikos vyriausybės programos, nuo 1990 iki šių dienų. Viso analizuojama 17 programų, iš kurių atrenkamos priemonės, kurias būtų galima identifikuoti kaip sprendžiančias pajamų nelygybės klausimą Lietuvoje. Tyrėjos nuomone, tikslinga atrinkti tas priemones, kurios didina skurdžiausiai gyvenančių asmenų pajamas, užtikrina didesnę lygybę gyventojams pajamų kontekste. Taigi, nagrinėjamos dvi pagrindinės sritys, tai socialinės apsaugos bei mokestinė. Sudaromos lentelės, kur prie pateiktų priemonių, kurios išskiriamos (grupuojamos) pagal atitinkamas Vyriausybės siūlymus, pateikiama tyrėjos interpretacija, apibūdinanti, kodėl pasirinkta priemonė padėtų spręsti pajamų nelygybę Lietuvoje.

- 2) Pusiau struktūrizuoto ekspertų interviu klausimynas parengtas pagal tokią logiką: pirmiausiai, siekiama išsiaiškinti ekspertų nuomonę apie pajamų nelygybės reiškinį; antra, siekiama išsiaiškinti ekspertų požiūrį į pajamų nelygybę politiniu požiūriu; ir, trečia, siekiama iširti ekspertų požiūrį į pajamų nelygybę administravimo požiūriu. Klausimynas sudarytas iš 9 klausimų, atitinkamai kiekvienai minėtai grupei skiriant po 3 klausimus. Visi klausimai buvo sudaryti remiantis šiame darbe analizuota mokslinė literatūra. Ekspertams pateikti klausimai nurodyti šio darbo priedų skyriuje (žr. 1 priedą). Gauti ekspertų interviu buvo analizuojami pasitelkiant turinio analizės metodą.

**Tyrimo organizavimas.** Kokybinė dokumentų turinio analizė atlikta 2020 metų gruodžio mėnesį. Pirmiausiai buvo skaitomos 17 vyriausybės programos, atrinkamos priemonės, kurios, tyrėjos nuomone, susijusios pajamų nelygybės mažinimu Lietuvoje. Atrinktos priemonės buvo trumpai detalizuojamos, siekiant geriau paaiškinti jų esmę. Kiekvienai priemonei pateikiama interpretacija, kuria siekiama paaiškinti, kodėl ji buvo atrinkta ir kaip ji sprendžia pajamų nelygybę. Atlikus šių programų analizę, pateikiamas apibendrinimas bei pateikiama 2020 m. Eurostato statistika, kuri atspindi pajamų nelygybės lygį Lietuvoje lyginant su Europos Sąjungos vidurkiu, tokiu būdu siekiama patikrinti ar vyriausybės pastangos bei veiksmai, siekiant sukurti didesnę lygybę, tuo pačiu sprendžiant pajamų nelygybę, buvo veiksmingi.

Klausimai ekspertams elektroniniu paštu išsiųsti 2021 m. sausio 29 d., o galutiniai atsakymai gauti 2021 m. vasario 24 d. Gauti ekspertų interviu duomenys buvo apdoroti ir koduoti pasitelkiant „MAXQDA 20.3.0“ programą. Pasak Gaižauskaitės ir Valavičienės (2016), „MAXQDA“ yra viena iš kokybiniams interviu apdoroti skirtų programų, kuri leidžia paprasčiau atlikti sudėtingas analizes, kurti ryšius, sąsajas. Ekspertų pateikti atsakymai nurodyti šio darbo priedų skyriuje (žr. 2-7 priedus).

**Tyrimo etika.** Pirmojoje tyrimo dalyje duomenys imami iš oficialaus Lietuvos Respublikos Vyriausybės internetinio puslapio, taigi, duomenys yra oficialūs, laisvai prieinami, todėl nepažeidžiama jokie etiniai aspektai.

Antrojoje tyrimo dalyje, kuri apima ekspertų interviu raštu, ekspertai buvo informuoti, kad jų tapatybės nebus atskleistos, o gauti duomenys bus koduojami ir naudojami tik baigiamajame magistro darbe. Vienas iš tyrimų etikos aspektų yra anonimiškumas dėl kurio neatskleidžiama tiriamųjų tapatybės, tai reiškia, „kad kiekvieno tyrėjo pareiga yra saugoti dalyvių ir tyrimo duomenų anonimiškumą“ (Kardelis 2016, 83). Ekspertai buvo supažindinti su magistro baigiamojo darbo tema, tyrimo tikslu. Gautas laisvanoriškas sutikimas dalyvauti tyrime, tačiau ekspertai pageidavo į interviu klausimus atsakyti raštu. Interviu klausimai buvo aptarti su baigiamojo darbo vadovu, siekiant išvengti nekorektiškų klausimų ekspertams.

**Tyrimo validumas ir patikimumas.** Tidikis (2003) pažymi, kad kokybiniuose tyrimuose validumo bei patikimumo aspektai susiję su informacijos prisisotinimu bei tyrimo išvadų įvertinimu, nusakančiu kiek tikslios jos yra bei ar jos leidžia apibendrinti. Papildomai galima išskirti vidaus validumą, pavyzdžiui, vienas iš vidaus validumo veiksnių yra neatsitiktinis tyrimo dalyvių pasirinkimas (Tidikis 2003). Tuo tarpu „išorės tyrimo validumas rodo mastą, kuriuo gali būti apibendrinti kitų grupių arba aplinkų rezultatai“ (Tidikis 2003, 508). Taigi, įvertinant šiuos kriterijus, manytina, kad atliekamas magistro baigiamojo darbo empirinis tyrimas atitinka validumo bei patikimumo kriterijus, nes: pirma, atliekama kokybinė dokumentų analizė aprėpia visas vyriausybės programas (1990-2020 metų), atitinkamai jas įvertinus galima daryti tiksliai išvadas, taigi, užtikrinamas informacijos prisisotinimas, patikimumas (oficialus šaltinis), išorės bei vidaus validumas; antra, atliekamas ekspertų interviu pasižymi tuo, kad tyrimo dalyviai atrinkti pasitelkus patogią atranką, t. y. neatsitiktiniu būdu (vidaus validumas), gauti interviu užtikrina informacijos prisisotinimą, be to, ekspertų pasirinkimas užtikrina ir duomenų patikimumą, kita vertus, manytina, kad apklausiant kitus ministerijos tarnautojus atsakymai būtų itin panašūs (išorės validumas).

**Tyrimo ribotumas.** Atliekant kokybinę dokumentų analizę apsiribojama tirti mokestines bei socialinės apsaugos priemones, kurios akivaizdžiai susijusios su gyventojų pajamų pokyčiais bei, kurias galima identifikuoti kaip skirtas mažinti pajamų nelygybę, tai reiškia, kad į analizę neįtraukiama kai kurios socialinės apsaugos, švietimo, sveikatos apsaugos ir kitos priemonės, kurios taip pat sąlyginai prisideda prie pajamų nelygybės mažinimo šalyje. Atliekant kokybinę dokumentų analizę neanalizuojama 18-osios Vyriausybės programa, kadangi ji patvirtinta jau atlikus ankstesniųjų vyriausybės programų analizę. Atkreiptinas dėmesys ir į tai, kad ekspertų interviu tyrimo metu surinkti duomenys (pateikti atsakymai), gali būti subjektyvūs ir neatspindintys Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerijos įstaigos pozicijos.

## **4.2. Kokybinės dokumentų analizės rezultatai ir apibendrinimas**

Teorinėje šio darbo dalyje atskleista, kad šalių vyriausybės turi itin didelę galią sprendžiant pajamų nelygybės klausimą, be to, kaip teigia Ivaškaitė-Tamošiūnė (2013, 6) „egzistuojanti pajamų nelygybė yra vyriausybės politikos rezultatas: tiek atsižvelgiant į tai, ką valstybė daro ir ko ne“. Kokybinė dokumentų analizė parodė, kad, iš tiesų, pajamų nelygybės reiškiniai nuo Lietuvos Respublikos Nepriklausomybės atkūrimo formuotų vyriausybės programose nebuvo skirta itin daug dėmesio. Tai įrodo tai, kad konkrečiai pajamų nelygybė pirmą kartą paminėta tik 17-osios Vyriausybės programos nuostatose. Nepaisant to, nuo pat 1-osios Vyriausybės suformavimo ir patvirtintos jų programos, galima išvelgti nemažai priemonių, kurios skirtos didinti visuomenės pajamas, siekiant įtvirtinti didesnę lygybę. Daugiausiai šios priemonės apsiriboja įvairių mokesčių modifikacijomis ir socialinės apsaugos politika. Toliau bus aptarta visų



nagrinėjamų vyriausybių keliami tikslai bei priemonės, kurias būtų galima identifikuoti kaip susijusias su pajamų nelygybės mažinimu šalyje, taip bus pateikta darbo autorės (tyrėjos) interpretacijos, kaip pasirinktos priemonės sprendžia pajamų nelygybės problemą.

**1-oji Vyriausybė (veikusi nuo 1990-03-17).** Pirmiausiai, svarbu pabrėžti, kad iki 1-osios Vyriausybės sudarymo, Lietuvos ūkis buvo vystomas kaip TSRS ekonomikos dalis, todėl net ir atkūrus Nepriklausomybę vis dar buvo itin didelė priklausomybė nuo TSRS, o tai iš esmės sąlygojo žemą žmonių gyvenimo lygį. Akivaizdu, kad pagrindinė 1-osios Vyriausybės užduotis buvo ne tik įtvirtinti Lietuvos nepriklausomumą, tačiau tuo pačiu užmegzti santykius su vakarų šalimis, parengti įstatyminę bazę, kuri atitiktų demokratines vertybes bei pripažintas tarptautinės teisės normas. 1-osios Vyriausybės programoje teigiama, kad „viena iš didžiausių disproporcijų socialinėje sferoje yra atotrūkis tarp pinigų masės ir jų padengimo prekėmis ir bei paslaugomis“ (1990, 21). Šią problemą sąlygojo nepakankamas vartojimo reikmenų gamybos ir paslaugų sferos lygis, spartus gyventojų piniginių pajamų didėjimas (dažnu atveju nesusiejamas su darbo rezultatais). „Didėjant atotrūkiui tarp pinigų masės ir prekių bei paslaugų kiekio, plečiasi infliaciniai procesai, kyla kainos, deformuojasi prekių paklausa, smarkiai plinta spekuliacija, vartojimo rinka vis labiau pakeičiama normuotų prekių paskirstymu ir „juodąja rinka“, ir tai didina socialinę įtampą“ (1990, 22). Negana to, buvo susiduriama ir su kitomis problemomis socialinėje srityje: iškreipta pensinio aprūpinimo sistema, taikytais įvairiausiai pajamų perskirstymo ir paskirstymo metodais, dotacijų sistema ir kt. Taigi, 5 lentelėje pateikta 1-osios Vyriausybės siūlomoms priemonėms, kurias galima priskirti kaip sprendžiančias pajamų nelygybę.

5 lentelė. 1-osios Vyriausybės priemonės ir jų interpretacija

Siūloma priemonė	Tyrėjos interpretacija
<i>Pertvarkyti visą samdos ir darbo apmokėjimo sistemą.</i> Numatyta, kad ši sistema turi remtis savanoriškais paskatomis tarp savininko ir samdomojo. Taip formuosis darbo rinka, o valstybė reguliuos tik minimalųjį darbo užmokestį.	Nors rinkos ekonomika yra kritikuojama dėl nelygybės kūrimo, manytina, kad ši priemonė skatina darbuotojus ieškoti savęs verto darbo, taip užsidirbant didesnes pajamas, o valstybės reguliuojamas minimalusis atlyginimas užtikrina darbuotojo teises gauti ne mažesnę atlyginimą nei nustatyta, todėl užkertamas kelias nesąžiningiems darbdaviams mokėti mažiau.
<i>Plėtoti perkvalifikavimą ir kvalifikacijos kėlimo sistemą.</i> Tam numatyta sukurti centrinę ir vietines darbo biržas, kurios užtikrins, kad asmenys galės konkuruoti darbo rinkoje (ypač neįgalieji, prieš pensinio amžiaus žmonės).	Ši priemonė tiesiogiai susijusi su asmenų vieta darbo rinkoje. Negalintiems susirasti darbo asmenims perkvalifikavimas ar kvalifikacijos kėlimas yra vienas iš būdų įsitvirtinti darbo rinkoje ir taip užsitikrinti didesnes pajamas.
<i>Tobulinti socialinę apsaugą.</i> Pirmiausiai, plečiant socialines garantijas ir įtvirtinant jas įstatymais, antra, demonopolizuojant ir decentralizuojant valstybės funkcijas. Siekiama garantuoti kiekvienam piliečiui pensinį aprūpinimą, darbo apmokėjimo minimumą, nedarbo pašalpas (registruotiems bedarbiams, aktyviai ieškantiems darbo), socialines pašalpas (kai šeimos pajamos nesiekia valstybės nustatytą pajamų lygio), prarastų pajamų dėl kainų kilimo dalinį kompensavimą, numatomas valstybinio socialinio draudimo pertvarkymas (30 proc. socialinio draudimo tarifas, draudimo rūšims ir jų apmokėjimui gerinti), diferencijuotas socialinių grupių traktavimas (skiriasi socialiniai poreikiai).	Garantijų plėtimas yra itin svarbus aspektas, kadangi taip amortizuojama gyventojų pajamos susidūrus su įvairiomis negandomis gyvenime ir, pavyzdžiui, likus be pajamų. Įvardintos priemonės prisideda prie gyventojų pajamų kėlimo ar jų minimumo palaikymo. Akivaizdu ir tai, kad tam tikroms socialinėms grupėms (pavyzdžiui, neįgaliesiems, senjorams) reikia daugiau valstybės pagalbos, todėl socialinių grupių išskyrimas yra tikslingas.

Šaltinis: sudaryta darbo autorės remiantis 1-osios Vyriausybės programos nuostatomis

**2-oji Vyriausybė (veikusi nuo 1991-01-10).** Nėra nagrinėtinų duomenų.

**3-oji Vyriausybė (veikusi nuo 1991-01-13).** 3-oji Vyriausybė iš esmės sprendė tokias pačias problemas, kaip ir 1-oji. Programoje teigiama, kad pagrindinis šios Vyriausybės siekis įtvirtinti šalies valstybingumą bei sudaryti normalias gyvenimo sąlygas, o savo programą įvardijo kaip reformų programą. Kaip ir 1-oji Vyriausybė, taip ir ši įvardijo, kad „viena iš didžiausių socialinės sferos problemų yra didžiulis atotrūkis tarp pinigų masės ir jų padengimo prekėmis bei paslaugomis, kurių suformavo TSRS biudžeto deficitas, dengiamas pinigų emisija, dažnai dirbtinai išpūsti (prekėmis nepadengti) atlyginimai, tai, kad nebuvo natūralių rinkos subalansavimo mechanizmų“ (1991, 12). Taigi, 3-oji Vyriausybė numatė 6 lentelėje pateiktas priemones, kurios galėtų padėti sprendžiant pajamų nelygybę šalyje.

6 lentelė. 3-osios Vyriausybės priemonės ir jų interpretacija

Siūloma priemonė	Tyrėjos interpretacija
<i>Ivykdyti ekonomikos reformą.</i> Numatomas ekonomikos liberalizavimas, gyvenimo lygio kėlimas, užtikrinant socialinį teisingumą. Pereinant į rinkos ekonomiką, valstybės vaidmuo pasireikš kaip reguliuojantis: formuojama stabili rinka, užtikrinamos būtinos socialinės garantijos Lietuvos žmonėms. Taip pat vykdoma kainų reforma, kuria siekiama priartinti kainas prie rinkos kainų, didinti darbo užmokesčių, pensijas, pašalpas, taip pat numatomas kompensavimo mechanizmas, skirtas iki kainų liberalizavimo nusistovėjusioms gyventojų pajamoms kompensuoti, kai netenkama pajamų vien dėl kainų didėjimo.	Valstybės reguliuojantis vaidmuo užtikrina tiek didesnį teisingumą, tiek didesnį gyvenimo lygį asmenims. Kai vartojimui išleidžiama per daug pinigų, akivaizdu, kad asmenys negali patenkinti kitų savo poreikių, todėl socialinių išmokų didinimas, pajamų kompensavimas ir kt. užtikrina, kad būtų didesnė perkamoji galia, ypač skurdžiausiai gyvenantiems asmenims.
<i>Tobulinti mokesčius įstatymus.</i> Siekiant skatinti verslininkystę bei kapitalo kaupimą, siūlomos apmokestinimo lengvatos pelnui.	Verslininkystės skatinimas yra naujų darbo vietų kūrimas, jų mokami mokesčiai valstybei yra itin svarbus aspektas, kadangi taip lėšos paskirstomos ir kitoms šalies gyvenimo sferoms.
<i>Sukurti efektyvią socialinės apsaugos sistemą.</i> Numatoma baigti pertvarkyti gyventojų užimtumo reguliavimo sistemą, kuri apima profesinį mokymą, konsultavimą, perkvalifikavimą. Siekiama stabilizuoti gyventojų pajamas, išmokas ir socialines pašalpas, skiriant ypatingą dėmesį skurdžiausiai gyvenantiems. Siūloma indeksuoti minimalus darbo apmokėjimą, minimalias pensijas bei kitos išmokas. Siūloma skirti dėmesį paramos šeimai koncepcijai, numatant, kad daugiau šeimų galės gauti socialinę pašalpą, didinti kompensacijas proporcingai vaikų skaičiui šeimoje.	Šios priemonės nukreiptos didinti žmonių pajamas, tiek tobulinant asmeninius bedarbių gebėjimus, tiek per įvairias išmokas, kurios indeksuojamos. Vaikų turinčios šeimos taip pat susilaukia daugiau dėmesio, plečiant socialinės paramos tinklą.

Šaltinis: sudaryta darbo autorės remiantis 3-osios Vyriausybės programos nuostatomis

**4-oji Vyriausybė (veikusi nuo 1992-07-21).** 4-oji Vyriausybė, kaip ir ankstesniosios, vis dar susidūrė su identiškais problemomis, susijusiomis su priklausomumu nuo TSRS. Teigiama, kad 1992 metais vis dar mažėjo reali šalies bendrojo produkto apimtis (nuo 1990 metų sumažėjo 30 proc.). Nors kainų ir darbo užmokesčio srityje Lietuva ėmėsi itin ryžtingų veiksmų, tačiau sunkumų išliko, todėl buvo reikalinga ir toliau pertvarkyti ekonomiką, vykdyti racionalią fiskalinę politiką bei tuo pačiu spręsti klausimą dėl savarankiškos monetarinės politikos įvedimo. Pagrindinės priemonės, kurias galima priskirti prie pajamų nelygybės mažinimo šalyje nurodytos 7 lentelėje.

7 lentelė. 4-osios Vyriausybės priemonės ir jų interpretacija

Siūloma priemonė	Tyrėjos interpretacija
<i>Supaprastinti mokesčių sistemą.</i> Siūloma vienodinti gyventojų pajamų mokesčio sistemą, numatant vienodo dydžio mokesčio nuolaidas visiems mokėtojams; vienodai apmokestinti darbo užmokestį, išlaikant progresyvumo normą.	Iš vienos pusės apmokestinimo vienodinimas gali neigiamai atsiliepti mažiausias pajamas generuojantiems subjektams, tačiau žvelgiant iš kitos pusės, darbo užmokesčio srityje taikomas progresyvumas gali didesne dalimi padidinti skurdžiausiai gyvenančių pajamas. Be to, išvengiama bandymų pasipelninti, slepiant mokesčius ir pan.
<i>Pertvarkyti socialinės apsaugos sistemos struktūrą.</i> Esama socialinių lengvatų sistema yra per plati, todėl reikalauja reformos. Siekiama supaprastinti bedarbių pašalpų sistemą, taip pat pradėti įgyvendinti perkvalifikavimo sistemą; įgyvendinti efektyvią socialinės paramos testavimo sistemą.	Tam tikros lengvatos ir jų platus taikymas gali didinti pajamų nelygbę tarp gyventojų, kadangi ir taip pakankamai pajamų turintys asmenys gali gauti nepagrįstą paramą, todėl sistemos efektyvumas yra pagrįstas įrankis.

Šaltinis: sudaryta darbo autorės remiantis 4-osios Vyriausybės programos nuostatomis

**5-oji Vyriausybė (veikusi nuo 1992-12-02).** 5-oje Vyriausybės programoje teigiama, kad realusis darbo užmokestis šalyje sumažėjo daugiau kaip per pusę, atitinkamai sumažėjo ir gyventojų perkamoji galia. Nors iki tol vykdoma ekonomikos reforma turėjo teigiamų poslinkių, tačiau identifikuojama ir nemažai klaidų: pavėluota įvesti laikinuosius Lietuvos pinigus, kurie galėjo veikti kaip antiinfliacinė priemonė; nors buvo numatyta apsauga gyventojų indėliams, to nebuvo padaryta; buvo dirbtinai stabdomas darbuotojų atleidimas, todėl rinka negalėjo tinkamai funkcionuoti ir kt. 5-oji Vyriausybė pajamų nelygybės mažinimo srityje siūlė taikyti 8 lentelėje nurodytas priemones.

8 lentelė. 5-osios Vyriausybės priemonės ir jų interpretacija

Siūloma priemonė	Tyrėjos interpretacija
<i>Formuoti aktyvių rinkos subjektų konkurencingą struktūrą.</i> Skatinamas smulkus ir vidutinis verslas, skatinamos užsienio investicijos ir kt., siekiama didinti gamybos apimtį, plėtojamas kreditavimas, antimonopolinės kontrolės ir priežiūros stiprinimas.	Šia priemone skatinamas naujų darbo vietų kūrimas. Tokia priemonė padeda tiek asmenims užsitikrinti pajamas, tiek valstybei, kuri gauna įplaukas.
<i>Tobulinti socialinės apsaugos sistemą.</i> Pagal biudžeto išgales siekiama nustatyti didesnius oficialiai taikomus minimalų gyvenimo lygį bei minimaliąją algą reglamentuojančius dydžius; užbaigti reorganizuoti profesinio mokymo ir konsultavimo centrus; sudaryti sąlygas socialinei politikai veikti taip, kad realią paramą gautų tie gyventojai, kurie negali užsitikrinti sau pajamų.	Ir toliau siekiama didinti pajamas gyventojams, tiek pinigine prasme (didinant minimaliąją mėnesinę algą, kitas socialines išmokas), tiek įgūdžių prasme (profesinis mokymas ir kt.). Šios priemonės labiausiai prisideda prie skurdžiausiai gyvenančių asmenų pajamų didėjimo.

Šaltinis: sudaryta darbo autorės remiantis 5-osios Vyriausybės programos nuostatomis

**6-oji Vyriausybė (veikusi nuo 1993-03-10).** 6-oje Vyriausybės programoje galima įžvelgti kiek optimistiškesnę Lietuvos ūkio paveikslą. Teigiama, kad „1993 metų rezultatai rodo, jog kai kurie itin neigiami reiškiniai pristabdyti, atsiranda teigiamų tendencijų <...> Antai infliacija sumažėjo nuo 1163 procentų 1992 metais iki 189 procentų 1993 metais, o 1993 metų II pusmetyje - 31,7 procento“ (1994, 3). Akivaizdu, kad prie to prisidėjo ir savos monetarinės politikos įvedimas bei jos stabilumas kitų valiutų atžvilgiu. Identifikuotos priemonės, kurios prisideda prie gyventojų pajamų pokyčių pajamų nelygybės mažinimo kontekste, nurodytos 9 lentelėje.

