



Ankštoji g. 1 A, LT-01109 Vilnius, www@teise.org, info@teise.org

ISBN 978-9986-704-15-7
(Internetinis leidinys)

Eglė Kavoliūnaitė-Ragauskienė

VIEŠOSIOS ŠEIMOS POLITIKOS KŪRIMO IR ĮGYVENDINIMO PROBLEMOS LIETUVOJE

Mokslo studija

Recenzentai:

prof. Dr. Šarūnas Liekis ir doc. Dr. Vytautas Gavelis

Leidiniui pritarta Teisės instituto Tarybos posėdyje
2012 m. gruodžio mėn. 13 d. nutarimu Nr. 9

Vilnius/2012

© Teisės institutas, 2012

Norint išsamiai išanalizuoti tam tikros viešosios politikos srities problemas reikia ilgo ir kruopštaus darbo. Tačiau prieš pradėdant tai, reikalingas preliminarus apžvalginis situacijos tyrimas, kuris leistų identifikuoti pagrindines problemas, jų priežastingumą bei tarpusavio sąsajas. Turint pirminę medžiagą galima formuluoti atskiras problemų grupes ir svarstyti suderintus tobulinimo veiksmus. Straipsnyje analizuojamos vienos iš Lietuvos viešosios politikos sričių – šeimos politikos – kūrimo ir įgyvendinimo problemos, atsižvelgiant į ankstesnėse studijose išskirtus viešosios šeimos politikos teisėtumo ir priimtimumo visuomenėje kriterijus. Ši pirminė analizė leidžia nustatyti pagrindines viešosios šeimos politikos efektyvumo ir teisėtumo trūkumo priežastis.

VIEŠOSIOS ŠEIMOS POLITIKOS KŪRIMO IR ĮGYVENDINIMO PROBLEMOS LIETUVOJE*

T U R I N Y S

1. ĮVADAS	3
2. LIETUVOS ŠEIMOS POLITIKOS INSTITUCINĖ SISTEMA, TIKSLAI IR MOTYVAI...	4
2.1. Šeimos politiką inicijuojančios ir vykdančios institucijos	4
2.2. Lietuvos viešosios šeimos politikos tikslai	6
2.3. Problemos šeimos gyvenimo srityje, kurias ketinama spręsti viešąja šeimos politika	8
2.4. Lietuvos šeimos politikos motyvai	15
3. VIEŠOSIOS ŠEIMOS POLITIKOS ĮGYVENDINIMAS	17
3.1. Viešosios šeimos politikos įgyvendinimo apimtis	17
3.2. Viešosios šeimos politikos išreikštumas	17
3.3. Šeimos politikos priemonių taikymas atskiromis priemonių grupėmis	18
4. ŠEIMOS POLITIKOS PRIEMONIŲ TEISĖTUMAS IR EFEKTYVUMAS	27
5. IŠVADOS	39
LITERATŪRA	39
SANTRAUKA (ANGLŲ KALBA)	45

* Mokslo studija taip pat buvo publikuota Teisės instituto mokslo darbų žurnalo „Teisės problemos“ [ISSN 1392-1592] 2012 m. Nr. 1 (75). P. 5-65.

1. ĮVADAS

Šeimos politika – viena iš daugiausiai aptarinėjamų bei kritikuojamų Lietuvos viešosios politikos sričių. Įsivyravus diskusijoms, kas apskritai yra šeima kaip šeimos politikos objektas, ar pagrįstai buvo sumažintos motinystės (tėvystės) išmokos, ar teisinga, kad Lietuvoje vaiko priežiūros atostogos yra vienos ilgiausių Europoje ir panašiai, pradėjus interesų karus (jauni tėvai prieš pensininkus), dažnai išsiveliama į priešingų interesų kovą. Apskritai, šeimos politikos vertinimas iš neutralios pozicijos yra labai sudėtingas – dažniausiai apie garantijas šeimai kalbantis politikas yra suinteresuotas arba pasiekti tam tikros gyventojų grupės palankumą, arba suvaldyti „Sodros“ biudžeto deficito mažėjimą. Kiekvienas „iš šalies“ kalbantis asmuo yra arba darbdavys, kuriam nepriimtinos šeimos ir darbo derinimo priemonės, arba pensininkas, kuriam motinystės (tėvystės) pašalpų didinimas reiškia pensijos mažėjimą, arba pats vaiką auginantis asmuo, suinteresuotas gauti daugiau paslaugų ar finansinės paramos. Susidaro išpūdis, kad apie šeimos politiką kalba tik tie asmenys, kurie iš jos priemonių gauna arba tiesioginės naudos, arba tiesiogiai patiria žalą. Atrodo, kad šeimos politikai jautrūs tik su ja susiję asmenys, o kiti šiai sričiai lieka abejingi.

Šiame kontekste nutolstama nuo šeimos politikos esmės – kam ji apskritai yra reikalinga? Kam visuomenei naudinga turėti atskirą šeimos politikos sritį? Juk šeimos politika savo prigimtimi nėra savitikslių – priemonės neturėtų būti kuriamos tik tam, kad būtų remiama šeima, ir tiek.

Ekspertinių bei mokslinių darbų, kuriuose būtų tiriama šeimos politika ir jos rezultatas, nėra daug, o dauguma atliktų darbų susiję su užsienio valstybėse įgyvendinamos šeimos politikos apžvalga ir siūlymais perimti užsienio valstybių praktiką šeimos politikos srityje, gvildenami šeimos politikos priemonių sistemų variantai, atliekamos gyventojų nuomonių apklausos, kokios turėtų būti šeimos politikos priemonės, kokia turėtų būti šeimos politikos įgyvendinimo schema (pvz., žr. Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos inicijuotą tyrimą „Šeimos instituto stiprinimas: poreikiai ir galimybės“¹ 2008 m., „Moterų ir vyrų teisių, pareigų, galimybių šeimoje ir darbe suderinamumas: sociokultūrinė analizė“² vystymo bendrijos FORWARD! projekte „Šeima ir darbas – suderinami“ atlikti tyrimai (Darbuotojų ir darbdavių poreikių analizė³, Moterų diskriminacija darbe Lietuvoje⁴, Tėvų profesinio mokymo ir paslaugų poreikių vertinimo tyrimo duomenų analizė⁵ ir pan.), tačiau pasigendama darbų, kuriuose būtų tiriamas ir vertinamas Lietuvos šeimos politikos kūrimo ir įgyvendinimo mechanizmas. Šeimų gyvenimo sąlygų situaciją, šeimos politikos raidą taip pat analizavo A. Jasilionienė, R. Jančaitytė, V. Kanopienė, A. Maslauskaitė ir kt., tačiau jų tyrimai orientuoti į šeimos gyvenimo kokybės užtikrinimo klausimus paprastai atsiribojant nuo kuriamos ir įgyvendinamos šeimos politikos analizės.

Tuo tarpu šios studijos tikslas – remiantis anksčiau atliktomis studijomis apie šeimos politikos paskirtį, tendencijas, tikslus Europos Sąjungoje bei sėkmingai šeimos politikai nustatytais kriterijais apžvelgti Lietuvos šeimos politikos kūrimo ir įgyvendinimo situaciją, identifikuoti pagrindinius trūkumus ir nurodyti viešosios šeimos politikos tobulinimo gaires.

Pirmiausia darbe apibūdinamos institucijos, kuriančios viešąją šeimos politiką Lietuvoje. Šios institucijos turėtų nustatyti šeimos politikos tikslus, motyvus ir priemones, kuriomis įgyvendinami uždaviniai siekiant tikslų. Todėl apžvelgus šeimos politiką kuriančių ir įgyvendinančių institucijų sistemą pereinama prie Lietuvos šeimos politikos tikslų. Prieš formuluojant šeimos politikos uždavinius, pirmiausia reikia išsiaiškinti problemas, faktinę situaciją, kurią reikia taisyti. Tik žinant, kokios problemos realiame gyvenime trukdo pasiekti išsikeltus tikslus, galima kalbėti apie uždavinių ir jiems įgyvendinti skirtų priemonių formulavimą. Analizuojant šeimos politikoje pasirenkamų įgyvendinti priemonių ryšį su jų daromu poveikiu, buvo nustatyta, kad priemonių pasirinkimą lemia ne tik

¹ Ališauskienė M., Reingardė J. ir kt. Tyrimo „Šeimos instituto stiprinimas: poreikiai ir galimybės“ aprašymas (2008 m.) [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <<http://www.socmin.lt/index.php?1606775163>>.

² UAB „BGI Consulting“. Tyrimas „Moterų ir vyrų teisių, pareigų, galimybių šeimoje ir darbe suderinamumas: sociokultūrinė analizė“ (2007 m.) [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <<http://www.socmin.lt/index.php?1606775163>>.

³ Prieiga per internetą: <<http://www.hygi.lt/EQUAL/files/ataskaita1.doc>>.

⁴ Prieiga per internetą:

<<http://www.hygi.lt/seimairdarbas/files/Tyrimo%20MOTERU%20DISKRIMINACIJA%20DARBE%20LIETUVOJE%20santrauka.doc>>.

⁵ Prieiga per internetą: <<http://www.hygi.lt/seimairdarbas/files/Tevu%20poreikiu%20tyrimo%20ataskaita%203.doc>>.

racionaliai pagrindžiami veiksniai, t. y. suvoktos ir įvardytos problemos, bet ir kitos aplinkybės, kylančios tiek iš ilgalaikių visuomenės vertybių, tradicijos, religijos įtakos, istorinių momentų atgarsių visuomenės sąmonėje ir pan., tiek iš trumpalaikių veiksnių, tokių, kaip radikalioms tam tikrų partijų ar visuomeninių organizacijų „ant bangos“ esančios idėjos.⁶ Todėl apibūdinant šeimos politikos priemonių pasirinkimą svarbu įvertinti jų pasirinkimo motyvus, kurie neretai būna visiškai nesusiję su kuriamos ir įgyvendinamos politikos tikslais.

Taigi, pirmojoje studijos dalyje apibūdinamos šeimos politiką kuriančios ir įgyvendinančios institucijos, jų formuluojami šeimos politikos tikslai ir prišimami vykdyti uždaviniai. Antrojoje dalyje analizuojama šeimos politikos įgyvendinimo apimtis, išreikštumas ir trijų šeimos politikos priemonių grupių (finansinių priemonių, darbo ir šeimos derinimo priemonių bei kitų socialinių priemonių) taikymo situacijos apžvalga. Trečioje studijos dalyje pateikiamas preliminarus vertinimas, kiek Lietuvoje įgyvendinamos šeimos politikos priemonės tenkina viešosios šeimos politikos teisėtumo ir priimtumo visuomenėje kriterijus.

Darbas nepretenduoja tapti išsamia metodika siekiant įprasminti ar tobulinti Lietuvos viešąją šeimos politiką, tam reikėtų didesnės apimties įvairių sričių analizės. Čia pateikta pirminė analizė turėtų padėti nustatyti pagrindines viešosios šeimos politikos efektyvumo ir teisėtumo trūkumo priežastis bei pateikti tolesnių išsamesnių analizių gaires.

Darbe naudojamas aprašomasis metodas apibūdinant dabartinę viešosios šeimos politikos priemonių taikymo situaciją bei statistinę situaciją tose srityse, į kurias nukreiptos šeimos politikos priemonės, taip pat aprašomos susijusių įstatymų nuostatos. Loginiu sisteminiu metodu analizuojama, kaip šeimos politikos priemonės atitinka teisėtumo ir priimtumo visuomenei kriterijus. Pasitelkus statistinius metodus analizuojama šeimų struktūros, gimstamumo, užimtumo ir pan. statistinė informacija. Taip pat naudojami bendrieji logikos, lyginamieji ir kiti metodai.

2. LIETUVOS ŠEIMOS POLITIKOS INSTITUCINĖ SISTEMA, TIKSLAI IR MOTYVAI

Analizuojant Lietuvos šeimos politikos padėtį svarbu nustatyti, kokios institucijos yra atsakingos už šią sritį ir kokie yra šeimos politikos tikslai. Laikantis nuomonės, kad šeimos politika yra savaime būtina ir aiški sritis, kad visuomenėje nekyla abejonių dėl šeimos politikos tikslų, būtų galima pirmiausia aptarinėti tikslus ir tik tada analizuoti juos įgyvendinančias institucijas, kurios kad ir formaliai šiuos tikslus įtvirtina teisės normose. Tačiau užbėgant už akių galima pastebėti, kad šeimos politikos tikslai nėra aiškūs ir priklauso nuo juos patvirtinančių institucijų ar net asmenų požiūrio. Todėl šioje dalyje pirmiausia aptariamos šeimos politiką kuriančios institucijos, ir tik tada analizuojami šeimos politikos tikslai ir jų dinamika. Toliau bus pateikiamas šeimos politikos įgyvendinimo kontekstas, t. y. atskleidžiamos pagrindinės šeimos politikos programiniuose dokumentuose nurodomos problemos, kurias reikia spręsti arba į kurias reikia atsižvelgti nustatant šeimos politikos įgyvendinimo uždavinius. Po nurodytų problemų aptariami šeimos politikos motyvai, kurie daro įtaką politiniams sprendimams, bet nėra susiję su aktualiomis gyvenimiškomis problemomis.

2.1. Šeimos politiką inicijuojančios ir vykdančios institucijos

Atskiros institucijos, atsakingos už šeimos politikos vykdymą Lietuvoje, nėra. Pagrindinė institucija, atsakinga už šeimos politikos formavimą ir įgyvendinimą, iki šiol yra Socialinės apsaugos ir darbo ministerija, į kurios sudėtį įeinantis vienas iš devynių departamentų yra Šeimos gerovės departamentas, kuriame yra Piniginės paramos, vaikų ir jaunimo bei šeimos politikos skyriai.⁷

Nors Valstybinėje šeimos politikos koncepcijoje⁸ numatyta pertvarkant Švietimo ir mokslo, Socialinės apsaugos ir darbo bei kitas ministerijas įkurti Šeimos ir vaiko reikalų ministeriją, 2008–2012

⁶ Kavolinnaitė-Ragauskienė E. Viešosios šeimos politikos realumas: galimybės nustatyti priemonių ryšį su rezultatu // Mokslinis-praktinis žurnalas „Teisės problemos“, 2011, Nr. 3(73).

⁷ Žr.: <<http://www.socmin.lt/index.php?1623946175>>.

⁸ Lietuvos Respublikos Seimo 2008 m. birželio 3 d. nutarimas Nr. X-1569 „Dėl Valstybinės šeimos politikos koncepcijos patvirtinimo“ (Žin., 2008, Nr. 69-2624, su vėlesniais pakeitimais ir papildymais).

metų Vyriausybės programoje jau numatyta Socialinės apsaugos ir darbo ministeriją pertvarkyti į Šeimos ir socialinių reikalų ministeriją.⁹ Tačiau nors šie abu programiniai dokumentai priimti dar 2008 metais, neatsižvelgiant į 2008–2012 metų Vyriausybės deklaruojamą ypatingą dėmesį šeimai, nė viena iš minėtų ministerijų nebuvo įsteigta.

Nepaisant ketinimų, nors abu programiniai dokumentai priimti dar 2008 metais, nei viena, nei kita iki šiol nebuvo atlikta. Be to, minėtoje Šeimos politikos koncepcijoje numatyta Seime įkurti Šeimos ir vaiko reikalų komitetą, bet tai iki šiol taip pat nepadaryta.

Socialinės apsaugos ir darbo ministerija nėra vienintelė institucija, atsakinga už šeimos politikos iniciatyvas ir įgyvendinimą: Lietuvos Respublikos Seime yra Socialinių reikalų ir darbo komitetas, į kurio funkcijas patenka ir svarstymai bei pasiūlymų teikimas, teisės aktų projektų rengimas šeimos politikos srityje.¹⁰ Be to, už klausimus, susijusius su šeimos politika, pagal savo kompetenciją atsakingos ir kitos ministerijos. Pavyzdžiui, Aplinkos ministerija yra atsakinga už miesto planavimą ir apgyvendinimo politiką, Švietimo ir mokslo ministerija kartu su savivaldybėmis atsakinga už ikimokyklinio ugdymo įstaigas, mokyklas bei popamokinės veiklos organizavimą ir pan. Tačiau nėra vienos tarpvyriausybines komisijos ar atskiros institucijos, kuriai būtų pavesta koordinuoti tarpsektorinius šeimos politikos klausimus. Dažniausiai skirtingų kompetencijų klausimai sprendžiami *ad hoc* grupėse ar komisijose.¹¹

Pagal Valstybinę šeimos politikos koncepciją Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos parengtame Lietuvos Respublikos šeimos politikos pagrindų įstatyme¹² numatytos šeimos politikos organizavimo ir valdymo institucijos. Remiantis šiuo įstatymu šeimos politiką Lietuvoje pagal savo kompetenciją turėtų formuoti Seimas, Vyriausybė, ministerijos ir kitos valstybės institucijos bei savivaldybių institucijos. Valstybinėje šeimos koncepcijoje numatyti pagrindiniai atskirų šeimos politikos veiksmų krypčių uždaviniai. Pavyzdžiui, kultūros, vaikų ugdymo, švietimo srityje numatyta suteikti tėvams, globėjams ar rūpintojams žinių ir įgūdžių, reikalingų visavertiškai bendrauti su vaikais; užtikrinti palankias sąlygas tėvams laisvalaikį leisti drauge su vaikais, remti kultūros, sporto ir poilsio renginius šeimoms; plėtoti neformalų vaikų ugdymą, kurti psichologinės, pedagoginės, socialinės pagalbos sistemą ir pan., sveikatos apsaugos srityje numatyta užtikrinti sveikatos priežiūros paslaugų kokybę visiems šeimos nariams, skatinti saugią, šeimos sveikatą stiprinančią aplinką, vykdant žalingų įpročių prevencijos programas, gerinant ankstyvosios ligų diagnostikos kokybę; gerinti vaikų ir paauglių sveikatos priežiūros paslaugas formuojant vaikų sąmonėje sveikos gyvensenos pagrindus ir pan. Analogiškai uždaviniai numatyti ir užimtumo, apsirūpinimo gyvenamuoju būstu, socialinės paramos ir paslaugų srityse. Natūralu, kad už šių uždavinių įgyvendinimą atsakingomis turėtų būti paskirtos atskiros ministerijos.

Šeimos politikos pagrindų įstatymo projekte numatyta siekiant užtikrinti šeimos politiką formuojančių valstybės ir savivaldybių institucijų bendradarbiavimą bei jų veiklos koordinavimą, sudaryti tarpinstitucinę Šeimos politikos komisiją, kurią sudarytų ministerijų ir kitų valstybės institucijų įgalioti atstovai bei Lietuvos savivaldybių asociacijos atstovai. Šiai Komisijai būtų pavesta derinti ministerijų ir kitų valstybės bei savivaldybių institucijų veiklą, susijusią su šeimos politikos formavimu ir įgyvendinimu, svarstyti su tuo susijusius svarbiausius rengiamus ir priimamus sprendimus bei kasmet pateikti Vyriausybei šeimos politikos formavimo ir įgyvendinimo apžvalgą. Įstatymo projekte numatyta ir patariamoji institucija, sudaroma iš Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos, mokslo ir studijų institucijų, šeimų organizacijų ir su šeimomis dirbančių organizacijų atstovų, kuri turėtų analizuoti, stebėti ir vertinti šeimos politikos formavimą ir įgyvendinimą, remti šeimai palankios aplinkos kūrimą, nagrinėti aktualius šeimos politikos klausimus, teikti pasiūlymus Šeimos politikos komisijai, Vyriausybei, ministerijoms, kitoms valstybės ir savivaldybių institucijoms ir įstaigoms šeimos politikos formavimo ir įgyvendinimo tobulinimo klausimais.¹³

⁹ Lietuvos Respublikos Seimo 2008 m. gruodžio 9 d. nutarimas Nr. XI-52 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos patvirtinimo“ (Žin., 2008, Nr. 146-5870, su vėlesniais pakeitimais ir papildymais).

¹⁰ Lietuvos Respublikos Seimo statuto 64 straipsnis. (Žin., 1999, Nr. 5-97, su vėlesniais pakeitimais ir papildymais).

¹¹ Family Policy: Institutional Framework and Objectives. Council of Europe Family Policy Database [interaktyvus]. Prieiga per internetą:

<http://www.coe.int/t/dg3/familypolicy/Source/1_1_i%20Coordination%20between%20family%20policy%20and%20other%20policy.pdf>.

¹² Lietuvos Respublikos šeimos politikos pagrindų įstatymo projektas [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaiieska.shondoc_l?p_id=80647>.

¹³ Šeimos politikos pagrindų įstatymo projekto 10 straipsnis.

Kaip matyti, nors planų ir buvo, šeimos politiką iki šiol formuoja ir įgyvendina Seimas (iniciatyvos bent jau turėtų kilti iš Socialinių reikalų ir darbo komiteto) bei Socialinės apsaugos ir darbo ministerija. Iš esmės kitų institucijų, galinčių turėti reikšmingą įtaką formuojant ar įgyvendinant šeimos politiką, šiuo metu nėra. Nesant nei šeimos reikalų tarybos, komisijos ar panašios institucijos, nepriklausančios nuo Seimo kadencijos, sunku tikėtis, kad bus užtikrinta nuosekli politika. Dabar šeimos politikos klausimus iš esmės sprendžia tik Seimo dauguma ir viena ministerija.

2.2 Lietuvos viešosios šeimos politikos tikslai

Sąvoka „viešoji politika“ apima keletą aspektų. Pirma, tai yra *kryptinga veikla, kuria siekiama tam tikro rezultato*, t. y. politika turi būti tikslinga, ji privalo turėti tam tikrą tikslą. Antra, viešoji politika kuriama viešiesiems, t. y. visuomeniniams tikslams siekti.¹⁴ Viešosios šeimos politikos tikslai pirmiausia turi būti formuluojami norint atsakyti į klausimą, kam šios politikos reikia, t. y. kokia šeimos politikos nauda visuomenei. Tik tuo atveju, kai daugumai visuomenės narių bus aišku, kam šeimos politika reikalinga, bus galima kalbėti apie jos realų įgyvendinimą. Šeimos politikos tikslas turi būti toks, kad visuomenė būtų suinteresuota jo siekti. Priešingu atveju iškyla pavojus, kad politikos tikslas yra formaliai įrašytas siekis, kurio realus rezultatas svarbus tik nedidelei grupei, – o tai keltų grėsmę, kad, pasikeitus politiką įgyvendinantiems asmenims, jais tapus tiems, kam tikslas atrodo ne toks aktualus, tikslo siekis taps formalia pareiga, todėl gali nukentėti uždavinių įgyvendinimo kokybė, arba pirmiau nustatyti tikslai bus pakeisti, o dėl to nukentėtų šeimos politikos stabilumas.

Lietuvos šeimos politikos kūrimas nuo pat pradžios nebuvo nuosekli procedūra. Šeimos politikos tikslai buvo įvardijami labai skirtinguose dokumentuose arba nustatant su šeimos politika siejamas priemones, to neįvardijant šeimos politiką. 1996 metais Vyriausybė patvirtino Šeimos politikos koncepciją ir veiksmų kryptis. Šiame dokumente net nenumatytas šeimos politikos tikslas, o tik išvardytos jos įgyvendinimo priemonės užimtumo, apsirūpinimo būstu, paramos šeimai, vaiko teisių apsaugos, motinos ir vaiko sveikatos bei dorovinio auklėjimo srityse.¹⁵ Perskaičius šį dokumentą, susidaro įspūdis, kad šeimos politika turi būti įgyvendinama šiose srityse, nes būtent jose šeimos (galbūt – nes tyrimų nebuvo atlikta) patiria nepriteklių. Nors 1996 metų Šeimos politikos koncepcija vis dar galiojo, 2002 metais patvirtinta Lietuvos ūkio (ekonomikos) plėtros iki 2015 metų ilgalaikė strategija,¹⁶ kurios dalyje „Socialinės apsaugos plėtotės ir užimtumo ekonominių veiksnių strategija“ nenurodant tikslų šeimos politikos priemonės be paaiškinimų įtraukiamos į socialinės apsaugos priemonių sistemą, t. y. šeimos politikos priemonės (paslaugos, pašalpos šeimoms ir pan.) laikomos ne atskira politikos sritimi, o tik socialinės apsaugos dalimi. Analogiškai paramos šeimai ir darbo ir šeimos derinimo nuostatos numatytos Vyriausybės patvirtintoje Valstybės ilgalaikės raidos strategijoje,¹⁷ Nacionalinėje darnaus vystymosi strategijoje¹⁸ ir kituose programiniuose dokumentuose.

Iki priimant Valstybinę šeimos politikos koncepciją pagrindinis programinis dokumentas, atspindintis šeimos politikos tikslus, buvo Nacionalinė demografinės (gyventojų) politikos strategija,¹⁹ kurioje numatyta, kad pagrindinis strateginis tikslas *šeimos gerovės srityje yra skatinti savarankiškos ir gyvybingos šeimos, pagrįstos narių savitarpio globa ir atsakomybe, užtikrinančios kartu kaitą, išgalėjimą ir kurti teisingas, socialines, ekonomines sąlygas, stiprinančias šeimas ir užtikrinančias visavertį jų funkcionavimą*. Kitaip

¹⁴ Žr. Parsons W. Viešoji politika, Vilnius: Eugrimas, 2001, p. 25.

¹⁵ Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl šeimos politikos koncepcijos ir veiksmų kryptių“ (Žin., 1996, Nr. Nr. 28-684).

¹⁶ Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl Lietuvos ūkio (ekonomikos) plėtros iki 2015 metų ilgalaikės strategijos“ [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <http://www.ukmin.lt/lt/strategija/doc/14.%20socialines%20apsaugos%20pletotes%20ir%20uzimtumo%20ekonominiu%20veiksniu%20strategija.doc>.

¹⁷ Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl valstybės ilgalaikės raidos strategijos“ (Žin., 2002, Nr. 113-5029, su vėlesniais pakeitimais ir papildymais).

¹⁸ Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl Nacionalinės darnaus vystymosi strategijos patvirtinimo“ (Žin., 2003, Nr. 89-4029, su vėlesniais pakeitimais ir papildymais).

¹⁹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl Nacionalinės demografinės (gyventojų) politikos strategijos“ (Žin., 2004, Nr. 159-5795, su vėlesniais pakeitimais ir papildymais).

tariant, demografinėms problemoms spręsti viena pasirinktų priemonių grupė susijusi su šeimos politikos įgyvendinimu. Minėtam tikslui siekti nustatyti uždaviniai: didinti jaunimo užimtumą, plėtoti lanksčias užimtumo formas; sudaryti sąlygas šeimos nariams derinti profesinę veiklą ir šeimos pareigas; siekti lygių vyrų ir moterų teisių, pareigų ir galimybių viešojo gyvenimo srityje ir šeimoje; gerinti vaikų priežiūros ir ugdymo paslaugas; ugdyti šeimos narių gebėjimus įveikti psichologines ir socialines problemas; užtikrinti vaiko saugumą; plėsti būsto pasirinkimo galimybes šeimoms, auginančioms vaikus; mažinti šeimų skurdą ir socialinę atskirtį; siekti, kad kiekviena šeima, norinti vaikų, galėtų jų turėti; mažinti rizikingo seksualinio elgesio keliamą pavojų reprodukcinėi visuomenės sveikatai ir vaisingumui; analizuoti šeimos, gimstamumo pokyčius ir veiksnius, nustatyti paramos šeimai poreikį, vertinti vykdomos politikos veiksmingumą; skatinti valstybės, savivaldybių ir visuomenės bendradarbiavimą sprendžiant šeimų gerovės užtikrinimo klausimus; ugdyti bendruomenės ir institucijų bendrą atsakomybę už vaikų ugdymą. Šiems uždaviniams įgyvendinti buvo priimta net keletas priemonių planų.²⁰ Šiuo atveju reikėtų suprasti, kad šeimos politikos priemonės yra įgyvendinamos siekiant demografinių tikslų, kitaip tariant, pagrindinis siekiamas tikslas yra skatinti gimstamumą, o siekiant tokio tikslo imamasi politikos priemonių šeimos srityje, t. y. skatinama šeimų gerovė.

Dar tebegaliojant tiek 1996 metų Valstybinei šeimos koncepcijai, tiek Nacionalinei demografinės (gyventojų) politikos strategijai ir priimant su ja susijusius priemonių planus šeimos politikos srityje 2008 metais priimta nauja Valstybinė šeimos politikos koncepcija, kurioje deklaruojamas šeimos politikos tikslas yra *numatyti ir vykdyti šeimos institutą palaikančią ir stiprinančią bendrą politiką, kuri užtikrintų bendrąsias sąlygas teikiant diferencijuotą valstybės ir visuomeninių institucijų pagalbą šeimai visose srityse, siekiant, kad būtų sudarytos sąlygos jai būti autonomišku, atsakingu, tvirtu, stabiliu, aktyviu ir savarankišku institutu, gebančiu visavertiškai atlikti savo funkcijas*. Nacionalinės demografinės (gyventojų) politikos strategijos šeimos gerovės srityje tikslai ir Valstybinės šeimos politikos koncepcijos tikslai iš esmės yra labai panašūs, tik formuluoti parinkti skirtingi žodžiai ir sudėti skirtingi akcentai. Vis dėlto Valstybinėje šeimos politikos koncepcijoje numatytas siekis stiprinti šeimą siaurąja prasme – santuoka grindžiamą šeimą, ir tai bene vienintelis aiškiausiai pastebimas šios koncepcijos tikslų išskirtinumas. Tačiau Konstituciniam Teismui pripažinus, kad Valstybinės šeimos politikos koncepcijos nuostata „šeima – sutuoktiniai ir jų vaikai (įvaikiai), jeigu jų yra“, prieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijos 38 straipsnio 1 ir 2 dalims,²¹ esminiai nuostatų skirtumai minėtose dviejose programose išnyksta. Tačiau labai svarbus kitas momentas – Nacionalinėje demografinėje (gyventojų) politikos strategijoje šeimos politikos gerovė yra priemonė įgyvendinant valstybės demografinius tikslus. Kitaip tariant, remiantis šiuo dokumentu, šeimos gerovė reikalinga gimstamumui didinti. Tuo tarpu Nacionalinėje šeimos politikos koncepcijoje šeimos politikos tikslas – šeimos instituto stiprinimas ir palaikymas – neturi savo prasmės, nėra paaiškinama, kodėl valstybei svarbu stiprinti ir palaikyti šeimą.

Žvelgiant į viešąją šeimos politiką formuojančių asmenų nuomonių tyrimą²² matyti, kad net ir patys politikai neturi bendros nuomonės, ką reikėtų laikyti šeimos politikos tikslu. Siekiant išsiaiškinti šeimos politikos formavimo kryptis, trisdešimties ekspertų (dalyvaujančių šeimos politikos formavimo procese) buvo klausama, kokie turėtų būti svarbiausi šeimos politikos tikslai, kad būtų adekvačiai sprendžiamos šeimos problemos šiandienėje Lietuvoje. Svarbiausias šeimos politikos tikslas, ekspertų požiūriu, turėtų būti palankios šeimai aplinkos kūrimas (10), šeimos gerovės užtikrinimas (8) bei šeimų skurdo ir atskirties mažinimas (6).

²⁰ Žr. Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministro 2011 m. sausio 21 d. įsakymą „Dėl Nacionalinės demografinės (gyventojų) politikos strategijos šeimos gerovės srityje įgyvendinimo 2011–2013 metų priemonių plano patvirtinimo“ (Žin., 2011, Nr. 16-778); Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. rugsėjo 7 d. nutarimą „Dėl Nacionalinės demografinės (gyventojų) politikos strategijos šeimos gerovės įgyvendinimo 2008–2010 metų priemonių plano patvirtinimo“ (Žin., 2007, Nr. 98-3977); Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. gegužės 23 d. nutarimą „Dėl Nacionalinės demografinės (gyventojų) politikos strategijos įgyvendinimo 2005–2007 metų priemonių patvirtinimo“ (Žin., 2005, Nr. 66-2367).

²¹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2011 m. rugsėjo 29 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo 2008 m. birželio 3 d. nutarimu Nr. X-1569 „Dėl Valstybinės šeimos politikos koncepcijos patvirtinimo“ patvirtintos Valstybinės šeimos politikos koncepcijos nuostatų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ (Žin., 2011, Nr. 118-5564).

²² Jančiūtė R. Šeimos politikos formavimas Lietuvoje. Daktaro disertacija, Mykolo Romerio universitetas, Vilnius, 2011.

Tokie svarstymai veda prie išvados, kad kalbėti apie Lietuvos šeimos politiką net ir nebūtų prasmės, nes tokia politika, nesant aiškiai apibrėžto tikslo, negali egzistuoti. Yra tam tikros valstybinės valdžios priemonės, susijusios su intervencijomis į šeimos gyvenimą, tam tikrame kontekste jos pavadinamos „šeimos politika“, bet realiai (pagal sąvokos „politika“ kaip veiksmy, siekiant tam tikro rezultato) apie atskirą viešosios politikos sritį kalbėti neįmanoma. Viešosios šeimos politikos tikslu laikyti šeimos gerovės užtikrinimą ar palankios šeimai aplinkos kūrimą būtų pagrįsta tik išsiaiškinus, kiek toks tikslas palaikomas visuomenėje, t. y. ar visuomenės prioritetas yra šeimos instituto apsauga, ar tai yra individualistinė visuomenė. Šeimos politika, kaip ir kitos viešosios politikos sritys, yra tik priemonė, kuria padedama siekti tam tikrų visuomenei naudingų tikslų.

Kalbant apie Europos Sąjungoje formuojamą šeimos politikos kryptį, išskiriami du pagrindiniai tikslai. Tai, pirma, gimstamumo skatinimas, kuriuo sprendžiama visuomenės senėjimo problema, ir, antra, visų asmenų socialinės įtraukties skatinimas siekiant stiprinti valstybių konkurencingumą.²³ Gimstamumo skatinimo tikslu konstruojamos priemonės susijusios su tam tikra papildoma nauda, kurią gauna vaikus auginančios šeimos, palyginti su šeimomis, kurios vaikų neaugina, bei kitos priemonės, darančios vaikų auginimą patrauklų. Prie šios rūšies priemonių priskirtinos tiek darbo ir šeimos derinimo, tiek pašalpų nepasiturinčioms šeimoms priemonės, tiek vaiko auginimo metu negautų pajamų kompensavimas, mokesčių lengvatos ir papildomų teisių suteikimas vaikų auginantiems asmenims (pvz., ilgesnės atostogos) ir pan. Antrasis šeimos politikos tikslas yra poreikis stiprinti valstybės konkurencingumą. Konkrečios priemonės skiriamos socialinei įtraukčiai skatinti, egzistuojančių galimybių nelygybei mažinti, darbui ir šeimai derinti bei panašioms priemonėms. Prie tokių priemonių priskirtinas mokymosi ir kvalifikacijos kėlimo skatinimas auginant vaikus, lanksčių darbo sąlygų, leidžiančių dirbti auginant vaikus, kūrimas, vaikų priežiūros institucijų plėtra, galimybė ne tik motinai, bet ir tėvui auginti vaiką ir t. t.

Minėtuosius tikslus įgyvendinančių priemonių yra ir Lietuvoje. Pavyzdžiui, daugelyje išvardytų strategijų paminėta darbo ir šeimos pareigų derinimo būtinybė, tačiau kokiais tikslais to reikia, lieka neaišku. Darbo ir šeimos derinimo poreikis įvardytas ir Valstybinėje šeimos politikos koncepcijoje, iš kurioje numatyto šeimos politikos tikslo tokią būtinybę įžvelgti sudėtinga.

Atsižvelgiant į paminėtas šeimos politikos kryptis, nors jos ir išskiriamos remiantis skirtingais teisės aktais, čia bus remiamasi prielaida, kad Lietuvos šeimos politika siekiama gimstamumo didėjimo ir socialinės įtraukties derinant darbą ir šeimą tikslų, o tai lemia poreikį užtikrinti šeimos gerovę. T. y. šeimos gerovė turėtų būti ne pagrindiniu šeimos politikos tikslu (juk šeimos gerovės klausimas aktualus ne visai visuomenei, o asmenims, kuriems taikomos šeimos politikos priemonės), o tik uždaviniu siekiant minėtų tikslų.

2.3. Problemos šeimos gyvenimo srityje, kurias ketinama spręsti viešąja šeimos politika

Nusistačius šeimos politikos tikslus, prieš pasirenkant konkrečias priemones būtina įvertinti, kokia yra situacija toje srityje, kurioje ketinama tas priemones naudoti arba atlikti tam tikras intervencijas. Kitaip tariant, siekti rezultato galima tik žinant, kas yra negerai, ko konkrečiai reikia, ką reikia „pataisyti“ ar išspręsti.

2008 metų Valstybinėje šeimos politikos koncepcijoje yra išvardytos šeimos raidos ir šeimos gyvenimo sąlygų problemos; jomis remiantis vėliau nustatomos šeimos politikos veiksmy kryptys.

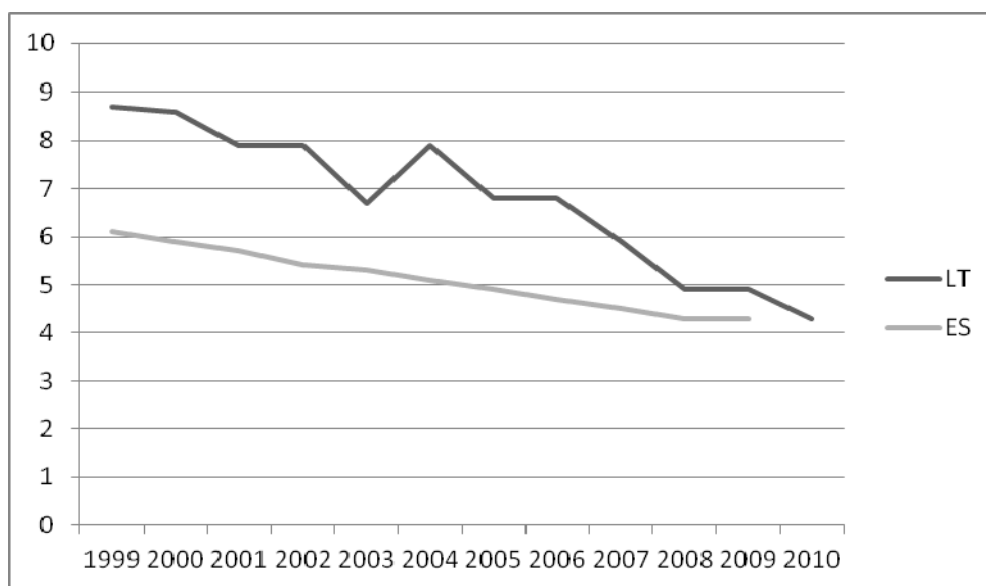
Svarbu pabrėžti tai, kad daug įvardytų „problemų“, panašu, neatspindi realios situacijos, todėl iškyla klausimas dėl joms spręsti pasirinktų priemonių tikslingumo. Pavyzdžiui, Koncepcijoje didžiausiomis demografinėmis problemomis įvardijamas mažas santuokų skaičius; faktas, kad tuokiamasi vyresnio amžiaus; gana dažnos ištuokos; vis daugiau porų gyvena kartu, neregistruvusios santuokos; mažas gimstamumas; didelis skaičius ne santuokoje gimstančių vaikų ir pan. Teigiama, kad „santuoka grindžiama šeima yra istoriškai ir mokslškai patvirtintas patikimiausias institutas“, sudarantis geriausias sąlygas visų jos narių visapusiškam ir visavertiškam prigimtinių galių bei socialinių įgūdžių ugdymui(si).²⁴ Nurodoma, kad gyvenimas nesusituokus didina tarpusavio santykių įtampą, polinkį į

²³ Kavoliūnaitė-Ragauskienė E. Socialinės garantijos šeimai kaip socialinės politikos šeimos srityje įgyvendinimo teisinės priemonės. Mokslinis-praktinis žurnalas „Teisės problemos“, 2010, Nr. 4(70), p. 71–72.

²⁴ Koncepcijos 1.8.2 punktas.

seksualinę neištikimybę, nenorą ar atidėliojamą turėti vaikų, smurto prieš moteris ir vaikus galimybę; sugyventinių kūdikių mirtingumas yra didesnis nei susituokusiųjų, sugyventinių vaikai turi daugiau elgesio problemų, didesnę polinkį į alkoholį, narkotikus, ankstyvus lytinius santykius.²⁵ Svarbu pabrėžti, kad Konceptijoje remiamasi išimtinai JAV atliktais gyvenimo kokybės susituokus ir nesudarius santuokos tyrimais. Lietuvoje neatlikta tyrimų, kurie patvirtintų, kad santuokinis gyvenimas yra kuriuo nors aspektu „kokybiškesnis“ už gyvenimą nesudarius santuokos. Europoje atlikti tyrimai vis dažniau patvirtina, kad santuokos sudarymas aukštesnės gyvenimo kokybės neužtikrina.²⁶

Koncepcijoje išvardytose problemose yra ir daugiau abejotinių teiginių. Pavyzdžiui, kaip problema nurodomas didelis kūdikių mirtingumas (Lietuvoje vidurkis – 6,8 tūkstančiui gyvų gimusių kūdikių, ES valstybių narių vidurkis – 5,2).²⁷ Tačiau žvelgiant iš laiko perspektyvos kūdikių mirtingumas Lietuvoje labai sumažėjo, iš esmės susilygino su ES vidurkiu (2009 m. ES vidurkis – 4,3; 2010 m. Lietuvos vidurkis – taip pat 4,3). To ir buvo galima tikėtis, nes buvo matyti, kad Lietuvoje kūdikių mirtingumas mažėja greičiau nei ES.



1 pav. Kūdikių mirtingumas 1000 gyventojų

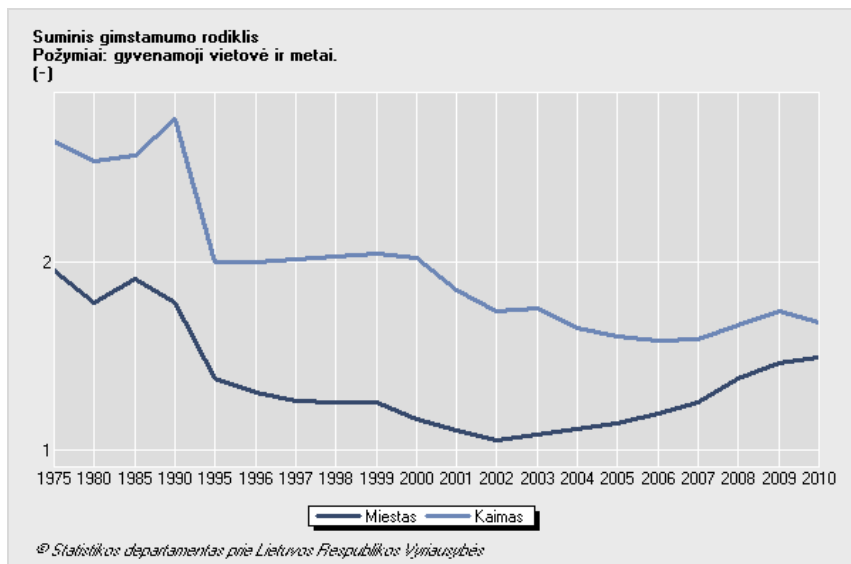
Koncepcijoje teigiama, kad Lietuvoje gimstamumas yra mažas. Mažas gimstamumas yra viso Vakarų pasaulio problema. Užsiminus apie mažą gimstamumą reikėtų taip pat paminėti, kad nuo 2002 metų jis jau didėja, ypač mieste. Tiesa, labai svarbu ir tai, kad penkerius metus didėjęs gimstamumas 2010 metais šiek tiek sumažėjo: gimusiųjų skaičius 1000 gyventojų 2004–2009 metais padidėjo nuo 8,8 iki 11, o 2010 m. sumažėjo – iki 10,9.²⁸ Tai Konceptijoje jau ir negalėjo būti paminėta. Paradoksalu, bet priimant Konceptiją gimstamumas didėjo, o ją priėmus – šiek tiek sumažėjo.

²⁵ Konceptijos 2.2.4 punktas.

²⁶ Clarke L., Jensen A.-M. Children's Risk of Parental Break-up. *Acta Sociologica*, March 2004, Vol. 47(1), p. 51–69 [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <<http://www.modernlanreview.co.uk/abstract.asp?ref=0026-7961&vid=67&iid=2&aid=490&s=&d=March%202004>>.

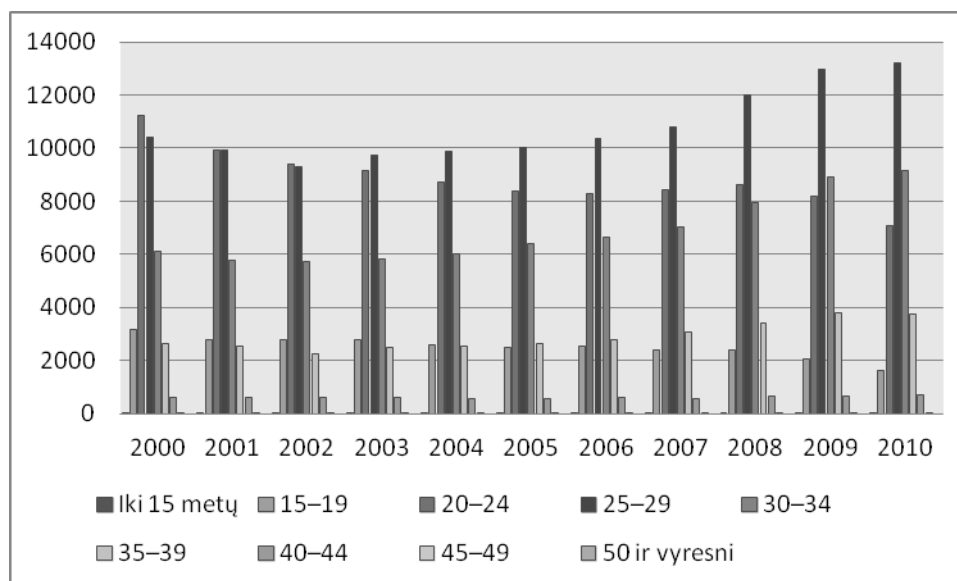
²⁷ Konceptijos 2.2.9 punktas.

²⁸ Demografinės tendencijos. Lietuvos Respublikos statistikos departamento pranešimas spaudai [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <<http://www.stat.gov.lt/lt/news/view/?id=9318>>.



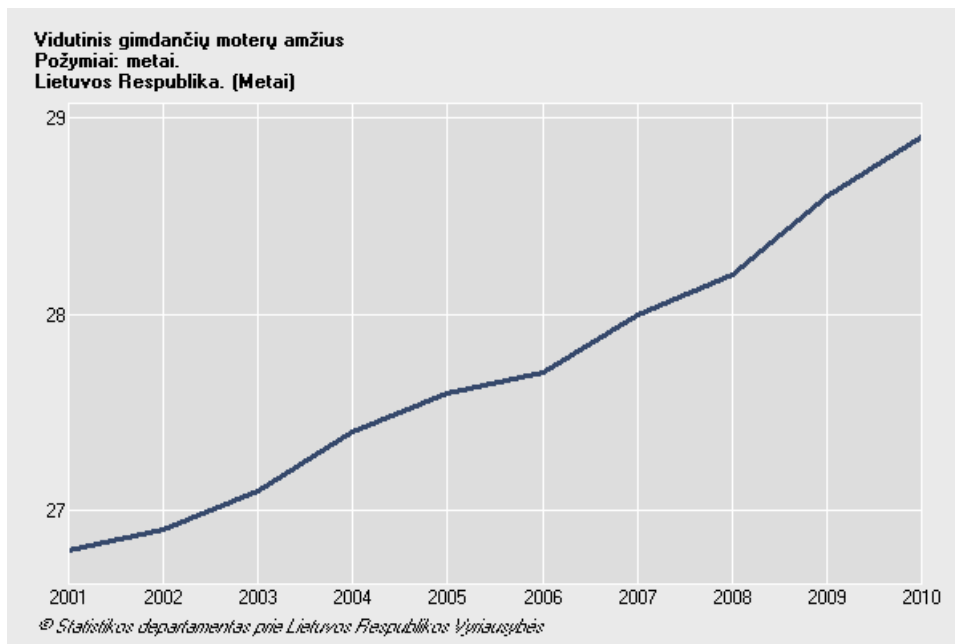
2 pav. Suminis gimstamumo rodiklis

Koncepcijoje nurodoma, kad gimdo vis vyresnio amžiaus moterys.²⁹ Tai patvirtina ir susijusi statistika. Tačiau įvardijus tai kaip problemą nėra paaiškinta, kodėl toks reiškinys laikytinas problema. Gali būti daugybė priežasčių, susijusių su gimdymo atidėjimu, – pradedant gyvenimo būdo pasikeitimu, finansinėmis galimybėmis, pasirinkimu daryti karjerą ir tik vėliau auginti vaikus, galiausiai medicinos mokslo pasiekimai, kurie leidžia nerizikingai gimdyti vaikus ir vyresnio amžiaus moterims.



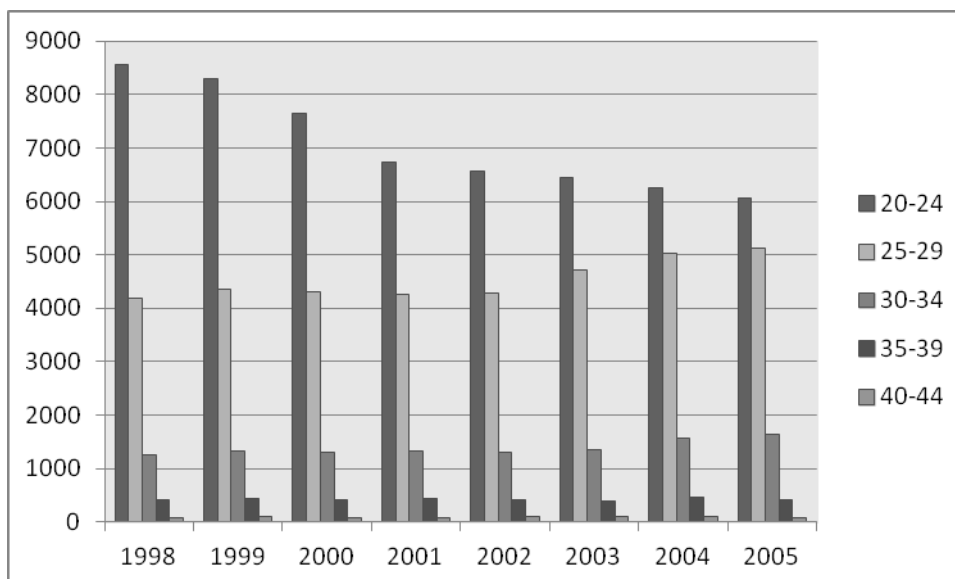
3 pav. Gimusieji pagal motinos amžių. Šaltinis: Statistikos departamentas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės.

²⁹ Koncepcijos 2.2.7 punktą.

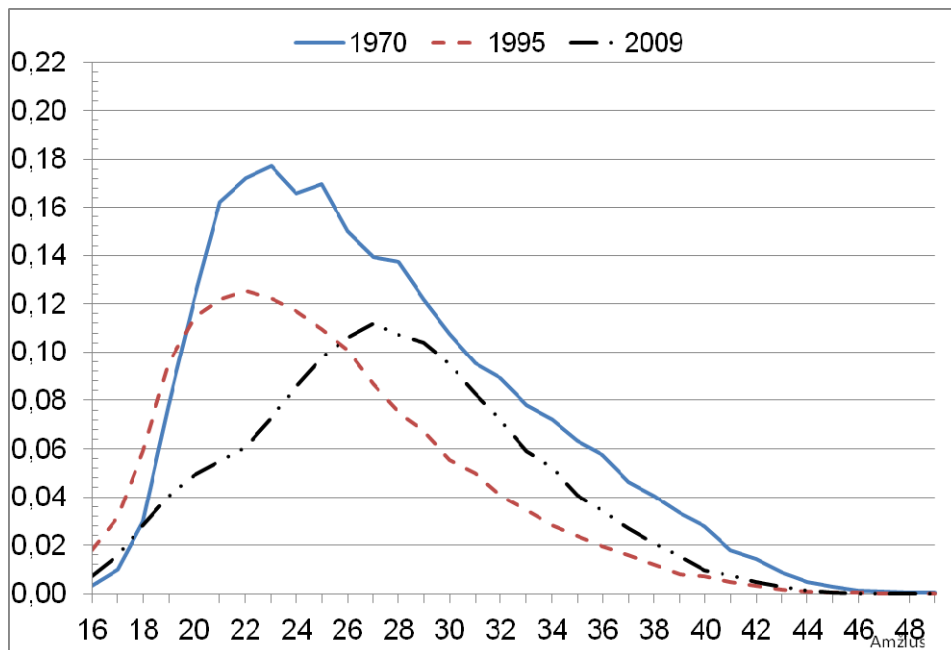


4 pav. Vidutinis gimdančių moterų amžius

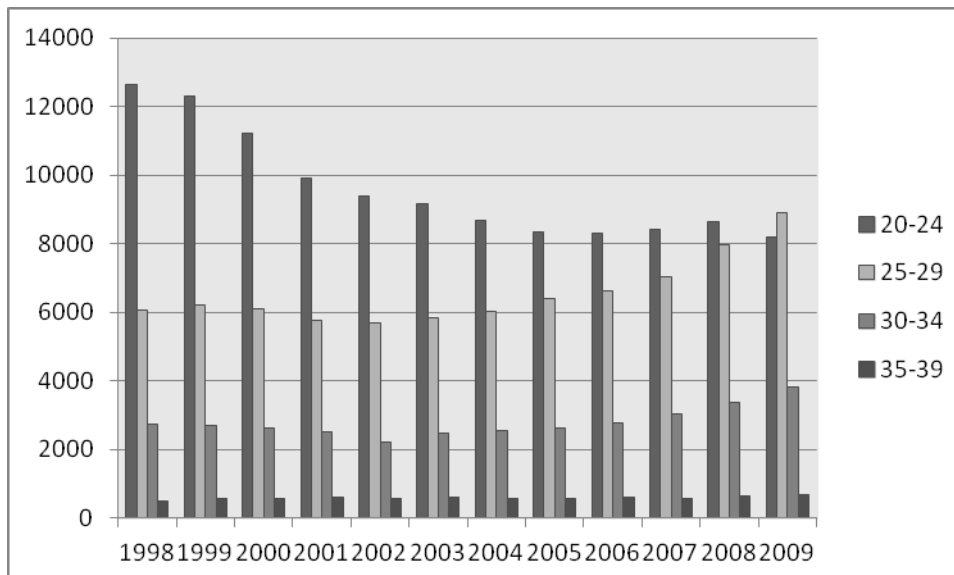
Koncepcijoje nepaminėta svarbi tendencija, kad vis vyresnio amžiaus moterys gimdo tiek pirmą, tiek paskutinį vaiką. Todėl vien gimdymo amžiaus pasistūmėjimas savaime neigiamų pasekmių gimstamumui atnešti neturėtų.