9 lentelė. 6-osios Vyriausybės priemonės ir jų interpretacija

Siūloma priemonė	Tyrėjos interpretacija
<i>Toliau plėtoti efektyvią ekonomiką.</i> Siūloma sudaryti palankias sąlygas smulkiam ir vidutiniam verslui; skatinama plėtoti gamybą (mažinamas pelno (pajamų) dalies, skirtos investicijoms, apmokestinimas); numatyta tobulinti mokesčių sistemą, kad ji neslopintų gamintojų aktyvumo; numatyta svarstyti kompensacijų klausimą dėl nuvertėjusių gyventojų santaupų.	Priemonės nukreiptos į verslininkystę, kaip jau aptarta, skatina naujų darbo vietų kūrimą. Atitinkamai tokioms įmonėms mažinami mokesčiai generuoja ir tai, kad įmonės gali daugiau mokėti darbuotojams, plėsti veiklą. Nuvertėjusių gyventojų santaupų klausimas taip pat prisideda prie pajamų nelygybės sprendimo, kadangi mažiau pasiturintys asmenys dėl nuvertėjimo galėjo netekti dalies pajamų.
<i>Tobulinti socialinę apsaugą.</i> Numatoma pertvarkyti pensinį aprūpinimą, numatant pensijos dydį sieti su išdirbtu laikotarpiu ir pajamomis, taip pat įtraukti į pensijų sistemą daugiau ekonomiškai aktyvių gyventojų grupių; siūloma parengti nelaimingų atsitikimų ir profesinių ligų draudimo įstatymų projektus; plėtojamos aktyvios darbo rinkos politikos priemonės.	Socialinio draudimo plėtojimas yra svarbus patiems asmenims, todėl, kad atsitikus nenumatytiems įvykiams jie galėtų rentis socialine draudimo sistema ir kompensuoti pajamų netektis, todėl siekis kuo daugiau grupių įtraukti į šią sistemą užtikrina asmenims garantijas bei tuo pačiu gerina pačios sistemos pajėgumą mokėti išmokas. Siekis įtvirtinti naują draudimo rūšį – taip pat prisideda prie pajamų nelygybės mažinimo su šiomis rizikomis susiduriantiems asmenims, kadangi, pavyzdžiui, dėl išsivysčiusios profesinės ligos asmuo gali likti nedarbingas, atitinkamai ir be pajamų.
<i>Pertvarkyti mokesčių sistemą.</i> Siūloma plėsti mokesčių bazę, mažinti mokesčių tarifus, gerinti sąlygas verslui ir investavimui.	Mokestinės bazės plėtimas svarbus tuo, kad apmokestinant daugiau aspektų, pavyzdžiui, nekilnojamoji turtą, išauga valstybės pajamos, todėl galima skirti daugiau pinigų socialinėms reikmėms. Be to, dažniausiai tokius mokesčius privalo mokėti daugiau pajamų turintys gyventojai, todėl jie pernelyg nenukenčia.

Šaltinis: sudaryta darbo autorės remiantis 6-osios Vyriausybės programos nuostatomis

**7-oji Vyriausybė (veikusi nuo 1996-02-03).** 7-osios Vyriausybės programoje teigiama, kad Vyriausybė iš esmės nekeitė pagrindinių 6-osios Vyriausybės programinių nuostatų, o tik papildė ar konkretizavo. Identifikuotos priemonės nurodytos 10 lentelėje.

10 lentelė. 7-osios Vyriausybės priemonės ir jų interpretacija

Siūloma priemonė	Tyrėjos interpretacija
<i>Mokesčių politikos tobulinimas.</i> Siūloma parengti Verslo pajamų mokesčio įstatymą, siekiant suvienodinti visų ūkio subjektų apmokestinimo sąlygas; siūloma tikslinti Fizinių asmenų pajamų mokesčio įstatymo nuostatas, numatant įvesti proporcingus mokesčio tarifus, derinant su neapmokestinamųjų pajamų dydžiu.	Netolygus mokesčių pasiskirstymas gali iškreipti rinką, atsiranda didesnės piktnaudžiavimo galimybės, todėl, manytina, kad tokia priemonė yra tikslinga siekiant didesnės lygybės. Neapmokestinamasis pajamų dydis, kaip ir proporciniai mokesčiai, yra itin svarbūs mažiausiais pajamas uždirbantiems asmenims.
<i>Darbo politikos ir socialinės apsaugos politikos tobulinimas.</i> Siekiama, kad kuo daugiau žmonių turėtų nuolatinį darbą ir adekvatų darbo užmokestį; siekiant mažinti nedarbą, siūloma didinti aktyvių darbo rinkos politikos priemonių poveikį, numatant parengti tikslines užimtumo programas, skatinti persikvalifikavimą ir kt.; toliau tobulinama socialinės paramos teikimo sistema, taiklumo apsektu; skatinamas asmenų suinteresuotumas draustis valstybinio socialiniu draudimu, tuo pačiu siekiama sukurti palankesnes draudimo sąlygas ūkininkams ir savarankiškai dirbantiems.	Ir toliau siekiama didinti profesinius asmenų įgūdžius kartu mažinant nedarbą, didinti atlyginimus. Socialinės paramos bei socialinio draudimo sistemų efektyvinimas taip pat prisideda prie pajamų nelygybės mažinimo šalyje, atitinkamai taiklesnės socialinės paramos išmokos taupo valstybės lėšas, kurias galima nukreipti į asmenis, kuriems parama yra iš tikrųjų reikalinga, o socialinio draudimo plėtra užtikrina, kad sistema gauna daugiau pinigų, atitinkamai galima didinti ir išmokų dydį.

Šaltinis: sudaryta darbo autorės remiantis 7-osios Vyriausybės programos nuostatomis

**8-oji Vyriausybė (veikusi nuo 1996-12-04).** 8-osios Vyriausybės programoje teigiama, kad pagrindinis tikslas yra Lietuvos sėkmė, kuri apima: sąlygų gyventi gerinimą (siekiama geresnių sąlygų verslui, darbuotojams – naudingiau dirbti ir daugiau užsidirbti; siekiama didinti gyventojų pajamas, pensijas

bei verslo pajamas). Taigi, Lietuvos sėkmė asocijuojama su geresniu ir turtingesniu gyvenimu. Identifikuotinos priemonės, sprendžiančios pajamų nelygybę, šioje programoje nurodytos 11 lentelėje.

11 lentelė. 8-osios Vyriausybės priemonės ir jų interpretacija

Siūloma priemonė	Tyrėjos interpretacija
<i>Mokestinės sistemos pokyčiai.</i> Siūloma sureguliuoti mokesčius, mažinant mokesčių našta verslui; suvienodinti ūkio subjektų apmokestinimo sąlygas; išplėsti apmokestinamąją bazę, sumažinant PVM; mažinti asmenims pajamų mokestį; padidinti neapmokestinamąsias pajamas iki realaus minimalaus gyvenimo lygio.	Minimos priemonės skirtos didinti pajamas, susijusias su gaunamu darbo užmokesčiu. Taip pat mokesčių vienodinimas gali turėti įtakos mažinant pajamų nelygybę, nes užkertamas kelias piktnaudžiauti mokestinėmis lengvatomis ir pan. Prie mažiausiai uždirbančių asmenų pajamų didėjimo labiausiai prisidėtų PVM mažinimas, pajamų mokesčio mažinimas bei neapmokestinamojo pajamų dydžio didėjimas.
<i>Skatinti verslą ir investicijas.</i> Siūloma suformuoti ir kasmet papildyti fondą, skirtą paramai verslui ir darbo vietų kūrimui.	Verslo rėmimas akivaizdžiai susijęs su darbo vietų kūrimu, atlyginimu didėjimu, valstybės pajamų didėjimu.
<i>Tobulinti socialinės apsaugos sistemą.</i> Siūloma socialinių garantijų srityje jas didinti gyventojams: numatyta didinti valstybės remiamų pajamų dydį (didėtų su šiuo dydžiu susijusios išmokos) ir minimalų mėnesinį atlyginimą; plėsti socialinio draudimo aprėptį; didinti paramą šeimoms; tobulinti lengvatų sistemą, kad pagerėtų asmenų su negalia darbo ir gyvenimo sąlygos; darbo srityje siūloma didinti užimtumą išsaugojant darbo vietas bei kuriant naujas, taip pat skatinant savarankiško užimtumo galimybes.	Siūlomos priemonės didintų socialinės paramos, socialinio draudimo išmokas, minimaliosios mėnesinės algos didėjimas taip pat didintų mažiausiai uždirbantiems atlyginimus. Taigi, siūlomos priemonės akivaizdžiai padėtų mažinti pajamų nelygybę šalyje.

Šaltinis: sudaryta darbo autorės remiantis 8-osios Vyriausybės programos nuostatomis

**9-oji Vyriausybė (veikusi nuo 1999-06-01).** 9-osios Vyriausybės programoje teigiama, kad programa yra parengta pagal 8-osios Vyriausybės programą, įvykdytos nuostatos nebekartojamos, o kitos nuostatos, kurios iki šiol nebuvo visiškai įgyvendintos, taip pat tos nuostatos, kurių turi būti laikomasi nuolat, yra paliktos nepakeistos arba patikslintos bei papildytos (1999, 2). Šios programos priemonės, susijusios su pajamų nelygybės mažinimu nurodomos 12 lentelėje.

12 lentelė. 9-osios Vyriausybės priemonės ir jų interpretacija

Siūloma priemonė	Tyrėjos interpretacija
<i>Tobulinti mokestinę sistemą.</i> Siūloma įvertinti apmokestinamosios bazės plėtimą bei mokesčių mažinimo galimybes; vienodinti apmokestinimo sąlygas (nepagrįstų lengvatų ar išimčių naikinimas).	Mokestinės bazės plėtimas svarbus tuo, kad apmokestinant daugiau aspektų išauga valstybės pajamos, todėl galima skirti daugiau lėšų socialinėms reikmėms. Be to, dažniausiai tokius mokesčius privalo mokėti daugiau pajamų turintys gyventojai, todėl jie pernelyg nenukenčia. Mokesčių vienodinimas gali turėti įtakos mažinant pajamų nelygybę, nes užkertamas kelias piktnaudžiauti mokestinėmis lengvatomis ir pan.
<i>Skatinti smulkųjų ir vidutinių verslą bei naujų darbo vietų kūrimąsi.</i> Siūloma didinti paramą verslui, tam, kad kurtųsi naujos darbo vietos; Siekiant padėti sunkumų turinčioms įmonėms, siūloma padėti joms padengti įsiskolinimus ir tuo pačiu pritraukti naujų investuotojų.	Verslo rėmimas akivaizdžiai susijęs su darbo vietų kūrimu ar išsaugojimu, atlyginimu didėjimu, valstybės pajamų didėjimu.
<i>Tobulinti socialinės apsaugos ir darbo politiką.</i> Siūloma dėl infliacijos didinti gyventojams skiriamas išmokas; didinti gyventojų perkamąją galią; plėsti socialinio draudimo aprėptį; didinti skurdžiausiai gyvenančioms šeimoms paramą; darbo srityje siūloma didinti užimtumą išsaugojant darbo vietas bei kuriant naujas, taip pat skatinant savarankiško užimtumo galimybes; didinti bedarbiams skiriamas išmokas; plėsti aktyvias darbo rinkos priemones.	Siūlomos priemonės didintų įvairias išmokas, skatintų darbo vietų kūrimą ir pan. socialinio draudimo plėtra užtikrina, kad sistema gauna daugiau pinigų, atitinkamai galima didinti ir išmokų dydį, be to, daugiau asmenų gali kreiptis dėl išmokų ir taip patirti mažiau piniginių nuostolių susiduriant su rizikomis.

Šaltinis: sudaryta darbo autorės remiantis 9-osios Vyriausybės programos nuostatomis

**10-oji Vyriausybė (veikusi nuo 1999-11-03).** 10-osios Vyriausybės programinės nuostatos teigiama, kad programa yra parengta pagal 8-osios bei 9-osios vyriausybių programas, įvykdytos nuostatos nebekartojamos, o kitos nuostatos, kurios iki šiol nebuvo visiškai įgyvendintos, taip pat tos nuostatos, kurių turi būti laikomasi nuolat, yra paliktos nepakeistos arba patikslintos bei papildytos (1999, 1). Šios programos priemonės, susijusios su pajamų nelygybės mažinimu, pateiktos 13 lentelėje.

13 lentelė. 10-osios Vyriausybės priemonės ir jų interpretacija

Siūloma priemonė	Tyrėjos interpretacija
<i>Tobulinti mokesčių sistemą.</i> Siūloma įvertinti apmokestinamosios bazės plėtimą bei mokesčių mažinimo galimybes; vienodinti apmokestinimo sąlygas (nepagrįstų lengvatų ar išimčių naikinimas).	Mokestinės bazės plėtimas svarbus tuo, kad apmokestinant daugiau aspektų išauga valstybės pajamos, todėl galima skirti daugiau lėšų socialinėms reikmėms. Be to, dažniausiai tokius mokesčius privalo mokėti daugiau pajamų turintys gyventojai, todėl jie pernelyg nenukenčia. Mokesčių vienodinimas gali turėti įtakos mažinant pajamų nelygybę, nes užkertamas kelias piktnaudžiauti mokesčiais lengvatomis ir pan.
<i>Skatinti smulkųjų ir vidutinį verslą bei naujų darbo vietų kūrimąsi.</i> Siūloma didinti paramą verslui, tam, kad kurtųsi naujos darbo vietos; siekiant padėti sunkumų turinčioms įmonėms, siūloma padėti joms padengti išsiskolinimus ir tuo pačiu pritraukti naujų investuotojų.	Verslo rėmimas akivaizdžiai susijęs su darbo vietų kūrimu ar išsaugojimu, atlyginimu didėjimu, valstybės pajamų didėjimu.
<i>Tobulinti socialinės apsaugos ir darbo politiką.</i> Siūloma dėl infliacijos didinti gyventojams skiriamas išmokas; didinti paramą šeimoms, auginančioms vaikus, teikiant prioritetą šeimoms, turinčioms mažiausias pajamas; darbo srityje siūloma didinti užimtumą išsaugojant darbo vietas bei kuriant naujas, taip pat skatinant savarankiško užimtumo galimybes; didinti bedarbiams skiriamas išmokas; Numatyta parengti ir įgyvendinti ligos ir motinystės draudimo, nelaimingų atsitikimų darbe ir profesinių ligų draudimo įstatymus; sudaryti sąlygas privalomajam pensijų kaupimui.	Siūlomos priemonės didintų įvairias išmokas, skatintų darbo vietų kūrimą, savarankišką užimtumą ir pan. Socialinio draudimo srityje siūloma plėsti draudimo rūšis, taip pat kuriamos paskatos privalomajam kaupiamajam pensijų draudimui, privačių pensijų fondų kūrimuisi, visa tai užtikrina didesnes socialines garantijas – patyrusiems nelaimingus atsitikimus (ar profesines ligas), susirgus, gimus vaikui ar kaupiant pensijai.

Šaltinis: sudaryta darbo autorės remiantis 10-osios Vyriausybės programos nuostatomis

**11-oji Vyriausybė (veikusi nuo 2000-10-27).** 11-osios Vyriausybės programos koncepcija kiek skiriasi nuo ankstesniųjų, nedetalizuojama su kokiais iššūkiais susiduria tuometinė valdžia, kokių pagrindinių siekių ar principų bus laikomasi, programa iš karto pradedama nuo įvairių sričių priemonių. Taigi, identifikuotos priemonės, kurias galima laikyti kaip prisidedančias prie pajamų nelygybės mažinimo, pateiktos 14 lentelėje.

14 lentelė. 11-osios Vyriausybės priemonės ir jų interpretacija

Siūloma priemonė	Tyrėjos interpretacija
<i>Tobulinti mokesčių įstatymus.</i> Siūloma palaiapsniui sumažinti asmenų pajamų mokesčių; padidinti neapmokestinamąjį minimumą; sudaryti sąlygas privačiam kaupiamajam draudimui.	Minimos priemonės skirtos didinti pajamas, susijusias su gaunamu darbo užmokesčiu. Prie mažiausiai uždirbančių asmenų pajamų didėjimo labiausiai prisidėtų pajamų mokesčio mažinimas bei neapmokestinamojo pajamų dydžio didėjimas. Papildomas kaupimas pensijai gali ženkliai padidinti pajamų lygį senatvėje.
<i>Tobulinti darbo ir socialinę apsaugą.</i> Socialinio draudimo srityje siūloma daugiapakopė pensijų sistema, kuri užtikrintų didesnes garantijas senjorams; senjorams siūloma numatyti išankstinį išėjimą į pensiją; siūlomas pensijų indeksavimas. Socialinės paramos srityje siūloma taikliau skirti paramą, pasitelkiant pajamų	Didelis dėmesys skiriamas pensijų sričiai, akivaizdu, kad senjorai skursta, todėl reikalinga didinti jų pajamas tiek esantiems pensijoje, tiek būsimiesiems pensininkams, todėl siūlomos priemonės – daugiapakopė sistema, išankstinis išėjimas į pensiją gali pagerinti tokių asmenų padėtį. Socialinės paramos srityje ir toliau siūloma

<p>susiejimą su turtu; darbo srityje siūloma mažinti nedarbą, sudarant kuo palankesnes sąlygas kurti naujas darbo vietas.</p>	<p>tobulinti pasitelkiant taiklumo aspektą, t. y. skirti paramą reikia tiems asmenims, kurie iš tikrųjų neturi pajamų pragyvenimui. Darbo srities priemonės gali padėti bedarbiams ar norintiems susikurti sau darbo vietą, atitinkamai užsitikrinti didesnes pajamas.</p>
---	--

Šaltinis: sudaryta darbo autorės remiantis 11-osios Vyriausybės programos nuostatomis

**12-oji Vyriausybė (veikusi nuo 2001-07-04).** 12-oji Vyriausybė savo programoje teigia, kad „sutelks dėmesį svarbiausioms gyventojams problemoms, tokioms kaip užimtumo didinimui ir skurdo mažinimui, spręsti“ (2001, 2), nurodant, kad tai vienas iš pagrindinių tikslų. Akivaizdu, kad šis tikslas tiesiogiai susijęs ir su pajamų nelygybės klausimu. Identifikuotos priemonės pateiktos 15 lentelėje.

15 lentelė. 12-osios Vyriausybės priemonės ir jų interpretacija

Siūloma priemonė	Tyrėjos interpretacija
<p><i>Darbas ir socialinė apsauga.</i> Darbo srityje siūloma mažinti nedarbą; plėtoti regioninę ekonomiką politiką; skatinti gyventojų įsidarbinimo galimybes; socialinio draudimo srityje siūloma ir toliau gerinti daugiapakopės pensijų sistemos galimybes; siūloma nustatyti indeksavimo principus; sutelkti dėmesį į labiausiai skurstančius; taiklinti valstybinių pašalpų skyrimą; neįgaliesiems ir senjorams skirti šalpos pensijas, jei tokia parama būtų reikalinga.</p>	<p>Darbo srityje siūlomos priemonės nukreiptos į darbo vietų kūrimą, nedarbo mažinimą, aktyvias darbo rinkos priemones, taip pat ir į regionus, orientavimą į vietinę rinką. Akivaizdu, kad kai kuriuose regionuose daugiau bedarbių ar yra mažiau apmokamas darbas, todėl šios priemonės gali padėti mažinti pajamų nelygybę. Kitos įvardintos priemonės taip pat prisideda prie gyventojų pajamų didinimo, tiek per socialinį draudimą, tiek per socialinę paramą. Siūlomas įteisinti šalpos (socialinių) pensijų įstatymas prisidėtų prie skurdžiausiai gyvenančių asmenų pajamų, kadangi šalpos pensijos skiriamos neįgaliesiems (jei negaunama išmoka iš socialinio draudimo sistemos), pensininkams (jei negaunama išmoka iš socialinio draudimo sistemos).</p>
<p><i>Mokesčių politika.</i> Šioje srityje siūloma palaipsniui mažinti asmenų pajamų mokesčių, asmenims su mažiausiomis pajamomis; didinti neapmokestinamąjį dydį, atsižvelgiant į šeimos dydį ir į neįgalumą; mažinti PVM būtiniausioms prekėms.</p>	<p>Minimos priemonės skirtos didinti pajamas, susijusias su gaunamu darbo užmokesčiu. Prie mažiausiai uždirbančių asmenų pajamų didėjimo labiausiai prisidėtų PVM mažinimas, pajamų mokesčio mažinimas bei neapmokestinamojo pajamų dydžio didėjimas. Taip pat siūloma mažinti vartojimo mokesčius būtiniausioms prekėms, tai mažintų pajamų nelygybę.</p>

Šaltinis: sudaryta darbo autorės remiantis 12-osios Vyriausybės programos nuostatomis

**13-oji Vyriausybė (veikusi nuo 2004-11-29).** 13-oji Vyriausybė programoje akcentuoja, kad „tolesnis šalies ekonominio augimo tikslas – sutelkti jėgas svarbiausioms socialinėms problemoms spręsti: žmonių užimtumui didinti, skurdui ir socialinei atskirčiai mažinti, gerovei kelti“ (2004, 1). Taigi, galima identifikuotos priemonės pateiktos 16 lentelėje.

16 lentelė. 13-osios Vyriausybės priemonės ir jų interpretacija

Siūloma priemonė	Tyrėjos interpretacija
<p><i>Finansai.</i> Siūloma mažinti gyventojų pajamų mokesčių, ypač skiriant dėmesį mažiausias pajamas uždirbantiems; didinti neapmokestinamąjį dydį; didinti minimaliąją algą.</p>	<p>Minimos priemonės skirtos didinti pajamas, susijusias su gaunamu darbo užmokesčiu. Prie mažiausiai uždirbančių asmenų pajamų didėjimo labiausiai prisidėtų minimaliosios algos didinimas, pajamų mokesčio mažinimas bei neapmokestinamojo pajamų dydžio didėjimas.</p>
<p><i>Darbas, šeima ir socialinė apsauga.</i> Siūloma sukurti kuo daugiau darbo vietų; didinti atlyginimus valstybiniame sektoriuje, taip pat skatinti jo didinimą privačiame sektoriuje; didinti pensijas; socialinės paramos srityje siūloma taikliau skirti paramą, pasitelkiant pajamų susiejimą su turtu; valstybės remiamų pajamų</p>	<p>Siūlomos priemonės didintų įvairias išmokas tiek paramos srityje, tiek socialinio draudimo, skatintų darbo vietų kūrimąsi, todėl mažėtų ir pajamų nelygybę.</p>

ir bazinio socialinio dydžio didinimas; mokėti išmokas nepilnamečiams vaikams; vaiko priežiūros išmokų didinimas.	
---	--

Šaltinis: sudaryta darbo autorės remiantis 13-osios Vyriausybės programos nuostatomis

**14-oji Vyriausybė (veikusi nuo 2006-07-06).** 14-osios Vyriausybės programa pradedama apibrėžiant misiją: „Pasitikėjimo Vyriausybės misija – siekti visuomenės santarvės ir toliau kurti Gerovės visiems valstybę, kurioje kiekvienas žmogus galėtų gyventi oriai, pasiturimai, saugiai ir sveikai” (2006, 2). Identifikuotos priemonės, susijusios su pajamų nelygybės mažinimu, nurodytos 17 lentelėje.

17 lentelė. 14-osios Vyriausybės priemonės ir jų interpretacija

Siūloma priemonė	Tyrėjos interpretacija
<i>Darbas, šeima ir socialinė apsauga.</i> Siūloma sukurti naujų darbo vietų; didinti atlyginimus valstybiniame sektoriuje, taip pat skatinti jo didinimą privačiame sektoriuje; pensijų didinimas; valstybės remiamų pajamų ir bazinio socialinio dydžio didinimas; mokėti išmokas nepilnamečiams vaikams; vaiko priežiūros išmokų didinimas.	Šios priemonės skirtos didinti gyventojų pajamas per socialinio draudimo ar socialinės paramos sistemas, akivaizdu, kad šios sistemos itin prisideda prie gyventojų gerovės, ypač pajamų atžvilgiu.
<i>Ekonomikos ir verslo politika.</i> Siūloma pagalba verslui, įskaitant pagalbą naujai besikuriančioms įmonėms bei mokesčių sąlygų gerinimą.	Verslo rėmimas akivaizdžiai susijęs su darbo vietų kūrimu ar išsaugojimu, atlyginimu didėjimu, valstybės pajamų didėjimu.
<i>Finansų politika.</i> Siūloma palaipti mažinti asmenų pajamų mokesčių, asmenims su mažiausiomis pajamomis; didinti neapmokestinamąjį dydį.	Minimos priemonės skirtos didinti pajamas, susijusias su gaunamu darbo užmokesčiu. Prie mažiausiai uždirbančių asmenų pajamų didėjimo labiausiai prisidėtų pajamų mokesčio mažinimas bei neapmokestinamojo pajamų dydžio didėjimas.