5 pav. Moterų, pagimdžiusių pirmą vaiką, pasiskirstymas pagal amžių



6 pav. Moterų amžius pirmo vaiko gimimo metu Lietuvoje. Šaltinis: OECD Family Database



7 pav. Moterų, pagimdžiusių paskutinį vaiką, pasiskirstymas pagal amžių Lietuvoje

Koncepcijoje nurodoma, kad gausėja be abiejų tėvų gyvenančių vaikų.³⁰ Tačiau tai tik prielaida, nepagrįsta jokia statistine informacija. Kokia yra reali situacija, parodys 2011 m. gyventojų surašymo duomenys.

Taip pat teigiama, kad „kas antra šeima – be vaikų“.³¹ Galima tik numanyti, kad tokia išvada grindžiama namų ūkių sudėties statistika. Vis dėlto norint įsivaizduoti, kiek šeimų augina vaikus, reikia lyginti vaikus turinčių šeimų dalį su reprodukcinio amžiaus asmenų šeimomis. Šiuo atžvilgiu Lietuva neišsiskiria iš Europos valstybių.

³⁰ Koncepcijos 2.2.10 punktas.

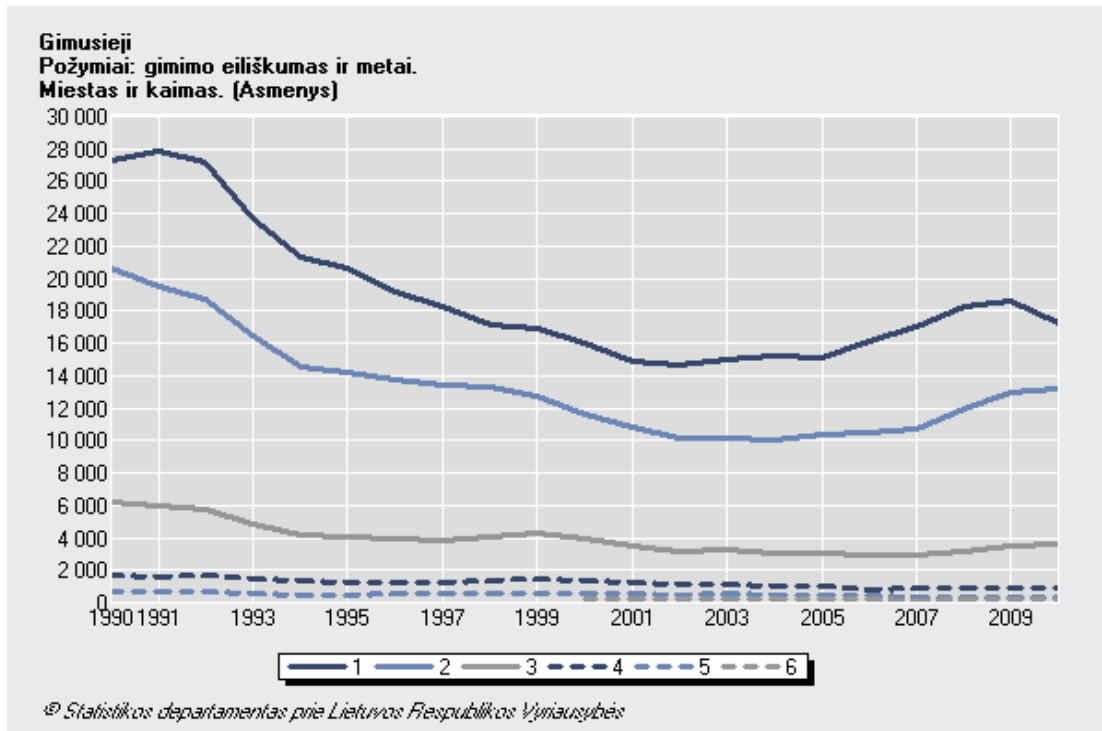
³¹ Koncepcijos 2.2.11 punktas.

Gyventojų dalis šeimose ir šeimos be vaikų

	Gyventojų dalis, gyvenanti šeimose 1990 m.	Šeimos be vaikų 1990 m.	Gyventojų dalis, gyvenanti šeimose 2000 m.	Šeimos be vaikų 2000 m.
Austrija	86,8	33	80,7	34,6
Danija	76,9	53	75,7	49,8
Suomija	85,8	36	78,2	42,4
Prancūzija	88,9	36	82,1	39
Vokietija	79,7	38		47,3
Graikija	90,1	30	82,5	31,8
Vengrija	81,4	34	82	33,8
Arija	88,3	19	82,2	7,7
Latvija	85,6	39	74,7	24,4
Lichtenšteinas	87,3	28	81,1	34,9
Liuksemburgas	86,4	32	73	34,5
Nyderlandai	80,4	36	83,4	45
Norvegija	81,2	29	81,2	35,4
Portugalija	94,8	29	88,5	31,3
Slovakija	91,5	33	86,9	22,8
Šveicarija	82,7	42	78	45
Jungtinė Karalystė	86,2	39	81,1	51,3
Lietuva			82,1	29,1

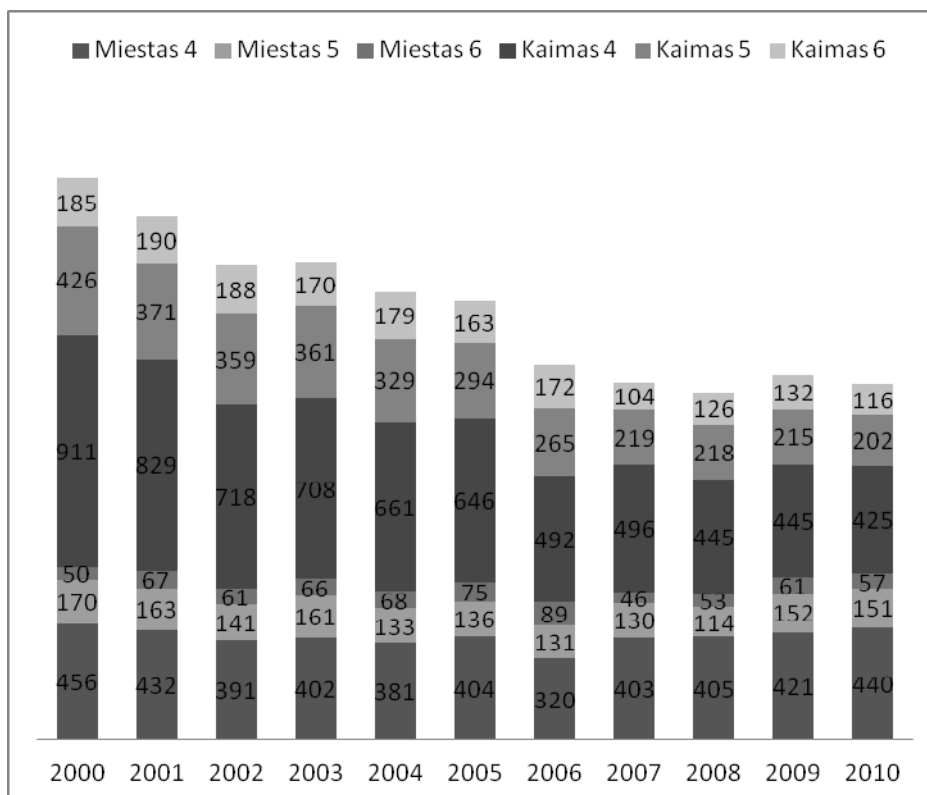
Šaltinis: Policy implications of Changing Family Formation, p. 30–31

Koncepcijoje išvardyta ir daugiau šeimos raidos ir šeimos gyvenimo sąlygų problemų, pvz., visuomenės senėjimas, žema tarpusavio santykių kultūra, kartų solidarumo mažėjimas, šeimų skurdas, būsto problemos, emigracija ir t. t. Kai kurios minimos problemos po minėto Konstitucinio Teismo nutarimo tampa nebeaktualios (su sąlyga, jei atitinkamai nebus pakeisti atitinkami Konstitucijos straipsniai, dėl ko aptariamasis Konstitucinio Teismo nutarimas taptų nebeaktualus), pvz., problema įvardyta mažas santuokų skaičius, tai, kad vis daugiau porų gyvena neįregistruotosios santuokos, santuokos, kaip vertybės, silpnėjimas ir pan. Tačiau Koncepcijoje nepaminėta keletas svarbių demografinių tendencijų, kurios galėtų padėti siekti užsibrėžtų tikslų gerinti šeimos gyvenimo kokybę. Pavyzdžiui, nėra užsiminta apie vaikų eiliškumo tendencijas: šiuo metu didėja antro ir trečio vaikų gimdymų skaičius, o mažėja visų kitų, įskaitant pirmojo vaiko gimdymą. Kitaip tariant, daugėja žmonių, apsisprendžiančių iš viso neturėti vaikų, bet daugėja ir tų, kurie turi vieną vaiką ir susilaukia antros ir trečios atžalos.



8 pav. Gimusieji pagal gimimo eiliškumą

Dar svarbu, kad kaime mažėja 4-ą, 5-ą ir 6-ą vaiką gimdančių moterų, tuo tarpu mieste pastaruosius 4 metus jų daugėjo.



9 pav. Gimusieji pagal gyvenamąją vietovę ir eiliškumą. Šaltinis: Statistikos departamentas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės.

Kaip matyti iš Valstybinėje šeimos politikos koncepcijoje pateiktų pavyzdžių, įvardytosios problemos nėra aiškiai identifikuotos ir pagrįstos. Nesant aiškaus problemų įvardijimo, nėra pagrindo kalbėti apie galimybę tinkamai formuluoti šeimos politikos uždavinius.

2.4. Lietuvos šeimos politikos motyvai

Kaip minėta, šioje studijoje daroma prielaida, kad Lietuvos šeimos politikos pagrindinis tikslas yra skatinant, padedant kurti kokybišką aplinką šeimai ir šeimoje gyvenantiems asmenims siekti didesnio gimstamumo ir socialinės įtraukties derinant darbo ir šeimos pareigas. Tačiau tai, kokios priemonės pasirenkamos šiems tikslams siekti, lemia ne vien nusistatyti tikslai ir uždaviniai. Siekdama nusistatyto tikslo kiekviena valstybė turi savas priežastis, motyvus rinktis sau būdingą šeimos politikos kryptį ir tam pasitelkti savitą šeimos politikos įgyvendinimo priemonių sistemą.

Skirtingai nei šeimos politikos tikslai, kurie yra aiškūs ir lengvai išskaitomi iš teisės aktų, egzistuoja tam tikrų politikos motyvų, kuriuos galima tik numanyti, t. y. bandyti nusakyti, dėl kokių priežasčių buvo pasirinktas vienoks ar kitoks esamos situacijos vertinimas (pvz., nurodymas, kad tai yra problema) ir jos sprendimo variantas. Sociologai šiuos sunkiai apčiuopiamus motyvus įvardija kaip kultūros / struktūros paradigmą, kuria remiantis galima paaiškinti konkrečios valstybės šeimos politikos priemonių pasirinkimo prioritetus. Kultūros pusę apibūdina iš religijos, tradicijų atsirandančios vertybės, normos, institucijos, tuo tarpu struktūra – tai individai, grupės, valstybės, kuriuos lemia ekonominė, geografinė, valdymo formos ir pan. padėtis.³² Taigi, viena vertus, šeimos politikos krypties pasirinkimo motyvai vienais atvejais būna nulemti struktūrinių elementų (pvz., ekonominiai motyvai), kitais atvejais – kultūrinių elementų (pvz., religijos įtaka). Svarbu ir tai, kad struktūriniai ir kultūriniai elementai yra stipriai susipynę – tam tikri kultūriniai bruožai gali būti nulemti struktūrinių elementų. Pavyzdžiui, esant ekonominiam sunkmečiui ar demokratijos stokai susiformuoja tam tikros tradicijos: teisinio nihilizmo, veikimo nepaisant taisyklių, korupcijos ir pan.

Nors Konstitucijoje yra nuostata, pagal kurią Lietuvoje nėra valstybinės religijos,³³ bažnyčios atstovai dalyvauja formuojant šeimos politiką. Antai darbo grupėje, rengusioje Valstybinę šeimos koncepciją, dalyvavo krikščioniškų šeimų bendrijos pirmininkė.³⁴ Svarstant Koncepcijos projektą Seimo komitetuose dalyvavo Vilniaus kunigų seminarijos docentė, Lietuvių katalikų mokslo akademijos Centro valdybos narys, Lietuvos Vyskupų Konferencijos atstovė.³⁵

Nors Šeimos politikos koncepcijoje nėra jokių užuominų, galima numanyti, kad pateiktas problemų ir uždavinių formulavimas atspindi Katalikų bažnyčios šeimos sampratą, pagal kurią šeima grindžiama santuokos sudarymu. Kaip rodo Europoje atlikti tyrimai,³⁶ katalikiškas tradicijas turinčiose valstybėse, kuriose dažniausiai vyrauja konservatoriškos idėjos, akcentuojamos šeimos narių ryšių vertybės, tuo tarpu protestantiškose valstybėse, kurių politika dažniausiai grindžiama socialdemokratiškomis idėjomis, didžiausias dėmesys teikiamas gerovei užtikrinti. Kalbėti apie motyvus, kuriais remdamiesi įstatymų leidėjai priima politinius sprendimus, gana sudėtinga. Tačiau kalbant apie valstybinę šeimos politiką reikia nepamiršti, kad tiek asmenų elgesys, tiek konkretūs sprendimai yra lemiami išorės įtakos, tokios, kaip kultūra, istorija, tradicijos. Kitaip tariant, tiek gyventojų, tiek politikų sprendimams įtaką daro tam tikros vertybinės nuostatos. Nenuostabu, kad politikų vertybinės nuostatos dažniausiai sutampa su visuomenės nuostatomis: viena vertus, politikai ir yra visuomenės atstovai, antra vertus, neatmestina, kad politikai pataikauja vyraujančioms (rinkėjų) nuostatomis.

³² Pinelli A., Hoffmann-Nowotny J. H., Fux B. Fertility and New Types of Households and Family Formation in Europe. Council of Europe Publishing, 2001, p. 23

³³ Lietuvos Respublikos Konstitucijos (Žin., 1992, Nr. 33-1014, su vėlesniais pakeitimais ir papildymais) 43 straipsnio 7 dalis.

³⁴ Seimo nutarimo „Dėl Valstybinės šeimos politikos koncepcijos patvirtinimo“ projekto XP-2390 AIŠKINAMASIS RAŠTAS [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=301355>.

³⁵ Lietuvos Respublikos Seimo Švietimo, mokslo ir kultūros komiteto 2008 m. balandžio 23 d. išvada dėl Lietuvos Respublikos Seimo nutarimo „Dėl Valstybinės šeimos politikos koncepcijos patvirtinimo“ Projekto Nr. XP-2390 [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=318657>.

³⁶ Pinelli A., Hoffmann-Nowotny J. H., Fux B. Fertility and New Types of Households and Family Formation in Europe. Council of Europe Publishing, 2001, p. 21.

Kalbant apie valstybės motyvų išskirtinumą, galima pažymėti, kad net ir šalia viena kitos esančių valstybių šeimos politika ir gyvenimo kartu formų, gimstamumo statistika labai skiriasi. Pasak sociologų, vertinant valstybių šeimos politikos motyvus vykdyti skirtingą šeimos politiką pirmiausia reikia įvertinti geografinę valstybės vietovę ir vyraujančią religiją.³⁷ Pavyzdžiui, buvusios Sovietų Sąjungos įtakoje valstybės „sugrįžta“ į skirtingas kategorijas: Liuteronų bažnyčios įtaka juntama Estijoje ir Latvijoje, Katalikų – Lietuvoje ir Lenkijoje, atskirą kategoriją sudaro buvusios Austrijos–Vengrijos monarchijos valstybės, taip pat kompleksinės kultūros, apimančios islamo, stačiatikių ir Katalikų bažnyčios įtaką, Balkanų šalyse.³⁸ Mokslininkai pabrėžia, kad išsami Centrinės ir Rytų Europos valstybių analizė rodo, jog Katalikų bažnyčios įtaka vis dar funkcionuoja kaip slenkstis, užkertantis kelią įvairioms gyvenimo formoms, dėl to Lietuvos, Lenkijos ir Vengrijos visuomenėse prioritetas teikiamas santuoka grįstai šeimai. Skirtingai liuteronų tradicijas turinčiose valstybėse (Latvijoje, Estijoje ir Vokietijos rytinėje dalyje) labai stipriai išaugo nesantuokinių šeimų skaičius.³⁹ Tokius valstybių kaimynių gyvenimo formų skirtumus patvirtina ir statistika: pavyzdžiui, Lietuvoje 2010 m. ne santuokoje gimusių vaikų dalis iš visų gimusiųjų buvo 28,7, tuo tarpu Estijoje – 59,1, Latvijoje – 44,1, Lenkijoje – 20,6. Santuokų rodiklis (santuokų skaičius 1000 gyventojų) 2010 m. Lietuvoje buvo 5,69, Lenkijoje – 5,98, tuo tarpu Latvijoje – tik 4,15, Estijoje – 3,78. Tačiau kalbėti apie valstybėje vyraujančios religijos įtaką šeimos politikai ir šeimos gyvenimui galima tik analizuojant gyvenimo formas. Kitose srityse, pavyzdžiui, kalbant apie gimstamumą, tokio ryšio nėra. Skandinavijos valstybėse, kur vyrauja protestantizmas, gimstamumas yra didelis, tačiau taip pat didelis gimstamumas pastebimas ir tose valstybėse, kur teikiama dosni parama šeimai (pvz., Prancūzijoje).

Ne mažiau svarbus Lietuvoje ir ekonominis motyvas. Tai ypač aktualu kalbant apie paramą šeimai, nes kuo daugiau vaikų turi šeima, tuo didesnė tikimybė patekti tarp žemiau skurdo ribos gyvenančių asmenų. Remiantis Statistikos departamento 2010 metų gyventojų pajamų, gyvenimo sąlygų ir skurdo rizikos apibūdinimu, skurde atsidurti dažniausiai rizikuoja asmenys, gyvenantys namų ūkiuose, susidedančiuose iš vieno suaugusio asmens ir išlaikomų vaikų (48,3% asmenų), dviejų suaugusių asmenų su trimis ar daugiau vaikų (46 % asmenų), ir asmenys, gyvenantys vieni (47,7%). Asmenų, gyvenančių daugiavaikėse šeimose (namų ūkiuose, susidedančiuose iš dviejų suaugusių asmenų su trimis ar daugiau vaikų), rizika atsidurti skurde, palyginti su 2007 m., iki 2010 m. padidėjo 7,2 procentinio punkto, nepilnose šeimose (namų ūkiuose, susidedančiuose iš vieno suaugusio asmens ir išlaikomų vaikų) – 6,8 procentinio punkto.⁴⁰ Esant tokiai statistikai, iš esmės visa paramos šeimai schema, ypač po 2008–2009 metų finansų krizės, tapo nepasiturinčių asmenų rėmimo sistema. Tai matyti tiek iš galiojančių teisės aktų,⁴¹ tiek iš Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos 2009–2010 m. socialinio pranešimo,⁴² kuriame nurodoma, kad vienas iš svarbiausių politikos uždavinių buvo kiek įmanoma sušvelninti sunkmečio poveikį.

Apibendrinant priemonių siekiant šeimos politikos tikslo – sukurti ir skatinti palankią aplinką šeimai siekiant didesnio gimstamumo ir socialinės įtraukties derinant darbą ir šeimą, pasirinkimą lemia ne tik tiesiogiai susiję veiksniai (įvardytosios problemos), bet ir tam tikri netiesioginiai motyvai. Nors analizuojant vykdomas politikas koncentruojamasi į tikslus, uždavinius ir rezultata, politikos kūrimo ir įgyvendinimo motyvai yra ne mažiau svarbūs – jie atskleidžia konkrečių priemonių pasirinkimo ar prioritetų teikimo priežastis. Kuriant vientisą ir nuoseklią šeimos politikos priemonių sistemą svarbu susidėlioti ne tik tikslų ir uždavinių prioritetus, bet ir įvertinti priemonių pasirinkimą lemiančių motyvų įtaką. Pavyzdžiui, norint skatinti gimstamumą, dominuojantis skurdo prevencijos motyvas gali nulemti tik žemiausios socialinės grupės asmenų gimstamumo skatinimą.

³⁷ Ten pat, p. 21

³⁸ Ten pat, p. 22

³⁹ Ten pat, p. 34.

⁴⁰ Statistikos departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės informacija. Gyventojų pajamos ir gyvenimo sąlygos, skurdo rizika [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <<http://www.stat.gov.lt/lt/news/view/?id=6571>>.

⁴¹ Pvz., žr. Lietuvos Respublikos socialinių išmokų perskaičiavimo ir mokėjimo laikinąjį įstatymą (Žin., 2009, Nr. 152-6820, su vėlesniais pakeitimais ir papildymais).

⁴² 2009–2010 m. Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos socialinis pranešimas [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <<http://www.socmin.lt/index.php?-1351634479>>.

3. VIEŠOSIOS ŠEIMOS POLITIKOS ĮGYVENDINIMAS

3.1. Viešosios šeimos politikos įgyvendinimo apimtis

Atsižvelgiant į tai, kad sistemiška viešoji šeimos politika Lietuvoje neegzistuoja, bent jau esant dabartinei situacijai galima kalbėti tik apie minimalų / selektyvų šeimos politikos priemonių taikymą. Tai reiškia, kad konkrečios priemonės numatomos tik tais atvejais, kai šeimos yra socialiai pažeidžiamos ar susiduria su tam tikrais sunkumais (pvz., vaiką augina tik vienas iš tėvų, vaikas yra neįgalus, tėvai dėl kokių nors priežasčių turi sunkumų augindami vaikus ir pan.).

Tačiau svarbu tai, kad šeimos politikos priemonių įgyvendinimo apimtis nulemta ne tikslingai pasirinktos politikos krypties, o politikos nebuvimo ir epizodinio priemonių taikymo praktikos.

Remiantis 2008 metų Valstybinės šeimos politikos koncepcija, ketinama koordinuotai ir intensyviai taikyti šeimos politikos priemones įvairiose srityse: pradedant kultūros, vaikų ugdymo, švietimo, užimtumo, apsirūpinimo gyvenamuoju būstu, šeimos sveikatos sritimis, baigiant vaiko teisių ir teisėtų interesų įgyvendinimo sritimi. Kokia apimtimi numatomos politinės intervencijos, iš valstybinės šeimos politikos koncepcijos nematyti, tačiau nuostata, numatanti, kad Seimas ir Vyriausybė, rengdami teisės aktus šeimos politikos srityje, atsižvelgia ir derina juos su šios koncepcijos nuostatomis,⁴³ leidžia manyti, kad šeimos politika turėtų apimti absoliučiai visas su šeima susijusio gyvenimo sritis. Tiesa, ši nuostata pripažinta neatitinkanti Konstitucijos, tačiau iš jos bent jau įmanoma išvelgti politikų ketinimus. Vis dėlto net ir įgyvendinant tokią nuostatą išlieka pavojus, kad šeimos politikos priemonių taikymo apimtis gali būti deklaratyvi.

3.2. Viešosios šeimos politikos išreikštumas

Tam tikroje srityje vykdoma valstybinė politika gali būti implicitinė arba eksplicitinė. Eksplicitinė politika yra tiesiogiai ir aiškiai išreikšta, ji galima esant dviem sąlygoms: tam tikro laipsnio instituciniam autonomiškumui ir sprendžiamų klausimų koncentruotumui (o ne epizodinių sprendimų paieškai). Implicitinė – netiesiogiai išreikšta politika, nesant institucinio autonomiškumo, t. y. šeimos politikos klausimus sprendžia bet kuri institucija, kurios kompetencijai priklauso atskiri klausimai.

Remiantis pirmiau atlikta šeimos politikos įtvirtinimo politiniuose dokumentuose apžvalga matyti, kad šeimos politika, nepaisant bandymo 1996 metais įtvirtinti jos koncepciją, iki šiol buvo (jei iš viso galima kalbėti apie jos egzistavimą) implicitinė. Iš Šeimos koncepcijoje ir jos pagrindu parengtame Šeimos politikos pagrindų įstatymo projekte numatomų institucijų ir joms ketinamų suteikti funkcijų matyti, kad šeimos politiką planuojama daryti eksplicitinę, t. y. tiesiogiai išreikštą. Egzistuoję tiek ją koordinuojančios institucijos, tiek kiekviena ministerija taptų tiesiogiai atsakinga už šeimos politikos įgyvendinimą pagal savo kompetenciją. Teoriškai tai leistų sistemškai ir koordinuotai įgyvendinti šeimos politiką.

Tačiau pastebėta, kad politikos eksplicitiškumas nebūtinai suteikia pačiai politikai aukštesnę kokybę. Valstybėse egzistuoja pavyzdžių, kai eksplicitiškai išreikštoje šeimos politikoje tik simboliškai naudojamosi politiniais įrankiais (pavyzdžiui, Vokietijoje), tačiau ir implicitišką šeimos politiką vykdančiose valstybėse šeimos politika yra ir koordinuota, ir veiksminga (pavyzdžiui, Švedijoje).⁴⁴

Taigi, šeimos politikos išreikštumo lygis parodo ne politikos kokybę, o organizavimo ypatumus. Todėl tikėtis teigiamo rezultato vien dėl to, kad politika bus eksplicitiška, nevertėtų.

⁴³ Valstybinės šeimos politikos koncepcijos 5.8 punktas.

⁴⁴ *Kavoliūnaitė-Ragauskienė E.* Viešosios šeimos politikos realumas: galimybės nustatyti priemonių ryšį su rezultatu // Mokslinis-praktinis žurnalas „Teisės problemos“, 2011, Nr. 3(73).

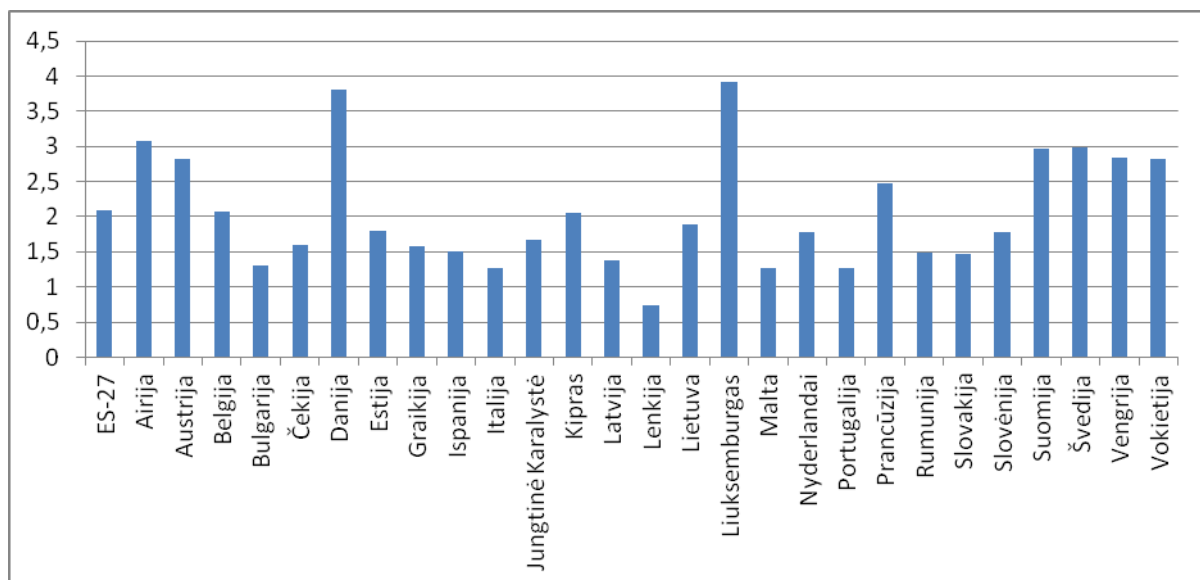
3.3. Šeimos politikos priemonių taikymas atskiromis priemonių grupėmis

Tiek visuomenės gyvenimo sritis, kuriose įgyvendinamos šeimos politikos priemonės, tiek pagal prigimtį panašias priemonių grupes galima klasifikuoti remiantis įvairiais kriterijais.⁴⁵ Aiškumo sumetimais šioje dalyje pasirinkta priemonės analizuoti ne pagal siekiamus tikslus, taikomas sritis, o pagal taikomų priemonių grupes. Atsižvelgiant į tai, kad finansinės intervencijos, darbo ir šeimos derinimo priemonės bei kitos socialinės intervencijos, remiančios šeimą ir tėvystę, yra santykinai atskiros priemonių grupės, šioje dalyje jos analizuojamos atskirai.

1) finansinės šeimos politikos priemonės

Finansinės šeimos politikos priemonės yra bene labiausiai pastebimos, aiškiausiai palyginamos ir sukeliančios daugiausiai diskusijų viešojoje erdvėje. Tai natūralu, nes finansinės intervencijos aiškiausiai susijusios su skirtingų interesų sąveika: šeimos suinteresuotos gauti kuo didesnes išmokas, tuo tarpu visuomenė, ypač pagyvenę asmenys, kurių gaunamos išmokos mokamos iš to paties biudžeto, kaip ir išmokos šeimoms, suinteresuotos didesnę dalį biudžeto „rezervuoti“ saviems interesams tenkinti. Trečioji grupė suinteresuotų asmenų – politikai, turintys reikiamus instrumentus skirstyti išmokas, taip gaudami vienu ar kitu socialinių grupių palankumą. Kalbant apie finansines šeimos politikos priemonės objektyvią tiesą išgirsti sunku – tiek tokių priemonių nustatymas, tiek vertinimas, tiek kritika yra labai glaudžiai susiję su tai atliekančių asmenų asmeniniu suinteresuotumu.

Finansinių priemonių šeimos srityje vertinimas pagal tai, kiek jos yra suderinamos su teisine sistema bei visuomenės interesais, svarstomas paskutinėje dalyje, analizuojant šeimos politikos priemonių integravimo į teisinę sistemą kriterijų įgyvendinimą, tuo tarpu šioje dalyje pateikiama bendra finansinių priemonių situacija Lietuvoje ir jos vieta tarp Europos Sąjungos valstybių. Analizuojant finansinių intervencijų sritis ir apimtis lyginamuoju aspektu, bendrai šeimai ir vaikams skiriamų lėšų dalis nuo BVP Lietuvoje yra mažesnė nei ES vidurkis, tačiau iš kitų valstybių konteksto ryškiai neišsiskiria, kaip matyti 10 paveiksle.

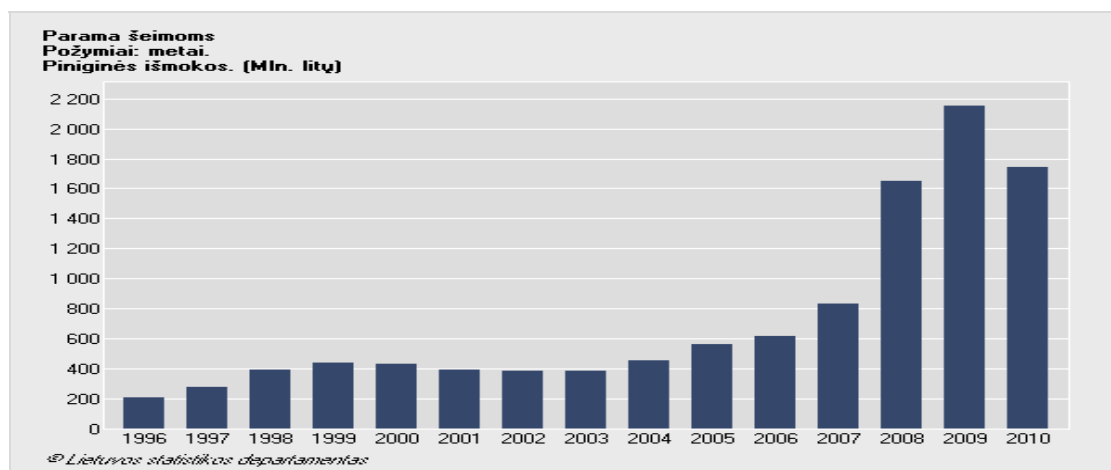


10 pav. Šeimai ir vaikams skiriamų lėšų dalis nuo BVP ES ir atskirose ES valstybėse. Šaltinis: „Eurostat“

Tačiau vertinant finansines Lietuvos šeimos politikos intervencijas laiko atžvilgiu, matyti, kad jos didėjo nuo 2003 iki 2009 metų. Motinystės (tėvystės) pašalpos dydis nuo 2007 metų stipriai augo: iki

⁴⁵ Ten pat.

2007 metų sausio 1 d. ši pašalpa buvo 70 procentų pašalpos gavėjo kompensuojamojo uždarbio dydžio (mokama iki vaikai sueis vieneri metai), nuo 2007 m. sausio 1 d. šios pašalpos dydis buvo 85 procentai pašalpos gavėjo kompensuojamojo uždarbio dydžio, nuo 2007 m. liepos 1 d. šios pašalpos dydis nuo nėštumo ir gimdymo atostogų pabaigos, kol vaikai sueis 6 mėnesiai, buvo 100 procentų, o likusį laiką iki kol vaikai sueina vieneri metai – 85 procentai pašalpos gavėjo kompensuojamojo uždarbio dydžio.⁴⁶ Ypač didelis šuolis pastebimas 2008–2009 metais, kai buvo priimtas Ligos ir motinystės socialinio draudimo įstatymo pakeitimas,⁴⁷ pagal kurį motinystės (tėvystės) pašalpa visais pirmaisiais vaiko metais buvo mokama 100 procentų pašalpos gavėjo kompensuojamojo uždarbio dydžio, taip pat ši pašalpa pradėta mokėti ir antraisiais vaiko gyvenimo metais, mokant 85 procentus pašalpos gavėjo kompensuojamojo uždarbio dydžio.



11 pav. Piniginės išmokos šeimoms Lietuvoje

Tačiau nuo 2010 m. liepos 1 d. motinystės (tėvystės) pašalpos sumažintos iki 90 procentų kompensuojamojo darbo užmokesčio pirmaisiais vaiko metais ir 75 procentų antraisiais vaiko metais,⁴⁸ o nuo 2011 m. liepos 1 d. motinystės (tėvystės) pašalpos, pasirinkus jas mokėti vienerius metus, yra lygios 100 procentų kompensuojamojo darbo užmokesčio, o pasirinkus jas mokėti dvejus metus – 70 procentų kompensuojamojo dydžio pirmaisiais metais ir 40 procentų dydžio antraisiais metais šios sumos neišskaičiuojant iš turimų darbo pajamų.⁴⁹

Kaip matyti, motinystės (tėvystės) pašalpos pastaraisiais metais kito labai radikaliai.

Ne mažiau keitėsi ir išmokos vaikams. Speciali išmokų rūšis – išmokos vaikams – egzistuoja daugelyje valstybių. Tai sumos, mokamos kas mėnesį (rečiau – kasmet) už kiekvieną auginamą vaiką, dažniausiai neatsižvelgiant į šeimos pajamas ir tai, ar vaiko tėvai dirba. Daugelyje valstybių šios pašalpos yra reikšmingas priedas prie šeimos pajamų. Teoriškai tokia pašalpa turėtų užpildyti skirtumą tarp asmenų turimų pajamų ir su šeima susijusių naujų išlaidų. Ši skirtumą padengia visuomenė, kuri „yra skolinga“ vaikams avansu už tai, kad šie ateityje bus mokesčių mokėtojai, savo pajamomis pildantys valstybės biudžetą ir remiantys pagyvenusius, o šiuo metu dar darbingus asmenis.⁵⁰

Lietuvoje iki 2009 metų remiantis Išmokų vaikams įstatymu kiekvienam vaikui, atsižvelgiant į šeimoje augančių vaikų skaičių, bent iki 18 metų buvo mokama išmoka, kurios dydis svyravo nuo 0,4 iki 1,1 BSI.⁵¹ Nuo 2009 m. kovo 1 d. vieną arba du vaikus nuo 3 metų auginančioms šeimoms išmokų

⁴⁶ Ligos ir motinystės socialinio draudimo įstatymo, galiojusio nuo 2007-07-12 iki 2007-12-14, redakcijos 21 straipsnis (Žin., 2000, Nr. 111-3574).

⁴⁷ Ligos ir motinystės socialinio draudimo įstatymo 3, 5, 6, 8, 10, 15, 16, 17, 18, 181, 183, 19, 20, 21 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas (Žin., 2007, Nr. 132-5346).

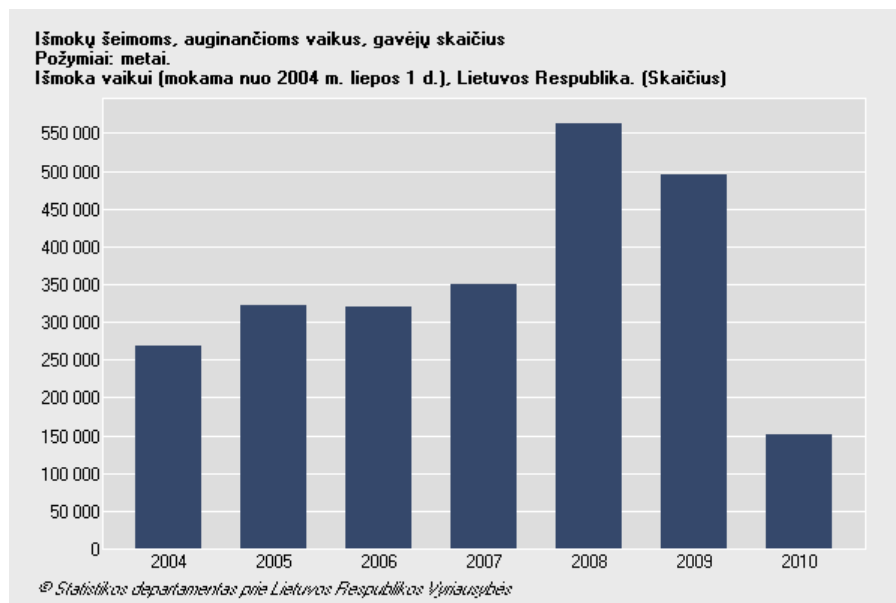
⁴⁸ Ligos ir motinystės socialinio draudimo įstatymo 21 straipsnio pakeitimo įstatymas (Žin., 2009, Nr. 117-4992).

⁴⁹ Ligos ir motinystės socialinio draudimo įstatymo 5, 6, 16, 18, 19, 20 ir 21 straipsnių pakeitimo įstatymas (Žin., 2010, Nr. 86-4533).

⁵⁰ Kamerman S. B. Child care and family benefits: policies of six industrialized countries // Monthly Labor Review 24, 1980.

⁵¹ Išmokų vaikams įstatymas (Žin., 2004 Nr. 88-3208, su vėlesniais pakeitimais ir papildymais).

vaikui mokėjimas buvo nutrauktas,⁵² o nuo 2010 m. sausio 1 d., priėmus Laikinąjį socialinių išmokų perskaičiavimo ir mokėjimo įstatymą,⁵³ išmokos vaikui mokamos tik nepasiturinčioms šeimoms, neatsižvelgiant į vaikų skaičių. Taigi, šeimų, gaunančių išmokas vaikams, nuo 2010 metų stipriai sumažėjo.



12 pav. Išmokų vaikams skaičius Lietuvoje

Išmokų vaikams gavėjų skaičius ir nedidės, nepaisant pirminės išmokų vaikams paskirties. Nors Socialinių išmokų perskaičiavimo ir mokėjimo laikinasis įstatymas baigė galioti 2011 m. gruodžio 31 d. ir išmokų vaikams mokėjimas turėjo būti pratęstas, Lietuvos Respublikos Seimas 2011 m. gruodžio 1 d. pakeitė Išmokų vaikams įstatymą nuostatomis, pagal kurias išmokos vaikams mokamos tik nepasiturinčiose šeimose augantiems vaikams (t. y. kai šeimos pajamos vienam asmeniui per mėnesį yra mažesnės negu 1,5 valstybės remiamų pajamų dydžio (525 Lt)).⁵⁴ Yra įregistruotas Finansų ministerijos pateiktas Išmokų vaikams įstatymo projektas.⁵⁵

Analizuojant išmokų vaikams išlaidas, nuo 2010 metų matyti didelis išlaidų sumažėjimas: 2008 metais (iki pirmojo išmokų vaikams sumažinimo) šios išlaidos sudarė 481 930,3 tūkstančio litų, tuo tarpu 2010 m. šios išlaidos buvo tik 127 285,5 tūkstančio litų.

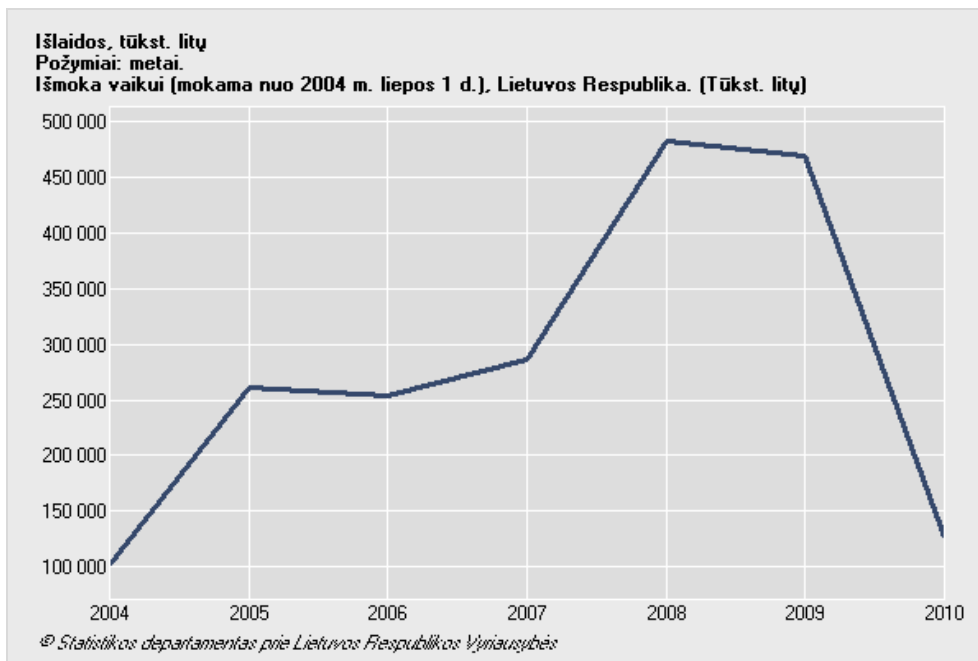
⁵² Išmokų vaikams įstatymo 6, 8, 12 ir 20 straipsnių pakeitimo įstatymas (Žin., 2010, Nr. 41-1933).

⁵³ Socialinių išmokų perskaičiavimo ir mokėjimo laikinasis įstatymas (Žin., 2009, Nr. 152-6820, su vėlesniais pakeitimais ir papildymais).

⁵⁴ Lietuvos Respublikos išmokų vaikams įstatymo 2, 3, 4, 6, 8, 9, 12, 13, 14 straipsnių pakeitimo ir papildymo ir trečiojo skirsnio pavadinimo pakeitimo įstatymas (Žin., 2011, Nr. 155-7350).

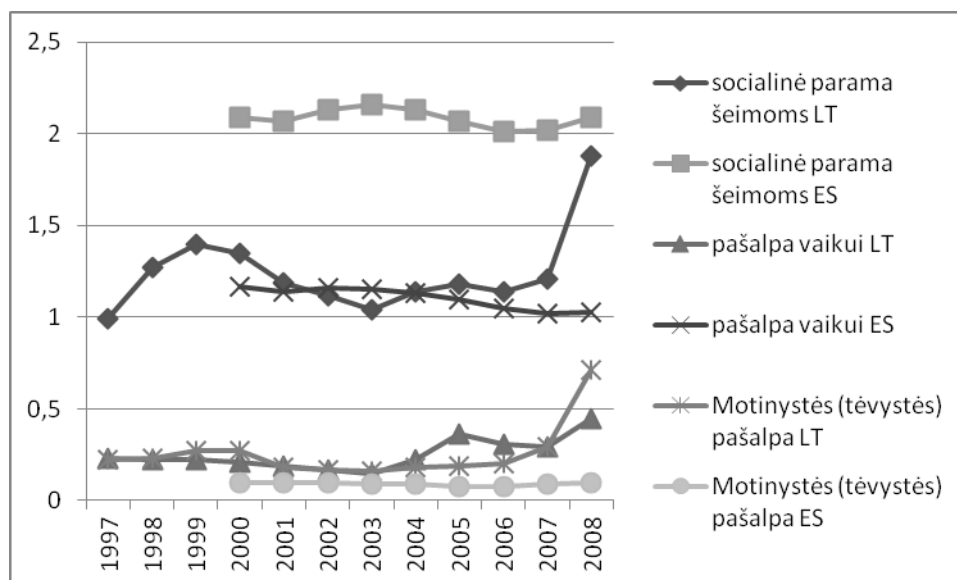
⁵⁵ Išmokų vaikams įstatymo 2, 3, 4, 6, 8, 9, 12, 13, 14 straipsnių pakeitimo ir papildymo ir trečiojo skirsnio pavadinimo pakeitimo įstatymo projektas [interaktyvus]. Prieiga per internetą:

http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=408693&p_query=&p_tr2=>.



13 pav. Išlaidos išmokoms vaikams Lietuvoje

Kitų Europos Sąjungos valstybių kontekste Lietuvos finansinės priemonės šeimai ir vaikams labai išsiskiria. Lietuvoje net ir skiriant didžiausią išlaidų sumą išmokoms vaikams (t. y. 2008 metais), šios išlaidos sudarė tik 0,45 proc. BVP, o ES šalių vidurkis yra daugiau nei 1 proc. BVP. 2010 metais Lietuvoje skirtos išmokos vaikui sudarė tik 0,13 proc. BVP.⁵⁶ Tuo tarpu 2008 metais mokamos motinystės (tėvystės) pašalpos (tuo metu, kai šių pašalpų dydis buvo didžiausias) sudarė net 0,71 proc. BVP ir buvo net 7 kartus didesnės už ES valstybių vidurkį (0,1 proc. BVP).



14 pav. Socialinė parama šeimoms, pašalpa vaikui ir motinystės (tėvystės) išmokos Lietuvoje ir ES-27. Šaltinis: „Eurostat“ duomenų bazė

⁵⁶ Apskaičiuota remiantis informacija iš Statistikos departamento „Bendrasis vidaus produktas“. Prieiga per internetą: <<http://www.stat.gov.lt/lt/news/view?id=9151>>.

Valstybėse žinoma ir tokia paramos šeimoms forma, kaip atleidimas nuo tam tikros dalies mokesčių, atsižvelgiant į vaikų skaičių. Egzistuoja keletas tokių lengvatų formų, kurių populiariausios yra mokesčio normos mažinimas, atsižvelgiant į vaikų skaičių, arba apmokestinamųjų pajamų mažinimas, atsižvelgiant į šeimos narių skaičių. Tokiomis priemonėmis galima daryti skirtingą poveikį: mažinant mokesčio normą, vienodai skatinami susilaukti vaikų ir juos auginti bet kokio dydžio pajamas gaunantys asmenys, nes mokesčiai yra mažinami proporcingai pagal gaunamą atlyginimą, tuo tarpu mažinant apmokestinamąsias pajamas kur kas didesnę lyginamąją naudą pajaučia mažesnes pajamas gaunantys asmenys. Lietuvoje pasirinkta antroji mokesčių lengvatos forma, t. y. numatytas papildomas neapmokestinamųjų pajamų dydis. Remiantis šiuo metu galiojančiomis Gyventojų pajamų įstatymo nuostatomis, už kiekvieną auginamą vaiką (įvaikį) yra taikomas papildomas neapmokestinamasis pajamų dydis (toliau – PNPD). Už pirmą vaiką (įvaikį) taikomas 100 litų PNPD, už antrą ir kiekvieną paskesnę vaiką (įvaikį) – 200 litų PNPD.⁵⁷ Taigi, šiuo metu vieną vaiką auginantis vienas tėvų per mėnesį pajunta 7,5 Lt finansinį palengvinimą, tuo tarpu, pavyzdžiui, keturis vaikus auginantis vienas tėvų kas mėnesį pajunta 52,5 Lt finansinį palengvinimą. Iš tiesų tokios finansinės intervencijos vaikus auginantiems asmenims yra labai mažos, palyginti su kitomis Europos Sąjungos valstybėmis.⁵⁸

Istoriniu atžvilgiu mokesčių lengvatos už vaikų auginimą Lietuvoje keitėsi nereikšmingai. Pagal tvarką, galiojusią iki 2008 m. gruodžio 31 d., buvo taikomas papildomas neapmokestinamasis dydis – 32 Lt už vaiką per mėnesį – šalia pagrindinio neapmokestinamojo dydžio 320 Lt, vieniems vaikus auginantiems tėvams neapmokestinamasis pajamų dydis buvo didinamas 60 Lt per mėnesį, be to, buvo numatytas padidintas neapmokestinamasis pajamų dydis tris ar daugiau vaikų auginantiems tėvams (475 Lt per mėnesį).⁵⁹ Taigi, vienas vaiką auginančių tėvų dėl vaiko auginimo per mėnesį pajusdavo 3,84 Lt palengvinimą, tuo tarpu keturis vaikus auginantis vienas tėvų pajusdavo 37,2 Lt per mėnesį palengvinimą, neatsižvelgiant į gaunamas pajamas. Kaip matyti, mokesčių naštos mažinimas vaikus auginantiems asmenims yra labai menkas, galima numanyti, kad didesnes pajamas uždirbantys asmenys tokių lengvatų net nepajuto.

Apibendrinant finansines intervencijas įgyvendinant šeimos politiką labai aiškiai matyti, kad visa finansinė pagalba yra sukoncentruota į pirmuosius dvejus vaiko metus. Nuo to momento, kai vaikui sukanka dveji metai, finansinė parama skiriama išimtinai nepasiturinčioms šeimoms. Tą iliustruoja ir Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos parengtas 2009–2010 metų socialinis pranešimas. Skyriuje „Socialinė parama šeimoms ir vaikams“ įvadiniu sakiniu pranešama: „Ekonominio sunkmečio laikotarpiu vis daugiau šalies gyventojų susiduria su ekonominėmis socialinėmis problemomis, kurių sprendimas susijęs su efektyviai veikiančia valstybės socialinės paramos, teikiamos vaikus auginančioms šeimoms bei nepasiturintiems gyventojams, sistema.“ Visos nurodytos 2010 metais taikomos finansinės priemonės vyresnius nei 2 metų vaikus auginančioms šeimoms susijusios su pajamų slenksčiu. Tuo tarpu finansinės šeimos politikos priemonės, net ir daugiavaikėms šeimoms, neegzistuoja. Lietuvoje finansinės priemonės taikomos tik parama skurdžioms šeimoms.

2) darbo ir šeimos derinimo priemonės

Lietuvos Respublikos darbo kodekse numatyta daug galimybių derinti darbą ir šeimą. Numatyta galimybė dirbti ne visą darbo laiką darbuotojo ir darbdavio susitarimu, taip pat pareikalavus neščioms ir neseniai pagimdžiusioms moterims, asmenims, auginantiems vaiką iki trejų metų, taip pat vienam auginančiam vaiką iki keturiolikos metų arba neįgalų vaiką iki aštuoniolikos metų.⁶⁰ Taip pat numatyta

⁵⁷ Gyventojų pajamų mokesčio įstatymo 20 straipsnio 8 dalis (Žin., 2002, Nr. 73-3085, su vėlesniais pakeitimais ir papildymais).

⁵⁸ ES valstybių narių mokesčių lengvatų schemas yra labai skirtingos, dėl to trumpas jų palyginimas neįmanomas. Žr. Government Financial Policies towards Families. Fiscal Policies [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <http://www.coe.int/t/dg3/familypolicy/Source/2_2_į%20Tax%20deductions%20and%20benefits%20for%20families.pdf>.

⁵⁹ Gyventojų pajamų mokesčio įstatymo (Žin., 2002, Nr. 73-3085, su vėlesniais pakeitimais ir papildymais) redakcija iki Įstatymo pakeitimo Gyventojų pajamų mokesčio įstatymo 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 13(1), 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 27, 29, 30 straipsnių pakeitimo ir papildymo ir Įstatymo papildymo 18(1) straipsniu įstatymu (Žin., 2008, Nr. 149-6033).

⁶⁰ Lietuvos Respublikos darbo kodekso (Žin., 2002, Nr. 64-2569, su vėlesniais pakeitimais ir papildymais) 146 straipsnis.

galimybė dirbti pagal nuotolinę darbo sutartį, kurioje gali būti nustatyta, kad sutartyje sulgytą darbo funkciją arba dalį sulgytų darbo funkcijų darbuotojas atliks kitose negu darbovietė darbuotojui priimtinosiose vietose.⁶¹ Vaikus auginantiems asmenims nustatytos papildomos lengvatos, susijusios su atostogų suteikimu: darbuotojams, vieniems auginantiems vaiką iki keturiolikos metų arba neįgalų vaiką iki aštuoniolikos metų, nustatytos trisdešimt penkių dienų kasmetės minimaliosios atostogos,⁶² nėščioms moterims nuo 30-os nėštumo savaitės suteikiamos nėštumo ir gimdymo atostogos,⁶³ vaikų tėvams pirmąjį vaiko gyvenimo mėnesį suteikiamos tėvystės atostogos,⁶⁴ taip pat pagal šeimos pasirinkimą motinai (imotei), tėvui (itėviui), senelei, seneliui arba kitiems giminaičiams, faktiškai auginantiems vaiką, taip pat darbuotojui, paskirtam vaiko globėju, suteikiamos atostogos vaikui prižiūrėti, kol jam sueis treji metai. Šias atostogas galima imti visas iš karto arba dalimis, taip pat pakaitomis.⁶⁵ Kaip matyti, Darbo kodeksas suteikia daug šeimos ir darbo derinimo pasirinkimo variantų.

Vis dėlto atlikti sociologiniai ir statistiniai tyrimai rodo, kad Lietuvos gyventojai nėra patenkinti šeimos ir darbo derinimo galimybėmis. Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos statistikos departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 m. antrąjį ketvirtį atlikto karjeros ir šeimos derinimo statistinio tyrimo duomenimis, kas aštuntas (12,9 proc.) 15–64 metų amžiaus samdomasis darbuotojas turėjo galimybę organizuoti savo darbo laiką taip, kad galėtų pasiimti laisvų dienų dėl šeiminių priežasčių, nenaudodamas kasmečių atostogų. Daugiau nei pusė (51,3 proc.) pasiimti laisvų dienų dėl šeiminių priežasčių galėjo palyginti retai, daugiau nei trečdalis (35,8 proc.) neturėjo galimybės pasiimti laisvų dienų dėl šeiminių priežasčių, nenaudodami kasmečių atostogų. Tyrimo duomenimis, vyrai dažniau nei moterys negalėjo pasiimti laisvų dienų dėl šeiminių priežasčių (atitinkamai 37,6 ir 34,4 proc.).⁶⁶ Tyrimo vertinimais, 2010 m. antrąjį ketvirtį devyni iš dešimties (87,6 proc.) 15–64 metų amžiaus samdomųjų darbuotojų dirbo pagal darbdavio nustatytas darbo dienos pradžios ir pabaigos valandas arba nepastovias darbo valandas be teisės pasirinkti tinkamesnę darbo laiko grafiką. Tyrimo rezultatai parodė, kad tik kas penkta moteris (20,5 proc.) ir kas aštuntas vyras (13,1 proc.), auginantys vaiką iki aštuonerių metų, turėjo galimybę dirbti sutrumpintas darbo valandas, kad galėtų prižiūrėti vaiką.⁶⁷ Taigi, remiantis tyrimo rezultatais, būtų galima daryti prielaidą, kad nors ir egzistuoja teisinės galimybės derinti šeimą ir darbą, darbuotojai yra priversti paklusti darbdavių spaudimui jomis nesinaudoti, tačiau pačiame tyrime nebuvo siekiama išsiaiškinti, ar apklaustieji apskritai turėjo poreikį dirbti sutrumpintas darbo dienas, kad galėtų prižiūrėti vaiką.