Šaltinis: sudaryta darbo autorės remiantis 14-osios Vyriausybės programos nuostatomis

**15-oji Vyriausybė (veikusi nuo 2008-11-28).** 15-oji Vyriausybė savo programą pradeda aptardama esamą situaciją šalyje, krizės įveikimo gaires. Nurodoma, kad „Lietuvos žmonių gerovė narystės Europos Sąjungoje sąlygomis, užuot kilusi, pastaruoju metu stovi vietoje, o kai kuriais atžvilgiais netgi blogėja” (2008, 2). Ši Vyriausybė, siekdama suvaldyti krizę, daugelyje sričių nurodė, kad bus naikinami ar mažinami įvairiausi asignavimai, išmokos (pavyzdžiui, mažinami biudžetinio sektoriaus atlyginimai, vaiko pinigai mokami iki vaikai sukaks 3 metai, asignavimai kaimo plėtros programoms ir t.t.), taip pat nurodė, kiek pajamų bus sutaupyta įgyvendinant pokyčius. Visgi, nors ir šioje programoje vyrauja įvairiausi „apkarpymai“, galima identifikuoti priemones kurių dėka pajamų nelygybė šalyje mažinama (žr. 18 lentelę).

18 lentelė. 15-osios Vyriausybės priemonės ir jų interpretacija

Siūloma priemonė	Tyrėjos interpretacija
<i>Verslo skatinimas.</i> Siūloma pelno mokesčio lengvata kai kurioms įmonėms; taikyti mokesčių lengvatas pirmą kartą pradedantiems verslų; verslui sudaryti sąlygas gauti finansavimą.	Verslo rėmimas akivaizdžiai susijęs su darbo vietų kūrimu ar išsaugojimu, atlyginimu didėjimu, valstybės pajamų didėjimu.
<i>Mokesčiai.</i> Siūloma didinti neapmokestinamąjį pajamų dydį skurdžiausiai gyvenantiems asmenims.	Siūlomos priemonės tiesiogiai padidintų skurdžiausiai gyvenančių asmenų pajamas, mažintų atotrūkį nuo daugiau uždirbančiųjų gyventojų.



<i>Darbas ir užimtumas.</i> Siūloma pagalba darbo vietų steigimui bei darbuotojų kvalifikacijos, mokymosi didinimui.	Šios priemonės tiesiogiai susijusios su asmenų vieta darbo rinkoje ir gaunamu darbo užmokesčiu. Negalintiems susirasti darbo asmenims perkvalifikavimas ar kvalifikacijos kėlimas yra vienas iš būdų išvirtinti darbo rinkoje ir taip užsitikrinti didesnes pajamas.
<i>Socialinė politika.</i> Siūloma skatinti pensijų augimą; numatyti vaikų priežiūrai motinystės laikotarpiu pagalbą, kai šeimoje gimė daugiau nei vienas vaikas.	Siūlomos priemonės padidintų pajamas pensininkams bei šeimoms, kurioms gimė daugiau nei vienas vaikas.

Šaltinis: sudaryta darbo autorės remiantis 15-osios Vyriausybės programos nuostatomis

**16-oji Vyriausybė (veikusi nuo 2012-11-26).** 16-oji Vyriausybė savo programoje teigia, kad „mūsų Vyriausybės pagrindinis siekis – eiti gerovės valstybės kūrimo keliu, kad Lietuvos žmonės jaustųsi orūs, saugūs ir laimingi” (2012, 2). Teigiama, kad bus imtasi ne revoliucinių reformų, o tvarių ir ilgalaikių sprendimų, taip pat aptariama pokrizinė šalies situacija bei išreiškiami priekaištai ankstesniajai valdžiai. Taigi, galima identifikuoti šias priemones (žr. 19 lentelę).

19 lentelė. 16-osios Vyriausybės priemonės ir jų interpretacija

Siūloma priemonė	Tyrėjos interpretacija
<i>Ekonomikos skatinimas.</i> Siūloma skatinti darbo vietų kūrimosi politiką. Numatoma mažinti infliacijos grėsmę, skatinant gyventojų investavimą; socialinių garantijų didinimas pažeidžiamiausiems asmenims.	Šalies ekonomikos lygis tiesiogiai susijęs su pajėgumu spręsti socialines problemas, todėl tai svarbi priemonė sprendžiant ir pajamų nelygybės problemas.
<i>Mokesčių politika.</i> Siūloma tobulinti mokesčius, atkreipiant dėmesį į neįgaluosius, senjorus ir smulkuji verslą; didinti mokesčių progresyvumą.	Siūlomos priemonės pagerintų bei apsaugotų pažeidžiamiausių grupių pajamas. Progresyvumo didinimas taip pat prisidėtų prie didesnės lygybės įtvirtinimo pajamų srityje.
<i>Socialinė politika.</i> Numatoma laikantis lyčių lygybės principo, mažinti atlyginimų skirtumus; didinti pensijas užtikrinant finansinį pensijų sistemos tvarumą; nuosekliai grąžinti piniginės socialinės paramos („vaiko pinigų“) mokėjimo visiems gyventojams, auginantiems vaikus.	Lyčių lygybės principas pajamų srityje taip pat opi problema, vis dar juntami skirtumai, kai vyrams už tą patį darbą mokama daugiau nei moterims, o tai viena iš priežasčių, kodėl pajamų nelygybė didelė. Ši priemonė užtikrintų didesnę lygybę pajamų srityje. Kitos minimos socialinės politikos priemonės pagerintų asmenų gyvenimo lygį dėl išmokų didėjimo, šeimos, senjorai gautų didesnes pajamas.

Šaltinis: sudaryta darbo autorės remiantis 16-osios Vyriausybės programos nuostatomis

**17-oji Vyriausybė (veikusi nuo 2016-11-22).** 17-oji Vyriausybės programoje teigiama, kad „valstybės raidos vizija ir siūlomi sprendimai paremti penkių darnų – darnaus žmogaus, darnios visuomenės, darnaus švietimo ir kultūros, darnios ekonomikos ir darnaus valstybės valdymo – principu” (2016, 1). Įvardijama ir tai, kad „ilgą laiką visoms šalies vyriausybėms ignoruojant skirtingo gerovės lygio šalies regionuose ir savivaldybėse didėjimo tendencijas, šiuo metu, praėjus daugiau kaip 26 metams nuo nepriklausomybės atkūrimo, Lietuvoje susiklostė padėtis, kai turtingiausios šalies apskrities gyventojo vidutinės pajamos beveik tris kartus viršija atitinkamą skurdžiausios šalies apskrities rodiklį” (2016, 62). Šioje programoje pirmą kartą nuo nepriklausomybės atkūrimo paminėta pajamų nelygybė, kaip reiškinys su kuriuo reikia kovoti. Taigi, identifikuotinos priemonės, susijusios su pajamų nelygybės mažinimu, nurodytos 20 lentelėje.

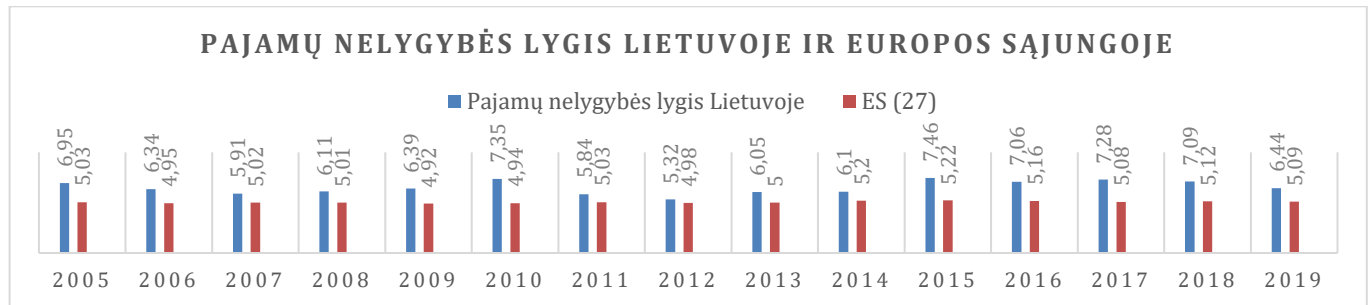
20 lentelė. 17-osios Vyriausybės priemonės ir jų interpretacija

Siūloma priemonė	Tyrėjos interpretacija
<i>Šeimos puoselėjimas.</i> Siūloma mokėti universalius „vaiko pinigus“.	Universaliai mokamų vaiko pinigų įvedimas turėtų teigiamų aspektų mažinant pajamų nelygybę, kadangi iki tol taikyta sistema (kai buvo taikomas PNPD) buvo griežtai susijusi su asmenų darbo klausimais, šiuo atveju net ir nedirbantys asmenys, auginantys vaikus, gautų šias išmokas, todėl mažėtų skurdas ypač tarp nedirbančiųjų.
<i>Skurdas ir regioninė atskirtis.</i> Siūloma spręsti skurdo, socialinės atskirties problemas, spręsti pajamų nelygybės problemą, pasitelkiant mokesčių progresyvumą; valstybės remiamų pajamų indeksavimas (siejimas su santykiniu skurdu); skirti dėmesį regionuose gyvenančių asmenų pajamų lygio didinimui, taikant fiskalines paskatas gyventi ir dirbti regionuose.	Progresinių mokesčių įvedimas yra tinkama priemonė sprendžiant pajamų nelygybės problemą, taip pat ir Vyriausybės remiamų pajamų dydžio indeksavimas, kadangi šis dydis susietas su įvairiomis socialinėmis išmokomis. Akcentuojama ir pagalba regionuose, kur sunkiau įsitvirtinti, vyrauja didesnis nedarbas, atitinkamai vyrauja ir pajamos mažesnės, todėl tai spręstų pajamų nelygybės problemą.
<i>Darbo rinka.</i> Siūloma parama kuriant verslą bei darbo vietas, dalinai priemonės nukreiptos regionų gyventojų užimtumui.	Verslo rėmimas akivaizdžiai susijęs su darbo vietų kūrimu, tuo pačiu mažinamas nedarbas, sukuriama paskatos atlyginimų didėjimui. Akcentuojama ir pagalba regionuose, kur sunkiau įsitvirtinti, vyrauja didesnis nedarbas, atitinkamai vyrauja ir pajamos mažesnės, todėl tai spręstų pajamų nelygybės problemą.
<i>Skaidri viešųjų finansų politika ir teisingesnė mokesčių politika.</i> Siūlomas neapmokestinamojo pajamų dydžio indeksavimas.	Neapmokestinamojo pajamų dydžio didėjimas tiesiogiai veikia mažiausiai uždirbančių asmenų pajamas, todėl jie sumokėtų mažiau pajamų mokesčio ir jų gaunamos pajamos padidėtų.
<i>Pensijų sistemos tobulinimas.</i> Siūloma numatyti, kad bazinė pensijos dalis būtų skiriama iš valstybės biudžeto lėšų; siekti didinti pensijas.	Ši priemonė padėtų socialinio draudimo sistemai didinti pensijų mokėjimą, kadangi mokama pensija sudaryta iš dvejų dalių: bazinės pensijos bei individualiosios dalies, atitinkamai jei bazinė dalis būtų mokama iš valstybės biudžeto, būtų galima didinti senjorams pensijas.

Šaltinis: sudaryta darbo autorės remiantis 17-osios Vyriausybės programos nuostatomis

Apibendrinus nagrinėtų vyriausybių programas bei siūlomas priemones, kurias galima priskirti kaip mažinančias pajamų nelygybę šalyje, matoma, kad pirmajame Nepriklausomybės dešimtmetyje vyravo itin didelė vyriausybių kaita, todėl akivaizdu, kad kai kuriuos siūlymus nebuvo spėta įvykdyta ir juos atitinkamai galėjo pateikti ir paskesnės vyriausybės. Galima išskirti pagrindines priemones: mokesčių politikos atžvilgiu – neapmokestinamojo pajamų dydžio taikymas, pajamų mokesčio progresyvumo taikymas, verslininkystės skatinimas, mokesčių lengvatų teikimas ir tam tikrais atvejais naikinimas; socialinės apsaugos atžvilgiu – gyventojų pajamų kėlimas per indeksavimą, pensijų kėlimą, minimaliojo atlyginimo didinimą, valstybinio socialinio draudimo plėtrą bei išmokų didinimą, piniginių socialinės paramos priemones bei aktyvias darbo rinkos politikos priemones. Visgi, nėra aišku, ar visi šie siūlymai buvo įgyvendinti, kadangi tokia informacija programose nėra pateikiama. Nagrinėjant minėtųjų vyriausybių programas, buvo matyti ir tokių siūlymų, kurie galėtų padidinti pajamų nelygybę šalyje, pavyzdžiui, 8-oji Vyriausybė savo programoje siūlė įvesti valstybinio socialinio draudimo įmokų „lubas“, t. y. valstybinio socialinio draudimo įmokas skaičiuoti tik nuo pajamų, kurios yra ne daugiau kaip 2,5-3 kartus didesnės už vidutinį darbo užmokestį. Vadinasi, įvedus tokią priemonę, daugiausiai uždirbantys gyventojai proporcingai sumokėtų mažiau mokesčių nei skurdžiausieji ar uždirbantys vidutinius darbo užmokesčius, o tai didintų pajamų nelygybę šalyje. Nuo 2005 metų Eurostat pateikia Lietuvos duomenis, susijusius su pajamų nelygybe (žr. 2 pav.), kurie skaičiuojami

diferenciacijos koeficiento santykiu ( $S80 / S20$  (pajamų kvintilio dalies) santykis), taigi, pateikti duomenys rodo kiek kartų skiriasi 20 proc. šalies daugiausiai uždirbančių gyventojų pajamos palyginus su 20 proc. šalies mažiausiai uždirbančių gyventojų pajamomis.



2 pav. Pajamų nelygybės lygis Lietuvoje ir Europos Sąjungoje 2005-2019 m.

Šaltinis: sudaryta darbo autorės remiantis Eurostat (2020) duomenimis

Kaip matoma iš 2 paveikslo, pajamų nelygybės lygis Lietuvoje lyginant jį su Europos Sąjungos vidurkiu, visada buvo didesnis. Pajamų nelygybės lygis prie Europos Sąjungos vidurkio buvo priartėjęs 2012 m., kuomet pajamų nelygybė skyrėsi tik 0,34 karto. Labiausiai pajamų nelygybė buvo išaugusi 2015 m., atotrūkis tarp didžiausias pajamas gaunančių asmenų lyginant su mažiausias pajamas gaunančiais siekė net 7,46 karto. Taigi, statistika dar kartą atskleidžia, kad pajamų nelygybės lygis Lietuvoje yra grėsmingai aukštas. Taip pat žvelgiant į statistiką, galima daryti prielaidą, kad vyriausybės pastangos mažinti šį reiškinį, tuo pačiu siekimas įtvirtinti didesnę lygybę pajamų atžvilgu, dažnai lieka bevaisės, o tai atspindi ir pastarųjų 5-erių metų pajamų nelygybės lygis, kuris stebėtinai išaugęs.

### 4.3. Ekspertų interviu rezultatai ir apibendrinimas

Kaip minėta, tyrime dalyvavo 6 Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos ekspertai, jiems buvo pateikti atvirojo tipo klausimai, susiję su šio darbo teorinėje dalyje išanalizuotais aspektais. Šioje darbo dalyje pateikiami išanalizuoti ir susisteminti ekspertų atsakymai, taip pat atlikto ekspertų interviu apibendrinimas.

Kaip jau aptarta šio darbo teorinėje dalyje, pajamų nelygybę šalyse gali nulemti daugelis veiksnių: protiniai ir fiziniai asmenų sugebėjimai, technologiniai pokyčiai, disponuojamojo turto skirtumai, augantys atlyginimų skirtumai, globalizacija, švietimo kokybė, mokesčių perskirstymo politikos ir kt. (Blažienė ir Zabarauskaitė 2011; Dabla-Norris ir kt. 2015; Atkinson 2015). Be to, pajamų nelygybės lygis Lietuvoje eilę metų yra stebėtinai aukštas, vertinant jį Europos Sąjungos kontekste. Atsižvelgiant į tai, buvo siekiama išsiaiškinti, kokie veiksniai, pasak ekspertų, galėtų sąlygoti tokį didelį pajamų nelygybės paplitimą Lietuvoje, todėl 1-asis klausimas ekspertams buvo pateiktas toks: „1.2020 m. Eurostat duomenimis, 2019

m. 20 proc. turtingiausių žmonių pajamos Lietuvoje buvo 6,44 karto didesnės nei 20 proc. neturtingiausių žmonių (palyginimui Europos Sąjungos vidurkis siekė 4,99 karto). Kaip manote, kas sąlygoja tokį pajamų nelygybės paplitimą Lietuvoje?“ (žr. 21 lentelę).

21 lentelė. Pajamų nelygybės paplitimą Lietuvoje sąlygojantys veiksniai

Kategorija	Subkategorija	Pagrindžiantys teiginiai
Pajamų nelygybę lemiantys veiksniai	Žemas socialinių išmokų lygis	E1: „Todėl galima teigti, jog vienos iš pagrindinių pajamų nelygybės ir skurdo priežasčių Lietuvoje yra <...> bei nepakankamai adekvačios socialinės išmokos ir jų aprėptis“; E2: „rodo ir žemą socialinių išmokų adekvatumo lygį“; E6: „Taip pat prie tokio pajamų nelygybės masto galima priskirti ir žemas socialinės apsaugos išmokas, kurios neretai neužtikrina oraus pragyvenimo lygio“.
	Nepakankama integracija į darbo rinką	E1: „Vienos iš pagrindinių pajamų nelygybės ir skurdo priežasčių Lietuvoje yra nepakankama skurdžiausiai gyvenančių asmenų integracija į darbo rinką“; E3: ekspertas nurodo, kad Vyraujantis nedarbo lygis rodo ir tai, kad priemonės, skirtos kelti gyventojų užimtumą nėra efektyvios, ypač kalbant apie neįgaluosius ar turinčius žemą kvalifikaciją asmenis.
	Mokestinė šalies aplinka	E2: ekspertas mano, kad pajamų nelygybę lemia itin mažas mokesčių sistemos progresyvumas ir didėjančios turto kainos. Be to, daugiau pajamų turintys asmenys gali jas investuoti ir taip sulaukti grąžos, taip pat dėl patikimumo gali lengviau skolintis.; E3: „Nepakankamai išplėsta mokesčių bazė, kurių apmokestinimas mažiau kenkia ekonomikos augimui, pavyzdžiui, prie aplinkosaugos mokesčių, įskaitant automobilių mokesčius, ir nekilnojamojo turto mokesčių“; E6: „taip pat prisideda ir įvairių mokesčių dydis, taikomas neapmokestinamasis pajamų dydis <...> Kalbant apie turtingiausią visuomenės sluoksnį, išskirčiau tokius aspektus kaip valstybinio socialinio draudimo įmokų lubų egzistavimą, tiek dirbantiems pagal darbo sutartį, tiek savarankiškai, manau, kad tai tik skatina atotrūkį tarp dirbančiųjų, be to, Lietuvoje yra nemažai mokesčių lengvatų, išimčių dėl mokesčių mokėjimo“.
	(Ne)gebėjimas prisitaikyti prie pokyčių bei globalizacija	E5: „Viena pajamų nelygybės paplitimo priežasčių gali būti globalėjantis pasaulis, informacinių technologijų plėtra, vis daugiau galimybių kurti ir vystyti verslus. Atrodytų paradoksalu, tačiau tie, kurie sugeba pasinaudoti atsiveriančiomis galimybėmis ir prisitaiko prie greitai besikeičiančios socialinės, finansinės, verslo aplinkos, greitai užsitikrina aukštesnį pragyvenimo lygį ir didesnes pajamas, ir priešingai, ta visuomenės dalis, kuri nesugeba prisitaikyti prie besikeičiančių aplinkybių, patenka į socialinę atskirtį ir, neretai, į skurdo spąstus“
	Demografiniai pokyčiai	E5: „Taip pat prie augančios pajamų nelygybės prisideda visuomenės struktūriniai pokyčiai, t. y. visuomenės senėjimas ir augantis vyresnio amžiaus žmonių skaičius“.
	Kartų požiūrių skirtumai ir visuomenės savimonė	E4: „Mūsų visuomenė savotiškai padalinta pačios istorijos, nes vyresnioji karta įpratusi kliauti tik valstybe, o vidurinioji ir jaunesnioji karta palaiko liberalios ekonomikos ir jos sąlygojamus elgsenos modelius <...> Kol visuomenės savimonė nepasikeis, t. y. kol jaunesnioji karta nesuvoks socialinės atsakomybės, o vyresnioji karta nesuvoks, kad valstybės surenkami ištekliai nėra begaliniai, tol bet kokios, net geriausios politikos priemonės neveiks, nes asmenys, kuriems tos priemonės turės būti taikomos, ieškos būdų, kaip apeiti įstatymus“.
	Socialinių paslaugų stygius	E1: „Taip pat neturime pamiršti, kad socialinė apsauga yra ne vien tik išmokos, tai yra ir paslaugos, kurių labai trūksta.“; E6: „Žemiausias pajamas gaunantys asmenys ar jų visai negaunantys tarsi negauna reikiamos pagalbos, pavyzdžiui, paslaugų, kurios padėtų išbristi iš skurdo, geriau integruotis į visuomenę“.
	Švietimo politika	E6: „Manau, kad svarbus veiksnys šiuo klausimu yra švietimas, kadangi nuo išsilavinimo lygio, įgūdžių priklauso ir galimybės gauti geresnį darbo užmokestį“.
	Visuomenės sveikatos lygis	E6: „Be to, išskirčiau ir visuomenės sveikatos lygį, kuris, mano manymu, vienas iš pagrindinių veiksnių dėl kurio asmenys gali jaustis pilnaverčiais visuomenės dalyviais“.
	Šešėlis ir statistikos neatitikimai	E2: ekspertas mano, kad atsižvelgiant į tai, kad Lietuvoje vis dar klesti atlyginimai „vokeliuose“ ir itin lanksti tvarka savarankiškai dirbantiems asmenims deklaruojant pajamas, manytina, kad tai iškraipo pajamų nelygybės statistiką; E6: „Manau, kad toks pajamų nelygybės mastas šalyje susijęs su daugeliu aspektų, pavyzdžiui, su mokesčine šalies sistema, kuri neretai sudaro sąlygas vengti mokėti mokesčius ypač kalbant apie savarankiškai dirbančius asmenis, dėl to neaišku ar toks pajamų nelygybės lygis yra realus, kadangi apskaitomos tik oficialios pajamos, o šalyje vis dar gajus „šešėlis“.“
	Uždirbamų pajamų netolygumai	E2: „<...> reikia, jog mažiau uždirbančiųjų pajamų augimas būtų spartesnis nei didesnes pajamas gaunančiųjų“; E3: Ekspertas mano, kad pajamų netolygumai iš esmės auga todėl, kad turtingųjų pajamos nuolatos auga, be to, matoma, kad nėra profesinių sąjungų ir darbdavių dialogo, todėl ir taip mažai uždirbantys asmenys negali pagerinti savo pozicijos.
	Finansavimo trūkumas	E1: „Taip pat viena iš pajamų nelygybės paplitimo priežasčių yra finansavimo trūkumas. Mes skiriame dvigubai mažiau lėšų socialinei apsaugai nuo BVP negu ES vidurkis“; E3: „Mokesčių ir socialinių išmokų sistema turi nedidelį poveikį pajamų nelygybės mažinimui, nes pakankamai nedidelės

		socialinės politikos išlaidos, lyginant su ES vidurkiu, lemia, kad mokesčių ir socialinių išmokų sistemos pajėgumas mažinti pajamų nelygybę yra vienas silpniausiai išvystytų ES <sup>4</sup> .
--	--	---

Šaltinis: sudaryta darbo autorės

Taigi, kaip matoma iš 21 lentelės, iš ekspertų atsakymų galima išskirti net 12 pajamų nelygybę Lietuvoje lemiančių veiksnių: žemas socialinių išmokų lygis, nepakankama integracija į darbo rinką, mokestinė šalies aplinka, (ne)gebėjimas prisitaikyti prie pokyčių bei globalizacija, demografiniai pokyčiai, kartų požiūrių skirtumai ir visuomenės savimonė, socialinių paslaugų stygius, švietimo politika, visuomenės sveikatos lygis, šešėlis ir statistikos neatitikimai, uždirbamų pajamų netolygumai ir finansavimo trūkumas. Galima pastebėti, kad dauguma šių veiksnių buvo išskirti ir šio darbo teorinėje dalyje remiantis kitų akademikų darbais. Pastebėtina ir tai, kad kai kuriuos tokius pačius veiksnius įvardijo dalis ekspertų, pavyzdžiui, mokestinę šalies aplinką ir žemą socialinių išmokų lygį įvardijo po 3 ekspertus. Iš pateiktų atsakymų išsiskyrė 2 kategorijos, kurios nebuvo aptartos teorinėje darbo dalyje: kartų požiūrių skirtumai ir visuomenės savimonė bei visuomenės sveikatos lygis. E4 ekspertas atkreipia dėmesį į tai, kad norint, kad pajamų nelygybė Lietuvoje mažėtų, pirmiausiai, reikia keisti visuomenės savimonę į valstybę ir jos išteklius ir tik tada politika, nukreipta kovoti su pajamų nelygybe, bus veiksminga. E1 ir E6 ekspertai nurodo, kad teikiamos socialinės paslaugos taip pat svarbios mažinant pajamų nelygybę ir, kad jų trūksta, atsižvelgus į ekspertų nuomonę, galima daryti prielaidą, kad socialinės paslaugos padėtų asmenims geriau integruotis į visuomenę.