Be to, galima pastebėti, kad Lietuva Europos Sąjungos valstybių kontekste išsiskiria dideliu moterų užimtumu, neatsižvelgiant į auginamų vaikų skaičių. Neretai tokį išskirtinumą lemia vaikų ir darbo derinimui pritaikytas įstatyminis lyčių lygybės reguliavimas. Tačiau tiek Lietuvos, tiek užsienio mokslininkai pabrėžia, kad pagrindinė didelio Centrinės ir Rytų Europos moterų užimtumo priežastis – ekonominiai šeimos išlaikymo sunkumai. Pavyzdžiui, lietuvių mokslininkų atliktame tyrime nurodoma, kad moterų santuokinė padėtis daugiau lemia užimtumo lygį nei vyrų santuokinė padėtis, ir tyrimo autoriai mano, kad sudėtingos gyvenimo sąlygos verčia moteris būti vis aktyvesnes darbo rinkoje, nors jos labiau apkrautos vaikų priežiūra ir namų ūkio darbais.⁶⁸ Tokia išvada persasi ir analizuojant Lietuvos ir ES valstybių moterų užimtumo pagal auginamų vaikų skaičių statistiką. 20–54 metų amžiaus moterų, neturinčių vaikų, užimtumas Lietuvoje 2009 metais buvo 68,2 procento, tuo tarpu Europos Sąjungos valstybių vidurkis buvo didesnis net dešimčia procentų ir sudarė 78,2 procento. Tačiau tos pačios amžiaus grupės moterų, turinčių vieną, du, tris ir daugiau vaikų užimtumas Lietuvoje buvo didesnis nei Europos Sąjungos vidurkis. Tai leidžia daryti prielaidą, kad turinčios vaikų moterys, nepaisydamos nepalankių darbo sąlygų, imasi dirbti, nes vieno šeimos maitintojo nepakanka. Tokią prielaidą patvirtina ir atliktos vaikus auginančių asmenų apklausos. Pavyzdžiui, projekto „FORWARD! – šeima ir darbas

⁶¹ Ten pat, 115 straipsnis.

⁶² Ten pat, 166 straipsnis.

⁶³ Ten pat, 179 straipsnis.

⁶⁴ Ten pat, 179(1) straipsnis.

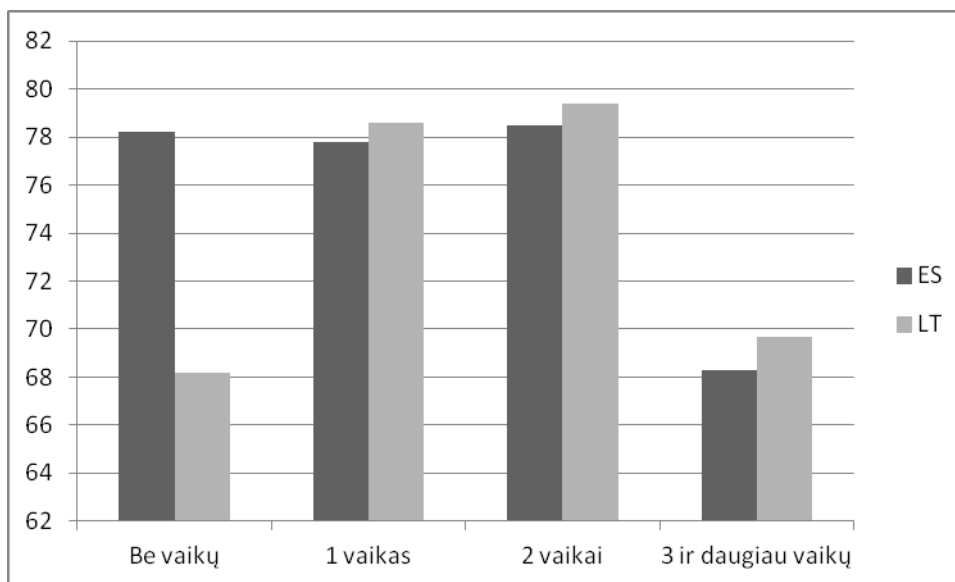
⁶⁵ Ten pat, 180 straipsnis.

⁶⁶ Lietuvos Respublikos statistikos departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės pranešimas spaudai. Karjeros ir šeimos derinimas [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <<http://www.stat.gov.lt/lt/news/view/?id=7837&PHPSESSID=>>.

⁶⁷ Ten pat.

⁶⁸ *Stankūnienė V., Eidukienė V., Gruževskis B. ir kt.* Paramos šeimai politika. Samprata ir patyrimas. Vilnius, 2001, p. 130.

suderinami“ tyrime paprašius nurodyti pagrindines su šeima susijusias problemas, net 57,5 procento respondentų nurodė nepakankamas šeimų pajamas.⁶⁹ Tuo tarpu Lietuvos mokslininkų atliktos darbdavių apklausos rezultatai parodė, kad šiek tiek daugiau nei pusė darbdavių taiko tam tikras palankios šeimai politikos priemones, tokias kaip lankstus darbo laiko grafikas, lanksti darbo vieta, darbas ne visą darbo dieną ir darbo pasidalijimas su kitu darbuotoju. Tačiau tas pats tyrimas atskleidė, kad viena svarbiausių priežasčių, kodėl darbdaviai darbovietėje nėra linkę taikyti palankios šeimai politikos priemonių, yra poreikio nebuvimas. Darbdaviai mano, kad jų darbuotojams tai neaktualu, nes patys darbuotojai neprašo taikyti jiems kokių nors nuolaidų: net 46 procentai respondentų kaip priežastį, dėl ko darbovietėje netaikomos darbo ir šeimos derinimo priemonės, nurodė tai, jog darbuotojai to nereikalauja.⁷⁰ Nors apklausos rodo, kad darbdaviai oficialiai deklaruoja teigiamą požiūrį į darbuotojų šeimas ir darbo derinimą, jų atsakymai leidžia daryti prielaidą, jog darbdaviai vis dėlto nėra lankstūs priimti iššūkius palankios šeimai politikos priemonėms įgyvendinti: dauguma jų mano, kad darbuotojai privalo asmenines problemas palikti už darbovietės ribų.⁷¹



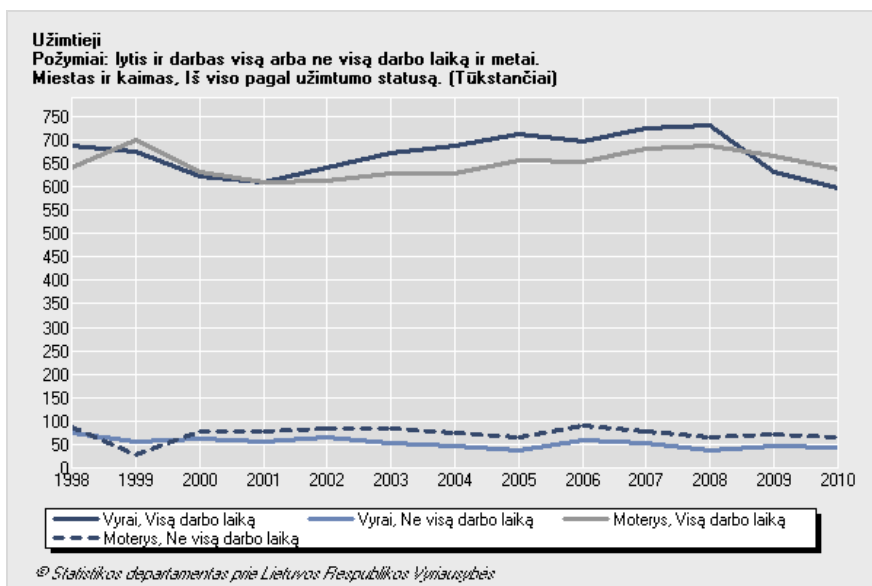
15 pav. 20–54 metų amžiaus moterų užimtumas pagal vaikų skaičių Lietuvoje ir ES 2009 metais. Šaltinis: „Eurostat“

Apskritai, žiūrint į užimtumo statistiką, išskirtinai moterų užimtumo problemų Lietuvoje nėra: remiantis oficialia statistika, tiek visą, tiek ne visą darbo laiką dirba daugiau moterų nei vyrų (tikėtina, kad egzistuoja ir neoficiali užimtumo statistika, kurią objektyviai įvertinti sudėtinga).

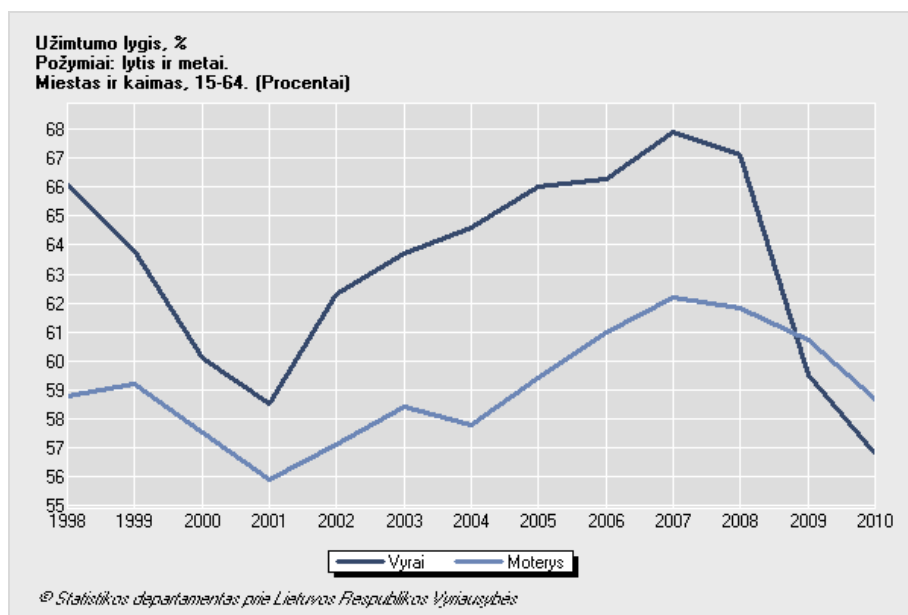
⁶⁹ Vystymo bendrijos FORWARD! projekto „Šeima ir darbas – suderinami“ Tėvų vertinimo tyrimo pirmo matavimo duomenų analizė. Tyrimo ataskaita [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <http://www.lygus.lt/seimairdarbas/files/Efektyvumo%20vertinimas%20tarp%20tevu_1_ataskaita_paskut.doc>.

⁷⁰ Kairienė B., Jančiulytė R., Kolbergytė A. Darbdavių požiūris į apmokamo darbo ir šeimos vaidmenų derinimo galimybes Lietuvoje // Socialinis darbas. 2009, Nr. 8(1).

⁷¹ Kolbergytė A. Darbo ir šeimos sferų derinimo galimybės darbdavių požiūriu [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <http://www.lygus.lt/seimairdarbas/files/MIC_magistrinis.pdf>.



16 pav. Vyrų ir moterų užimtumas Lietuvoje: darbas visą arba ne visą darbo laiką



17 pav. Užimtumo lygis Lietuvoje

Apibendrinant apžvelgtą šeimos ir darbo derinimo situaciją Lietuvoje matyti keletas tendencijų: santykinai didelis moterų užimtumas, darbo ir šeimos derinimui palankios darbo kodekso nuostatos, darbuotojų nusiskundimai dėl negalimumo įgyvendinti savo teises derinant darbą ir šeimą. Žvelgiant iš teisėkūros perspektyvos, tai leidžia manyti, kad šeimos ir darbo derinimo galimybės ribojamos ne dėl įstatymų nuostatų, o pagrindiniai veiksniai, lemiantys tokią situaciją, yra darbo rinkos savireguliacijos procesai bei gyventojų ekonominė padėtis. Nors Lietuvoje nėra įteisintos kai kurios darbo formos, apibūdinamos kaip lankstus darbas, pavyzdžiui, darbas pagal iškvietimą, darbo pasidalijimas, darbas savaitgaliais (turint omenyje tai, kad Darbo kodekse numatytas darbas pagal nuotolines darbo sutartis nėra įmanomas atliekant kai kurias darbo funkcijas, pavyzdžiui, susijusias su viešųjų paslaugų teikimu), atsižvelgiant į tai, kad ir šiuo metu teisinės galimybės egzistuoja, tikėtina, kad naujų lanksčių darbo formų įteisinimas neduotų norimo rezultato.

Pasigirsta nuomonių, kad įstatymai tik suteikia galimybę pritaikyti, tačiau ne visada normos yra imperatyvaus pobūdžio – dauguma darbo ir šeimos derinimo priemonių gali būti įgyvendinamos darbuotojo ir darbdavio sutarimu. Atsižvelgiant į tai, kad darbdavys vienaip ar kitaip turi didesnę galią, šeimos ir darbo sferų derinimo galimybės dažnai priklauso tik nuo darbdavio požiūrio į jų reikalingumą ir įgyvendinimą.⁷² Antra vertus, imperatyvi nuostata dėl leidimo naudotis darbo ir šeimos derinimo priemonėmis skatintų paslėptą diskriminaciją priimant į darbą jaunos asmenis, turinčius mažų vaikų ar galbūt planuojančius jų turėti, arba ieškojamą galimybių tokius asmenis atleisti iš darbo tik dėl to, kad jų darbas dėl naudojimosi imperatyviomis privilegijomis yra mažiau našus.

Viena šeimos ir darbo derinimo priemonių laikoma galimybė vaikus vesti į ikimokyklinės priežiūros įstaigas tuo metu, kai tėvai dirba. Nors vaikų tėvai ir turi mokėti įmokas už vaikų lankymą, jos tesudaro maždaug penktadalį visų šių įstaigų išlaikymo lėšų.⁷³ Atsižvelgiant į tai, kad privatūs lopšeliai-darželiai yra maždaug 5 kartus brangesni už savivaldybės įsteigtas ikimokyklinio ugdymo įstaigas, ši paslauga laikytina reikšminga socialine intervencija vaikus auginantiems asmenims. Antra vertus, lopšeliai-darželiai skirti ne tik vaikams prižiūrėti, kol tėvai dirba, bet ir jiems ugdyti. Lopšeliuose-darželiuose taip pat yra priešmokyklinės grupės, kuriose vaikai rengiami mokyklai: mokosi skaityti, skaičiuoti, dirbti kolektyve ir t. t. Kiekviena ikimokyklinio ugdymo įstaiga dirba pagal patvirtintą ikimokyklinio ugdymo programą.⁷⁴ Nėra atlikta tyrimų, kiek vaikų lanko lopšelius-darželius, kai vaikų tėvai turi galimybę vaikus auginti namuose, todėl šią priemonę būtų galima priskirti ir prie kitų socialinių intervencijų, remiančių vaikus ir tėvystę. Deja, sovietmečiu išplėtotas lopšelių darželių tinklas Lietuvoje mažėja. Tai, be abejo, susiję ir su mažėjančiu gimstamumu, tačiau, pasak mokslininkų, tokias tendencijas galima sieti ir su skatinimu vaikus auginti namuose.⁷⁵ Lopšelių darželių tinklas mažėja kur kas intensyviau nei gimstamumas: Nepriklausomybės pradžioje, 1989–1990 metais, Lietuvoje buvo 1808 ikimokyklinio ugdymo įstaigos (1003 mieste ir 805 kaime). 2003 m. šių įstaigų beliko 672 (489 mieste, 183 kaime),⁷⁶ 2008 m. Lietuvoje buvo 654 ikimokyklinio ugdymo įstaigos.⁷⁷ Remiantis Statistikos departamento informacija, Lietuvoje mažesnis procentas vaikų nei ES lanko ikimokyklinio ugdymo įstaigas. Eurostato duomenimis, 2006 m. ES šalyse ikimokykliniame ugdyme dalyvavo vidutiniškai 74 procentai trejų ir 87 procentai ketverių metų amžiaus vaikų, o Lietuvoje atitinkamai 55 procentai ir 60 procentų.⁷⁸ Tiesa, nuo 2000 metų vis didesnė vaikų dalis lanko ikimokyklinio ugdymo įstaigas, pavyzdžiui, 2000 metais tik 53,1 proc. 3–6 metų amžiaus vaikų lankė ikimokyklinio ugdymo įstaigas, tuo tarpu 2008 metais tokių vaikų buvo jau 74,5 proc.⁷⁹ Kaip matyti, nors ikimokyklinio ugdymo įstaigų tinklas sumažėjo stipriai, vaikų, lankančių šias įstaigas, skaičius pastarąjį dešimtmetį auga.

⁷² Kolbergytė A. Darbo ir šeimos sferų derinimo galimybės darbdavių požiūriu [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <http://www.hygi.lt/seimairdarbas/files/MIC_magistrinis.pdf>.

⁷³ Vilniaus miesto savivaldybės administracijos Švietimo, kultūros ir sporto departamento 2011-11-18 rašte dėl informacijos pateikimo nurodoma, kad vidutiniškai lopšelių-darželių lankančių vaikų tėvų įmokos sudaro 21 proc. lopšelio -darželio išlaikymo lėšų (savivaldybės biudžeto lėšos sudaro maždaug 48 proc., 31 proc. lėšų gaunamos iš mokinio krepšelio).

⁷⁴ Lietuvos Respublikos švietimo įstatymo (Žin., 2011, Nr. 38-1804, su vėlesniais pakeitimais ir papildymais) 7 straipsnio 4 dalis.

⁷⁵ Purvaneckienė G. Darbo ir šeimos pareigų derinimas [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <<http://www.google.lt/url?sa=t&ct=j&q=purvaneckien%C4%97%20darbo%20ir%20%20C5%A1eimos%20derinimas&source=web&cd=1&ved=0CBkQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.hygi.lt%2Fseimairdarbas%2Ffiles%2FDarbo%2520ir%2520seimos%2520pareigu%2520derinimas%2520straipsnis.doc&ei=tlmpTrW6FKnN4QsinfTbDw&usq=AFQjCNEoHmTr9KKgyuTOINadG8F7t6Vazg&sig2=XmJXLAoR12z&OnluOpeRrA.Purvaneckienė>>.

⁷⁶ Ten pat.

⁷⁷ Statistikos departamento informacija. Ikimokyklinis ugdymas [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <<http://www.stat.gov.lt/lt/news/view/?id=6609>>.

⁷⁸ Ten pat.

⁷⁹ Ten pat.

3) kitos socialinės intervencijos, remiančios vaikus ir tėvystę

Prie tokių priemonių mokslininkai priskiria įdarbinimo iniciatyvas, draugiškos aplinkos šeimai kūrimą, lyčių lygybės užtikrinimo priemones, pozityvaus visuomenės požiūrio į vaikus ir tėvystę formavimą.

Remiantis Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos informacija, įdarbinimo iniciatyvos ir draugiškos aplinkos šeimai kūrimo iniciatyvos politiniame lygmenyje egzistuoja: ministerijos teigimu, įgyvendinant Nacionalinės demografinės (gyventojų) politikos strategijos šeimos gerovės įgyvendinimo 2008–2010 m. priemonių planą, 2009 m. buvo konsultuojami 2,5 tūkst. ir mokymus baigė daugiau nei 200 asmenų, siekiantys grįžti į darbo rinką po vaikų auginimo, per 7 tūkst. nėščių moterų ir tėvų, auginančių vaikus iki 8 m., buvo sudarytos galimybės sugrįžti į darbo rinką, iš jų į profesinio mokymo programas buvo nusiųsta apie 1,8 tūkst. tikslinės grupės asmenų ir vykdoma kita veikla.⁸⁰

Tačiau kitokių organizuotų, tikslingų, visą valstybę apimančių šios formos šeimos politikos priemonių Lietuvoje iš esmės nėra. Daugelis socialinių iniciatyvų yra ne valstybinės politikos, o privačių asmenų ar organizacijų indėlis (pavyzdžiui, projektas „Draugiški šeimai“, „Naujos kartos moterų iniciatyvos“ ir t. t.), tiesa, neretai remiamas iš valstybės ar Europos Sąjungos lėšų.

Valstybinė politika, susijusi su šeimų įdarbinimu, draugiškos aplinkos šeimai kūrimu, pozityviu visuomenės požiūriu į vaikus ir tėvystę, įgyvendinama visos valstybės mastu, neegzistuoja.

Tiesia, yra priemonių, skirtų skurstančioms šeimoms: socialinė parama mokiniams (mokymo priemonėms įsigyti ir nemokamas maitinimas) skiriama tik tuo atveju, kai šeimos vidutinės pajamos neviršija atitinkamai 1,5 VRP ir 2 VRP dydžio. Būsto šildymo išlaidų kompensacijas teisę gauti turi taip pat asmenys, kurių pajamos ar turtas neviršija nustatyto dydžio.⁸¹ Tačiau tokia politika taikoma ne šeimoms, o skurstantiems asmenims, todėl ji nelaikytina šeimos politika.⁸²

4. ŠEIMOS POLITIKOS PRIEMONIŲ TEISĖTUMAS IR EFEKTYVUMAS

Anksčiau aptarta, kad viešąja politika laikoma kryptinga valstybės institucijų veikla, kuria siekiama konkretaus rezultato. Todėl sėkminga yra tokia politika, kuria daromas kryptingas poveikis politikos adresatams. Šia prasme vertintinas šeimos politikos priemonių efektyvumas, t. y. kiek priemonės nėra berezultatis laiko, lėšų ir pastangų švaistymas. Tačiau kartu šeimos politikos priemonėmis atliekant visuomenės gyvenimo reguliavimo funkciją svarbu tenkinti ir priemonių naudojimo teisėtumo kriterijus, antraip priemonės gali pažeisti kitų asmenų interesus ir teises.

Priemonės efektyvumas ir teisėtumas privalo būti įvertintas priimant kiekvieną konkrečią priemonę: nustatant, keičiant arba naikinant tam tikras pašalpas, priimant sprendimą didinti ar mažinti ikimokyklinio ugdymo įstaigų skaičių, inicijuojant įdarbinimo iniciatyvas ir pan. Tam tikra apimtimi kiekvienos priemonės, jei ji nustatoma įstatymu, teisėtumo ir efektyvumo kriterijai apsvarstomi teikiant projekto aiškinamąjį raštą,⁸³ tačiau, kaip bus matyti iš keleto pateiktų pavyzdžių, neretai aiškinamuosiuose raštuose pateikiami formalūs atsakymai neatlikus išsamesnių analizių.

Šioje dalyje pateikiamas bendras Lietuvoje naudojamų šeimos politikos priemonių teisėtumo ir efektyvumo vertinimas pagal ankstesnėse studijose išskirtus kriterijus: prisiimtų įsipareigojimų vykdymą, asmenų lygybės užtikrinimą, priemonių administravimo efektyvumą,⁸⁴ realumą, stabilumą ir nekintamumą, įgalinimo ir pasirinkimo laisvės dominavimą prieš ribojimų nustatymą, reagavimą į

⁸⁰ 2009–2010 m. Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos socialinio pranešimo [interaktyvus; žiūrėta 2011-09-16]. Prieiga per internetą: <<http://www.socmin.lt/index.php?-1351634479>>, 99 p.

⁸¹ Informacija iš Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos interneto svetainės, žr.: <www.socmin.lt>.

⁸² Kavoliūnaitė-Ragauskienė E. Socialinės garantijos šeimai kaip socialinės politikos šeimos srityje įgyvendinimo teisinės priemonės. Mokslinis-praktinis žurnalas „Teisės problemos“, 2010, Nr. 4(70), p. 89.

⁸³ Lietuvos Respublikos Seimos statuto (Žin., 1999, Nr. 5-97, su vėlesniais pakeitimais ir papildymais) 135 straipsnio 3 dalis.

⁸⁴ Kavoliūnaitė-Ragauskienė E. Socialinės garantijos šeimai kaip socialinės politikos šeimos srityje įgyvendinimo teisinės priemonės. Mokslinis-praktinis žurnalas „Teisės problemos“, 2010, Nr. 4(70), p. 89.

visuomenės poreikius, suderinamumą tiek su socialinėmis vertybėmis, tiek su šeimų poreikiais, galimybių naudą kuo didesniai asmenų ratui bei tinkamą galimo poveikio pagrindimą.⁸⁵

– *šeimų politikos priemonių realumas*

Kalbant apie viešąją politiką, svarbu, kad ji būtų reali, o ne deklaratyvi. T. y. šeimų politikos tikslas turi būti ne tik deklaruojamas, bet ir realiai jo siekiama. Politikos priemonės turi būti nustatytos ne formaliai, o lemti tam tikrą rezultatą.

Galima pastebėti, kad Lietuvoje deklaratyvumo, o ne realaus veikimo problema yra aktuali ne vienoje viešosios politikos srityje. Pavyzdžiui, turime keletą kartų atnaujintą Nacionalinę kovos su korupcija programą,⁸⁶ kurios pirmojoje galiojusioje redakcijoje numatyta priemonių plane buvo nurodyta priemonės pavadinimas, tikslas, įgyvendinimo laikas ir atsakinga institucija. Tačiau 2011 m. Nacionalinės kovos su korupcija programos redakcijoje pastebėta, kad ankstesniuose šios programos priemonių planuose priemonės nebuvo susietos su tikslo efekto kriterijais ir rezultato rodikliais, todėl dalis priemonių įvykdytos formaliai.⁸⁷ Nenuostabu, kad daugelis kovos su korupcija nuostatų įgyvendinamos tik deklaratyviai: pavyzdžiui, 2009 m. šios programos priemonių plane prie daugelio priemonių numatytas tikslas „skaidresnis procesas“, „efektyvesnis procesas“, „korupcijos tikimybės sumažėjimas“ ir pan., prie priemonių vertinimo kriterijų nurodant „bus priimti teisės aktai“, „bus parengta metodika“ ir t. t. Natūralu, kad teisės akto ir metodikos parengimas realaus poveikio neužtikrins. Tai tik iliustracija, kaip Lietuvoje kuriamos politikos lieka deklaratyvios ir nors Valstybinės šeimų politikos koncepcijos įgyvendinimo priemonių planas iki šiol nėra parengtas, reikia turėti omenyje, kad norint užtikrinti jo realų veikimą turi būti tiek tinkamai suformuluotos priemonės, jų tikslai, laukiami rezultatai ir įgyvendinamumo kriterijai, tiek ir realaus jų patikrinimo ir įvertinimo galimybės. Tuo tarpu Valstybinėje šeimų politikos koncepcijoje suformuluoti tik šeimų politikos uždaviniai, o jų įgyvendinimo plano dar nėra. Nacionalinės demografinės (gyventojų) politikos strategijos šeimų gerovės srityje įgyvendinimo 2011–2013 metų priemonių plane⁸⁸ numatytos uždavinių įgyvendinimo priemonės suformuluotos labai abstrakčiai. Pavyzdžiui, įgyvendinant priemonę „Gerinti vaikų priežiūros ir ugdymo paslaugas“ vienas uždavinių yra „rengti ir įgyvendinti priemones, padedančias gerinti vaikų neformalųjį švietimą“. Uždaviniui „Sudaryti sąlygas šeimų nariams derinti profesinę veiklą ir šeimų pareigas“ įgyvendinti numatytos tik dvi priemonės: „įgyvendinti įdarbinimo subsidijuojant priemonę pirmą kartą pradėjantiems darbo veiklą pagal įgytą socialinių darbuotojų padėjėjų kvalifikaciją, kai jų užimtumo rėmimas sudaro sąlygas kitiems bedarbiams, turintiems išipareigojimų šeimai, dirbti“ ir „finansuoti vaikų (iki 14 metų), neįgaliųjų ir senyvo amžiaus asmenų priežiūros ir socialinių paslaugų teikimą“. Nekalbant apie tai, kad priemonių įgyvendinamumas sunkiai išmatuojamas, būtų naivu tikėtis, kad įgyvendinus šią priemonę būtų pastebimai (didelei asmenų grupei) sudarytos galimybės derinti darbą ir šeimą. Analogiškai daug deklaratyvių nuostatų numatyta ir 2010 metais Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos inicijuotame Nacionaliniame susitarime dėl šeimai palankios aplinkos kūrimo⁸⁹ („teisės aktuose įtvirtinti ir taikyti šeimų apsaugos principus“; „tobulinti institucinę sistemą, skirtą puoselėti šeimai palankią aplinką“ ir pan.).

Iki šiol sprendimai šeimų politikos srityje priimami epizodiškai. Antai atsiradus „Sodros“ biudžeto deficitui, pradėta ieškoti sprendimų keičiant motinystės (tėvystės) pašalpų skaičiavimo tvarką. Pavyzdžiui, Ligos ir motinystės socialinio draudimo įstatymo 5, 6, 18, 20 ir 21 straipsnių pakeitimo įstatymo projekto aiškinamajame rašte kaip vienintelis teigiamas rezultatas, kurio galima tikėtis priėmus

⁸⁵ Kavoliūnaitė-Ragauskienė E. Viešosios šeimų politikos realumas: galimybės nustatyti priemonių ryšį su rezultatu // Mokslinis-praktinis žurnalas „Teisės problemos“, 2011, Nr. 3(73).

⁸⁶ Lietuvos Respublikos Seimo 2002 m. sausio 17 d. nutarimas „Dėl Nacionalinės kovos su korupcija programos patvirtinimo“ (Žin., 2002, Nr. 10-355, su vėlesniais pakeitimais ir papildymais).

⁸⁷ Lietuvos Respublikos Seimo 2011 m. birželio 16 d. nutarimas „Dėl Seimo nutarimo „Dėl Nacionalinės kovos su korupcija programos patvirtinimo“ pakeitimo“ (Žin., 2011, Nr. 77-3727).

⁸⁸ Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministro įsakymas „Dėl Nacionalinės demografinės (gyventojų) politikos strategijos šeimų gerovės srityje įgyvendinimo 2011–2013 metų priemonių plano patvirtinimo“ (Žin., 2011, Nr. 16-778).

⁸⁹ Nacionalinis susitarimas dėl šeimai palankios aplinkos kūrimo [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=376067&p_query=&p_tr2=>>.

įstatymo projektą, nurodyta, kad 2011 ir vėlesniais metais bus sumažintos išlaidos motinystės (tėvystės) socialinio draudimo pašalpos, taip priartinant minėtasias išlaidas prie realaus ligos ir motinystės socialinio draudimo įmokų tarifo, kuris šiuo metu nepadengia šio draudimo išlaidų.⁹⁰ Pastaruoju metu ekonominiu argumentu grindžiami ir kiti išmokų mokėjimą keičiantys teisės aktai.⁹¹ Ekonomikai augant, iki 2008 metų, buvo pastebimos atvirkštinės tendencijos: su šeima susijusios pašalpos buvo didinamos neatlikus išsamių skaičiavimų. Pavyzdžiui, 2007 metais didinant motinystės (tėvystės) pašalpą, kaip teigiamas laukiamas rezultatas buvo nurodoma tai, kad įstatymo projektu tikimasi „suteikti teisę gauti didesnes ir ilgesnį laikotarpį motinystės ir motinystės (tėvystės) pašalpas ir tuo būdu pagerinti šeimų, auginančių vaikus, materialinę padėtį“, tačiau prie galimų neigiamų priimto įstatymo padarinių ir priemonių, kurių reikėtų imtis jiems išvengti, nurodoma, jog „neigiamų pasekmių nenumatoma“.⁹² Tokie aiškinamųjų raštų paaiškinimai leidžia suprasti, kad šeimos politikos priemonių pasekmės nėra rimtai vertinamos.

Apibendrinant šiuo metu Lietuvos šeimos politika nėra įgyvendinama realiai. Kol kas šeimos politika yra tik deklaruojama, o teisės aktai, susiję su daromu poveikiu šeimoms ir jų gyvenimo kokybe, priimami epizodiškai ir nenuosekliai. Todėl šiuo metu galima kalbėti tik apie deklaruojamosios šeimos politikos turinį ir svarstyti, kokių priemonių reikėtų imtis, norint šeimos politiką paversti realia.

– *įsipareigojimų vykdymas*

Prisiūmtus įsipareigojimus būtina vykdyti pirmiausia dėl teisėtų lūkesčių principo įgyvendinimo, kuris reiškia, kad asmenys turi teisę pagrįstai tikėtis, jog jų pagal galiojančius teisės aktus įgytos teisės bus išlaikytos nustatytą laiką ir galės būti realiai įgyvendinamos.⁹³ Pasak Konstitucinio Teismo, „pagal šį principą teisinį reguliavimą galima keisti tik laikantis iš anksto nustatytos tvarkos ir nepažeidžiant Konstitucijos principų bei normų, būtina *inter alia* laikytis principo *lex retro non agit*, teisinio reguliavimo pataisomis negalima paneigti asmens teisėtų interesų ir teisėtų lūkesčių“.⁹⁴ Teisinio reguliavimo nepatikimumas gali kelti Lietuvos gyventojų nepasitikėjimą socialine parama šeimai. Svarbu yra tai, kad suteiktų garantijų naikinimas visuomenės opinijoje turi labai neigiamą atspalvį. Visuomenės netikėjimas reiškia tai, kad į kitas naujas priemones, skatinančias tam tikrą veiklą ar tam tikro rezultato siekimą, ji gali nesureaguoti. Todėl paramos šeimai priemonės gali būti neveiksmingos, ir tokiu atveju papildomai skiriama parama gali tapti lėšų švaistymu.

Pavyzdžių, kad šio principo nebuvo laikomasi įgyvendinant viešąją šeimos politiką, yra nemažai. Daug prisiūmtų įsipareigojimų buvo atsisakyta 2009 metų pradžioje motinystės (tėvystės) atostogose esančių asmenų atžvilgiu.⁹⁵

⁹⁰ Lietuvos Respublikos ligos ir motinystės socialinio draudimo įstatymo 5, 6, 18, 20 ir 21 straipsnių pakeitimo įstatymo projekto aiškinamasis raštas [interaktyvus]. Prieiga per internetą:

<http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=375380>.

⁹¹ Žr. Lietuvos Respublikos ligos ir motinystės socialinio draudimo įstatymo 4, 5, 6, 16, 18, 18(1), 18(3), 19 ir 21 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymo projekto aiškinamojo rašto [interaktyvus]. Prieiga per internetą:

<http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=333177>, 5 punktą; Lietuvos Respublikos socialinių išmokų perskaičiavimo ir mokėjimo bei socialinio draudimo įmokų tarifo padidinimo laikinojo įstatymo projekto aiškinamojo rašto [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=355225>, 4.2 punktą ir t. t.

⁹² Žr. Ligos ir motinystės socialinio draudimo įstatymo 3, 5, 6, 8, 10, 15, 16, 17, 18, 18(1), 19, 20 ir 21 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymo projekto aiškinamojo rašto [interaktyvus]. Prieiga per internetą:

<http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=303610>, 4 ir 5 punktus.

⁹³ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. gruodžio 18 d. nutarimas (Žin., 2001, Nr. 107-3885).

⁹⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. liepos 12 d. nutarimas (Žin., 2001, Nr. 62-2276).

⁹⁵ Pavyzdžiui, asmenys, kuriems vaiko priežiūros atostogos buvo suteiktos iki 2009 m. sausio 1 d., iki šios datos galėjo dirbti ir gauti pajamas, nesusijusias su įmokomis „Sodrai“: sudaryti autorines sutartis, užsiimti individualia veikla ir pan. Tokios galimybės buvimas leido atitinkamai planuoti savo pajamas vaiko priežiūros atostogų metu. Pavyzdžiui, moteris iki vaiko priežiūros atostogų suteikimo gaudavo 2 000 Lt dirbdama pagal darbo sutartį ir 2 000 litų pagal autorines sutartis per mėnesį. Tačiau jos mėnesinės pajamos buvo 4 000 Lt. Išėjusi vaiko priežiūros atostogų, ji turi pagrįstų lūkesčių turėti galimybę gauti tokias pačias pajamas: 2 000 Lt dydžio motinystės (tėvystės) pašalpą ir užsidirbti 2 000 Lt pagal autorines sutartis. Tai buvo įmanoma iki 2009 m. sausio 1 d. Tačiau pasikeitus teisiniui reguliavimui, tapo neįmanoma gauti 4 000 Lt per mėnesį, nes nuo 2009 m. sausio 1 d. autorinis atlyginimas laikomas draudžiamosiomis pajamomis ir nepriklausomai nuo to, ar ji dirbs papildomai pagal autorines sutartis, ar nedirbs, gaus pašalpos ir draudžiamųjų pajamų skirtumą, t. y. 2 000 Lt, ir ne daugiau.

Panašiam kontekste teisinis reguliavimas buvo pakeistas ir 2009 m. gruodžio 23 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimais⁹⁶ Nr. 1771 ir Nr. 1778, pagal kuriuos atsirado galimybė perskaičiuoti jau paskirtą ir mokamą motinystės (tėvystės) pašalpą didžiausias pajamas gaunantiems asmenims (nustatant naują maksimalų einamųjų metų draudžiamųjų pajamų dydį įpareigojant pagal jį perskaičiuoti motinystės (tėvystės) pašalpas, kurių maksimali suma priklauso nuo šio dydžio).⁹⁷

Apie Lietuvos šeimos politikos priimtų išpareigojimų vykdymą galima kalbėti ir vertinant įvairių koncepcijų, strategijų ir deklaracijų realų įgyvendinamumą. Politinės valios išreiškimas gyventojams taip pat suteikia tam tikrų lūkesčių, kad viešoji politika ir bus įgyvendinama ta kryptimi, kuri yra deklaruojama. Kaip jau buvo užsiminta kalbant apie šeimos politikos realumą, tiek Valstybinėje šeimos politikos koncepcijoje, tiek Nacionalinėje demografinės (gyventojų) politikos strategijoje, tiek Nacionaliniame susitarime dėl šeimai palankios aplinkos sukūrimo daug deklaratyvių nuostatų, kurioms nenumatyti įgyvendinamumo kriterijai, ir dėl to jų realus veikimas abejotinas.

– *nediskriminavimo principo įgyvendinimas*

Ankstesnės⁹⁸ studijos atskleidė, kad vienas šeimos politikos efektyvumą užtikrinančių veiksnių yra nediskriminuojančių nuostatų buvimas. Tai reiškia, kad vienodus kriterijus atitinkantiems asmenims turėtų būti taikomos vienodos sąlygos. Nediskriminavimo principo įgyvendinimas šeimos politikoje turi tiek tiesioginės įtakos, pvz., turiniams asmenų interesams, tiek ir netiesioginės įtakos – šio principo nesilaikymas gali paskatinti asmenis ieškoti teisės aktų nenuoseklumų siekiant pasinaudoti palankesniu reguliavimu, o tai savo ruožtu gali lemti tam tikrų asmenų grupių nepasitikėjimą politikais, jų vykdoma politika ar apskritai teisine sistema. Kai tam tikros kategorijos ar asmenų grupės yra ne visai aiškiai, dviprasmiškai išskirtos arba iš viso neapibrėžtos, padaugėja atvejų, kai kategorijai priskiriami visiškai nesusiję asmenys. Tai aktualu kalbant apie socialinės paramos teikimą – visada atsiras norinčiųjų patekti tarp asmenų, kuriems teikiamos papildomos garantijos. Socialinių garantijų šeimai srityje labai daug atvejų, kai parama skiriama ar gali būti skiriama visai ne tiems asmenims, kam ji buvo numatyta. Pvz., netiksliai nustatytos tokios kategorijos, kaip „vienas auginantis vaikus“, „auginantis vaikus“ ir „vaikas, turintis vieną tėvą“, leidžia asmenims tam tikrais atvejais piktnaudžiauti savo teisėmis.⁹⁹ Galima kalbėti ir apie diskriminaciją dėl šeiminių padėties: socialinės išmokos skaičiuojamos atsižvelgiant į šeimos pajamas, o šeimos sudėtį įmanoma nustatyti tik santuokos buvimo atveju. Jei nesusituokę tėvai augina vaiką, vienam asmeniui tenkančių pajamų skaičiavimas atliekamas pagal išmokų prašančio asmens pateiktus duomenis apie šeimos narių ir kartu gyvenančių asmenų pajamas.¹⁰⁰

Analizuojant diskriminacijos dėl socialinės padėties apraiškas šeimos politikoje, atkreiptinas dėmesys į tai, kad socialinėje politikoje apskritai egzistuoja nevienodų sąlygų taikymas skirtingos socialinės padėties asmenims. Socialinė politika dažniausiai ir yra grindžiama socialinio solidarumo

⁹⁶ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009 m. gruodžio 23 d. nutarimas Nr. 1771 „Dėl einamųjų 2010 metų draudžiamųjų pajamų, ribinio motinystės (tėvystės) socialinio draudimo pašalpos ir ribinio valstybinės pensijos dydžių patvirtinimo“ (Žin., 2009-12-31, Nr. 158-7157) ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009 m. gruodžio 23 d. nutarimas Nr. 1778 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. sausio 25 d. nutarimo Nr. 86 "Dėl Ligos ir motinystės socialinio draudimo pašalpų nuostatų patvirtinimo" pakeitimo“ (Žin., 2009, 158-7164).

⁹⁷ Konstituciniame Teisme šiuo metu yra prašymas ištirti, ar šis motinystės (tėvystės) pašalpų mažinimas yra suderinamas su teisėtų lūkesčių principu. Žr. Prašymas Nr. 80/2010 [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <http://www.lrkt.lt/Prasymai/80_2010.htm>.

⁹⁸ Žr. *Kavoliūnaitė-Ragauskienė E.* Socialinės garantijos šeimai kaip socialinės politikos šeimos srityje įgyvendinimo teisinės priemonės. Mokslinis-praktinis žurnalas „Teisės problemos“, 2010, Nr. 4(70) ir *Kavoliūnaitė-Ragauskienė E.* Viešosios šeimos politikos realumas: galimybės nustatyti priemonių ryšį su rezultatu. Mokslinis-praktinis žurnalas „Teisės problemos“, 2011, Nr. 3(73).

⁹⁹ *Kavoliūnaitė-Ragauskienė E.* Socialinės garantijos šeimai kaip socialinės politikos šeimos srityje įgyvendinimo teisinės priemonės. Mokslinis-praktinis žurnalas „Teisės problemos“, 2010, Nr. 4(70), 94–95 p.

¹⁰⁰ Pvz., žr. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. birželio 28 d. nutarimą Nr. 801 „Dėl išmokų vaikams skyrimo ir mokėjimo nuostatų patvirtinimo“ (Žin., 2004, Nr. 100-3724).

idėjomis.¹⁰¹ Solidarumo lygis priklauso nuo valstybės vykdomos socialinės politikos krypties. Vis dėlto lyginant Lietuvoje vykdomą šeimos politiką naudojant finansines priemones su kitomis Europos Sąjungos valstybėmis Lietuva išsiskiria tuo, kad finansinė parama šeimoms beveik visais atvejais priklauso nuo šeimos narių pajamų. Lietuvos šeimos politikai būdinga tai, kad nepasiturinčioms šeimoms skiriama daugybė įvairiausių finansinių priemonių: išmokos vaikams, kompensacijos už būsto šildymą, vaikų nemokamas maitinimas mokyklose, parama įsigyjant mokyklos reikmenis,¹⁰² socialinės pašalpos.¹⁰³ Didesnes pajamas turinčioms šeimoms galima pretenduoti tik į vienkartinę išmoką gimus vaikui,¹⁰⁴ motinystės, tėvystės, motinystės (tėvystės) pašalpas, kurios taip pat turi maksimalaus dydžio ribas, nepaisant to, kad viršutinės ribos socialinio draudimo įmokoms nėra. Taip pat atkreiptinas dėmesys į tai, kad motinystės, motinystės (tėvystės) pašalpos negali būti mažesnės nei trečdalis einamųjų metų draudžiamųjų pajamų dydžio,¹⁰⁵ t. y. turi ne tik maksimalaus, bet ir minimalaus dydžio ribą, o tai dar kartą sukuria palankesnę padėtį nepasiturintiems asmenims.

Taigi, kalbant apie asmenų diskriminaciją įgyvendinant šeimos politiką akcentuoti du dalykai: pirma, svarstyti, ar pagrįstai ir visuomeniškai pateisinama didelė finansinė parama ir paslaugos nepasiturintiems asmenims atsižvelgiant į tai, kad vaikų auginimo išlaidas patiria ir kiti asmenys, kurie kur kas daugiau moka mokesčių tiek į valstybės biudžetą, tiek į valstybinio socialinio draudimo fondą; antra, esant skirtingam sąvokų apibrėžimui pasitaiko, kad vienodus kriterijus tenkinantiems asmenims taikomos skirtingos paramos ar paslaugų teikimo sąlygos.

– *priemonių administravimo ir taikymo efektyvumas*

Siekiant, kad priemonės būtų efektyvios, svarbu įvertinti, ar priemonės įgyvendinimo sąnaudos nėra nepateisinamai didelės. Lėšų perskirstymo iš turtingesnių neturtingiesiems efektyvumo nuostolis ekonomikos teorijoje gerai žinomas. Jį labai vaizdingai savo veikalė *Equality and Efficiency, the Big Tradeoff* apibūdino amerikiečių ekonomistas *Arthuras Melvinas Okunas*, pasitelkdamas kiauro kibiro metaforą: „pinigai perduodami iš turtingų neturtingiesiems kiauuru kibiru. Dalis jų dingsta pakeliui, todėl neturtingieji negauna visų pinigų, kurie paimami iš turtingųjų.“ Šiuos nuostolius Okunas skirsto į dvi grupes: pirmąją grupę sudaro administraciniai nuostoliai, t. y. apmokestinimo išlaidos, o antroji išlaidų grupė yra nulemta dvipusio iniciatyvos efekto: viena vertus, paramą gaunantieji yra neskatinami, nemotyvuojami dirbti ir užsidirbti, juolab kad kuo daugiau uždirbs, tuo daugiau pinigų iš jų uždarbio bus nuskaičiuojama, o turtingieji turės mažiau iniciatyvos dirbti, nes aukšti ribiniai mokesčių tarifai sudarys didelę jų papildomų pajamų dalį.¹⁰⁶ Nors ši metafora skirta pajamų tarp turtingųjų ir vargšų paskirstymo mechanizmui, ji tinka ir šeimos politikos priemonių administravimo ir taikymo efektyvumo analizei.

Taigi, svarbu įvertinti, ar priemonių vykdymas nėra nepateisinamai brangus. Atsižvelgiant į tai, kad dauguma šeimos politikos priemonių yra taikomos tik nepasiturintiems asmenims, didelę dalį priemonės įgyvendinimo sąnaudų užima (ar turėtų užimti) realių šeimos narių pajamų dydžio įvertinimas. Jau buvo užsiminta, kad keblumų gali kilti vertinant nesusituokusių kartu gyvenančių asmenų šeimos narių pajamas. Pavyzdžiui, tais atvejais, kai asmuo prašyme teikti išmokas ar pašalpas nurodo, kad jis vienas augina vaiką(-us) ir turi mažas pajamas, tikrinančioji institucija turėtų patikrinti, ar šis asmuo gyvena viena, ar nurodė visus pajamų šaltinius, ar nedirba nelegaliai. Akivaizdu, kad, sąnaudos, siekiant gauti patikimą informaciją, būtų išties didelės. Neatliekant išsamių tikrinimų, natūralu tikėtis, kad asmenų, pateikiančių institucijoms ne visą informaciją, gali būti daug. Taigi, egzistuojanti

¹⁰¹ *Kavolūnaitė-Ragauskienė E.* Socialinės garantijos šeimai kaip socialinės politikos šeimos srityje įgyvendinimo teisinės priemonės. Mokslinis-praktinis žurnalas „Teisės problemos“, 2010, Nr. 4(70), 94–95 p.

¹⁰² Lietuvos Respublikos socialinės paramos mokiniams įstatymas (Žin., 2006, Nr. 73-2755).

¹⁰³ Lietuvos Respublikos piniginės socialinės paramos nepasiturinčioms šeimoms ir vieniems gyvenantiems asmenims įstatymas (Žin., 2006, Nr. 130-4889).

¹⁰⁴ Lietuvos Respublikos išmokų vaikams įstatymo (Žin., 2004 Nr. 88-3208) 5 straipsnis.

¹⁰⁵ Lietuvos Respublikos ligos ir motinystės socialinio draudimo įstatymo (Žin., 2000, Nr. 111-3574) 18 straipsnio 1 dalis, 18(3) straipsnio 1 dalis ir 21 straipsnio 2 dalis.

¹⁰⁶ *Arthur M. Okun.* The Concise Encyclopedia of Economics [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <<http://www.econlib.org/library/Enc/bios/Okun.html>>.

paramos ir paslaugų nepasiturintiems teikimo sistema turi akivaizdžių trūkumų, ir juos reikėtų išsamiai išnagrinėti ir ekonomiškai įvertinti.

–priemonių stabilumas ir nekintamumas

Priemonių stabilumo ir nekintamumo svarba susijusi su prisiimtų įsipareigojimų vykdymu. Antra vertus, priemonių stabilumas leidžia asmenims numatyti ilgalaikius planus, o tai ypač svarbu šeimos politikoje, kur valstybės pasirinktomis priemonėmis asmenys skatinami priimti tam tikrus biografinius sprendimus: kurti šeimą, gimdyti ir auginti vaikus, dirbti, kol vaikai dar maži ir pan. Kadangi kai kurie šių sprendimų (pvz., vaikų gimdymas) nulemia ilgalaikes permainas asmenų gyvenime, jie paprastai priimami įvertinus ir išanalizavus galimas ekonomines, socialines ir kt. pasekmes. Mokslininkų atlikti tyrimai rodo, jog tais atvejais, kai situacija susiklosto taip, kad įsivaizduojamai nekeičiama situacija yra pakeičiama ar pradedamas viešai svarstyti iki tol suprastų kaip ilgalaikių politinių sprendimų sukurtos situacijos reikalingumas, asmenims tampa sudėtinga priimti sprendimus, todėl tenka jų atsisakyti arba juos atidėti.¹⁰⁷

Lietuvoje vykdoma šeimos politika, atvirkščiai nei to reikėtų, pasižymi priemonių nestabilumu ir kaita. Jau minėta situacija, kai per beveik du dešimtmečius lopšelių-darželių skaičius Lietuvoje sumažėjo, galima sakyti, 3 kartus (nuo 1 808 iki 654), motinystės (tėvystės) pašalpų dydžiai pastaraisiais metais buvo keičiami dažniau nei kas vienerius metus, išmokos vaikams laikinai nutrauktos mokėti, didesnes pajamas turinčioms šeimoms, panašu, jog nebebus mokamos.

Finansinių šeimos politikos priemonių, ypač motinystės (tėvystės) ir išmokų vaikams stabilumo ir nekintamumo nebuvimą iliustruoja 14 paveikslas. Tiesa, paveiksle aiškiai matyti staigus išmokų didinimas 2008 metais, tačiau, nesant oficialios statistikos, nematyti išmokų sumos staigaus sumažėjimo 2009–2010 metais.

Stabiliomis ir nekintamomis šeimos politikoje galima laikyti tik Darbo kodekse numatytas galimybes derinti darbo ir šeimos įsipareigojimus. Darbo kodekso susijusių straipsnių pakeitimų yra kur kas mažiau nei finansines šeimos politikos priemones reguliuojančiuose įstatymuose (Išmokų vaikams įstatyme, Ligos ir motinystės socialinio draudimo įstatyme ir pan.). Tačiau realus garantijų stabilumas ir pastovumas šioje srityje priklauso ne tiek nuo teisinio reguliavimo, kiek nuo darbo rinkos savireguliacijos procesų.

Šeimos politikos priemonių stabilumo ir nekintamumo trūkumą lemia dvi pagrindinės priežastys. Pirma, tai ilgalaikių atsakingai parengtų strategijų nebuvimas. Geriausias to pavyzdys – Valstybinė šeimos koncepcija, kurioje tiek problemų identifikavimas, tiek jų pagrindimas atlikti arba labai skubotai, paliekant nemažai netikslumų, arba tendencingai pateikiant tik vienos idėjinės krypties argumentaciją. Antroji priežastis – priemonių keitimo tendencijos artėjant rinkimams į Seimą arba esant poreikiui stabilizuoti valstybės finansus, kaip tai buvo nurodyta kalbant apie šeimos politikos realumo ir deklaratyvumo ribas, – tai veda prie svarstymų, kaip buvo numatyta Šeimos politikos pagrindų įstatymo projekte, įsteigti nuo Seimo kadencijų nepriklausomą šeimos politikos tęstinumą užtikrinančią instituciją.

– pasirinkimo galimybių gausa

Asmenų įgalinimo ir pasirinkimo laisvės kriterijus svarbus analizuojant valstybės pastangas nukreipti asmenų elgesį tam tikra linkme. Šia prasme svarbu vertinti suteiktus įgalinimus ir pasirinkimo laisvę tarp priemonių, leidžiančių siekti konkrečių tikslų. Jei Lietuvos šeimos politikos tikslas yra sukurti visavertę aplinką šeimos gyvenimui ir jokio asmenų elgesio skatinti nesiekama, tuomet šis kriterijus yra neaktualus. Tačiau jei šeimos politika yra nukreipta į siekį didinti gimstamumą ir skatinti asmenis užsiimti tam tikra veikla, tam, kad jie darytų tokius pasirinkimus, reikia sukurti kuo daugiau tikslo siekimą palengvinančių galimybių. Ir atvirkščiai, kuo daugiau sukuriama kliūčių valstybės siekiamam elgesio variantui, tuo menkesnis bus priemonių rezultatas. Kitaip tariant, asmenys renkasi tarp savo pageidavimų ir galimybių (biologinių, socialinių, psichologinių, ekonominių ir t. t.). Šiam procesui įtaką daro tiek socialiniai ribojimai, tiek skatinimai. Kuo didesni ribojimai, barjerai, tuo mažesnė tikimybė, kad

¹⁰⁷ *Strohmeier K. P. Family Policy – How Does it Work? // Kaufmann F.-X., Kuijsten A. [et al.]. Family Life and Family Policies in Europe, Vol. 2. Oxford University Press, 2006, p. 147–149.*

asmenys pasirinks tokį variantą, ir atvirksčiai. Sekant logine grandine, kuo daugiau bus panaikinta ribojimų ir sukurta alternatyvų pasirinkti tam tikrą (siekiamą) elgesio variantą, tuo labiau tikėtina pasiekti norimą asmenų elgseną.¹⁰⁸

Vertinant siekį didinti gimstamumą, reikėtų sudaryti kuo daugiau galimybių neutralizuoti gimstamumo našta šeimoms atsižvelgiant į tai, kad šeimose ta našta gali būti suvokiama skirtingai. Antai vieniems asmenims svarbiau auginant vaikus yra dirbti, realizuoti save, mokytis ir pan., kitiems – svarbiausia finansinės naštos neutralizavimas, tretiems – vaiko priežiūros paslaugų užtikrinimas ne tik darbo metu, bet ir vakare ir pan. Kaip buvo minėta ankstesnėse dalyse, Lietuvos šeimos politika koncentruota į finansinių priemonių taikymą nepasiturintiems asmenims, tačiau atsižvelgiant į nagrinėjamą kontekstą, kur kas įvairesnės finansinės priemonės galėtų būti taikomos didinant pasirinkimo galimybę ne tik skurdžiai gyvenantiems asmenims. Pavyzdžiui, atsižvelgiant į kitų Europos Sąjungos valstybių patirtį, vaiko priežiūros paslaugas būtų galima sieti su mokesčių lengvatomis: iš sumokėtų mokesčių dalies padengti ikimokyklinio ugdymo įstaigos, auklės ar pan. išlaidas. Kadangi didesnes pajamas turintys asmenys sumoka daugiau mokesčių į valstybės ir savivaldybių biudžetus, būtų tikslinga apsvaistyti galimybes užtikrinti nemokamą maitinimą mokyklose ne tik socialiai remtinų, bet ir kitų asmenų vaikams. Analogiškai išmokos vaikams, atspindinčios visuomenės, kuri „yra skolinga“ vaikams avansu už tai, kad šie ateityje bus mokesčių mokėtojai, solidarumą, yra bent simbolinis valstybės ir visuomenės gestas, parodantis, kad vaikų auginimas yra svarbus visuomenei, ir yra vienas iš būdų skatinti asmenis gimdyti ir auginėti vaikus.