Pajamų nelygybė yra daugiadimensinis reiškiny, kuris veikia ir kitus socialinius reiškinius, pavyzdžiui, Blažienė ir Zabaraukaitė (2011) nurodo, kad viena iš pajamų nelygybės analizavimo krypčių yra pajamų nelygybės įtaka kitiems socialiniams reiškiniams. Be to, pasak Čiegio ir Diliaus (2015), pajamų nelygybė daro įtaką pajamų skirtumams, kurie nulemia skurdą, prastesnį išsilavinimo lygį, emigraciją, daro neigiamą poveikį gyventojų sveikatai ir t.t. Atsižvelgiant į tai, ekspertams buvo užduotas klausimas: „2. Kaip manote, kokius kitus socialinius reiškinius paveikia pajamų nelygybė Lietuvoje?“ (žr. 22 lentelę).

22 lentelė. Pajamų nelygybės sąsajos su kitais socialiniais reiškiniiais

Kategorija	Subkategorija	Pagrindžiantys teiginiai
Pajamų nelygybės sąsajos su kitais socialiniais reiškiniiais	Demografija	E1: „Pajamų nelygybė, mano manymu, <...> turi didelės įtakos <...> demografijai“; E6: „Taip pat manau, kad pajamų nelygybė neigiamai veikia <...> demografinę situaciją“.
	Nepasitikėjimas valstybe ir verslu	E6: „Be to, vertinant iš asmenų perspektyvos, manau, kad skurdžiausieji junta didesnį nepasitikėjimą viešoju sektoriumi, verslu“.
	Empatija nepasiturintiems gyventojams	E5: „<...> iš kitos pusės tai gali paskatinti ir empatiją skurdžiaus gyvenantiems visuomenės sluoksniams, skatinti įvairias socialines iniciatyvas, savanorystę“.
	Ekonominis augimas	E2: „Pajamų nelygybė <...> kelia grėsmę tvariam ūkio augimui“; E3: ekspertas mano, kad pajamų nelygybė lemia tai, kad valdžia privalo rūpintis pažeidžiamiausiai asmenimis, tam, kad būtų galima suteikti pagalbą šiems asmenims, reikia kelti mokesčius. Mokesčių padidinimas

		neigiamai veikia įvairius aspektus, tokius kaip verslo pelną ar apskritai mažina ekonominį augimą, kuris itin svarbus visoms šalims.
	Visuomenės sveikata	E6: „Taip pat manau, kad pajamų nelygybė neigiamai veikia visuomenės sveikatą“.
	Visuomenės susiskaldymas ir įtampa	E2: „Pajamų nelygybė skaldo visuomenę, kelia įtampą tarp miestų ir regionų“; E3: „Pajamų nelygybės didėjimas turi neigiamą poveikį socialiniams reiškiniams, kadangi gali sukelti neramumus bei konfliktus visuomenėje“; E4: „Pajamų nelygybė skatina psichologinę atskirtį, nepakantumą. Sutikčiau, kad tai ir tam tikra valstybės saugumui kelianti iššūkį problema, nes daugėjant nepatenkintų gyvenimu savo šalyje žmonių skaičiui, valstybė silpnėja“; E5: „Gilėja mažas pajamas gaunančių asmenų socialinė atskirtis, vyksta nesąmoningas (o gal ir sąmoningas?) visuomenės skaldymasis“.
	Gyvenimo kokybė	E1: „Pajamų nelygybė, mano manymu, <...> turi didelės įtakos <...> ir tiesiog žmogaus gyvenimo kokybei“; E2: „Pajamų nelygybė <...> kelia grėsmę žmonių gerovei“.
	Švietimas	E1: „Pajamų nelygybė, mano manymu, <...> turi didelės įtakos švietimui, išsilavinimui“; E6: „Taip pat manau, kad pajamų nelygybė neigiamai veikia <...> išsilavinimo lygį“.
	Skurdas	E1: „Pajamų nelygybė, mano manymu, sąlygoja skurdo augimą“; E6: „Pirmiausiai, išskirčiau skurdą bei socialinę atskirtį, nes šie reiškiniai susiję su pajamų nelygybe (ypač statistiškai matuojant santykinį skurdą)“.
	Nusikalstamumas	E1: „Pajamų nelygybė, mano manymu, <...> turi didelės įtakos <...> nusikalstamumui“.

Šaltinis: sudaryta darbo autorės

Taigi, iš 22 lentelės matoma, kad iš ekspertų pateiktų atsakymų galima sudaryti 10 subkategorijų, kurios atspindi įvairius socialinius reiškinius. Net 4 ekspertai įvardijo, kad pajamų nelygybė sąlygoja visuomenės susiskaldymą bei įtampą, pagrindžiančiuose teiginiuose vyrauja nuomonė, kad toks visuomenės susiskaldymas dėl vyraujančios pajamų nelygybės Lietuvoje gali būti itin pavojingas, keliantis neramumus ir valstybės silpnėjimą. Atsižvelgiant į tai, kad ekspertų nebuvo prašoma pagrįsti savo atsakymų, kitaip tariant, buvo prašoma tik įvardinti kokius kitus socialinius reiškinius paveikia pajamų nelygybė, iš kai kurių ekspertų atsakymų neaišku teigiamai ar neigiamai pajamų nelygybė paveikia socialinius reiškinius, pavyzdžiui, E1 ekspertas įvardija, kad pajamų nelygybė turi didelės įtakos demografijai. Tuo tarpu E6 ekspertas nurodo, kad pajamų nelygybė neigiamai veikia demografinę situaciją. Tokią pačią situaciją galima matyti ir gyvenimo kokybės subkategorijos atžvilgiu, E1 ekspertas įvardija, kad pajamų nelygybė turi įtakos gyvenimo kokybei, o E2 ekspertas nurodo, kad tai kelia grėsmę gyvenimo kokybei. Kaip jau aptarta teorinėje šio darbo dalyje, pajamų nelygybė gali turi ir teigiamą poveikį, pavyzdžiui, didėjanti pajamų nelygybė, priešingai, gali paskatinti ekonomikos augimą, skatindama investicijas, inovacijų kūrimą, technologinę pažangą (Čiegis ir Dilius 2015). Iš pateiktų ekspertų atsakymų išsiskiria empatijos nepasiturintiems gyventojams subkategorija, kurią, tyrėjos nuomone, galima būti priskirti teigiamų aspektų.

Kaip jau minėta, prie pajamų nelygybės mažinimo prisideda mokestinė bei socialinės apsaugos sistemos. 3-uoju pateiktu klausimu ekspertams, buvo siekiama išsiaiškinti, ar jie, kaip Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos tarnautojai, mano, kad jų kuruojama sritis (pensijų arba socialinio draudimo sritis) prisideda prie pajamų nelygybės mažinimo šalyje. Ekspertams buvo pateiktas šis klausimas: „3. Kaip manote, ar Jūsų kuruojama sritis prisideda prie pajamų nelygybės mažinimo šalyje?“ *Pagrįskite.* (žr. 23 lentelę.)

23 lentelė. Pajamų nelygybės mažinimas kuruojamų sričių aspektu

Kategorija	Subkategorija	Pagrindžiantys teiginiai
Socialinio draudimo srities poveikis pajamų nelygybei	Prisideda prie pajamų nelygybės mažinimo	E2: „Atsižvelgiant į nustatytą ministerijos kompetenciją, ji gali aktyviai prisidėti formuojant politiką ta linkme, kad mažiau uždirbančiųjų pajamų augimas būtų spartesnis, socialinio draudimo ir socialinės paramos išmokos būtų adekvačios ir tinkamos aprėpties, būtų tinkamai įgyvendinama lygių galimybių politika“; E3: „Socialinės apsaugos ir darbo ministerija yra atsakinga už socialinės politikos tikslų iškelimą bei skurdo ir pajamų nelygybės mažinimą, todėl ir socialinio draudimo sistema, kuri privalo ne tik užtikrinti prarastų pajamų kompensavimą, bet ir užtikrinti apdraustiesiems asmenims bent jau minimalias socialinio draudimo teikiamas garantijas, prisideda prie pajamų nelygybės mažinimo. Pastaraisiais metais socialinio draudimo sistemoje ypatingas dėmesys buvo skirtas mažiausių socialinio draudimo pensijų didinimui, tačiau kartu augo ir kitos socialinės išmokos tokios kaip vaiko pinigai, šalpos išmokos, tikslinės kompensacijos, piniginės socialinės paramos išmokos. Labai svarbu paminėti, kad pajamų nelygybės mažinimui labai svarbu ir darbuotojų darbo pajamų didinimas, ypač uždirbančių mažiausiai. Minimali mėnesio alga nuolat buvo didinama“.
	Nepakankamas poveikis mažinant pajamų nelygybę	E1: „Dirbu socialinio draudimo srityje ir čia taip pat reikalingos tam tikros permainos, kurios padėtų mažinti pajamų nelygybę tarp socialinio draudimo išmokų gavėjų <...> būtina spręsti minimalių socialinių išmokų didinimo klausimą, ieškoti papildomų jų finansavimo lėšų šaltinių“.
Pensijų srities poveikis pajamų nelygybei	Prisideda prie pajamų nelygybės mažinimo	E5: „Socialinio draudimo pensija – pagrindinis pragyvenimo šaltinis daugiau nei 800 tūkst. Lietuvos gyventojų. Todėl neabejotinai pensijų sistemos adekvatumo ir tvarumo užtikrinimas prisideda prie šių asmenų finansinės gerovės užtikrinimo ir, tuo pačiu, pajamų nelygybės mažinimo“.
	Dalinai prisideda prie pajamų nelygybės mažinimo	E6: „Pensijų sritis yra plati, ji apima ne tik senatvės pensininkus, tačiau ir neįgaluosius, našlaičius, daugiavaikes šeimas, našlius, pareigūnus ir kt. Šioms grupėms skiriamos išmokos kai kuriais atvejais yra vienintelis asmenų pragyvenimo šaltinis, kai kuriais atvejais tik dalis gaunamų pajamų. Atsižvelgiant į tai, sunku įvertinti ar visos išmokos prisideda prie pajamų nelygybės mažinimo šalyje, tačiau manyčiau, kad didžiąja dalimi – prisideda“. E4: „Pensijos yra visa ko tik pasekmė, todėl kuriojama sritis negali ženkliai prisidėti prie pajamų nelygybės mažinimo. Juolab, kad visų socialinių išmokų didinimas tiesiogiai priklauso nuo valstybės surenkamų finansinių išteklių. Pastarųjų dydį lemia ne tik mokesčių dydis, bet ir visuomenės savimonė“.

Šaltinis: sudaryta darbo autorės

23 lentelėje aiškiai matosi, kad ekspertų nuomonės nurodytu klausimu išsiskyrė. Pirmiausiai, lentelė skirstoma pagal kuriojamą srities aspektus (kategorijas): socialinio draudimo bei pensijų sritis. Socialinio draudimo srityje išskiriamos 2 subkategorijos, aiškiai matoma, kad ekspertai pateikė skirtingas nuomones, E2 ir E3 ekspertai nurodė, kad jie mano, jog jų kuriojama sritis prisideda prie pajamų nelygybės mažinimo, o ekspertas E1 nurodė, kad kuriojamos srities poveikis mažinant pajamų nelygybę yra nepakankamas. Tiesa, galima įžvelgti ir tai, kad ekspertas E2 įvertino klausimą platesniu požiūriu, kaip ministerijos tarnautojas, o ne kaip konkretaus skyriaus tarnautojas. Pensijų srities kategorijoje 2 pagrindinės nuomonės, tai atspindi pateiktos šios kategorijos subkategorijos bei pagrindžiantys teiginiai. Matoma, kad ekspertai E4 ir E6 įvertino pensijų sistemą plačiaja prasme, ne tik kaip socialinio draudimo pensijas, kurias šiuo klausimu įvertino ekspertas E5. Šie vertinimo skirtumai atspindi ir tai, kad tarnautojai yra atsakingi už skirtingas sritis, todėl skiriasi ir vertinimo perspektyva.

Kaip jau aptarta teorinėje šio darbo dalyje, viešoji politika apibrėžiama kaip tam tikras veiksmų kursas arba planas spręsti tam tikras problemas. Akivaizdu, kad eilę metų pajamų nelygybė yra opi problema Lietuvoje, ypač vertinant tai Europos Sąjungos kontekste. Atsižvelgiant į tai, ekspertų buvo klausiama: „4. *Kaip manote, ar politikoje pakankamai dėmesio skiriama pajamų nelygybės reiškiniui? Pagrįskite.*“ (žr. 24 lentelę).

24 lentelė. Dėmesys pajamų nelygybei politikos aspektu

Kategorija	Subkategorija	Pagrindžiantys teiginiai
Dėmesys pajamų nelygybei politikos aspektu	Skiriamas pakankamas dėmesys	E2: ekspertas mano, kad ilgalaikiai tikslai, susiję su skurdo, lygių galimybių, pajamų augimo, darbo politikos, paramos problemomis yra bene pagrindiniai tiek Vyriausybei, tiek ministerijai. E3: Ekspertas mano, kad tiek buvusi tiek (17-oji Vyriausybė), tiek dabartinė Vyriausybė skiria didelį dėmesį pajamų nelygybės reiškiniui, o tai pagrindžia ir statistika, nes pajamų nelygybė sumažėjo.; E4: „Pastaruoju metu dėmesio šiam klausimui yra itin daug, tačiau problema ne dėmesio trūkumas, o visuomenės sutarimo, kiek mes pasiryžę mokėti už socialines garantijas, nebuvimas“; E5: „Politinių partijų rinkiminėse programose neabejotinai taip. Tai, kad dėmesys vis auga, rodo ir Respublikos Prezidento išsikelta gerovės valstybės vizija“.
	Skiriamas nepakankamas dėmesys	E1: ekspertas mano, kad skiriama per mažai lėšų tokioms sritims kaip užimtumas, socialinė atskirtis, taip pat nurodo, kad „trūksta kompleksiško derinant socialinės apsaugos sistemą su mokesčių sistema“; E6: „Eilę metų didesnio dėmesio susilaukia skurdas bei socialinė atskirtis, tik pastarosios vyriausybės skyrė daugiau dėmesio pajamų nelygybės reiškiniui. Dažniausiai politikoje akcentuojama pagalba skurdžiausiai gyvenantiems, pavyzdžiui, remiant šeimas, didinant mažiausias socialinės apsaugos išmokas, tačiau rečiau kalbama apie mokesčių ar išmokų progresyvumą <...> Manau, kad pajamų nelygybės reiškiniui turėtų būti skiriama daugiau dėmesio, tačiau ne tik iš skurstančiųjų pusės, bet įvertinant ir tai, kodėl turtingieji ir toliau turtingėja“.

Šaltinis: sudaryta darbo autorės

24 lentelėje atsispindi ekspertų nuomonė, ar politikoje skiriamas pakankamas dėmesys pajamų nelygybės klausimui. Matoma, kad išsiskyrė 2 nuomonės: skiriamas pakankamas dėmesys bei skiriamas nepakankamas dėmesys. Didžioji dauguma ekspertų, visgi, mano, kad politikoje pajamų nelygybei skiriamas pakankamas dėmesys, tačiau nors dėmesio ir pakankama, pavyzdžiui, E5 ekspertas mano, kad „*tačiau auganti pajamų nelygybė ir skurdo lygis rodo, kad veiksmingų priemonių kaip kovoti su šiais reiškiniais vis dar nerandama*“. Manytina, kad nors dėmesio yra skiriama nemažai, tačiau jis nėra rezultatyvus. Išsiskiria ir E6 eksperto požiūris, nes nurodoma, kad vertinant pajamų nelygybę daugiausiai dėmesio skiriama skurdžiausiai gyvenantiems asmenims, o turtingiausiajam sluoksniui dėmesio pritrūksta, todėl galima manyti, kad politikoje trūksta kompleksiškesnio požiūrio į pajamų nelygybę.

Teorinėje šio darbo dalyje buvo apžvelgti galimi pajamų nelygybės mažinimo instrumentai, nustatyta, kad bene didžiausius pajėgumus mažinti pajamų nelygybę turi šalių vyriausybės. Atitinkamai ekspertų buvo klausiama: „5. *Kaip manote, kokių priemonių turėtų imtis Vyriausybė siekiant sušvelninti pajamų nelygybę?*“ (žr. 25 lentelę).



25 lentelė. Siūlomos priemonės Vyriausybei siekiant sumažinti pajamų nelygybę

Kategorija	Subkategorija	Pagrindžiantys teiginiai
Vyriausybės priemonės mažinant pajamų nelygybę	Dosnesnis socialinės apsaugos finansavimas	E1: „Kaip jau minėjau, skiriame socialinei apsaugai lėšų du kartus mažiau nei ES šalys vidutiniškai. Tačiau turime spręsti ne tik socialinių išmokų, bet ir paslaugų, kurių labai trūksta, klausimą“; E3: „Manyčiau, kad naujoji XVIII Lietuvos Respublikos Vyriausybė galėtų dar daugiau dėmesio skirti mažiausioms socialinio draudimo garantuojamoms išmokoms, pvz., minimalioms nedarbo ir ligos socialinio draudimo išmokoms. Nors Lietuva dar 1996 m. yra ratifikavusi Europos socialinės chartiją ir jos 12 straipsnį dėl teisės į socialinę apsaugą, tačiau vis dar minimalios ligos ir nedarbo socialinio draudimo išmokos neatitinka Europos socialinės chartijoje nustatytų minimalių reikalavimų mažiausioms išmokoms“; E5: „Didinti socialinės apsaugos finansavimą“; E6: „Pirmiausiai tai didinti finansavimą tokioms sritims kaip socialinė apsauga“.
	Švietimo ir mokslo kokybės gerinimas	E1: „Gerinti švietimo ir mokslo lygį“; E2: „Pirmiausia reikia imtis realių <...> švietimo sistemų pokyčių“.
	Užimtumo didinimas	E1: „<...> skatinti jaunų ir priešpensinio amžiaus asmenų užimtumą“; E2: „Daugeliui žmonių pagrindinis rūpestis yra ne nelygios, o mažos pajamos, kurias būtina kelti ne tik didinant socialines išmokas, o siūlant geresnes darbo vietas ir efektyvesnes perkvalifikavimo programas“; E5: „Skatinti darbo vietų kūrimąsi, užtikrinti patrauklią aplinką užsienio investicijoms“.
	Mokesčių sistemos peržiūra	E1: „<...> peržiūrėti turto ir pajamų mokesčius“; E2: Ekspertas mano, kad pokyčiai turėtų vykti šešėlio mažinimo srityje, turėtų vykti reformos pensijų, mokesčių ir švietimo srityse, be to, turėtų būti nustatytas didesnis perskirstymas; E5: „Mažinti šešėlinę ekonomiką“; E6: „Taip pat peržiūrėti mokestinę sistemą, didinti jos progresyvumą, plėsti mokestinę bazę, mažinti šešėlį“.
	Socialinio draudimo sistemos efektyvinimas	E5: „Siekti kuo platesnės įtraukties į socialinio draudimo sistemą, sutvarkyti „gyvulių ūkį“ (taip užtikrinant socialinio draudimo sistemos finansinį tvarumą ir socialinių išmokų adekvatumą į socialinę riziką patenkantiems asmenims šiuo laikotarpiu, tuo pačiu užtikrinant mažesnę valstybės išlaikytinių skaičių ateityje dėl įgytų teisių socialinio draudimo sistemoje)“
	Visuomenės pritarimas	E4: „Jei visuomenė pritaris tam, kad mokesčių dydis turėtų būti toks, kaip Skandinavijos šalyse, tai gal ir išmokų dydis galėtų būti kitoks. Bet tam turi pritari ir tie, kas dirba, ir tie, kas kuria darbo vietas. Priešingu atveju, jei priemonės bus „nuleidžiamos iš viršaus“, vienareikšmiškai viena visuomenės dalis jausis apvagiama ir ieškos būdų, kaip priemonės apeiti, o kita bus nepatenkinta, nes pajamos nedidės tiek, kiek norisi“.
	Viešojo administravimo sistemos kokybės gerinimas	E6: „Manau, kad šalies viešojo administravimo kokybės gerinimas taip pat prisidėtų prie pajamų nelygybės mažinimo, pirmiausiai, sklandžiau organizuojant ir teikiant paslaugas, gerinant viešojo sektoriaus darbuotojų kompetencijas, identifikuojant visuomenės problemas bei stengiantis jas spręsti“.
	Diskriminacijos naikinimas	E2: Ekspertas mano, kad diskriminaciniai aspektai (lytis, amžius ar tautybė) prisideda prie pajamų nelygybės augimo, todėl būtent šį aspektą reikėtų spręsti.

Šaltinis: sudaryta darbo autorės

Iš pateiktų ekspertų atsakymų išskiriamos 8 priemonės, kurių turėtų imtis Vyriausybė. Dažniausiai skirtingi ekspertai išskyrė dosnesnę socialinės apsaugos finansavimą, mokesčių sistemos peržiūrą, švietimo ir mokslo kokybės gerinimą bei užimtumo didinimą. Identifikuotos ekspertų priemonės iš dalies atitinka teorinėje šio darbo dalyje aptartas akademikų išskiriamas priemones: prie pajamų nelygybės mažinimo ženkliai prisideda kiekvienos šalies politikos tikslai, mokesčių bei išmokų sistemos, siekis didinti asmenų žmogiškąjį kapitalą bei įgūdžius (ypatingai per švietimą), svarbus veiksnys yra ir užimtumas. Išsiskiria keletas įvardintų priemonių: visuomenės pritarimas, viešojo administravimo sistemos kokybės gerinimas bei diskriminacijos naikinimas.

Teorinėje šio darbo dalyje taip pat identifikuota, kad mažinant pajamų nelygybę išryškėja 2 pagrindinės sritys, kurios reikšmingai prisideda prie pajamų nelygybės mažinimo, tai – socialinės apsaugos

politika bei mokesstinė politika. Siekiant išsiaiškinti kuri sritis ir kodėl, pasak ekspertų, yra reikšmingesnė, ekspertams buvo užduotas toks klausimas: „6. Kaip manote, ar socialinės apsaugos politika, ar mokesčių politika reikšmingiau prisideda prie pajamų nelygybės mažinimo šalyje? Pagrįskite.“ (žr. 26 lentelę).

26 lentelė. Socialinės apsaugos ir mokesčių politikos reikšmingumas mažinant pajamų nelygybę

Kategorija	Subkategorija	Pagrindžiantys teiginiai
Socialinės apsaugos ir mokesčių politikos reikšmingumas mažinant pajamų nelygybę	Reikšmingai prisideda abi sritys	E1: „Manyčiau, kad šios abi sritys turi labai svarbią reikšmę pajamų nelygybei <...> Todėl nenorėčiau išskirti vienos iš jų, nes „reikšmingumas“ priklauso ir nuo toje srityje taikomų priemonių apimties ir jų įtakos pajamų nelygybės mažinimui“; E2: „Socialinės apsaugos politikos ir mokesčių politikos suderinimas tarpusavyje siekiant pajamų nelygybės mažinimo šalyje galimai duotų efektyviausius rezultatus, t. y. pajamų surinkimo ir apmokestinimo efektyvumas būtų nukreiptas taikliai paskirstant išmokas, paramą, suteikiant paslaugas tikslinėms asmenų grupėms“; E3: „Manyčiau, kad tik simbiozė tarp socialinės apsaugos politikos ir mokesčių sistemos politikos gali reikšmingai prisidėti prie pajamų nelygybės mažinimo Lietuvoje“; E6: „Manyčiau, kad abi šios sritys prisideda vienodai, kadangi socialinės apsaugos politika rūpinasi asmenimis teikdama išmokas bei paslaugas, mokesstinė aplinka svarbi tiek dėl mokesčių dydžio (įskaitant ir neapmokestinamąjį pajamų dydį), tiek dėl pačio progresyvumo“.
	Reikšmingesnė socialinės apsaugos sritis	E5: „Manyčiau, kad pajamų nelygybės mažinimui reikšmingesnė socialinės apsaugos politika, nes mažiausias pajamas gauna į socialinę riziką patenkantys asmenys: negalios, senatvės, nedarbo, ligos atvejais“.
	Reikšmingai neprisideda nei viena sritis	E4: „Kol šešėlinė veikla bus taip paplitusi, tol nei mokesčių, nei socialinės apsaugos politikos priemonės negalės reikšmingiau prisidėti prie pajamų nelygybės mažinimo“.

Šaltinis: sudaryta darbo autorės

Kaip matoma iš 26-oje lentelėje pateiktos informacijos, ekspertų nuomonės išsiskyrė, nors dauguma ekspertų nurodė, kad prie pajamų nelygybės mažinimo vienodai reikšmingai prisideda tiek socialinės apsaugos politika, tiek mokesčių politika, ekspertas E4 nurodė, kad šiuo metu reikšmingiau neprisideda nei viena iš šių sričių. Apklausti ekspertai priklauso socialinės apsaugos politikos atstovams, tačiau tik vienas iš ekspertų (E5) nurodė, kad ši sritis yra reikšmingesnė.

Teorinėje šio darbo dalyje aptarta, kad Lietuvos viešojo administravimo sistema nuolatos patiria transformacijų, ieškoma geriausių būdų sistemos efektyvinimui, tačiau, kaip ir daugelyje sričių išlieka opių klausimų, į kuriuos verta atkreipti dėmesį. Be to, viešojo sektoriaus organizuojamos bei teikiamos paslaugos paliečia kone kiekvieną Lietuvos gyventoją, o tai susiję su ir su pajamų nelygybės klausimu. Siekiant identifikuoti pagrindines viešojo administravimo sistemos problemas iš šioje srityje dirbančių asmenų pozicijos, ekspertų buvo klausama: „7. Kaip manote, su kokiomis pagrindinėmis problemomis susiduria Lietuvos viešojo administravimo sistema?“ (žr. 27 lentelę).

27 lentelė. Pagrindinės viešojo administravimo sistemos problemos

Kategorija	Subkategorija	Pagrindžiantys teiginiai
Pagrindinės viešojo administravimo	Nepasitikėjimas viešuoju sektoriumi	E3: „<...> tačiau Lietuvoje trūksta pasitikėjimo viešojo administravimo sistema, kas kuria prielaidas nepasitikėti visomis valstybės institucijomis ir menkinti jos naudą visuomenei“; E4: „Viešojo administravimo sistema susiduria visų pirma su nepasitikėjimo ja problema. Kai iš esmės manoma, kad visi dirbantys viešojo administravimo srityje yra nieko neveikiantys išlaikytiniai, nepadės jokie modernios vadybos standartai, kuriuos bandoma įdiegti“; E6:

sistemos problemos		„Manyčiau, kad bene pagrindinė problema yra visuomenės nepasitikėjimas valstybe, viešajame sektoriuje dirbančiais asmenimis, priimamais sprendimais ir kt. Vis dar gajus požiūris, kad dirbantieji viešajame sektoriuje neturi reikiamų kompetencijų, siekia naudoti tik sau ar tam tikroms visuomenės grupėms“.
	Bendradarbiavimo trūkumas	E1: „Pačių gyventojų įtraukimas, gebėjimas atliepti jų interesus ir susitarti tampa vis labiau aktualūs. Todėl, manyčiau, kad Lietuvos viešajame administravime reikia naujų kompetencijų, kurios padėtų įtraukti piliečius į sprendimų priėmimą, kad būtų bendrai kuriamos viešosios paslaugos, kurios užtikrintų atskirų visuomenės grupių interesų suderinimą, o daromi pokyčiai būtų ilgalaikiai“; E2: „<...>stiprinamas dialogas ir konsultacijos su socialiniais partneriais ir pačiais piliečiais“; E5: „Trūksta glaudesnio politikų ir politikų įgyvendinančių institucijų bendradarbiavimo, viešąsias paslaugas teikiančių įstaigų bendradarbiavimo su nevyriausybiniais ir privačiu sektoriumi“; E6: „Taip pat trūksta glaudesnio bendradarbiavimo su kitais sektoriais, t. y. nevyriausybiniais, verslu ar bendruomene“.
	Nepakankamas finansavimas	E5: „Nepakankamai finansuojamas viešasis sektorius“.
	Efektivitymo ir veiksmingumo trūkumas	E1: „<...> priimant sprendimus būtinas sisteminis, strategiškai nuoseklus ir ilgalaikis požiūris, kuris turėtų būti orientuotas į nuolat kintančią situaciją, ateitį. Labai svarbu gebėti matyti visumą, turėti sisteminių požiūrį, objektyvų aplinkos vertinimą, ypatingai skirtingų socialinių grupių“; E2: ekspertas mano, kad vykdydami pokyčius ir reformas turi būti siekiama viešojo valdymo efektyvumo ir veiksmingumo, strateginio mąstymo, kadangi valstybė nuolat susiduria su sudėtingais iššūkiais.; E5: „Biurokratiniai procesai neretai vilkinami. Labiau akcentuojamas kiekybinis, o ne kokybinis problemų sprendimo būdas“.
	Paslaugų gavėjų stigma	E6: „Be to, dalis asmenų gali tyčia nesikreipti išmokų ar paslaugų, kadangi nenori jaustis stigmatizuojami“.
	Visuomenės informatyvumo stoka	E6: „Taip pat įvardinčiau ir tai, kad trūksta informacijos sklaidos, nes neretai gyventojai net nežino kokias paslaugas ar išmokas gali gauti iš valstybės, todėl kyla konfliktai, ypatingai tais atvejais kai gyventojai kreipiasi pavėluotai“.

Šaltinis: sudaryta darbo autorės

Iš pateiktų ekspertų atsakymų išskirta 6 pagrindinės problemos: nepasitikėjimas viešuoju sektoriumi, bendradarbiavimo trūkumas, nepakankamas finansavimas, efektyvumo ir veiksmingumo trūkumas, paslaugų gavėjų stigma bei visuomenės informatyvumo stoka. Visgi, iš pateiktų nuomonių galima išskirti opiausias, tai – nepasitikėjimas viešuoju sektoriumi (įvardijo 3 ekspertai), bendradarbiavimo trūkumas (įvardijo 4 ekspertai) bei efektyvumo ir veiksmingumo trūkumas (įvardijo 3 ekspertai). Nei vienas ekspertas neįvardijo, kad problemų nėra ir nieko keisti nereikia, todėl akivaizdu, kad viešojo administravimo sistema susiduria su iššūkiais ir problemomis.

Aptarus bendrines viešojo administravimo problemas Lietuvoje, ekspertams buvo pateiktas klausimas susijęs su problemomis jų kuruojamose srityse: socialinio draudimo srityje bei pensijų srityje. Akivaizdu, kad šiose srityse susiduriama su paslaugų organizavimo bei teikimo klausimais, todėl ekspertams buvo pateiktas toks klausimas: „8. Įvardinkite, su kokiomis problemomis susiduriama Jūsų kuruojamose srityse, įvertinant tai per paslaugų organizavimo bei teikimo perspektyvą“ (žr. 28 lentelę).

28 lentelė. Pagrindinės identifikuotos problemos socialinio draudimo ir pensijų srityse

Kategorija	Subkategorija	Pagrindžiantys teiginiai
Pagrindinės problemos socialinio draudimo srityje ir pensijų srityje	Kompleksinio vertinimo trūkumas	E1: „Šiuo metu nėra galimybės nustatyti, planuoti ir stebėti konkrečiam asmeniui ir šeimai skirtas visas socialinės apsaugos sistemoje taikomas priemones (skiriamas socialinio draudimo išmokas ir socialinę paramą, teikiamas socialines paslaugas). Sukūrus tokį mechanizmą, būtų sudarytos sąlygos užtikrinti visapusę socialinę apsaugą asmenims, kurie neteko darbo, pragyvenimo pajamų arba kuriems ji labiausiai reikalinga (pensininkams, asmenims su negalia, daugiavaikėms šeimoms ir pan.)“; E2: „Kurujamose srityse dar nėra

vertinant per paslaugų organizavimo ir teikimo perspektyvą		galimybės priimti sprendimus, pasirinkti jų įgyvendinimo struktūras ir procesus, grįstus sumaniais modelio paskaičiavimais bei remiantis savalaikę ir kompleksinę socialinės apsaugos sistemos informacija“.
	Problemų neidentifikuota	E3: „Manyčiau, kad Valstybinio socialinio draudimo fondo valdybos administravimo įstaigos yra atviros ir skaidrios įstaigos, kurios nuolat gerina teikiamų paslaugų kokybę ir prieinamumą įvairiomis šiuolaikinėmis technologinėmis priemonėmis. Didelis dėmesys skiriamas elektroninių paslaugų plėtrai. Šiuo metu veikia 10 Valstybinio socialinio draudimo fondo valdybos administravimo įstaigų, tačiau nuo 2021-07-01 bus įvykdyta administracinė reforma ir liks 4 juridinį statusą turinčios Valstybinio socialinio draudimo fondo valdybos administravimo įstaigos. Tai dar labiau prisidės prie geresnės paslaugų kokybės standarto įgyvendinimo ir efektyvumo užtikrinimo“; E4: „Pensijų apskaičiavimo sąlygos ir jų dydis nelabai siejasi su paslaugų organizavimu ir jų teikimu“; E5: „Pensijų administravimas Lietuvoje veikia pakankamai sklandžiai, paslaugų (pensijų skyrimo, mokėjimo, konsultavimo) teikimas decentralizuotas, žmonėms yra lengvai prieinamas savo gyvenamoje vietovėje, taikomas „vieno langelio“ principas, paslaugos teikiamos ir elektroniniu būdu, užtikrinama galimybė išmokas gauti asmenims patogiu ir priimtinausiu būdu, užtikrinamas ikiteisminis skundų nagrinėjimas. Didelių problemų neįžvelgiu“.
	Covid-19 pandemijos iššūkiai	E6: „Šiuo metu esant Covid-19 pandemijai „Sodroje“ nevyksta „gyvas“ asmenų aptarnavimas, todėl susiduriama su tokiomis problemomis kaip išaugęs skambučių srautas, negalėjimas tiesiogiai atvykus į skyrių pateikti prašymų (pavyzdžiui, skirti išmokų), tačiau sudarytos sąlygos tai atlikti internetu ar telefonu, tačiau tai nėra priimtina visiems paslaugų gavėjams, ypač vyresniems asmenims tai kelia daug nepatogumų, tai įtakoja ir tai, kad jų kompiuterinis raštingumas yra žemas. Taigi, dėl pandemijos šiuo metu išaugęs darbo krūvis specialistams, atitinkamai dėl to sunkiau teikti ir organizuoti paslaugas, ypač tas, kurioms reikia darbuotojų indėlio (nėra pilnai kompiuterizuotos)“.

Šaltinis: sudaryta darbo autorės

Pusė ekspertų nurodė, kad problemų socialinio draudimo ir pensijų srityse, vertinant tai per paslaugų organizavimo ir teikimo perspektyvą, nėra. Netgi, priešingai, E3 ekspertas nurodė, kad „Sodroje“ laukia permainos, kurių dėka paslaugų organizavimas bei teikimas taps dar efektyvesnis. E1 ir E2 ekspertai pateikė nuomonę, kad kuriojose srityse trūksta inovatyvesnių, kompleksiškesnių sprendimų, t. y. būtų naudinga sukurti sistemą, kuri vienyty visas socialinės apsaugos priemones, atitinkamai būtų aiškiau matyti, kokie asmenys kokią pagalbą gauna, todėl būtų galima tam tikriems asmenims skirti daugiau priemonių. E6 ekspertas atskleidė, kad dabartiniu laikotarpiu, esant pandeminei situacijai, „Sodra“ susiduria su iššūkiais, didesniu darbo krūviu, todėl paslaugas organizuoti bei teikti yra sudėtingiau.

Paskutiniuoju ekspertams užduotu klausimu buvo siekiama išsiaiškinti, ar jų nuomone, identifikuotos problemos viešojo administravimo sistemoje bei kuriojose srityse yra susijusios su pajamų nelygybės problema Lietuvoje. Ekspertams buvo užduotas toks klausimas: „9. Jūsų nuomone, ar problemos, kurias identifikuote 7-8 klausimuose, yra susijusios su pajamų nelygybės mastu Lietuvoje? pagrįskite.“ (žr. 29 lentelę).

29 lentelė. Identifikuotų problemų susietumas su pajamų nelygybės mastu Lietuvoje

Kategorija	Subkategorija	Pagrindžiantys teiginiai
Identifikuotų problemų viešojo administravi	Įvardintos problemos nėra susijusios su pajamų nelygybe	E3: „Manyčiau, kad pajamų nelygybės mastas Lietuvoje nėra susijęs su 7-8 klausimuose identifikuotomis problemomis“; E4: „Ne, nemanau, kad nepasitikėjimas viešuoju sektoriumi kaip nors susijęs su pajamų nelygybės mastu“.

mo srityje ir ekspertų kuruojamose srityse susietumas su pajamų nelygybės mastu Lietuvoje	Įvardintos problemos susijusios su pajamų nelygybe	E1: „Įtraukus gyventojus į sprendimų priėmimą ir turint priemones, kurios leistų matyti kiekvieno iš jų realią situaciją, atsirastų galimybė geriau identifikuoti pagrindines pajamų nelygybės problemas ir pasiūlyti geresnius, ilgalaikius jų sprendimo būdus“; E2: „<...> patobulinus atsakymuose į 7-8 klausimus nurodytus procesus ir pasitelkus efektyvius įrankius, tai galėtų prisidėti prie profesionalios pajamų nelygybės identifikavimo ir efektyvesnio priemonių parinkimo pajamų nelygybės mažinimui“.
	Įvardintos problemos galimai ar iš dalies susijusios su pajamų nelygybe	E5: „Turbūt. Dabartinė situacija formuoja neigiamą požiūrį į valdžios institucijas, gyventojų nusivylimą, nes problemos, su kuriomis jie susiduria, sprendžiamos vangiai arba išvis sprendimų neieškoma, prisidengiant tokiu teisiniu reguliavimu ir pan. Taip didinamas žmonių nepasitikėjimas valstybe, aštrinamas socialinės atskirties, „neišklausymo“ jausmas“; E6: „Manau, kad iš dalies susijusios, ypač jei kalbame apie įvairias išmokas ar paslaugas, kuriomis asmenys nepasinaudoja dėl nežinojimo, manau, kad tam tikrais atvejais tai galėtų itin pagerinti gyventojų gyvenimo sąlygas, ypač jei kalbame apie skurdžiausiai gyvenančius asmenis, turinčius prastesnį išsilavinimą ar sveikatos problemų. Glaudesnis bendradarbiavimas su kitais nevalstybiniais sektoriais taip pat galėtų padėti pasiekti geresnių rezultatų keičiant (tobulinant) socialinės apsaugos ar mokesčių politiką aspektus, teikiant paslaugas“.

Šaltinis: sudaryta darbo autorės

Kaip matoma iš 29 lentelės, ekspertų nuomonės išsiskyrė į 3 pozicijas: įvardintos problemos nėra susijusios su pajamų nelygybe, yra susijusios su pajamų nelygybe ir galimai ar iš dalies susijusios su pajamų nelygybe. Akivaizdu, kad ekspertai išskyrė skirtingas problemas ankstesniuose klausimuose, todėl ir čia atsakymai varijuoja. Matoma, kad išskirtos problemos labiau susijusios su pajamų nelygybės problema Lietuvoje, tai tik dar kartą įrodo, kad šis reiškinys yra kompleksiškas ir, kad efektyvi viešojo sektoriaus veikla gali padėti mažinti šį reiškinį ir jo padarinius.

Apibendrinus, ekspertai noriai pasidalino savo įžvalgomis, matoma, kad kiekvienu užduotu klausimu nuomonės skyrėsi, tačiau tuo pačiu ir kai kurių ekspertų sutapo. Įvertinus ekspertų pateiktus atsakymus, matoma, kad ekspertų atsakymai remiasi ne tik asmenine patirtimi (nuomone), tačiau ir mokslinėmis, žiniasklaidos ar oficialių institucijų dokumentų turiniu. Taigi, ne visi ekspertai turėjo savitą nuomonę į kai kuriuos klausimyno klausimus, galimai todėl, kad trūko kompetencijos pateiktiems klausimams atsakyti, taip pat galimai dėl darbo specifikos, susijusios su dokumentų rengimu, pavyzdžiui, keli ekspertai savo atsakymuose naudojo Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos parengtais dokumentais, susijusiais su pajamų nelygybe, todėl galima manyti, kad jie tiesiogiai susiję su pajamų nelygybės reiškinio analizavimu savo darbinėje srityje. Galima išskirti pagrindinius akcentus: visi ekspertai vieningai sutaria, kad pajamų nelygybė Lietuvoje yra opi problema, kurią būtina spręsti; pajamų nelygybės reiškinys itin susijęs su kitais socialiniais reiškiniais: demografinė šalies situacija, nepasitikėjimu valstybei bei verslu, susiklostančia empatija skurdžiau gyvenantiems asmenims, šalies ekonominiu augimu, visuomenės sveikata, visuomenės susiskaldymu bei tvyrančia įtampa, gyvenimo kokybe, švietimu, skurdu bei nusikalstamumu; įvertinus pajamų nelygybę politikos aspektu, matoma, kad ekspertų nuomone, politikoje pajamų nelygybei skiriamas pakankamas dėmesys, tačiau nors dėmesio ir pakankama, jis nėra rezultatyvus. Pagrindinės ekspertų išskirtos priemonės, kurių Vyriausybė turėtų imtis, siekiant sušvelninti pajamų nelygybę Lietuvoje: dosnesnis socialinės apsaugos finansavimas, mokesčių sistemos peržiūra,

švietimo ir mokslo kokybės gerinimas bei užimtumo didinimas; ekspertai išskyrė nemažai viešojo administravimo problemų Lietuvoje, pagrindinės: nepasitikėjimas viešuoju sektoriumi, bendradarbiavimo trūkumas, nepakankamas finansavimas, efektyvumo ir veiksmingumo trūkumas, paslaugų gavėjų stigma bei visuomenės informatyvumo stoka; taip pat išskyrė ir problemas savo kuruojamose srityse, įvertinant tai per paslaugų organizavimo bei teikimo aspektus. Taigi, galima teigti, kad pajamų nelygybė yra opi problema Lietuvoje, kuri susijusi su įvairiomis visuomenės problemomis, tuo pačiu sprendžiant šį klausimą svarbūs politikos ir administravimo aspektai.

#### **4.4. Empirinio tyrimo rezultatų apibendrinimas**

Šio darbo empirinio tyrimo tikslas buvo išanalizuoti pajamų nelygybės mažinimo problemą Lietuvoje politiniu aspektu ir administravimo aspektu. Tyrimo įgyvendinimui buvo numatyta tokie darbo uždaviniai: 1. Išanalizuoti Lietuvos Respublikos vyriausybių programas, siekiant įvertinti pajamų nelygybės mažinimui skirtas priemones; 2. Ištirti ekspertų požiūrį įvertinant pajamų nelygybės mažinimo problemą politiniu bei administravimo požiūriu.

Remiantis pirmuoju empirinės dalies uždaviniu, pirmiausiai buvo atlikta kokybinė dokumentų analizė, kurioje buvo analizuotos Lietuvos Respublikos vyriausybių (nuo 1990 metų iki 2020 metų) programos. Analizė parodė, kad, iš tiesų, pajamų nelygybės klausimui buvo skirta mažai dėmesio, tai įrodo tai, kad pajamų nelygybės reiškinys pirmą kartą paminėtas tik 17-osios Vyriausybės programos nuostatose. Visgi, nuo pat 1-osios Vyriausybės suformavimo, galima įžvelgti nemažai priemonių, kurios skirtos didinti visuomenės pajamas (socialines išmokas ar darbo užmokestį), tuo pačiu siūlomomis priemonėmis siekta įtvirtinti didesnę lygybę pajamų atžvilgiu. Galima išskirti pagrindines priemones: mokesčių politikos atžvilgiu – neapmokestinamojo pajamų dydžio taikymas, pajamų mokesčio progresyvumo taikymas, verslininkystės skatinimas, mokestinių lengvatų teikimas ir tam tikrais atvejais naikinimas; socialinės apsaugos atžvilgiu – gyventojų pajamų kėlimas per indeksavimą, pensijų kėlimą, minimaliojo atlyginimo didinimą, valstybinio socialinio draudimo plėtrą bei išmokų didinimą, pinigines socialines paramos priemones bei priemones, skirtas asmenų užimtumo didinimui.

Remiantis antruoju empirinės dalies uždaviniu, buvo atliktas kokybinis ekspertų interviu, apklausiant Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos Pensijų ir Socialinio draudimo skyrių tarnautojus. Atlikta analizė atskleidė ekspertų požiūrį į pajamų nelygybę tiek per administracinę prizmę, tiek per politinę. Visi ekspertai vieningai sutaria, kad pajamų nelygybė yra opus klausimas Lietuvoje. Aukštą pajamų nelygybės lygį ekspertai sieja su tokiais veiksniais kaip: žemas socialinių išmokų lygis, nepakankama integracija į darbo rinką, mokestinė šalies aplinka, (ne)gebėjimas prisitaikyti prie pokyčių bei globalizacija, demografiniai pokyčiai, kartų požiūrių skirtumai ir visuomenės savimonė, socialinių paslaugų stygius,

švietimo politika, visuomenės sveikatos lygis, šešėlis ir statistikos neatitikimai, uždirbamų pajamų netolygumai ir finansavimo trūkumas. Ekspertai turėjo nemažai pasiūlymų Vyriausybei, kurie atspindi kokių pokyčių reikėtų imtis siekiant sumažinti pajamų nelygybės mastus Lietuvoje, taip pat buvo įvertintas jų požiūris ar politikoje skiriamas pakankamas dėmesys šiam klausimui. Vertinant gautus rezultatus iš administravimo pusės, galima matyti, kad ekspertai daugiau problemų mato viešojo administravimo sistemoje, palyginus su kuruojamomis sritimis. Tam tikrais atvejais ekspertai mano, kad pagerinus paslaugų organizavimo bei teikimo aspektus jų kuruojamose srityse arba bendrai viešojo administravimo sistemos lygmeniu, galima būtų tikėtis ir teigiamo poveikio pajamų nelygybės mažinimo kontekste. Kaip ir minėta, ne visi ekspertai turėjo savitą nuomonę į pateiktus klausimus ir atsakydami į klausimus rėmėsi kitais šaltiniais.