Tuo tarpu kalbant apie šeimos ir darbo derinimo priemones, skatinančias asmenis būti aktyviais visuomenės nariais, gerinti savo išsilavinimą, įsilieti į darbo rinką, Lietuvoje naudojamos šeimos politikos priemonės nukreiptos į atvirksčio efekto skatinimą. Anot analitikų, tokio reguliavimo priežastys ne mokslinės, o ideologinės. Pvz., dr. Giedrė Purvaneckienė savo straipsnyje apie šeimos ir darbo derinimo galimybes nurodo, jog prieš Nepriklausomybės atkūrimą moterys pradėtos skatinti „grįžti į šeimą“ bei skleidžiamos idėjos, kad „vaikas turi augti namuose iki aštuonerių metų“ ir pan., tokius teiginius paremiant neva „geriausiu vaiko interesu“ apsaugos tikslu, tačiau jų moksliskai nepagrindžiant.¹⁰⁹

Antai motinystės, tėvystės ir motinystės (tėvystės) pašalpos pirmaisiais vaiko metais mokamos tik tada, jei asmuo neturi kitų draudžiamųjų pajamų, o jei tokių pajamų atsiranda, jų suma išskaičiuojama iš mokamos pašalpos dydžio.¹¹⁰ Svarbu, kad draudžiamosios pajamos nebūtinai tiesiogiai susijusios su darbo užmokesčiu darbovietėje – prie asmens draudžiamųjų pajamų priskirtinos ir pajamos, gautos kaip autorinis atlyginimas, taip pat pajamos iš individualios veiklos (išskyrus veiklą pagal verslo liudijimus), pajamos iš sporto ar atlikėjo veiklos.¹¹¹ Kitaip tariant, vaikus auginantys asmenys skatinami ne tik nedirbti, bet ir neužsiimti jokia kūrybine ar panašia veikla, iš kurios jie gali gauti pajamų. Toks reguliavimas visiškai prieštarauja tiek asmenų užimtumo ir išsilavinimo skatinimo tikslui, tiek Vyriausybės programos nuostatai, pagal kurią turėtų būti siekiama įveikti elgesio skurdą.¹¹²

Analogiškai galima sugretinti ir kitas priemones: jei asmenys dirba ir užsidirba, jie praranda galimybę gauti lengvatas būsto šildymui, vaikų mokyklos reikmenims, nemokamą maitinimą mokykloje, mokesčio už ikimokyklinio ugdymo paslaugas lengvatas ir t. t. Atlikus skaičiavimus, du suaugusieji, auginantys tris mažamečius vaikus ir niekur nedirbdami, iš pašalpų gauna apie 2 000 Lt (atsižvelgiant į tai, ar vaikai eina į mokyklą / ikimokyklinio ugdymo įstaigą ir ar yra pasibaigę bedarbio pašalpos mokėjimo terminai). Tuo tarpu tokios pat sudėties šeimoje, abiem suaugusiesiems gaunant minimalų darbo užmokestį, įvertinus minimalias su darbu susijusias išlaidas (kelionė į darbą, drabužiai, pietūs ne namuose), visos mėnesio pajamos (darbo užmokestis ir gaunamos pašalpos) tesudaro apie 1 860 Lt.

¹⁰⁸ Kavoliūnaitė-Ragauskienė E. Viešosios šeimos politikos realumas: galimybės nustatyti priemonių ryšį su rezultatu // Mokslinis-praktinis žurnalas „Teisės problemos“, 2011, Nr. 3(73).

¹⁰⁹ Žr. 75 išnašą.

¹¹⁰ Lietuvos Respublikos ligos ir motinystės socialinio draudimo įstatymo 18 straipsnio 2 dalis, 18(3) straipsnio 2 dalis ir 21 straipsnio 4 dalis.

¹¹¹ Lietuvos Respublikos ligos ir motinystės socialinio draudimo įstatymo 3 straipsnio 2 dalis, Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo įstatymo (Žin., 2004, Nr. 171-6295, su vėlesniais pakeitimais ir papildymais) 4 straipsnis.

¹¹² Lietuvos Respublikos Seimo 2008 m. gruodžio 9 d. nutarimas dėl Vyriausybės programos (Žin., 2008, Nr. 146-5870) XX dalis „Parama šeimai“.

Tačiau tokiu atveju, jei abu tėvai uždirba 2 650 Lt atskaičius mokesčius, tokia šeima laikytina pasiturinčia ir jai nebepriskaičiuojamos jokios socialinės išmokos. Atskaičius minimalias su darbu susijusias išlaidas, tokia šeima per mėnesį turi 2 250 Lt pajamų.¹¹³ Svarbu ir tai, kad, priešingai socialinės įtraukties didinimo tikslui, minėta pašalpų sistema skatina asmenis nesimti jokios apmokamos veiklos ir gyventi iš valstybės mokamų pašalpų. Šioje vietoje verta prisiminti *A. M. Okumo* kiauro kibiro metaforą – šiuo atveju vandens dalis iš kibiro išteka būtent tiems asmenims, kurie kitokiu atveju būtų patys motyvuoti ieškoti lėšų pragyventi.

Apibendrinant pasirinkimo galimybių kūrimo potencialas, kalbant apie tokius šeimos politikos tikslus kaip gimstamumo bei užimtumo ir mokymosi visą gyvenimą skatinimas, Lietuvoje nėra išnaudojamas. Tam tikros priemonės (pvz., santykinai didelės motinystės (tėvystės) išmokos) pasirinkimas užkerta kelią naudotis galimybėmis gauti atlyginimą už darbinę ar kūrybinę veiklą.

Tokią situaciją, kai dirbantys šeimos nariai pretenduoja gauti mažesnę ar vos didesnę atlyginimą nei gaunama parama nedarbo atveju, reikėtų vertinti kaip skatinimo didinti užimtumą ribojimą.

– *reagavimas į visuomenės poreikius*

Nustatydami ir taikydami šeimos politikos priemones politikai pirmiausia turėtų įvertinti visuomenės poreikius, t. y. nustatyti, kokios pagalbos reikia norint paskatinti priimti sprendimus, kurių siekiama įgyvendinant šeimos politikos tikslus. Kitaip tariant, tiek formuojant šeimos politikos priemonių kompleksus, tiek nustatant konkrečias priemones bei tęsiant jų įgyvendinimą turėtų būti atsižvelgiama į šios politikos adresatų poreikius.

Kaip buvo užsiminta analizuojant Lietuvos šeimos politikos deklaratyvumo ir realumo santykį, panašu, kad šiuo metu nustatant šeimos politikos priemones į visuomenės poreikius paprastai nėra atsižvelgiama, išskyrus atvejus, kai priemonės priimamos prieš rinkimus. Antai Lietuvos Respublikos ligos ir motinystės socialinio draudimo įstatymo 19 ir 21 str. pakeitimo įstatymo,¹¹⁴ kuriuo numatyta skirti antrą pašalpą už pametinius, aiškinamajame rašte nurodoma: *Šio įstatymo projekto rengimą paskatino tėvų, auginančių pametinius, kreipimasis prašant suvienodinti pašalpų mokėjimo principą gimus daugiau negu vienam vaikui ir auginant pametinius.*¹¹⁵ Atkreiptinas dėmesys į tokio įstatymo priėmimo laiką – tai buvo atlikta 2008 metų vasarą, t. y. prieš rudenį vyksiančius Seimo rinkimus. Kitais atvejais visuomenės nuomonė „nurašoma“ į neigiamas pasekmes: jau standartine formuluote įstatymo projektų aiškinamuosiuose raštuose mažinant vaikus auginančioms šeimoms pašalpas tapo įrašas „Prognozuojamas dalies visuomenės nepasitenkinimas“.¹¹⁶ Iš to matyti, kad politika vykdoma „kaip reikia“ ir „kada reikia“, t. y. į visuomenės nuomonę atsižvelgiama tik tais atvejais, kai tai naudinga patiems politikams, tuo tarpu realaus ryšio tarp visuomenės poreikių ir priimamų sprendimų nėra.

Visuomenės poreikių šeimos politikos srityje net ir nebandoma išsiaiškinti. Tiek Valstybinė šeimos politikos koncepcija, tiek Nacionalinė demografinės (gyventojų) politikos strategija buvo kuriamos

¹¹³ Skaičiavimai pateikti pagal Nacionalinio aktyvių mamų sambūrio straipsnį „Kodėl kitur pasaulyje nereikia motinystės pašalpos“. Mažylis, 2011, Nr. 1.

¹¹⁴ Lietuvos Respublikos ligos ir motinystės socialinio draudimo įstatymo 19 ir 21 straipsnių pakeitimo įstatymas (Žin., 2008, Nr. 74–2864).

¹¹⁵ Lietuvos Respublikos ligos ir motinystės socialinio draudimo įstatymo 19 ir 21 straipsnių pakeitimo įstatymo aiškinamasis raštas [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=314621>.

¹¹⁶ Pvz., Lietuvos Respublikos ligos ir motinystės socialinio draudimo įstatymo 9, 10, 14, 21(1), 24 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymo 7 straipsnio pakeitimo įstatymo projekto aiškinamasis raštas [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=375383&p_query=nepasitenkinimas&p_tr2=2>; Lietuvos Respublikos ligos ir motinystės socialinio draudimo įstatymo 3, 5, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 21(1) ir 24 straipsnių pakeitimo įstatymo projekto aiškinamasis raštas [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=340667&p_query=nepasitenkinimas&p_tr2=2>; Lietuvos Respublikos ligos ir motinystės socialinio draudimo įstatymo 4, 5, 6, 16, 18, 18(1), 18(3), 19 ir 21 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymo projekto aiškinamasis raštas [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=333177&p_query=nepasitenkinimas&p_tr2=2>; Lietuvos Respublikos išmokų vaikams įstatymo 6, 8, 12, 13, 20 straipsnių pakeitimo ir 22 straipsnio pripažinimo netekusiu galios įstatymo projekto aiškinamasis raštas [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=333156&p_query=nepasitenkinimas&p_tr2=2> ir kt.

neatsižvelgiant į politikos adresatų poreikius, uždavinius formuluojant pagal politikams svarbiausiai atrodančias sritis.

Mokslininkai savo iniciatyva yra atlikę gyventojų nuomonių tyrimus, koks yra šeimos politikos poreikis. Deja, šie tyrimai atspindi labai mažos gyventojų dalies nuomones ir dažniausiai apima tik vienos suinteresuotos grupės apklausą. Pavyzdžiui, 2007 metais buvo atlikta darbdavių apklausa tiriant jų požiūrį į šeimos ir darbo derinimą. Buvo apklausti 137 įmonių darbdaviai,¹¹⁷ įgyvendinant projektą „FORWARD! Šeima ir darbas – suderinami“ buvo apklausta 30 darbdavių ar jų atstovų,¹¹⁸ tame pačiame projekte buvo tiriami šeimų / asmenų, auginančių ikimokyklinio amžiaus vaikus, poreikiai ir problemos, su kuriomis jie susiduria derindami darbą ir šeimos pareigas.¹¹⁹ Kuriant šeimos politikos priemones šiais tyrimų rezultatais pasiremta nebuvo – priimamuose teisės aktų projektuose nebuvo net užsiminta apie tokių tyrimų buvimą. Įgyvendinant šeimos politiką nesiremiama ne tik mokslininkų atliekamais tyrimais, bet ir valstybės institucijų šeimos politikos srityje teikiamomis ataskaitomis. Pavyzdžiui, Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstaiga dar 2008 metais pateikė gausių šeimų situacijos Lietuvoje apibendrinimą, įvertinusi gausių šeimų atstovų pastebėjimus apie patiriamas problemas,¹²⁰ ir pateikė susijusias rekomendacijas, tarp kurių – rekomendacija vaikus, augančius gausiose šeimose, papildomai remti organizuojant jų vasaros poilsį, sudaryti galimybes lengvatinėmis sąlygomis naudotis viešuoju transportu ir pan., gausių šeimų tėvams numatyti kasmetes trisdešimt penkių kalendorinių dienų atostogas, bet į tokias rekomendacijas ne tik nebuvo atsižvelgta – šie klausimai net nebuvo svarstomi. Aptariamame apibendrinime buvo pabrėžtas siūlymas atlikti gausių šeimų situacijos tyrimus, nes atliekant tyrimą pastebėta, kad informacijos apie gausias šeimas dažnai trūksta. Tai pasakytina ne tik apie gausių šeimų situaciją: apskritai trūksta informacijos, kokie yra šeimų poreikiai.

Taigi Lietuvoje net nežengtas pirmas žingsnis orientuoti šeimos politiką į visuomenės narių poreikius. Pirmiausia reikia atlikti išsamias atskirų socialinių grupių: darbdavių, vaikus auginančių šeimų ir asmenų, besirengiančių kurti šeimą, apklausas ir tik sužinojus jų situaciją bei ketinimus būtų tikslinga kurti konkrečias priemones.

– priemonių suderinamumas su socialinėmis vertybėmis ir su šeimų poreikiais

Anksčiau buvo minėta, kad šeimų poreikiai kuriant šeimos politikos priemones nėra išsiaiškinami, todėl jau pirmiausia dėl šios priežasties kalbėti apie priemonių suderinamumą su socialinių vertybių ir šeimų poreikių balansu neįmanoma. Antra, kas trukdo atlikti tokį įvertinimą, yra tai, jog Lietuvoje nėra aiškios pozicijos dėl socialinių vertybių šeimos srityje. Kaip jau buvo minėta, socialines vertybes visų pirma turėtų atspindėti šeimos politikos tikslai, t. y. supratimas, kam visuomenei reikia šeimos politikos, kuo šeima yra vertinga ir dėl ko jai reikia ypatingo dėmesio. Tik nusistačius aiškiai suvokiamus tikslus pagal suvoktą visuomenės poreikį reikėtų svarstyti, kaip siekti tikslų tokiomis priemonėmis, kurios skatintų reikiamą adresatų elgesį.

Tiesa, bandymų įtvirtinti „socialines vertybes“ jau buvo – Valstybinėje šeimos politikos koncepcijoje bandyta šeimą prilyginti santuokai, tačiau toks bandymas sulaukė didelio visuomenės dalies pasipiktinimo. Statistiniai duomenys rodo, kad santuokų mažėja, kad ir lėtai, bet didėja ne santuokoje gimusių vaikų skaičius, t. y. visuomenės gyvenimas turi savo raidos kryptį, ir ši kryptis yra kita nei numatytoje Valstybinėje šeimos politikos koncepcijoje. Be to, šioje koncepcijoje pateiktas šeimos apibrėžimas pripažintas prieštaraujantis Konstitucijos nuostatoms. Tai dar kartą patvirtina, kad socialinėmis vertybėmis turėtų būti pripažįstamos ne vienos tam tikru metu vyraujančios politinės jėgos idėjos, o visos visuomenės matymas, kuris, natūralu, turėtų būti jei ne kompromisinis, tai nuosaikus ir nekeliančias visuomenės grupių nesantaikos.

¹¹⁷ Žr. Kairienė B., Jančaitytė R., Kolbergytė A. Darbdavių požiūris į apmokamo darbo ir šeimos vaidmenų derinimo galimybes Lietuvoje // Socialinis darbas, 2009, Nr. 8(1).

¹¹⁸ Tyrimo „Darbuotojų ir darbdavių poreikių analizė“ ataskaita [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <<http://www.lygus.lt/EQUAL/files/ataskaita1.doc>>.

¹¹⁹ Tyrimo „Tikslinės grupės poreikių nustatymas ir analizė“ ataskaita [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <http://www.lygus.lt/seimairdarbas/files/tyrimo_ataskaita.doc>.

¹²⁰ Lietuvos Respublikos vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstaigos apibendrinimas „Gausių šeimų situacija Lietuvoje“. Vilnius, 2008 m. [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <<http://www.skurdas.lt/files/main/APIBENDRINIMAS%20DAUGLAVAIKIU%20SURTUMPINTAS.pdf>>.

Taigi, kalbėti apie šio kriterijaus esmę – kuriamų ir naudojamų šeimos politikos priemonių *suderinamumą* su socialinėmis vertybėmis ir šeimų poreikiais – galima tik žinant, kokios yra socialinės vertybės ir kokie yra tikslinių grupių poreikiai.

– *galimybių nauda kuo didesniai asmenų ratui*

Šis kriterijus susijęs su prieš tai aptartuoju. T. y. šeimos politikos priemonės turėtų būti tokios, kad iš jų naudą galėtų turėti kuo daugiau asmenų ir tuo pačiu metu galimybės turėtų būti teikiamos kuo platesniam asmenų ratui, apimant kiek įmanoma daugiau visuomenės grupių. Žvelgiant į Lietuvos gimstamumo statistiką (8 paveikslas) matyti, kad šiuo metu ryškėja tendencija gimdyti ir auginti antrą ir trečią vaiką, tuo tarpu norinčiųjų susilaukti pirmo vaiko mažėja. Atsižvelgiant į tai, reikėtų iširti, ar tinkamai suorganizuota priemonių sistema: galbūt galima priemones pakoreguoti taip, kad būtų skatinami daryti atitinkamus pasirinkimus ir asmenys, kurie neapsisprendžia turėti pirmąjį vaiką. Priemonių paskirstymą galima svarstyti ir kitu aspektu, pavyzdžiui, remiantis statistika, 2009 metais net 65,3 proc. šeimų, auginančių tris ar daugiau vaikų, iki socialinių išmokų gavimo buvo pasiekusios skurdo rizikos lygį (2008 metais – 71proc.). Remiantis tokiais duomenimis Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos socialiniame pranešime deklaruojama, kad ypatingas dėmesys turėtų būti skiriamas nepasiturinčioms šeimoms.¹²¹ Kitaip tariant, remiamasi prielaida, kad kuo daugiau vaikų šeima turi, tuo didesnė tikimybė, jog dėl vaikų išlaikymo išlaidų šeima pasieks skurdo lygį. Tačiau neįvertinamas ir galimas atvirkštinis priežastingumas (o prielaidos tam aiškiai matyti iš anksčiau pateiktų skaičiavimų, kiek šeima su trimis vaikais gauna išmokų tėvų nedarbo atveju). Atsižvelgiant į tai, kad dauguma finansinių priemonių yra skiriama būtent mažas pajamas turintiems asmenims, kyla klausimas: ar valstybė, remdama mažas pajamas turinčius asmenis, neskatina jų susilaukti daugiau vaikų labiau nei pasiturinčius asmenis? Ar didesnes pajamas turintys asmenys nesiryžta nebeauginti daugiau vaikų dėl to, kad jiems trūksta valstybės pagalbos? Toks klausimas Lietuvos šeimos politikoje net nebuvo keltas, nebuvo atlikta didesnes pajamas turinčių asmenų biografinių preferencijų ir jas lemiančių priežasčių tyrimų.

Teikiamų galimybių naudos kuo didesniai asmenų ratui kriterijus svarbus ne vien tik šeimų ar potencialių šeimų atžvilgiu. Darbo santykiuose svarbu užtikrinti, kad taikomos priemonės nebūtų nenaudingos darbdaviams ar kitiems darbuotojams. Pavyzdžiui, atostogos, laisvadieniai ir kitos lengvatos turi būti tokios, kad nepaskatintų darbdavių pradėti diskriminuoti šeimą ir vaikų turinčių ar planuojančių turėti asmenų ar neskatinėtų neigiamo kitų darbuotojų požiūrio.

Panaši situacija ir su kitomis visuomenėje taikomomis priemonėmis – jei jos kuriamos konkrečiai šeimoms, vaikams ar kitiems šeimos nariams, jos neturėtų užkirsti kelio kitoms asmenų grupėms naudotis savo teisėmis arba bent jau neturėtų diskriminuoti kitų asmenų. Užsienyje atlikti tyrimai rodo, kad „draugiškos šeimai“ iniciatyvos gali būti ne visai veiksmingos priemonės gerinant šeimų gyvenimo kokybę, be to, jų taikymas turi būti labai ribotas, nes šios priemonės potencialiai turi negatyvų šalutinį poveikį lyčių lygybei, kartu solidarumui ir socialinei sanglaudai.¹²²

– *tinkamas galimo priemonių poveikio pagrindimas*

Ankstesnėje studijoje atskleista, kad tyrimai, kuriais dažniausiai remiamasi kuriant šeimos politikos priemones, neretai yra nepatikimi.¹²³ Pavyzdžiui, tyrimuose, analizuojančiuose, kokį poveikį tam tikros šeimos politikos priemonės gali turėti siekiamam rezultatui, analizuojama, kiek koreliuoja valstybėse naudojamos priemonės ir rezultatas (pvz., išmokos auginantiems vaikams ir gimstamumas) arba susiję reiškiniai ir siekiamas rezultatas (pvz., moterų užimtumas ir gimstamumas). Tokie tyrimai jei ir parodo koreliacinį ryšį, neatskleidžia priežastingumo. Tačiau net ir tokių tyrimų Lietuvoje nebuvo atlikta, o

¹²¹ 2009–2010 m. Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos socialinio pranešimo [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <<http://www.socmin.lt/index.php?-1351634479>>, 100 psl.

¹²² Hantrais L., Philipov D., Billari F. C. Policy Implications of Changing Family Formation. Council of Europe Publishing, p. 17.

¹²³ Kavoliūnaitė-Ragauskienė E. Viešosios šeimos politikos realumas: galimybės nustatyti priemonių ryšį su rezultatu // Mokslinis-praktinis žurnalas „Teisės problemos“, 2011, Nr. 3(73).

atliekamuose tyrimuose paprastai remiamasi užsienio šalių statistikos analize.¹²⁴ Tipologiniai tyrimai (pavyzdžiui, valstybių skirstymas pagal gerovės valstybės tipą) tinka tik ilgas bei stiprias tradicijas ir gana nuoseklią šeimos politiką vykdančioms valstybėms. Atlikus grupavimą, neretai lieka nė vienai grupei nepriskiriamų valstybių, mat jų atskirų rodiklių vertės patenka tai prie vieno, tai prie kito tipo.¹²⁵ Tokia padėtis būdinga daugeliui posovietinių valstybių, tarp jų patenka ir Lietuva. Todėl Lietuvoje skatinti šeimos politikos priemonės remiantis vienos ar kitos gerovės valstybės praktika nėra jokio pagrindo. Galiausiai šeimos politikos priemonės turėtų būti grindžiamos atsižvelgiant į tyrimus, atliktus visuomenėje, kurioje jos planuojamos taikyti, o ne kurioje kitokį kultūrinį, ekonominį ar socialinį pagrindą turinčioje visuomenėje.¹²⁶ Jau buvo minėta, kad Lietuvoje nėra atliekama išsamių šeimos politikos priemonių poreikį aiškinančių tyrimų, o atliktais mokslininkų ar suinteresuotų grupių tyrimais politikai nesiremia. Net ir Valstybinėje šeimos koncepcijoje remiamasi tik Lietuvos statistikos departamento pateikiamais objektyviais statistiniais Lietuvos šeimų struktūros, emigracijos masto, narkotikų vartojimo paplitimo ir pan. duomenimis, tačiau Lietuvos gyventojų nuomonės ir požiūriai vertinti nebuvo. Atvirksčiai, Koncepcijoje remiamasi tik JAV autorių atliktais lyčių lygybės klausimų ir gyvenimo nesusituokus žalos tyrimais.¹²⁷

Be to, tyrimai turi būti atliekami objektyviai ir kvalifikuotai – įvertinus visus įmanomus poveikio variantus (įskaitant šalutinį poveikį). Antai minėtu atveju, kai didžiausios išmokos skiriamos nepasiturintiems asmenims, tyrimų, siekiant remti nepasiturinčias šeimas jos neverčiamos patekti į „skurdo spąstus“, nėra. T. y. nesvarstyta, ar nesukuriama situacija, kai kur kas patogiau yra gyventi gaunant valstybės paramą ir nedirbti. Šiuo metu, vietoje reikiamų išsamių tyrimų, susijusių įstatymų projektų aiškinamuosiuose raštuose nurodomas arba galimas tam tikrų visuomenės grupių nepasitenkinimas, arba tai, jog įstatymo projektas neigiamų pasekmių nesukurs.

Atsižvelgiant į tai, kuriamoje ilgalaikeje Lietuvos šeimos politikos koncepcijoje reikėtų remtis ne tik oficialiąja Lietuvos gyventojų gyvenimo kokybės statistika bei užsienio valstybių praktika, kuri, kaip tikėtina, gali būti visiškai nesusijusi su potencialiomis gyventojų reakcijomis į tam tikras priemones Lietuvoje, bet ir išsiaiškinti Lietuvos gyventojų pasirengimą reaguoti į siūlomas priemones bei sužinoti prioritetus, kokioms priemonėms gyventojai pritartų. Be to, turėtų būti išsiaiškintas ir galimas šalutinis priemonės poveikis.

– *priemonių suderinamumas tarpusavyje*

Priemonių suderinamumo ištyrimas labai svarbus prieš inicijuojant kiekvieną naują priemonę. Prieš įtraukiant, keičiant ar naikinant tam tikrą priemonę būtina atsižvelgti į kitoms priemonėms daromą poveikį. Taip pat būtina atkreipti dėmesį į tai, kad kompleksiskai reikia įvertinti situaciją, tačiau neskubėti priimti kompleksinių priemonių. Kaip rodo patirtis, iki galo neįsigilinus į vienos ar kitos priemonės prigimtį ir tikslą, jų įgyvendinimas gali būti bevertis arba netgi atnešti daugiau žalos nei naudos.¹²⁸ Susijusių pavyzdžių jau buvo pateikta – nustačius socialines pašalpas nedirbantiems asmenims neįvertinama tai, kad tokiomis priemonėmis neskatinamas socialinės atskirties mažinimas: siekiant skatinti gimstamumą ir kartu mažinti skurdą, nustatyta piniginė parama šeimoms neįvertinus kitų galimybių ir sprendimų būdų gali nulemti tai, jog dalis ir taip skurstančių šeimų pradės gyventi tik iš pašalpų, nes didinama motyvacija gimdyti vaikus, o ne dirbti. Rezultatas toks, kad gimstamumas didinamas, bet skurdas nemažėja, neretai net didėja. Taip pat galima prisiminti atvejį, kai motinystės (tėvystės) pašalpa, kurios paskirtis yra kompensuoti vaiko auginimo metu prarastas pajamas iš darbo santykių, buvo dvigubinama ar trigubinama dvynukų ar pametinukų gimimo atvejais. Tokia situacija nesuderinama su bendraisiais pasaulyje pripažintais tikslinių pašalpų skyrimo principais. Nors įstatymų

¹²⁴ Pavyzdžiui, žr. UAB „BGI Consulting“ atliktą tyrimą „Moterų ir vyrų teisių, pareigų, galimybių šeimoje ir darbe suderinamumas: sociokultūrinė analizė“.