Apibendrinus atliktą empirinį tyrimą, galima daryti prielaidą, kad iki šiol vykdytos politikos intervencijos pajamų nelygybės kontekste nesudarė sėkmingų paskatų šio reiškinio mažinimui, o tai atspindi ir statistika. Akivaizdu, kad vyriausybės programose pateiktos priemonės ne visada būna įgyvendintos, tam gali pritrūkti politinės valios, visuomenės palaikymo, sutarimo su administratoriais. Tai įrodo ir priemonių pasikartojamumas skirtingose vyriausybės programose. Ekspertų požiūriu, 17-oji Vyriausybė skyrė nemažai dėmesio pajamų nelygybės klausimui, naujai suformuota Vyriausybė taip pat turi numačiusi priemonių, skirtų mažinti šį reiškinį. Kokybinė dokumentų analizė atskleidė, kad 17-oji Vyriausybė pirmą kartą šį reiškinį paminėjo savo programoje ir numatė jai spręsti priemonių, taigi, tai atliepia ir ekspertų išreikštą nuomonę. Ekspertų pateikti siūlymai iš dalies atitinka ir kokybinės dokumentų analizės metu išskirtoms priemonėms, kurias galima identifikuoti kaip sprendžiančias pajamų nelygybės problemą Lietuvoje. Nors kokybinės dokumentų analizės metu nebuvo vertinamos priemonės iš administravimo pusės, šis aspektas įvertintas per ekspertų požiūrį, kuris atskleidė, kad viešojo administravimo sistemos efektyvumas gali būti susijęs ir su pajamų nelygybės problema Lietuvoje, vienas iš argumentų yra tai, kad efektyvi ir veiksminga viešojo administravimo sistema geba geriau spręsti socialines problemas, jas identifikuoti ir taip nukreipti tinkamas priemones, kita vertus, efektyvi ir veiksminga viešojo administravimo sistema sudaro prielaidas labiau ja pasitikėti, o tai, pasak ekspertų, viena iš opiausių problemų.

## IŠVADOS

1. Pajamų nelygybė yra kompleksinis reiškinys, kurį galima apibūdinti kaip pajamų skirtumus ekonomikoje tarp gyventojų. Pajamų nelygybę galima išmatuoti ir taip pamatyti jos mastus, tam yra sukurti specialūs rodikliai bei indeksai. Pagrindiniai nustatyti pajamų nelygybę lemiantys veiksniai yra susiję su globalėjančio pasaulio tendencijomis, su investicijomis į žmogiškąjį kapitalą, asmeniniais fiziniais ir protiniais gebėjimais, gyventojų struktūros pokyčiais, užimtumo pokyčiais, vykdoma perskirstymo politika ir kt. Pajamų nelygybę daugiausiai lemia politika ir jos tikslai, akivaizdu, kad daugiausiai įrankių spręsti šią problemą turi šalių vyriausybės.

2. Siekiant sumažinti pajamų nelygybės mastus šalyse, aktualūs tampa politikos ir administravimo aspektai. Norint sumažinti pajamų nelygybės lygį, pirmiausiai, reikalinga į tai orientuota politika, kuri gali pasireikšti kaip perskirstanti, paskirstanti ar reguliuojanti. Viešąjį administravimą galima suvokti kaip sudėtingėjančią viešosios politikos įgyvendinimo sistemą, veikiančią didelę visuomenės dalį. Išskirti viešojo administravimo modeliai bei jų specifika itin susiję su paslaugų teikimu bei organizavimu šalyse, o būtent šie aspektai vertinant iš administravimo perspektyvos yra itin susiję su pajamų nelygybės klausimu.

3. Kokybinė dokumentų analizė atskleidė, kad nuo Lietuvos Nepriklausomybės atkūrimo šalyje formuotų vyriausybių programose, pajamų nelygybės reiškiniui nebuvo skirta itin daug dėmesio. Visgi, galima išskirti pagrindines priemones: mokesčių politikos atžvilgiu – neapmokestinamojo pajamų dydžio bei pajamų mokesčio progresyvumo taikymas, verslininkystės skatinimas, mokestinių lengvatų teikimas; socialinės apsaugos atžvilgiu – gyventojų pajamų kėlimas pasitelkiant indeksavimą, pensijų kėlimą, minimaliojo atlyginimo didinimą, valstybinio socialinio draudimo plėtrą bei išmokų didinimą, piniginės socialinės paramos priemones bei priemones, skirtas asmenų užimtumo didinimui.

4. Aukštą pajamų nelygybės lygį Lietuvoje ekspertai sieja su: žemu socialinių išmokų lygiu, nepakankama asmenų integracija į darbo rinką, mokestine šalies aplinka, menku finansavimu ir kt. Nors politikoje dėmesio pajamų nelygybei pakankama, jis nėra rezultatyvus. Pagrindinės priemonės, kurių Vyriausybė turėtų imtis: dosnesnis socialinės apsaugos finansavimas, mokesčių sistemos peržiūra, švietimo ir mokslo kokybės gerinimas bei užimtumo didinimas. Identifikuotos problemos viešojo administravimo srityje: nepasitikėjimas viešuoju sektoriumi, bendradarbiavimo trūkumas, nepakankamas finansavimas, efektyvumo ir veiksmingumo trūkumas ir kt.



## REKOMENDACIJOS

### *Lietuvoje politiką formuojančioms institucijoms:*

1. Atsižvelgiant į aukštą pajamų nelygybės lygį Lietuvoje, rekomenduojama didinti investicijas į švietimą ir įgūdžius, kadangi tai ilgojoje perspektyvoje prisidėtų prie darbo užmokesčių atotrūkių mažinimo, tuo pačiu prisidėtų prie lygesnių galimybių kūrimo neatsižvelgiant į socialinę kilmę.
2. Atsižvelgiant į tai, kad Lietuvoje vartojimo mokesčiai yra regresiniai bei yra vieni didžiausių Europos Sąjungoje, rekomenduojama juos mažinti arba teikti lengvatas skurdžiausiai gyvenantiems gyventojams, kadangi mažai pajamų turintys asmenys didžiąją dalį savo pajamų išleidžia einamajam vartojimui (būtiniams reikmėms), todėl jie sumoka santykinai daugiau mokesčių, lyginant su aukštesnes pajamas turinčiais asmenimis.
3. Rekomenduojama peržiūrėti mokestinę šalies sistemą ir vykdyti pokyčius, ypač įvertinant apmokestinamosios bazės plėtimą, neapmokestinamojo pajamų dydžio didinimą, mokesčių progresyvumo didinimą bei įmokų „lubų“ atsisakymo klausimus.
4. Atsižvelgiant į tai, kad Lietuvoje socialinei apsaugai skiriama dvigubai mažiau lėšų nuo BVP negu Europos Sąjungos vidurkis, rekomenduojama didinti šios srities finansavimą, tai galėtų paskatinti didinti įvairias socialines išmokas, ypač minimaliausias, plėsti darbo rinkos politikos priemonių, skirtų didinti užimtumą, spektrą.
5. Rekomenduojama socialinės apsaugos srityje sukurti bendrą duomenų bazę, kurioje atsispindėtų visos teikiamos socialinės apsaugos srities paslaugos konkrečioms asmenims, tokiu būdu būtų galima įvertinti visų paslaugų poveikį, kiekį, skirti kitokios rūšies paslaugas.
6. Rekomenduojama plėsti socialinių paslaugų tinklą, gerinti šių paslaugų efektyvumą tiek organizuojant, tiek teikiant paslaugas, kadangi asmenys gavę tinkamai nukreiptas bei kokybiškas socialines paslaugas galėtų lengviau integruotis į visuomenę ir tuo pačiu įsilieti į darbo rinką.
7. Rekomenduojama didinti visuomenės įtraukimą į sprendimų priėmimo procesą, skatinant bendruomeniškumą, rengiant viešąsias konsultacijas ir pan. taip siekiant geriau išsiaiškinti visuomenės poreikius ir taikliau sprendžiant kylančias problemas.

### *Lietuvoje politiką įgyvendinančioms institucijoms:*

8. Atsižvelgiant į tai, kad vyrauja aukštas nepasitikėjimas viešoju sektoriumi, rekomenduojama didinti sistemos patrauklumą bei skaidrumą, skatinant visuomenės pasitikėjimą, pasitelkus visuomenės informavimo priemones teikti gyventojams informaciją apie konkrečių įstaigų nuveiktus darbus, tikslus ir t.t. Tuo pačiu rekomenduojama didinti gyventojų informuotumą dėl

viešojo administravimo sistemos teikiamų paslaugų, ypač šviesti asmenis, kurie neturi prieigos prie internete esančios informacijos pasinaudojus visuomenės informavimo priemonėmis.

## LITERATŪROS SĄRAŠAS

1. Aiduktaitė, Jolanta, Natalija Bogdanova, ir Arvydas Guogis. 2012. *Gerovės valstybės kūrimas Lietuvoje: mitas ar realybė?* Vilnius: Lietuvos socialinių tyrimų centras.
2. Atkinson, B. Anthony. 2015. *Inequality: what can be done?* London: Harward University press.  
<http://www.acarindex.com/dosyalar/kitap/acarindex-1436513133.pdf>
3. Bitinas, Audrius, Arvydas Guogis, Liudmila Migun, ir Greta Važgytė. 2010. „Socialinių paslaugų administravimo tobulinimas Lietuvos savivaldybėse: Vilniaus ir Varėnos rajonų atvejų tyrimai“. *Socialinis darbas* 9(1): 18-26.  
[https://www.researchgate.net/publication/261402888\\_SOCIALINIU\\_PASLAUGU\\_ADMINISTR  
AVIMO\\_TOBULINIMAS\\_LIETUVOS\\_SAVIVALDYBESE\\_VILNIAUS\\_IR\\_VARENOS\\_RAJ  
ONU\\_ATVEJU\\_TYRIMAI](https://www.researchgate.net/publication/261402888_SOCIALINIU_PASLAUGU_ADMINISTRAVIMO_TOBULINIMAS_LIETUVOS_SAVIVALDYBESE_VILNIAUS_IR_VARENOS_RAJONU_ATVEJU_TYRIMAI)
4. Blažienė, Inga, ir Rasa Zabarauskaitė. 2011. „Gyventojų pajamos ir jų nelygybė Lietuvoje“. Iš *Socialinė raida ir politika*, Algis Šileika, Boguslavas Gruževskis, Inga Blažienė, Rasa Zabarauskaitė, Laima Okunevičiūtė Neverauskienė, Genovaitė Dambrauskienė, Laimutė Žalimienė, Teodoras Medaiskis, 92-123. Vilnius: Lietuvos socialinių tyrimų centro Darbo ir socialinių tyrimų institutas.
5. Čiegis, Remigijus, ir Aidas Dilius. 2015. „Pajamų nelygybės poveikio darniam ekonomikos augimui vertinimas“. Iš *Darnaus vystymosi problemos ir jų sprendimai Lietuvoje*, 9-51. Vilniaus universitetas, Aleksandro Stulginskio universitetas.  
[http://www.knf.vu.lt/dokumentai/failai/soctyri/Monografija\\_Darnaus\\_vystymosi\\_problemos\\_ir\\_ju  
\\_sprendimai\\_Lietuvoje.pdf](http://www.knf.vu.lt/dokumentai/failai/soctyri/Monografija_Darnaus_vystymosi_problemos_ir_ju_sprendimai_Lietuvoje.pdf)
6. Čiulevičius, Jonas, ir Vida Čiulevičienė. 2008. „Lietuvos gyventojų ekonominė nelygybė ir jos įvertinimo tobulinimas“. *Vadybos mokslas ir studijos - kaimo verslų ir jų infrastruktūros plėtrai = Management theory and studies for rural business and infrastructure development: mokslo darbai* 12(1): 46-53. <https://www.vdu.lt/cris/handle/20.500.12259/80517?mode=full>
7. Dabla-Norris, Era, Frantisek Ricka, Nujin Suphaphiphat, ir Evridiki Tsounta. 2015. *Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective*. International monetary fund.  
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2015/sdn1513.pdf>
8. Davulis, Gediminas. 2009. *Ekonomikos teorija*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas.
9. Devereux, Stephen, ir Rachel Sabates-Wheeler. 2004. *Transformative social protection*. Brighton: Institute of Development Studies.  
[https://www.unicef.org/socialpolicy/files/Transformative\\_Social\\_Protection.pdf](https://www.unicef.org/socialpolicy/files/Transformative_Social_Protection.pdf)

10. Dilius, Aidas. 2017. „Pajamų nelygybės poveikio ekonomikos augimui vertinimas Europos Sąjungos šalių grupėse“. Daktaro disertacija, Šiaulių universitetas.  
<http://gs.elaba.lt/object/elaba:26200419/26200419.pdf>
11. Domarkas, Vladislavas, ir Vita Juknevičienė. 2007. „Viešojo administravimo paradigmos kaitos iššūkiai šio sektoriaus žmogiškųjų išteklių raidai“. *Viešoji politika ir administravimas* 19: 25-32.  
<https://repository.mruni.eu/handle/007/12767?locale-attribute=lt>
12. Domarkas, Vladislavas. 2004. „Naujieji viešojo administravimo raidos akcentai“. *Viešoji politika ir administravimas* 7: 7-15. [https://www.mruni.eu/upload/iblock/779/1\\_v.domarkas.pdf](https://www.mruni.eu/upload/iblock/779/1_v.domarkas.pdf)
13. Dromantienė, Leta. 2008. *Socialinės Europos kūrimas*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas.  
<https://repository.mruni.eu/bitstream/handle/007/16913/9789955190806.pdf?sequence=1>
14. Esping-Andersen, Gosta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press. <https://lanekenworthy.files.wordpress.com/2017/03/reading-espingandersen1990pp9to78.pdf>
15. European Commission. 2017a. *That makes a fair society?: Insights and evidence*. Joint research center. <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/eur-scientific-and-technical-research-reports/what-makes-fair-society-insights-and-evidence>
16. Europos Komisija. 2017b. *Europos semestro teminė informacijos suvestinė: Nelygybės šalinimas*.  
[https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file\\_import/european-semester\\_thematic-factsheet\\_addressing-inequalities\\_lt.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_addressing-inequalities_lt.pdf)
17. Gaižauskaitė, Inga, ir Natalija Valavičienė. 2016. *Socialinių tyrimų metodai: kokybinis interviu. Vadovėlis*. Vilnius: MRU.
18. Guogis, Arvydas, ir Adomas Vincas Rakšnys. 2014. „Viešojo administravimo modelių vystymosi perspektyvos modernizmo ir postmodernizmo idėjų šviesoje“. *Tiltai* 2: 19-33.  
[http://journals.ku.lt/index.php/tiltai/article/view/844/pdf\\_1](http://journals.ku.lt/index.php/tiltai/article/view/844/pdf_1)
19. Guogis, Arvydas, ir Aušra Šilinskytė. 2013. „„Naujasis viešasis valdymas“ kaip pilietinė vertybė: Lietuvos bendruomenių aktyvumo atvejis“. *Tiltai* 1: 27-37.  
[https://www.researchgate.net/publication/261728447\\_Naujasis\\_viesasis\\_valdymas\\_kaip\\_pilietine\\_vertybe\\_Lietuvos\\_bendruomeniu\\_aktyvumo\\_atvejis](https://www.researchgate.net/publication/261728447_Naujasis_viesasis_valdymas_kaip_pilietine_vertybe_Lietuvos_bendruomeniu_aktyvumo_atvejis)
20. Guogis, Arvydas, ir Boguslavas Gruževskis. 2010. „Ar reikia kitokio Lietuvos visuomenės raidos modelio?“ *Socialinių mokslų studijos* 3 (7): 19-35  
<https://www.mruni.eu/upload/iblock/f57/2guogis.%20gruzevskis.pdf>

21. Guogis, Arvydas, ir Dangis Gudelis. 2003. „Naujosios viešosios vadybos taikymo teoriniai ir praktiniai aspektai“. *Viešoji politika ir administravimas* 4: 26-34. <https://repository.mruni.eu/handle/007/13847?locale-attribute=lt>
22. Guogis, Arvydas. 2008. „Dėl Lietuvos socialinės apsaugos sampratos“. *Socialinis darbas* 7 (2): 26-33. [https://www.mruni.eu/upload/iblock/6a5/3\\_guogis.pdf](https://www.mruni.eu/upload/iblock/6a5/3_guogis.pdf)
23. Guogis, Arvydas. 2011. „Pažangaus Gerovės normatyvinio modelio paieškos Europos ir Lietuvos kontekste“. *Filosofija. Sociologija* 22(4): 365-372. <https://www.lituanistika.lt/content/36988>
24. Guogis, Arvydas. 2012. „Palyginamoji gerovės modelių ir socialinio administravimo analizė“. *Tiltai* 1: 31-44. <http://journals.ku.lt/index.php/tiltai/article/view/389>
25. Ivaškaitė-Tamošiūnė, Vigintė. 2013. „Pajamų perskirstymas formuojantis gerovės kapitalizmui Lietuvoje“. Daktaro disertacija, Vilniaus universitetas. <https://epublications.vu.lt/object/elaba:1923438/1923438.pdf>
26. Ivaškaitė-Tamošiūnė, Vigintė. 2015. „Socialinių išmokų ir mokesčių vaidmuo mažinant pajamų nelygybę Lietuvoje 2005-2011 metais“. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos* 1 (36): 19-31. <http://gs.elaba.lt/object/elaba:18882970/>
27. Juralevičienė, Jolanta, ir Edita Galvanauskaitė. 2007. „Teoriniai ir praktiniai viešojo administravimo politizacijos aspektai“. *Viešoji politika ir administravimas* 19: 98-108. <https://repository.mruni.eu/handle/007/12781?show=full>
28. Kaasa, Anneli. 2005. *Factors of income inequality and their influence mechanisms: a theoretical overview*. Tartu: Tartu University Press. <https://majandus.ut.ee/sites/default/files/mtk/RePEc/mtk/febpdf/febawb40.pdf>
29. Kardelis, Kęstutis. 2016. *Mokslinių tyrimų metodologija ir metodai. Edukologija ir kiti socialiniai mokslai. Vadovėlis*. Vilnius: Mokslo ir enciklopedijų leidybos centras.
30. Keeley, Brian. 2015. *Income Inequality: The Gap between Rich and Poor, OECD Insights*. Paris: OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264246010-en>
31. Korpi, Walter, ir Joachim Palme. 1998. „The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality and Poverty in the Western Countries“. *American sociological Review* 63(5): 1-56. [https://www.researchgate.net/publication/242158416\\_The\\_Paradox\\_of\\_Redistribution\\_and\\_Strategies\\_of\\_Equality\\_Welfare\\_State\\_Institutions\\_Inequality\\_and\\_Poverty\\_in\\_the\\_Western\\_Countries](https://www.researchgate.net/publication/242158416_The_Paradox_of_Redistribution_and_Strategies_of_Equality_Welfare_State_Institutions_Inequality_and_Poverty_in_the_Western_Countries)
32. Leonavičius, Vylius, Zenonas Norkus, ir Artūras Tereškinas. 2005. *Sociologijos teorijos*. Kaunas: Vytauto Didžiojo universitetas.

33. Lietuvos statistikos departamentas. 2015. *Pajamų ir gyvenimo sąlygų statistinio tyrimo metodika*  
[https://osp.stat.gov.lt/documents/10180/559099/ES\\_PGS\\_tyrimo\\_metodika20100929.pdf](https://osp.stat.gov.lt/documents/10180/559099/ES_PGS_tyrimo_metodika20100929.pdf)
34. Nakrošis, Vitalis. 2011. „Viešojo valdymo reformos Lietuvoje: kodėl ir kuo reikia pakeisti naująją viešąją vadybą?“ *Politologija* 61(1): 65-98.  
<https://www.zurnalai.vu.lt/politologija/article/view/8283>
35. Papirtis, Leonas Virginijus, ir Audrius Bitinas. 2010. „Socialinio teisingumo įgyvendinimo problematika finansuojant socialinės saugos sistemą“. *Socialinių mokslų studijos* 3(7): 37–58.  
<https://www.mruni.eu/upload/iblock/9ba/3papirtis,%20bitinas.pdf>
36. Raipa, Alvydas, Vainius Smalskys, Vidmantė Giedraitytė, ir Saulius Nefas. 2016. *Šiuolaikinio viešojo administravimo pagrindai: vadovėlis*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas.
37. Raipa, Alvydas. 2002. „Viešoji politika ir viešasis administravimas: raida, struktūra ir sąveika“. *Viešoji politika ir administravimas* 2:11-20. <https://www3.mruni.eu/ojs/public-policy-and-administration/article/download/2543/2350>
38. Rakauskienė, Ona, Gražina, Stasys Puškorius, Aistė Diržytė, Vaida Servetkienė, Eglė Krinickienė, Ilona Bartuševičienė, Lina Volodzkienė, ir Vanda Juršėnienė. 2017. *Socialinė ekonominė nelygybė Lietuvoje: mokslo studija*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas.
39. Skučienė, Daiva, ir Ginatrė Kaminaitė. 2017. „Pajamų nelygybės reikšmės ir patirtys kasdieniniame gyvenime“. *Socialinis darbas* 15(2): 101-114.  
<https://repository.mruni.eu/handle/007/15107>
40. Skučienė, Daiva. 2008. „Pajamų nelygybė Lietuvoje“. *Filosofija, Sociologija*, 4: 22-33. Sociology Source Ultimate, EBSCOhost.
41. Smalskys, Vainius. 2005. „Gerovės valstybės“ ir socialinės viešosios politikos krypčių teoriniai aspektai“. *Viešoji politika ir administravimas* 11: 86-94.  
[https://www.mruni.eu/upload/iblock/ceb/9\\_v.smalskys.pdf](https://www.mruni.eu/upload/iblock/ceb/9_v.smalskys.pdf)
42. Stiglitz, E. Joseph. 2014. „The Price of Inequality: How Today’s Divided Society Endangers our Future“. *Pontifical Academy of Sciences, Extra Series* 41: 1-21.  
<http://www.pas.va/content/dam/accademia/pdf/es41/es41-stiglitz.pdf>
43. Svirbutaitė-Krutkienė, Giedrė, ir Raimundas Dužinskas. 2018. „Pokomunistinių valstybių socialiniai modeliai“. *Socialinis ugdymas* 50(3): 6-22.  
<http://socialinisugdymas.leu.lt/index.php/socialinisugdymas/article/view/244>

44. Šamanskas, Sigitas. 2016. „Valstybinis ekonomikos politikos reguliavimas kaip visuomenės socialinių – ekonominių interesų garantija“. *Mokslo taikomieji tyrimai Lietuvos kolegijose* 12: 45-52. <http://ojs.kaunokolegija.lt/index.php/mttlk/article/viewFile/107/113>
45. Tidikis, Rimantas. 2003. *Socialinių mokslų tyrimų metodologija*. Lietuvos teisės universitetas: Vilnius.
46. Tonkūnaitė-Thiemann, Agnė. 2013. „Socialinės nelygybės profiliai Rytų ir Vidurio Europos valstybėse“. Daktaro disertacija, Vilniaus universitetas. [http://vddb.library.lt/skaitykla.mruni.eu/obj/LT-eLABa-0001:E.02~2013~D\\_20130416\\_131319-80479](http://vddb.library.lt/skaitykla.mruni.eu/obj/LT-eLABa-0001:E.02~2013~D_20130416_131319-80479)
47. Urbanovič, Jolanta, Mantas Bileišis, Vainius Smalskys, Dangis Gudelis, B.Guy Peters, Andrius Stasiukynas, Barbara Stankevič, ir Michel.S. de Vries. 2015. *Viešojo administravimo teorijos: vadovėlis*. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto leidykla.
48. Urvikis, Marius. 2016. „Vietos savivaldos institucijų organizuojamų viešųjų paslaugų sistemos tobulinimas“. Daktaro disertacija, Mykolo Romerio universitetas. <https://vb.mruni.eu/object/elaba:15504517/15504517.pdf>
49. Wang, Chen, ir Koen Caminada. 2011. „Disentangling income inequality and the redistributive effect of social transfers and taxes in 36 LIS countries“. *Department of Economics Research Memorandum*: 1-53. [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1909941](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1909941)
50. Ward, Terry, Orsolya Lelkes, Holly Sutherland, ir István György Tóth. 2009. *European inequalities: Social inclusion and income distribution in the European Union*. Budapest: TARKI. <http://old.tarki.hu/adatbank-h/kutjel/pdf/b251.pdf>
51. Zabarauskaitė, Rasa, ir Inga Blažienė. 2012. „Gyventojų pajamų nelygybė ekonominių ciklų kontekste“. *Verslas: teorija ir praktika* 13 (2): 107-115. <https://btp.press.vgtu.lt/article/14322>

#### ***Nacionaliniai teisės aktai:***

52. „Lietuvos Respublikos sveikatos draudimo įstatymas, 1996/ Nr. I-1343“. TAR. Žiūrėta 2020 m. spalio 17 d. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.94F6B680E8B8/asr>
53. „Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas, 1999/Nr. VIII-1234“. TAR. Žiūrėta 2020 m. lapkričio 20 d. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.0BDFFD850A66/asr>
54. Lietuvos Respublikos Vyriausybė. 2020. „Lietuvos Respublikos vyriausybių programos po 1990 m.“. Žiūrėta 2020 gruodžio 2 d. <https://lr.v.lt/lt/aktuali-informacija/apie-vyriausybe/ankstesnes-vyriausybes/po-1990-metu>

***Kiti šaltiniai:***

55. Eurostat. 2020. „Income quintile share ratio S80/S20 for disposable income by sex and age group - EU-SILC survey“. Žiūrėta 2020 spalio 2 d.  
[http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc\\_di11&lang=EN](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_di11&lang=EN)
56. Eurostat. 2020. „People at risk of poverty or social exclusion by age and sex“. Žiūrėta 2020 spalio 2 d. <https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>
57. Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija. 2014. „Pristatytas naujas Lietuvos paslaugų katalogas“. Žiūrėta 2020 m. gruodžio 16 d. <https://vrm.lrv.lt/lt/naujienos/pristatytas-naujas-lietuvos-paslaugu-katalogas>
58. Rūta Vainienė. „Pajamos“ *Verslo žinios*, 2020. Žiūrėta 2020 m. spalio 2 d.  
<http://zodynas.vz.lt/Pajamos>



## SANTRAUKA

**Magistro baigiamojo darbo tema** – Pajamų nelygybės mažinimo problema politikos ir administravimo požiūriu Lietuvoje. Tema aktuali, kadangi pajamų nelygybė Lietuvoje yra itin opi problema, eilę metų pajamų nelygybės lygis išlieka vienas didžiausių Europos Sąjungoje. Siekiant sumažinti pajamų nelygybės mastą, aktualūs tampa politikos ir administravimo aspektai, nes, reikalinga į tai orientuota politika bei viešojo administravimo sistema, kuri susijusi su efektyvių paslaugų teikimu bei organizavimu. Pajamų nelygybė kaip daugiadimensinis reiškinys tyrinėtas daugelio mokslininkų, tačiau politiniu ir administraciniu lygmeniu šio reiškinio mažinimas tyrinėtas tik iš dalies, todėl svarbu išsiaiškinti, kaip efektyviau būtų galima nukreipti politines bei administracines priemones, kita vertus, svarbu pamatyti praktiškai, kokie veiksniai šiuo metu sąlygoja tokį pajamų nelygybės mastą Lietuvoje.

Darbo problemą galima apibūdinti šiuo klausimu: kokiomis politinėmis ir administracinėmis priemonėmis įmanoma sušvelninti pajamų nelygybės mastą Lietuvoje? Darbo tikslas yra išanalizuoti pajamų nelygybės mažinimo problemą politiniu bei administraciniu požiūriu Lietuvoje. Tikslui pasiekti iškelti tokie darbo uždaviniai: 1. Remiantis moksliniais šaltiniais išanalizuoti pajamų nelygybės sampratą, matavimo būdus, pajamų nelygybę lemiančius veiksnius bei galimus pajamų nelygybės mažinimo instrumentus; 2. Teoriškai išanalizuoti politinį bei administracinį vaidmenį mažinant pajamų nelygybę; 3. Ištirti Lietuvoje taikomas priemones siekiant mažinti pajamų nelygybės reiškinį; 4. Ištirti ekspertų požiūrį įvertinant pajamų nelygybės mažinimo problemą politiniu bei administraciniu požiūriu.

Darbe naudoti šie metodai: mokslinės literatūros analizė, teisės aktų analizė, sisteminimas, lyginimas, kokybinė dokumentų analizė (nagrinėtos Lietuvos Respublikos vyriausybės programinės nuostatos) bei kokybinis ekspertų interviu (apklausti Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerijos tarnautojai). Analizė atskleidė, kad pajamų nelygybė yra kompleksinis reiškinys ir nėra vieno būdo jam sumažinti. Nors Lietuvoje pajamų nelygybei skiriama nemažai dėmesio, tačiau priemonės mažinant šį reiškinį nėra veiksmingos. Politikoje trūksta aiškesnių gairių, tuo tarpu administravimo srityje vis dar matyti opių problemų, kurios trukdo sistemai veikti efektyviai.

Magistro baigiamąjį darbą sudaro: įvadas, teorinė darbo dalis (2 skyriai), teorinės dalies apibendrinimas ir prielaidos tyrimui, metodologinė dalis, empirinė dalis, išvados, rekomendacijos, literatūros sąrašas ir priedai.

**Raktiniai žodžiai:** pajamų nelygybė, pajamų nelygybės mažinimas, politika, administravimas.

## SUMMARY

**Topic of Master's Thesis** – The Problem of Reducing Income Inequality in Lithuania from Political and Administrative Perspective. The topic is relevant because income inequality in Lithuania is a sore problem, for a number of years income inequality in Lithuania remains one of the highest in the European Union. In order to reduce the scale of income inequality, aspects of politics and administration becomes relevant, as a policy-oriented and a system of public administration that relates to the provision and organization of effective services is needed. Income inequality has been studied by many scholars as a multidimensional phenomenon, however, at the political and administrative levels the reduction of this phenomenon was studied only partially. It is important to ascertain how political and administrative measures could be targeted more effectively, on the other hand it is important to practically clarify what are the factors, that currently determines such an extent level of income inequality in Lithuania.

Problem of the thesis can be described with this question: what political and administrative measures could possibly reduce the extent of income inequality in Lithuania? The aim of this work is to analyze the problem of income inequality from the political and administrative point of view in Lithuania. In order to achieve the goal, following tasks have been set: 1. To analyze the concept of income inequality, methods of measurement, factors that determine income inequality and possible tools for reducing income inequality based on scientific sources; 2. To analyze theoretically the political and administrative role in reducing the income inequality; 3. To study the measures applied in Lithuania of reducing the phenomenon of income inequality; 4. To study the attitude of experts in assessing the problem of reducing income inequality from the political and administrative point of view. Following methods were used: analysis of scientific literature, analysis of legislation, systematization, comparison, qualitative analysis of documents (the Programme provisions of the Government of the Republic of Lithuania were examined) and qualitative interview of the experts (employees of the Ministry of Social Security and Labour of the Republic of Lithuania were interviewed). The analysis revealed that income inequality is a composite phenomenon and there is no single way to reduce it. Although income inequality is gaining more attention in Lithuania, the measures that are used to decrease it are ineffective. There is a lack of clear guidelines in the politics, whereas there are serious problems in the administrative sector, which interfere with the efficient operation of the system.

Master's Thesis consists of: introduction, theoretical part of thesis (2 chapters), summary of theoretical part and assumptions for the research, methodological section, the empirical section, conclusions, recommendations, bibliography and appendices.

**Keywords:** income inequality, reduction of income inequality, politics, policy, administration.

# **PRIEDAI**

**Klausimynas ekspertams**

1. 2020 m. Eurostat duomenimis, 2019 m. 20 proc. turtingiausių žmonių pajamos Lietuvoje buvo 6,44 karto didesnės nei 20 proc. neturtingiausių žmonių (palyginimui Europos Sąjungos vidurkis siekė 4,99 karto). Kaip manote, kas sąlygoja tokį pajamų nelygybės paplitimą Lietuvoje?
2. Kaip manote, kokius kitus socialinius reiškinius paveikia pajamų nelygybė Lietuvoje?
3. Kaip manote, ar Jūsų kuruojama sritis prisideda prie pajamų nelygybės mažinimo šalyje? Pagrįskite.
4. Kaip manote, ar politikoje pakankamai dėmesio skiriama pajamų nelygybės reiškiniui? Pagrįskite.
5. Kaip manote, kokių priemonių turėtų imtis Vyriausybė siekiant sušvelninti pajamų nelygybę?
6. Kaip manote, ar socialinės apsaugos politika, ar mokesčių politika reikšmingiau prisideda prie pajamų nelygybės mažinimo šalyje? Pagrįskite.
7. Kaip manote, su kokiomis pagrindinėmis problemomis susiduria Lietuvos viešojo administravimo sistema?
8. Įvardinkite, su kokiomis problemomis susiduriama Jūsų kuruojamose srityse, įvertinant tai per paslaugų organizavimo bei teikimo perspektyvą.
9. Jūsų nuomone, ar problemos, kurias identifikavote 7-8 klausimuose, yra susijusios su pajamų nelygybės mastu Lietuvoje? pagrįskite.

## E1 eksperto atsakymai

1. Pajamų nelygybės problema Lietuvoje yra glaudžiai susijusi su skurdo ir atskirties problematika. Lietuvos statistikos departamento duomenimis 2019 metais apie 576 tūkst. šalies gyventojų gyveno žemiau skurdo rizikos ribos. Dauguma gyventojų, gyvenančių žemiau skurdo rizikos ribos, nedirbo ir jų pagrindinis pajamų šaltinis buvo socialinės išmokos ir išmokos senatvėje. Todėl galima teigti, jog vienos iš pagrindinių pajamų nelygybės ir skurdo priežasčių Lietuvoje yra nepakankama skurdžiausiai gyvenančių asmenų integracija į darbo rinką bei nepakankamai adekvačios socialinės išmokos ir jų aprėptis.

Taip pat viena iš pajamų nelygybės paplitimo priežasčių yra finansavimo trūkumas. Mes skiriame dvigubai mažiau lėšų socialinei apsaugai nuo BVP negu ES vidurkis. Taip pat neturime pamiršti, kad socialinė apsauga yra ne vien tik išmokos, tai yra ir paslaugos, kurių labai trūksta.

2. Pajamų nelygybė, mano manymu, sąlygoja skurdo augimą, turi didelės įtakos švietimui, išsilavinimui, nusikalstamumui, demografijai ir tiesiog žmogaus gyvenimo kokybei.

3. Dirbu socialinio draudimo srityje ir čia taip pat reikalingos tam tikros permainos, kurios padėtų mažinti pajamų nelygybę tarp socialinio draudimo išmokų gavėjų. Pavyzdžiui, 2020 m. liepos mėn. duomenimis net 24 proc. nedarbo socialinio draudimo išmokų gavėjų gavo išmokas mažesnes nei MVPD, t.y. mokamos socialinio draudimo išmokos nepatenkino minimalių šių asmenų vartojimo poreikių. Todėl būtina spręsti minimalių socialinių išmokų didinimo klausimą, ieškoti papildomų jų finansavimo lėšų šaltinių.

4. Eilę metų pajamų nelygybė Lietuvoje yra viena didžiausių ES ir ši situacija beveik negerėja. Skiriamas nepakankamas finansavimas socialinės atskirties ir užimtumo problemoms spręsti. Trūksta kompleksškumo derinant socialinės apsaugos sistemą su mokesčių sistema.

5. Kaip jau minėjau, skiriame socialinei apsaugai lėšų du kartus mažiau nei ES šalys vidutiniškai. Tačiau turime spręsti ne tik socialinių išmokų, bet ir paslaugų, kurių labai trūksta, klausimą. Gerinti švietimo ir mokslo lygį, skatinti jaunų ir priešpensinio amžiaus asmenų užimtumą, peržiūrėti turto ir pajamų mokesčius. Gerą rezultatą galime pasiekti tik kompleksiskai, peržiūrėdami visas sritis (socialinė apsauga, švietimas ir mokslas, verslo aplinka, mokesčiai, darbo rinka ir t. t.).

6. Manychiau, kad šios abi sritys turi labai svarbią reikšmę pajamų nelygybei. Socialinė apsauga labai svarbi užtikrinant mokamų išmokų adekvatumą ir pakankamumą. Tuo tarpu mokesčių pagalba surenkame lėšas, reikalingas socialinei apsaugai finansuoti. Todėl nenorėčiau išskirti vienos iš jų, nes „reikšmingumas“ priklauso ir nuo toje srityje taikomų priemonių apimties ir jų įtakos pajamų nelygybės mažinimui.

7. Viešajame valdyme priimami sprendimai turi skirtingą poveikį skirtingoms asmenų grupėms – vieniems jie gali būti naudingi, kitus - riboti. Todėl priimant sprendimus būtinas sisteminis, strategiškai nuoseklus ir ilgalaikis požiūris, kuris turėtų būti orientuotas į nuolat kintančią situaciją, ateitį. Labai svarbu gebėti matyti visumą, turėti sisteminį požiūrį, objektyvų aplinkos vertinimą, ypatingai skirtingų socialinių grupių. Pačių gyventojų įtraukimas, gebėjimas atliepti jų interesus ir susitarti tampa vis labiau aktualūs. Todėl, manychiau, kad Lietuvos viešajame administravime reikia naujų kompetencijų, kurios padėtų įtraukti piliečius į sprendimų priėmimą, kad būtų bendrai kuriamos viešosios paslaugos, kurios užtikrintų atskirų visuomenės grupių interesų suderinimą, o daromi pokyčiai būtų ilgalaikiai.

8. Šiuo metu nėra galimybę nustatyti, planuoti ir stebėti konkrečiam asmeniui ir šeimai skirtas visas socialinės apsaugos sistemoje taikomas priemonės (skiriamas socialinio draudimo išmokas ir socialinę paramą, teikiamas socialines paslaugas). Sukūrus tokį mechanizmą, būtų sudarytos sąlygos užtikrinti visapusę socialinę apsaugą asmenims, kurie neteko darbo, pragyvenimo pajamų arba kuriems ji labiausiai reikalinga (pensininkams, asmenims su negalia, daugiavaikėms šeimoms ir pan.).

9. Įtraukus gyventojus į sprendimų priėmimą ir turint priemones, kurios leistų matyti kiekvieno iš jų realią situaciją, atsirastų galimybė geriau identifikuoti pagrindines pajamų nelygybes problemas ir pasiūlyti geresnius, ilgalaikius jų sprendimo būdus.

## E2 eksperto atsakymai

1. Europos Komisija savo ataskaitose apie situaciją Lietuvoje pabrėžia, kad pajamų nelygybė tebėra viena iš didžiausių ES. Europos Sąjungos ekspertų teigimu, tai rodo ir žemą socialinių išmokų adekvatumo lygį, ir labai mažą mokesčių sistemos progresyvumą. Jie taip pat pabrėžia, kad Europos socialinių teisių ramstį pagrindžiančios socialinių rodiklių suvestinės duomenimis, pajamų nelygybės lygis Lietuvoje yra kritinis. Norint, kad mažėtų pajamų nelygybė, reikia, jog mažiau uždirbančiųjų pajamų augimas būtų spartesnis nei didesnes pajamas gaunančiųjų. Mažiausias vidutines pajamas Lietuvoje gauna vyresni nei 65 metų asmenys, bedarbiai, vieniši tėvai (daugiausia motinos), neįgalieji ir valstybiniame sektoriuje dirbantys asmenys. Jų pajamų augimas nėra didelis. O tuo tarpu privačiame sektoriuje dirbantys, aukštesnės kvalifikacijos specialistai dažniau gali tikėtis spartaus tolimesnio pajamų augimo dėl ekonomikos kilimo ir darbo jėgos, kurios negali pakeisti imigrantai, trūkumo.

Pajamų nelygybė tiek pasaulyje, tiek Lietuvoje didėja dėl brangstančio finansinio turto ir mažų palūkanų normų. Asmenys gaunantys dideles pajamas gali ne tik investuoti, tačiau dėl mažesnės rizikos jiems suteikiamos geresnės galimybės pasiskolinti. Šie veiksniai ir toliau lems didėjančią pajamų nelygybę.

Pajamų nelygybės statistiką taip pat reikėtų vertinti atsargiai, nes ją gali iškraipyti gajus Lietuvos gyventojų polinkis nedeclaruoti savo pajamų: ne tik atlyginimai „vokeliuose“, bet ir Lietuvoje paplitusi ir legali veikla pagal verslo liudijimą ar individualios veiklos pažymą, leidžianti gana laisvai deklaruoti gautas pajamas. Tai, kad lietuvių pajamos gali būti gerokai didesnės, nei skelbiama oficialiai, rodo ir vartojimo statistika. 2018 m. pagal faktines individualias vartojimo išlaidas (įvertinus kainų skirtumus ir tai, kiek paslaugų gyventojai iš valstybės gauna nemokamai) lietuviai pasiekė 90 proc. ES vidurkio, pralenkė visas Vidurio ir Rytų Europos šalis ir pasivijo Ispaniją.

2. Pajamų nelygybė skaldo visuomenę, kelia įtampą tarp miestų ir regionų, kelia grėsmę tvariam ūkio augimui ir žmonių gerovei.

3. Socialinės apsaugos ir darbo ministerija formuoja valstybės politiką, taip pat organizuoja, koordinuoja ir kontroliuoja jos įgyvendinimą socialinės apsaugos ir darbo ministrui pavestose valdymo srityse, įstatymų nustatytais atvejais įgyvendina nustatyto laikotarpio valstybės politiką. Atsižvelgiant į nustatytą ministerijos kompetenciją, ji gali aktyviai prisidėti formuojant politiką ta linkme, kad mažiau uždirbančiųjų pajamų augimas būtų spartesnis, socialinio draudimo ir socialinės paramos išmokos būtų adekvačios ir tinkamos aprėpties, būtų tinkamai įgyvendinama lygių galimybių politika.

4. Skurdo mažinimas, lygių galimybių užtikrinimas, tvarus pajamų augimas, darbo našumo didėjimas, demografinės situacijos suvaldymas ir parama gyventojams, kurie susiduria su iššūkiais, išlieka pagrindiniais tiek Lietuvos Respublikos Vyriausybės, tiek Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos ilgalaikiais tikslais, kurie įvardijami ir Vyriausybės programoje ir 2021–2030 m. Pajamų nelygybės mažinimo plėtros programoje.

Pajamų nelygybė yra įsisenėjusių problemų pasekmė, o ne problemų priežastis. Pažymėtina, kad politikoje mažai dėmesio kreipiama į nenatūralias pajamų nelygybės priežastis – korupciją, nepotizmą, diskriminaciją, nevienodas galimybes įgyti kokybišką išsilavinimą. Sumažinus šių reiškinių įtaką, sumažėtų ir perteklinė pajamų nelygybė.

5. Pirmiausia reikia imtis realių mokesčių, pensijų ir švietimo sistemų pokyčių. Pajamų nelygybę mažintų didesnis sukurtos ekonominės gerovės perskirstymas. Pagal biudžeto ir BVP santykį Lietuva yra ES valstybių sąrašo pabaigoje. Viena iš priežasčių – veikimas šešėlyje. Kad mažėtų paskatos šešėliui ir didėtų pajamų surinkimas, mokesčių srityje būtina platesnės aprėpties reforma. Ją numatant reikėtų susitelkti į darbo jėgos apmokestinimo peržiūrą, pajamų mokesčio tarifų įvairovės mažinimą ir į naujų pajamų šaltinių paiešką. Daugeliui žmonių pagrindinis rūpestis yra ne nelygios, o mažos pajamos, kurias būtina kelti ne tik didinant socialines išmokas, o siūlant geresnes darbo vietas ir efektyvesnes perkvalifikavimo programas. Moterų pajamos Lietuvoje 2018 m. buvo 14 proc. mažesnės nei vyrų, ir šį skirtumą ne visiškai paaiškina skirtingos profesijos, išsilavinimas ar užimamos pareigos. Diskriminavimas dėl lyties, tautybės ar amžiaus yra opi problema, kurios, kaip ir kitų nenatūralios pajamų nelygybės priežasčių, turbūt nepanaikinsime nei mokesčių politika, nei didesniu perskirstymu per biudžetą.

6. Socialinės apsaugos politikos ir mokesčių politikos suderinimas tarpusavyje siekiant pajamų nelygybės mažinimo šalyje galimai duotų efektyviausius rezultatus, t.y. pajamų surinkimo ir apmokestinimo efektyvumas būtų nukreiptas taikliai paskirstant išmokas, paramą, suteikiant paslaugas tikslinėms asmenų grupėms.

7. Sprendžiant sudėtingus valstybės klausimus ir patiriant sudėtingus iššūkius dinamiškoje aplinkoje tradicinis valdymo modelis tampa ne toks efektyvus. Didėjant piliečių lūkesčiams dėl to, ką ir kaip turi daryti valdžia, kyla naujų iššūkių viešajam administravimui. Vykdamas pokyčius ir reformas turi būti siekiama viešojo valdymo efektyvumo ir veiksmingumo bei geriau atitikti socialinius ir ekonominius iššūkius, turi būti stiprinami institucijų strateginio numatymo gebėjimai, didinamas procesų efektyvumas



tai pat orientacija į rezultatus ir poveikį ekonomikai bei visuomenei, stiprinamas dialogas ir konsultacijos su socialiniais partneriais ir pačiais piliečiais.

8. Kuruojamoje srityje dar nėra galimybės priimti sprendimus, pasirinkti jų įgyvendinimo struktūras ir procesus, grįstus sumaniais modelio paskaičiavimais bei remiantis savalaikią ir kompleksinę socialinės apsaugos sistemos informacija.

9. Lietuvos statistikos departamento duomenimis pajamų nelygybės mastas per pastaruosius metus mažėja, tačiau patobulinus atsakymuose į 7-8 klausimus nurodytus procesus ir pasitelkus efektyvius įrankius, tai galėtų prisidėti prie profesionalios pajamų nelygybės identifikavimo ir efektyvesnio priemonių parinkimo pajamų nelygybės mažinimui. Tai ypač tampa aktualu Covid-19 pandemijos pasekmių mažinimo kontekste.

**E3 eksperto atsakymai**

1. Europos Komisijos atstovai Europos Semestro misijų laikotarpiu (iki Covid-19 pandemijos pradžios) yra ne kartą identifikavę pagrindines Lietuvos ekonomikos ydas bei kylančius iššūkius, kai stiprus ekonomikos augimas, mažėjantis nedarbas, sparčiai auganti minimali mėnesio alga ir vidutinis atlyginimas bei gerai tvarkomi viešieji finansai neužtikrina pajamų nelygybės, skurdo ir socialinės atskirties mažinimo rizikos.

Pagrindinės struktūrinės problemos, kurios kelia iššūkius Lietuvos ekonomikai yra:

*Mokesčių ir socialinių išmokų sistema turi nedidelį poveikį pajamų nelygybės mažinimui, nes pakankamai nedidelės socialinės politikos išlaidos, lyginant su ES vidurkiu, lemia, kad mokesčių ir socialinių išmokų sistemos pajėgumas mažinti pajamų nelygbę yra vienas silpniausiai išvystytų ES. Nepakankamai išplėsta mokesčių bazė, kurių apmokestinimas mažiau kenkia ekonomikos augimui, pavyzdžiui, prie aplinkosaugos mokesčių, įskaitant automobilių mokesčius, ir nekilnojamojo turto mokesčių.*

*Skurdas ir nelygybė išlieka viena didžiausių ES, nes pajamų nelygbę iš esmės lemia palyginti stiprus didžiausias pajamas gaunančių asmenų pajamų augimas. Privačiajame sektoriuje ribotas darbdavių ir profesinių sąjungų socialinis dialogas silpnina mažas pajamas gaunančių asmenų poziciją. Nuo skurdo daugiausia kenčia vyresnio amžiaus žmonės, neįgalieji ir namų ūkiai, kuriuos sudaro tik vienas iš tėvų ir vaikai.*

*Mažėjanti darbo jėga ir reikiamų gebėjimų trūkumas riboja Lietuvos augimo potencialą. Pakankamai aukštas pažeidžiamoms grupėms priklausančių asmenų nedarbo lygis verčia manyti, kad Vyriausybės priemonės, kuriomis siekiama pakelti kvalifikacijos lygį ir padėti bedarbiams rasti darbą, turi trūkumų. Daug žemos kvalifikacijos asmenų arba neįgaliųjų nedirba ir nesimoko. Dalyvavimas suaugusiųjų mokymosi programose nėra aktyvus ir yra gerokai mažesnis nei ES vidurkis.*

*Augti našumui trukdo prasta mokslinių tyrimų kokybė ir ribotas verslo ir mokslo bendradarbiavimas. Svarbu parengti nuoseklias politikos priemones, kuriomis būtų skatinamas mokslo ir verslo bendradarbiavimas ir sukurta supaprastinta konsoliduota mokslinių tyrimų ir inovacijų rėmimo sistema.*

2. Pajamų nelygybės didėjimas turi neigiamą poveikį socialiniams reiškiniams, kadangi gali sukelti neramumus bei konfliktus visuomenėje, taip pat kelia papildomas problemas Vyriausybei, kuri privalo rūpintis pažeidžiamomis visuomenės grupėmis, ir skatina ją didinti mokesčius. Tačiau padidinti mokesčiai mažina įmonių pelną, trikdo kapitalo kaupimą ir lėtina ekonomikos augimą. Būtent ekonomikos augimas yra svarbi priemonė siekiant įvertinti, kaip funkcionuoja ekonomika. Tai yra svarbiausias kiekvienos

išsivysčiusios ar besivystančios šalies politikos tikslas, kadangi tai sudaro prielaidas šaliai klestėti ir augti visuomenės gyvenimo standartams.

3. Socialinės apsaugos ir darbo ministerija yra atsakinga už socialinės politikos tikslų išskėlimą bei skurdo ir pajamų nelygybės mažinimą, todėl ir socialinio draudimo sistema, kuri privalo ne tik užtikrinti prarastų pajamų kompensavimą, bet ir užtikrinti apdraustiesiems asmenims bent jau minimalias socialinio draudimo teikiamas garantijas, prisideda prie pajamų nelygybės mažinimo. Pastaraisiais metais socialinio draudimo sistemoje ypatingas dėmesys buvo skirtas mažiausių socialinio draudimo pensijų didinimui, tačiau kartu augo ir kitos socialinės išmokos tokios kaip vaiko pinigai, šalpos išmokos, tikslinės kompensacijos, piniginės socialinės paramos išmokos. Labai svarbu paminėti, kad pajamų nelygybės mažinimui labai svarbu ir darbuotojų darbo pajamų didinimas, ypač uždirbančių mažiausiai. Minimali mėnesio alga nuolat buvo didinama, o ypatingas MMA didėjimas buvo po įvykdytos ir nuo 2019 m. sausio 1 d. įsigaliojusios mokestinės reformos, kai draudėjams (darbdaviams) atsirado prievolė padidinti mokamus atlyginimus 1,289 koeficientu. Galima išskirti keletą priežasčių, kodėl augo darbo pajamos: trūkstant darbuotojų darbdaviai atskiruose sektoriuose buvo linkę didinti atlyginimus, spaudimą kelti algas darė nuoseklus MMA ir viešojo sektoriaus darbuotojų darbo užmokesčio augimas. Pažymėtina, kad ir mokesčių sistema ir taikomas didesnis neapmokestinamųjų pajamų dydis prisidėjo prie mažiausias pajamas gaunančių gyventojų pajamų didinimo.

4. XVII Lietuvos Respublikos Vyriausybės programoje buvo skirtas didelis dėmesys pajamų nelygybės ir skurdo mažinimo sričiai, kadangi pastaraisiais metais iki Covid-19 pandemijos, buvo skiriamos didelės viešųjų finansų lėšos kovai su skurdu Lietuvoje. Galima teigti, kad Lietuva pagaliau iš tiesų pasuko skurdo ir pajamų nelygybės mažinimo linkme. Tai parodo mažėjantis pajamų pasiskirstymo koeficientas: nuo 7,3 iki 6,44, kuris atspindi 20 proc. turtingiausių namų ūkių ir 20 proc. vargingiausių namų ūkių metinių pajamų santykį. Lietuvos siekis yra šį koeficientą sumažinti iki 5, kas atitiktų Europos Sąjungos vidurkį. Taip pat naujosios XVIII Lietuvos Respublikos Vyriausybės programoje yra skiriamas didelis dėmesys pajamų nelygybės ir skurdo mažinimo sričiai. Kovoiant su Covid-19 pandemijos sukeltomis pasekmėmis socialinės apsaugos sričiai, buvo sukurtos papildomos socialinės apsaugos priemonės dirbantiems asmenims, o praradusiems darbus ar laikinai negalintiems vykdyti savo pasirinktos ekonominės veiklos yra sukurtos papildomos išmokos.

5. Manychiau, kad naujoji XVIII Lietuvos Respublikos Vyriausybė galėtų dar daugiau dėmesio skirti mažiausioms socialinio draudimo garantuojamoms išmokoms, pvz., minimalioms nedarbo ir ligos socialinio

draudimo išmokoms. Nors Lietuva dar 1996 m. yra ratifikavusi Europos socialinės chartiją ir jos 12 straipsnį dėl teisės į socialinę apsaugą, tačiau vis dar minimalios ligos ir nedarbo socialinio draudimo išmokos neatitinka Europos socialinės chartijoje nustatytų minimalių reikalavimų mažiausioms išmokoms.

6. Manyčiau, kad tik simbiozė tarp socialinės apsaugos politikos ir mokesčių sistemos politikos gali reikšmingai prisidėti prie pajamų nelygybės mažinimo Lietuvoje. Taip pat labai svarbu plėsti mokesstinę bazę (pvz., įvedant aplinkosaugos mokesčius, įskaitant automobilių mokesčius, ir nekilnojamojo turto mokesčius didesnius) tam, kad socialinės apsaugos politikos priemonės galėtų būti tinkamai finansuojamos. Tačiau negalima sumenkinti ir mokesčių sistemos politikos vaidmens prisidedant prie pajamų nelygybės mažinimo, kadangi nestabili ir neskaidri mokesčių sistema gali lemti šešėlinės ekonomikos augimo galimybes, kas dar labiau didintų skurdą ir pajamų nelygybę šalyje. Progresyvumo trūkumas mokesčių sistemoje taip pat gali lemti didesnę pajamų nelygybę.

7. Gerai veikianti viešojo administravimo sistema atsižvelgia į visuomenės poreikius ir sukuria pasitikėjimą viešosiomis paslaugomis, kas lemia tvarų ekonominį klestėjimą, socialinę sanglaudą ir žmonių gerovę. Jei institucijos atlieka pagrindinį vaidmenį nustatydamos teisingas paskatas, mažindamos netikrumą ir sudarydamos palankias sąlygas ilgai pasiekiamą gerovę valstybėje, tačiau Lietuvoje trūkstant pasitikėjimo viešojo administravimo sistema, kas kuria prielaidas nepasitikėti visomis valstybės institucijomis ir menkinti jos naudą visuomenei.

8. Manyčiau, kad Valstybinio socialinio draudimo fondo valdybos administravimo įstaigos yra atviros ir skaidrios įstaigos, kurios nuolat gerina teikiamų paslaugų kokybę ir prieinamumą įvairiomis šiuolaikinėmis technologinėmis priemonėmis. Didelis dėmesys skiriamas elektroninių paslaugų plėtrai. Šiuo metu veikia 10 Valstybinio socialinio draudimo fondo valdybos administravimo įstaigų, tačiau nuo 2021-07-01 bus įvykdyta administracinė reforma ir liks 4 juridinį statusą turinčios Valstybinio socialinio draudimo fondo valdybos administravimo įstaigos. Tai dar labiau prisidės prie geresnės paslaugų kokybės standarto įgyvendinimo ir efektyvumo užtikrinimo.

9. Manyčiau, kad pajamų nelygybės mastas Lietuvoje nėra susijęs su 7-8 klausimuose identifikuotomis problemomis.

**E4 eksperto atsakymai**

1. Nėra vieno veiksnio, lemiančio pajamų nelygybę. Ne tik mokesčių ar socialinės apsaugos politika veikia perskirstymą ir pajamų nelygybę. Mano nuomone, bet kurios politikos priemonės veiksmingos tiek, kiek yra palaikomos visuomenės. Mūsų visuomenė savotiškai padalinta pačios istorijos, nes vyresnioji karta įpratusi kliautis tik valstybe, o vidurinioji ir jaunesnioji karta palaiko liberalios ekonomikos ir jos sąlygojamus elgsenos modelius. Formuojant politiką, pvz., mokesčių natūraliai labiau atsigręžiama į tuso, kurie kuria verslą ir darbo vietas, kas savo ruožtu reiškia spaudimą politikams nustatyti mažesnius mokesčius. Tačiau vyresniajai kartai, kuriai svarbu mokesčių perskirstymas jų naudai, tai reiškia mažesnes pajamas. Kol visuomenės savimonė nepasikeis, t. y. kol jaunesnioji karta nesuvoks socialinės atsakomybės, o vyresnioji karta nesuvoks, kad valstybės surenkami išteklių nėra begaliniai, tol bet kokios, net geriausios politikos priemonės neveiks, nes asmenys, kuriems tos priemonės turės būti taikomos, ieškos būdų, kaip apeiti įstatymus. Tai įrodo ir šešėlinės veiklos paplitimas Lietuvoje. Todėl, mano nuomone, pirma pajamų nelygybės priežastis – visuomenės savimonėje.

2. Pajamų nelygybė skatina psichologinę atskirtį, nepakantumą. Sutikčiau, kad tai ir tam tikra valstybės saugumui kelianti iššūkį problema, nes daugėjant nepatenkintų gyvenimu savo šalyje žmonių skaičiui, valstybė silpnėja.

3. Pensijos yra visa ko tik pasekmė, todėl kuruojama sritis negali ženkliai prisidėti prie pajamų nelygybės mažinimo. Juolab, kad visų socialinių išmokų didinimas tiesiogiai priklauso nuo valstybės surenkamų finansinių išteklių. Pastarųjų dydį lemia ne tik mokesčių dydis, bet ir visuomenės savimonė (žr. atsakymą į pirmą klausimą)

4. Pastaruoju metu dėmesio šiam klausimui yra itin daug, tačiau problema ne dėmesio trūkumas, o visuomenės sutarimo, kiek mes pasiryžę mokėti už socialines garantijas, nebuvimas.

5. Klausimas turėtų būti ne tik Vyriausybei, bet ir Seimui. Jei visuomenė pritaris tam, kad mokesčių dydis turėtų būti toks, kaip Skandinavijos šalyse, tai gal ir išmokų dydis galėtų būti kitoks. Bet tam turi pritarti ir tie, kas dirba, ir tie, kas kuria darbo vietas. Priešingu atveju, jei priemonės bus „nuleidžiamos iš viršaus“, vienareikšmiškai viena visuomenės dalis jausis apvagiama ir ieškos būdų, kaip priemonės apeiti, o kita bus nepatenkinta, nes pajamos nedidės tiek, kiek norisi.

6. Kol šešėlinė veikla bus taip paplitusi, tol nei mokesčių, nei soc. apsaugos politikos priemonės negalės reikšmingiau prisidėti prie pajamų nelygybės mažinimo.

7. Viešojo administravimo sistema susiduria visų pirma su nepasitikėjimo ja problema. Kai iš esmės manoma, kad visi dirbantys viešojo administravimo srityje yra nieko neveikiantys išlaikytiniai, nepadės jokie modernios vadybos standartai, kuriuos bandoma įdiegti.

8. Pensijų apskaičiavimo sąlygos ir jų dydis nelabai siejasi su paslaugų organizavimu ir jų teikimu.

9. Ne, nemanau, kad nepasitikėjimas viešuoju sektoriumi kaip nors susijęs su pajamų nelygybės mastu.

**E5 eksperto atsakymai**

1. Viena pajamų nelygybės paplitimo priežasčių gali būti globalėjantis pasaulis, informacinių technologijų plėtra, vis daugiau galimybių kurti ir vystyti verslus, didėjantis išsilavinusių asmenų skaičius ir išsilavinimo lygis ir pan. Atrodytų paradoksalu, tačiau tie, kurie sugeba pasinaudoti atsiveriančiomis galimybėmis ir prisitaiko prie greitai besikeičiančios socialinės, finansinės, verslo aplinkos, greitai užsitikrina aukštesnį pragyvenimo lygį ir didesnes pajamas, ir priešingai, ta visuomenės dalis, kuri nesugeba prisitaikyti prie besikeičiančių aplinkybių, patenka į socialinę atskirtį ir, neretai, į skurdo spąstus.

Taip pat prie augančios pajamų nelygybės prisideda visuomenės struktūriniai pokyčiai, t.y. visuomenės senėjimas ir augantis vyresnio amžiaus žmonių skaičius. Šių asmenų pajamos yra mažiausios, siekiant užtikrinti orias gyvenimo sąlygas jiems reikalinga valstybės teikiama parama.

2. Gilėja mažas pajamas gaunančių asmenų socialinė atskirtis, vyksta nesąmoningas (o gal ir sąmoningas?) visuomenės skaldymasis, iš kitos pusės tai gali paskatinti ir empatiją skurdžiaus gyvenantiems visuomenės sluoksniams, skatinti įvairias socialines iniciatyvas, savanorystę.

3. Socialinio draudimo pensija – pagrindinis pragyvenimo šaltinis daugiau nei 800 tūkst. Lietuvos gyventojų. Todėl neabejotinai pensijų sistemos adekvatumo ir tvarumo užtikrinimas prisideda prie šių asmenų finansinės gerovės užtikrinimo ir, tuo pačiu, pajamų nelygybės mažinimo.

4. Politinių partijų rinkiminėse programose neabejotinai taip. Tai, kad dėmesys vis auga, rodo ir Respublikos Prezidento išsikelta gerovės valstybės vizija. Tačiau auganti pajamų nelygybė ir skurdo lygis rodo, kad veiksmingų priemonių kaip kovoti su šiais reiškiniais vis dar nerandama.

5. Siekti kuo platesnės įtrauktis į socialinio draudimo sistemą, sutvarkyti „gyvulių ūkį“ (taip užtikrinant socialinio draudimo sistemos finansinį tvarumą ir socialinių išmokų adekvatumą į socialinę riziką patenkantiems asmenims šiuo laikotarpiu, tuo pačiu užtikrinant mažesnę valstybės išlaikytinių skaičių ateityje dėl įgytų teisių socialinio draudimo sistemoje).

Didinti socialinės apsaugos finansavimą.

Mažinti šešėlinę ekonomiką.

Skatinti darbo vietų kūrimąsi, užtikrinti patrauklią aplinką užsienio investicijoms.

6. Manyčiau, kad pajamų nelygybės mažinimui reikšmingesnė socialinės apsaugos politika, nes mažiausias pajamas gauna į socialinę riziką patenkantys asmenys: negalios, senatvės, nedarbo, ligos atvejais.

7. Trūksta glaudesnio politikų ir politiką įgyvendinančių institucijų bendradarbiavimo, viešąsias paslaugas teikiančių įstaigų bendradarbiavimo su nevyriausybinio ir privačiu sektoriumi.

Nepakankamai finansuojamas viešasis sektorius.

Biurokratiniai procesai neretai vilkinami.

Labiau akcentuojamas kiekybinis, o ne kokybinis problemų sprendimo būdas.

8. Pensijų administravimas Lietuvoje veikia pakankamai sklandžiai, paslaugų (pensijų skyrimo, mokėjimo, konsultavimo) teikimas decentralizuotas, žmonėms yra lengvai prieinamas savo gyvenamoje vietovėje, taikomas „vieno langelio“ principas, paslaugos teikiamos ir elektroniniu būdu, užtikrinama galimybė išmokas gauti asmenims patogiu ir priimtinausiu būdu, užtikrinamas ikiteisminis skundų nagrinėjimas. Didelių problemų neįžvelgiu.

9. Turbūt. Dabartinė situacija formuoja neigiamą požiūrį į valdžios institucijas, gyventojų nusivylimą, nes problemos, su kuriomis jie susiduria, sprendžiamos vangiai arba išvis sprendimų neieškoma, prisidengiant tokiu teisiniu reguliavimu ir pan. Taip didinamas žmonių nepasitikėjimas valstybe, aštrinamas socialinės atskirties, „neišklausymo“ jausmas.



**E6 eksperto atsakymai**

1. Manau, kad toks pajamų nelygybės mastas šalyje susijęs su daugeliu aspektų, pavyzdžiui, su mokestine šalies sistema, kuri neretai sudaro sąlygas vengti mokėti mokesčius ypač kalbant apie savarankiškai dirbančius asmenis, dėl to neaišku ar toks pajamų nelygybės lygis yra realus, kadangi apskaitomos tik oficialios pajamos, o šalyje vis dar gajus „šešėlis“, taip pat prisideda ir įvairių mokesčių dydis, taikomas neapmokestinamasis pajamų dydis. Taip pat prie tokio pajamų nelygybės masto galima priskirti ir žemas socialinės apsaugos išmokas, kurios neretai neužtikrina oraus pragyvenimo lygio. Žemiausias pajamas gaunantys asmenys ar jų visai negaunantys tarsi negauna reikiamos pagalbos, pavyzdžiui, paslaugų, kurios padėtų išbristi iš skurdo, geriau integruotis į visuomenę. Manau, kad svarbus veiksnys šiuo klausimu yra švietimas, kadangi nuo išsilavinimo lygio, įgūdžių priklauso ir galimybės gauti geresnį darbo užmokestį. Be to, išskirčiau ir visuomenės sveikatos lygį, kuris, mano manymu, vienas iš pagrindinių veiksnių dėl kurio asmenys gali jaustis pilnaverčiais visuomenės dalyviais, pavyzdžiui, tinkama infrastruktūra neįgaliesiems, didesnis visuomenės palaikymas gali tokius asmenis integruoti į darbo rinką bei mažinti jų skurdą. Kalbant apie turtingiausiąjį visuomenės sluoksnį, išskirčiau tokius aspektus kaip valstybinio socialinio draudimo įmokų lubų egzistavimą, tiek dirbantiems pagal darbo sutartį, tiek savarankiškai, manau, kad tai tik skatina atotrūkį tarp dirbančiųjų, be to, Lietuvoje yra nemažai mokestinių lengvatų, išimčių dėl mokesčių mokėjimo.

2. Pirmiausiai, išskirčiau skurdą bei socialinę atskirtį, nes šie reiškiniai susiję su pajamų nelygybe (ypač statistiškai matuojant santykinį skurdą). Taip pat manau, kad pajamų nelygybė veikia visuomenės sveikatą, išsilavinimo lygį, galimybes gauti tam tikras paslaugas, demografinę situaciją. Be to, vertinant iš asmenų perspektyvos, manau, kad skurdžiausieji junta didesnę nepasitikėjimą viešuoju sektoriumi, verslu.

3. Pensijų sritis yra plati, ji apima ne tik senatvės pensininkus, tačiau ir neįgaliuosius, našlaičius, daugiavaikes šeimas, našlius, pareigūnus ir kt. Šioms grupėms skiriamos išmokos kai kuriais atvejais yra vienintelis asmenų pragyvenimo šaltinis, kai kuriais atvejais tik dalis gaunamų pajamų. Atsižvelgiant į tai, sunku įvertinti ar visos išmokos prisideda prie pajamų nelygybės mažinimo šalyje, tačiau manyčiau, kad didžiaja dalimi – prisideda.

4. Eilę metų didesnio dėmesio susilaukia skurdas bei socialinė atskirtis, tik pastarosios vyriausybės skyrė daugiau dėmesio pajamų nelygybės reiškiniui. Dažniausiai politikoje akcentuojama pagalba skurdžiausiai gyvenantiems, pavyzdžiui, remiant šeimas, didinant mažiausias socialinės apsaugos išmokas, tačiau rečiau kalbama apie mokesčių ar išmokų progresyvumą. Taip pat gajus politikų pažadų dalijimas, tačiau

dažniausiai pažadams įgyvendinti nėra numatytų lėšų. Manau, kad pajamų nelygybės reiškiniai turėtų būti skiriama daugiau dėmesio, tačiau ne tik iš skurstančiųjų pusės, bet įvertinant ir tai, kodėl turtingieji ir toliau turtingėja.

5. Pirmiausiai tai didinti finansavimą tokioms sritims kaip socialinė apsauga, švietimas, sveikatos apsauga. Taip pat peržiūrėti mokestinę sistemą, didinti jos progresyvumą, plėsti mokestinę bazę, mažinti šešėlį. Manau, kad šalies viešojo administravimo kokybės gerinimas taip pat prisidėtų prie pajamų nelygybės mažinimo, pirmiausiai, sklandžiau organizuojant ir teikiant paslaugas, gerinant viešojo sektoriaus darbuotojų kompetencijas, identifikuojant visuomenės problemas bei stengiantis jas spręsti.

6. Manychiau, kad abi šios sritys prisideda vienodai, kadangi socialinės apsaugos politika rūpinasi asmenimis teikdama išmokas bei paslaugas, mokestinė aplinka svarbi tiek dėl mokesčių dydžio (įskaitant ir neapmokestinamąjį pajamų dydį), tiek dėl pačio progresyvumo. Taigi, manau, kad adekvati socialinė apsauga gali ženkliai sumažinti pajamų nelygybę, tačiau taip ir mokestinė aplinka gali nulemti mažesnius atotrūkius tarp uždirbamų pajamų.

7. Manychiau, kad bene pagrindinė problema yra visuomenės nepasitikėjimas valstybe, viešajame sektoriuje dirbančiais asmenimis, priimamais sprendimais ir kt. Vis dar gajus požiūris, kad dirbantieji viešajame sektoriuje neturi reikiamų kompetencijų, siekia naudoti tik sau ar tam tikroms visuomenės grupėms. Taip pat įvardinčiau ir tai, kad trūksta informacijos sklaidos, nes neretai gyventojai net nežino kokias paslaugas ar išmokas gali gauti iš valstybės, todėl kyla konfliktai, ypatingai tais atvejais kai gyventojai kreipiasi pavėluotai. Be to, dalis asmenų gali tyčia nesikreipti išmokų ar paslaugų, kadangi nenori jaustis stigmatizuojami. Taip pat trūksta glaudesnio bendradarbiavimo su kitais sektoriais, t.y. nevyriausybinis, verslu ar bendruomene

8. Šiuo metu esant Covid-19 pandemijai „Sodroje“ nevyksta „gyvas“ asmenų aptarnavimas, todėl susiduriama su tokiomis problemomis kaip išaugęs skambučių srautas, negalėjimas tiesiogiai atvykus į skyrių pateikti prašymų (pavyzdžiui, skirti išmokų), tačiau sudarytos sąlygos tai atlikti internetu ar telefonu, tačiau tai nėra priimtina visiems paslaugų gavėjams, ypač vyresniems asmenims tai kelia daug nepatogumų, tai įtakoja ir tai, kad jų kompiuterinis raštingumas yra žemas. Taigi, dėl pandemijos šiuo metu išaugęs darbo krūvis specialistams, atitinkamai dėl to sunkiau teikti ir organizuoti paslaugas, ypač tas, kurioms reikia darbuotojų indėlio (nėra pilnai kompiuterizuotos).

9. Manau, kad iš dalies susijusios, ypač jei kalbame apie įvairias išmokas ar paslaugas, kuriomis asmenys nepasinaudoja dėl nežinojimo, manau, kad tam tikrais atvejais tai galėtų itin pagerinti gyventojų gyvenimo sąlygas, ypač jei kalbame apie skurdžiausiai gyvenančius asmenis, turinčius prastesnį išsilavinimą ar sveikatos problemų. Glaudesnis bendradarbiavimas su kitais nevalstybiniais sektoriais taip pat galėtų padėti pasiekti geresnių rezultatų keičiant (tobulinant) socialinės apsaugos ar mokestinės politikų aspektus, teikiant paslaugas.