¹²⁵ *Kavoliūnaitė-Ragauskienė E.* Viešosios šeimos politikos realumas: galimybės nustatyti priemonių ryšį su rezultatu // Mokslinis-praktinis žurnalas „Teisės problemos“, 2011, Nr. 3(73).

¹²⁶ Ten pat.

¹²⁷ Žr. Valstybinės šeimos politikos koncepcijos 2 ir 7 išnašas.

¹²⁸ *Kavoliūnaitė-Ragauskienė E.* Viešosios šeimos politikos realumas: galimybės nustatyti priemonių ryšį su rezultatu // Mokslinis-praktinis žurnalas „Teisės problemos“, 2011, Nr. 3(73).

aiškinamuosiuose raštuose privalo būti apibūdintas įstatymo inkorporavimas į teisinę sistemą, kokie konkrečios srities teisės aktai tebegalioja (pateikiamas šių aktų sąrašas) ir kokius galiojančius teisės aktus būtina pakeisti ar panaikinti, priėmus teikiamą projektą, taip pat jeigu įstatymui įgyvendinti reikia įstatymų lydymųjų aktų, – kas ir kada juos turėtų parengti, šių aktų metmenys,¹²⁹ Lietuvoje įsivyravo praktika, kad priimant įstatymus aiškinamojo rašto paskirtimi tapo tik teisės akto pristatymas, problemų ir jų sprendimo variantų nurodymas, tuo tarpu įstatymui inkorporuoti į teisinę sistemą dėmesio skiriama minimaliai, t. y. formaliai nurodoma, jog „priėmus teikiamą projektą jokių teisės aktų keisti nereikės“.¹³⁰ Kai kuriuose įstatymų projektų aiškinamuosiuose raštuose net nepaminėtas siūlomo projekto inkorporavimas į teisinę sistemą.¹³¹ Toks aiškinamųjų raštų vertės nurašymas dar sykį patvirtina, kad teikiamų įstatymų projektais stengiamasi kuo greičiau užglaistyti atsiradusias problemas ar realizuoti naujas idėjas neįsigilinus į bendrą šeimos politikos ir susijusių klausimų kontekstą.

Kur kas sudėtingesnė situacija, kai kalbama apie egzistuojančios viešosios šeimos politikos priemonių suderinamumo tarpusavyje įvertinimą. Viešosios politikos analizė siekiant iširti, kiek priemonės suderinamos tarpusavyje, turėtų būti viena sudėtingiausių ir kompleksiškiausių analizių, kuriai reikėtų parengti atskirą išsamią metodologiją. Viešosios šeimos politikos priemonių suderinamumas tirtinas įvairiais rakursais: kiek viešosios politikos priemonės suderintos su kitose srityse vykdoma viešąja politika (socialine, užimtumo politika ir pan.), kiek naudojamos priemonės neprieštarauja viena kitai, kokiomis proporcijomis jos taikomos esant ribotiems ištekliams ir pan.

Priemonių suderinamumo tarpusavyje kriterijus susijęs ir su jau aptartais kriterijais – tiek su lygybės užtikrinimo, šeimų poreikių įvertinimo, socialinių tikslų ir šeimų poreikių suderinimo bei kitais minėtaisiais kriterijais. Kol negalima kalbėti apie kiekvieno iš paminėtų kriterijų tenkinimą, tol priemonės tarpusavyje suderintos nebus. Tačiau net ir be to priemonių suderinamumas įmanomas tik tenkinant tam tikras nuo jų nepriklausančias sąlygas: pirma, turi būti ilgalaikė ir reali šeimos politikos strategija bei kompetencijų pasiskirstymas tarp įvairių institucijų su realia veiklų koordinavimo galimybe. Antra, turi būti aiškiai įvardyti šeimos politikos tikslai ir apibrėžtos uždavinių grupės. Jei šeimos politikos tikslais laikysime gimstamumo ir socialinės asmenų įtraukties didinimą, reikėtų atsisakyti priemonių, kurios (galbūt savo šalutiniu poveikiu) kliudytų siekti šių tikslų. Taigi darbo derinimo ir finansinės priemonės turi būti ne priešingos tikslams, o papildančios vienos kitas, kas buvo pasakyta analizuojant pasirinkimo galimybių kiekio didinimą, t. y. prieš nustatant bet kurią priemonę, kuri riboja naudojimąsi kitomis priemonėmis, reikėtų apsvarstyti, ar toks ribojimas yra tikrai reikalingas ir pagrįstas. Trečia, turi būti stebimas tiek naujų priemonių įtraukimo poveikis, tiek visuomeninio gyvenimo kaita tose srityse, kuriose priemonėmis buvo siekiama kažką pakeisti. Tam reikia sukurti monitoringo sistemą, leidžiančią tirti įvairius kintamuosius: socialinę ir ekonominę statistiką, gyventojų bei kitų socialinių grupių nuomonę ir pan.

¹²⁹ Lietuvos Respublikos Seimo statuto (Žin., 1999, Nr. 5-97)135 straipsnio 3 dalies 9 ir 11 punktai.

¹³⁰ Lietuvos Respublikos ligos ir motinystės socialinio draudimo įstatymo 19 straipsnio pakeitimo ir 21 straipsnio 3 dalies pripažinimo netekusia galios įstatymo projekto aiškinamasis raštas [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=405415&p_query=&p_tr2=>>; Lietuvos Respublikos išmokytiems vaikams įstatymo 8 straipsnio pakeitimo įstatymo projekto aiškinamasis raštas [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=358767&p_query=&p_tr2=>> ir kt.

¹³¹ Pvz., žr. Lietuvos Respublikos išmokytiems vaikams įstatymo 2, 3, 4, 6, 8, 9, 12, 13, 14 straipsnių pakeitimo ir papildymo ir trečiojo skirsnio pavadinimo pakeitimo įstatymo projekto aiškinamąjį raštą [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=408695&p_query=&p_tr2=>>; Lietuvos Respublikos piniginės socialinės paramos nepasiturinčioms šeimoms ir vieniems gyvenantiems asmenims įstatymo 22 straipsnio papildymo įstatymo projekto aiškinamasis raštas [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=393482&p_query=&p_tr2=>> ir kt.

5. IŠVADOS

1. Viešoji šeimos politika turi būti tikslinga. Turi būti nustatytas visuomenei naudingas tikslas, kurio siekiama pasitelkiant šeimos politikos priemones. Šiuo metu susijusiuose dokumentuose įtvirtintas tikslas „kurti palankią aplinką šeimoms“ neimplikuoja, kuo tai naudinga visuomenei. Nesant aiškaus tikslo iškyla daug pavojų – šeimos politika tampa deklaratyvi; nėra kriterijaus, pateisinančio vienokių ar kitokių priemonių įtraukimą ar keitimą (pavyzdžiui, pašalpų ir išmokų mažinimo pagrindimas); tampa neaiškios nediskriminacijos principo taikymo ribos ir pan.

2. Siekiant, kad viešoji šeimos politika atspindėtų visuomenės poreikius, turi būti atliekami tiek šeimų, tiek visuomenės poreikių tyrimai šeimos politikos srityje. Iki šiol priimami teisės aktai nebūna grindžiami visuomenės poreikiais, išskyrus atvejus, kai įstatymai keičiami prieš Seimo rinkimus.

3. Lietuvos viešoji šeimos politika nėra nuosekli. Tam reikia dviejų būtinų elementų: ilgalaikės veiksmingos šeimos politikos strategijos ir nuolatinės institucijos, užtikrinančios šeimos politikos tęstinumą, nepriklausančios nuo Seimo kadencijų.

4. Apibrėžiant šeimos politikos uždavinius reikėtų išsamiai įvertinti visuomeninių sričių, kurioms ketinama daryti poveikį šeimos politikos priemonėmis, situaciją ir identifikuoti spęstinas problemas. 2008 metų Valstybinėje šeimos koncepcijoje daugelis problemų identifikuotos netiksliai arba klaidingai.

5. Šeimos politikos ilgalaikių strategijų įgyvendinimo priemonių planuose privalo būti numatyti įgyvendinamumo rezultato kriterijai, kitaip kyla pavojus, kad strategijose numatyti uždaviniai liks deklaratyvūs ir realiai neįgyvendinti.

6. Nors dažniausiai (formaliai) tenkinamas įstatymų projektų aiškinamųjų raštų turinio reikalavimas apibūdinti siūlomo projekto inkorporavimą į teisinę sistemą, šiuo metu šis reikalavimas vykdomas atmestinais – teikiamos priemonės paprastai nebūna suderinamos su egzistuojančia teisine sistema. Vienas pagrindinių žingsnių norint įprasmiti Lietuvos viešąją šeimos politiką turėtų būti jos priemonių tarpusavio suderinamumo analizė.

LITERATŪRA

I. Teisės aktai, jų projektai ir aiškinamieji raštai

1. Lietuvos Respublikos darbo kodeksas // Žin., 2002, Nr. 64-2569.
2. Lietuvos Respublikos gyventojų pajamų mokesčio įstatymo (Žin., 2002, Nr. 73-3085, su vėlesniais pakeitimais ir papildymais) redakcija iki Įstatymo pakeitimo Gyventojų pajamų mokesčio įstatymo 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 13(1), 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 27, 29, 30 straipsnių pakeitimo ir papildymo ir Įstatymo papildymo 18(1) straipsniu įstatymo // Žin., 2008, Nr. 149-6033).
3. Lietuvos Respublikos gyventojų pajamų mokesčio įstatymo 20 straipsnio 8 dalis // Žin., 2002, Nr. 73-3085).
4. Lietuvos Respublikos išmokų vaikams įstatymas // Žin., 2004 Nr. 88-3208.
5. Lietuvos Respublikos išmokų vaikams įstatymo 2, 3, 4, 6, 8, 9, 12, 13, 14 straipsnių pakeitimo ir papildymo ir trečiojo skirsnio pavadinimo pakeitimo įstatymas // Žin., 2011, Nr. 155-7350.
6. Lietuvos Respublikos išmokų vaikams įstatymo 8 straipsnio pakeitimo įstatymo projekto aiškinamasis raštas [interaktyvus; žiūrėta 2011-11-29]. Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=358767&p_query=&p_tr2=>.
7. Lietuvos Respublikos išmokų vaikams įstatymo 6, 8, 12 ir 20 straipsnių pakeitimo įstatymas // Žin., 2010, Nr. 41-1933).
8. Lietuvos Respublikos išmokų vaikams įstatymo 6, 8, 12, 13, 20 straipsnių pakeitimo ir 22 straipsnio pripažinimo netekusiu galios įstatymo projekto aiškinamasis raštas [interaktyvus, žiūrėta 2011 10 13].

Prieiga per internetą:

http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=333156&p_query=nepasitenkinimas&p_tr2=2.

9. Lietuvos Respublikos Konstitucija // Žin., 1992, Nr. 33-1014.
10. Lietuvos Respublikos ligos ir motinystės socialinio draudimo įstatymo 5, 6, 18, 20 ir 21 straipsnių pakeitimo įstatymo projekto aiškinamasis raštas [interaktyvus; žiūrėta 2011-11-03]. Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=375380.
11. Lietuvos Respublikos ligos ir motinystės socialinio draudimo įstatymo 4, 5, 6, 16, 18, 18(1), 18(3), 19 ir 21 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymo projekto aiškinamasis raštas [interaktyvus; žiūrėta 2011-11-03]. Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=333177.
12. Lietuvos Respublikos ligos ir motinystės socialinio draudimo įstatymo 19 ir 21 straipsnių pakeitimo įstatymas // Žin., 2008, Nr. 74-2864.
13. Lietuvos Respublikos ligos ir motinystės socialinio draudimo įstatymo 19 ir 21 straipsnių pakeitimo įstatymo aiškinamasis raštas [interaktyvus; žiūrėta 2011-11-03]. Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=314621.
14. Lietuvos Respublikos ligos ir motinystės socialinio draudimo įstatymo 9, 10, 14, 21(1), 24 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymo 7 straipsnio pakeitimo įstatymo projekto aiškinamasis raštas [interaktyvus; žiūrėta 2011-11-03]. Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=375383&p_query=nepasitenkinimas&p_tr2=2.
15. Lietuvos Respublikos ligos ir motinystės socialinio draudimo įstatymo 3, 5, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 21(1) ir 24 straipsnių pakeitimo įstatymo projekto aiškinamasis raštas [interaktyvus; žiūrėta 2011-11-03]. Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=340667&p_query=nepasitenkinimas&p_tr2=2.
16. Lietuvos Respublikos ligos ir motinystės socialinio draudimo įstatymo 4, 5, 6, 16, 18, 18(1), 18(3), 19 ir 21 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymo projekto aiškinamasis raštas [interaktyvus; žiūrėta 2011-11-03]. Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=333177&p_query=nepasitenkinimas&p_tr2=2.
17. Lietuvos Respublikos ligos ir motinystės socialinio draudimo įstatymo, galiojusio nuo 2007-07-12 iki 2007-12-14, redakcija // Žin., 2000, Nr. 111-3574, su vėlesniais pakeitimais ir papildymais.
18. Lietuvos Respublikos ligos ir motinystės socialinio draudimo įstatymo 3, 5, 6, 8, 10, 15, 16, 17, 18, 181, 183, 19, 20, 21 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas // Žin., 2007, Nr. 132-5346.
19. Lietuvos Respublikos ligos ir motinystės socialinio draudimo įstatymo 19 straipsnio pakeitimo ir 21 straipsnio 3 dalies pripažinimo netekusia galios įstatymo projekto aiškinamasis raštas [interaktyvus; žiūrėta 2011-11-29]. Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=405415&p_query=&p_tr2=>.
20. Lietuvos Respublikos ligos ir motinystės socialinio draudimo įstatymo 21 straipsnio pakeitimo įstatymas // Žin., 2009, Nr. 117-4992.
21. Lietuvos Respublikos ligos ir motinystės socialinio draudimo įstatymo 5, 6, 16, 18, 19, 20 ir 21 straipsnių pakeitimo įstatymas // Žin., 2010, Nr. 86-4533.
22. Lietuvos Respublikos ligos ir motinystės socialinio draudimo įstatymas // Žin., 2000, Nr. 111-3574.
23. Lietuvos Respublikos ligos ir motinystės socialinio draudimo įstatymo 3, 5, 6, 8, 10, 15, 16, 17, 18, 18(1), 19, 20 ir 21 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymo projekto aiškinamasis raštas [interaktyvus; žiūrėta 2011-11-03]. Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=303610.
24. Lietuvos Respublikos piniginės socialinės paramos nepasiturinčioms šeimoms ir vieniems gyvenantiems asmenims įstatymas // Žin., 2006, Nr. 130-4889
25. Lietuvos Respublikos piniginės socialinės paramos nepasiturinčioms šeimoms ir vieniems gyvenantiems asmenims įstatymo 22 straipsnio papildymo įstatymo projekto aiškinamasis raštas [interaktyvus]. Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=393482&p_query=&p_tr2=>.
26. Lietuvos Respublikos Seimo 2002 m. sausio 17 d. nutarimas „Dėl Nacionalinės kovos su korupcija programos patvirtinimo“ // Žin., 2002, Nr. 10-355, su vėlesniais pakeitimais ir papildymais.

27. Lietuvos Respublikos Seimo 2008 m. birželio 3 d. nutarimas „Dėl Valstybinės šeimos politikos koncepcijos patvirtinimo“ // Žin., 2008, Nr. 69-2624.
28. Lietuvos Respublikos Seimo 2008 m. gruodžio 9 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos patvirtinimo“ // Žin., 2008, Nr. 146-5870.
29. Lietuvos Respublikos Seimo 2011 m. birželio 16 d. nutarimas „Dėl Seimo nutarimo „Dėl Nacionalinės kovos su korupcija programos patvirtinimo“ pakeitimo“ // Žin., 2011, Nr. 77-3727.
30. Lietuvos Respublikos Seimo nutarimo „Dėl Valstybinės šeimos politikos koncepcijos patvirtinimo“ projekto XP-2390 aiškinamasis raštas [interaktyvus; žiūrėta 2010-10-07]. Prieiga per internetą: <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=301355>.
31. Lietuvos Respublikos Seimo 2008 m. gruodžio 9 d. nutarimas „Dėl Vyriausybės programos“ (Žin., 2008, Nr. 146-5870).
32. Lietuvos Respublikos Seimo statutai // Žin., 1999, Nr. 5-97.
33. Lietuvos Respublikos Seimo Švietimo, mokslo ir kultūros komiteto 2008 m. balandžio 23 d. išvada dėl Lietuvos Respublikos Seimo nutarimo „Dėl Valstybinės šeimos politikos koncepcijos patvirtinimo“ Projekto Nr. XP-2390 [interaktyvus; žiūrėta 2011-11-23]. Prieiga per internetą: <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=318657>.
34. Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministro 2011 m. sausio 21 d. įsakymas „Dėl Nacionalinės demografinės (gyventojų) politikos strategijos šeimos gerovės srityje įgyvendinimo 2011–2013 metų priemonių plano patvirtinimo“ // Žin., 2011, Nr. 16-778.
35. Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministro įsakymas „Dėl Nacionalinės demografinės (gyventojų) politikos strategijos šeimos gerovės srityje įgyvendinimo 2011–2013 metų priemonių plano patvirtinimo“ // Žin., 2011, Nr. 16-778.
36. Lietuvos Respublikos socialinės paramos mokiniams įstatymas // Žin., 2006, Nr. 73-2755.
37. Lietuvos Respublikos socialinių išmokų perskaičiavimo ir mokėjimo bei socialinio draudimo įmokų tarifo padidinimo laikinojo įstatymo projekto aiškinamasis raštas [interaktyvus; žiūrėta 2011-11-07]. Prieiga per internetą: <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=355225>.
38. Lietuvos Respublikos socialinių išmokų perskaičiavimo ir mokėjimo laikinasis įstatymas // Žin., 2009, Nr. 152-6820.
39. Lietuvos Respublikos šeimos politikos pagrindų įstatymo projektas [interaktyvus; žiūrėta 2011-10-11]. Prieiga per internetą: <http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc_l?p_id=80647>.
40. Lietuvos Respublikos švietimo įstatymas // Žin., 2011, Nr. 38-1804.
41. Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo įstatymas // Žin., 2004, Nr. 171-6295.
42. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. birželio 28 d. nutarimas „Dėl išmokų vaikams skyrimo ir mokėjimo nuostatų patvirtinimo“ // Žin., 2004, Nr. 100-3724.
43. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. gegužės 23 d. nutarimas „Dėl Nacionalinės demografinės (gyventojų) politikos strategijos įgyvendinimo 2005–2007 metų priemonių patvirtinimo“ // Žin., 2005, Nr. 66-2367.
44. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. rugsėjo 7 d. nutarimas „Dėl Nacionalinės demografinės (gyventojų) politikos strategijos šeimos gerovės įgyvendinimo 2008–2010 metų priemonių plano patvirtinimo“ // Žin., 2007, Nr. 98-3977.
45. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009 m. gruodžio 23 d. nutarimas „Dėl einamųjų 2010 metų draudžiamųjų pajamų, ribinio motinystės (tėvystės) socialinio draudimo pašalpos ir ribinio valstybinės pensijos dydžių patvirtinimo“ // Žin., 2009-12-31, Nr. 158-7157.
46. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009 m. gruodžio 23 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. sausio 25 d. nutarimo Nr. 86 "Dėl Ligos ir motinystės socialinio draudimo pašalpų nuostatų patvirtinimo" pakeitimo“ // Žin., 2009, 158-7164.
47. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl valstybės ilgalaikės raidos strategijos“ // Žin., 2002, Nr. 113-5029.

48. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl Lietuvos ūkio (ekonomikos) plėtros iki 2015 metų ilgalaikės strategijos“ // Žin., 2002-06-19, Nr. 60-2424.
49. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl Nacionalinės darnaus vystymosi strategijos patvirtinimo“. // Žin., 2003, Nr.89-4029.
50. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl šeimos politikos koncepcijos ir veiksnių krypčių“ // Žin., 1996, Nr. Nr. 28-684.

II. Tyrimai ir mokslinė literatūra

51. *Ališauskienė M., Reingardė J. ir kt.* Tyrimo „Šeimos instituto stiprinimas: poreikiai ir galimybės“ aprašymas (2008 m.) [interaktyvus; žiūrėta 2011-10-19] Prieiga per internetą: <<http://www.socmin.lt/index.php?1606775163>>.
52. *Clarke L., Jensen A.-M.* Children's Risk of Parental Break-up. *Acta Sociologica*, March 2004, Vol. 47(1), p. 51–69 [interaktyvus, žiūrėta 2011-10-03]. Prieiga per internetą: <<http://www.modernlawreview.co.uk/abstract.asp?ref=0026-7961&vid=67&iid=2&aid=490&s=&d=March%202004>>.
53. Family Policy: Institutional Framework and Objectives. Council of Europe Family Policy Database. [interaktyvus; žiūrėta 2011-10-11] Prieiga per internetą: <http://www.coe.int/t/dg3/familypolicy/Source/1_1_ii%20Coordination%20between%20family%20policy%20and%20Other%20policy.pdf>.
54. Government Financial Policies towards Families. Fiscal Policies [interaktyvus; žiūrėta 2011-09-13]. Prieiga per internetą: <http://www.coe.int/t/dg3/familypolicy/Source/2_2_i%20Tax%20deductions%20and%20benefits%20for%20families.pdf>.
55. *Hantrais L., Philipov D., Billari F. C.* Policy Implications of Changing Family Formation. Council of Europe Publishing, 2005.
56. *Jančiūtytė R.* Šeimos politikos formavimas Lietuvoje. Daktaro disertacija, Mykolo Romerio universitetas. Vilnius, 2011.
57. *Kairienė B., Jančiūtytė R., Kolbergytė A.* Darbdavių požiūris į apmokamo darbo ir šeimos vaidmenų derinimo galimybes Lietuvoje // Socialinis darbas. 2009, Nr. 8(1).
58. *Kammerman S. B.* Child care and family benefits: policies of six industrialized countries // *Monthly Labor Review* 24, 1980.
59. *Kavoliūnaitė-Ragauskienė E.* Socialinės garantijos šeimai kaip socialinės politikos šeimos srityje įgyvendinimo teisinės priemonės. Mokslinis-praktinis žurnalas „Teisės problemos“, 2010, Nr. 4(70).
60. *Kavoliūnaitė-Ragauskienė E.* Viešosios šeimos politikos realumas: galimybės nustatyti priemonių ryšį su rezultatu // Mokslinis-praktinis žurnalas „Teisės problemos“, 2011, Nr. 3(73).
61. *Kolbergytė A.* Darbo ir šeimos sferų derinimo galimybės darbdavių požiūriu [interaktyvus; žiūrėta 2011-10-04]. Prieiga per internetą: <http://www.lygus.lt/seimairdarbas/files/MIC_magistrinis.pdf>.
62. Lietuvos Respublikos vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstaigos apibendrinimas „Gausių šeimų situacija Lietuvoje“. Vilnius, 2008 m. [interaktyvus; žiūrėta 2011-09-12]. Prieiga per internetą: <<http://www.skurdas.lt/files/main/APIBENDRINIMAS%20DAUGLAVAIKIU%20SURTUMPINTAS.pdf>>.
63. *Medaiskis T., Biliūnaitė L. [et al.].* Socialinės apsaugos plėtotės ir užimtumo ekonominių veiksnių strategija [interaktyvus; žiūrėta 2011-11-25], prieiga per internetą: <<http://www.ukmin.lt/lt/strategija/doc/14.%20socialines%20apsaugos%20pletotes%20ir%20uzimtumo%20ekonominiu%20veiksniu%20strategija.doc>>.
64. *Okun A. M.* The Concise Encyclopedia of Economics [interaktyvus; žiūrėta 2011-03-12]. Prieiga per internetą: <<http://www.econlib.org/library/Enc/bios/Okun.html>>.
65. *Parsons W.* Viešoji politika, Vilnius, Eugrimas, 2001.

66. Pinelli A., Hoffmann-Nowotny J. H., Fux B. Fertility and New Types of Households and Family Formation in Europe. Council of Europe Publishing, 2001.
67. Purvaneckienė G. Darbo ir šeimos pareigų derinimas [interaktyvus; žiūrėta 2011-10-12]. Prieiga per internetą: <<http://www.google.lt/url?sa=t&rc=1&ved=0CBkQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.hykus.lt%2Fseimairdarbas%2Ffiles%2FDarbo%2520ir%2520seimos%2520pareigu%2520derinimas%2520straipsnis.doc&ei=tlmpTrW6FKnN4QSinfTbDw&usq=AFQjCNEoHmTv9KKgyuTOINadG8F7t6Vazg&sig2=XmJXLAoR12z&OnluOpeRrA>>.
68. Stankūnienė V., Eidukienė V., Gruževskis B. ir kt. Paramos šeimai politika. Samprata ir patyrimas. Vilnius, 2001.
69. Strohmeier K. P. Family Policy – How Does it Work? // Kaufmann F.-X., Kuijsten A. [et al.]. Family Life and Family Policies in Europe, Vol. 2. Oxford University Press, 2006.
70. UAB „BGI Consulting“. Tyrimas „Moterų ir vyrų teisių, pareigų, galimybių šeimoje ir darbe suderinamumas: sociokultūrinė analizė“ (2007 m.) [interaktyvus, žiūrėta 2011-10-19]. Prieiga per internetą: <<http://www.socmin.lt/index.php?1606775163>>.
71. Vystymo bendrijos FORWARD! projekto „Šeima ir darbas – suderinami“ tyrimas Darbuotojų ir darbdavių poreikių analizė [interaktyvus; žiūrėta 2011-10-19]. Prieiga per internetą: <<http://www.hykus.lt/EQUAL/files/ataskaita1.doc>>.
72. Vystymo bendrijos FORWARD! projekto „Šeima ir darbas – suderinami“ tyrimas „Moterų diskriminacija darbe Lietuvoje“ [interaktyvus; žiūrėta 2011-10-18]. Prieiga per internetą: <<http://www.hykus.lt/seimairdarbas/files/Tyrimo%20MOTERU%20DISKRIMINACIJA%20DARBE%20LIETUVOJE%20santrauka.doc>>.
73. Vystymo bendrijos FORWARD! projekto „Šeima ir darbas – suderinami“ Tėvų vertinimo tyrimo pirmo matavimo duomenų analizė. Tyrimo ataskaita [interaktyvus; žiūrėta 2011-10-18]. Prieiga per internetą: <http://www.hykus.lt/seimairdarbas/files/Efektyvumo%20vertinimas%20tarp%20tevu_1_ataskaita_paskut.doc>.
74. Vystymo bendrijos FORWARD! projekto „Šeima ir darbas – suderinami“ tyrimo „Tikslinės grupės poreikių nustatymas ir analizė“ ataskaita [interaktyvus; žiūrėta 2011-10-02], prieiga per internetą: <http://www.hykus.lt/seimairdarbas/files/tyrimo_ataskaita.doc>.
75. Vystymo bendrijos FORWARD! projekto „Šeima ir darbas – suderinami“ tyrimas „Tėvų profesinio mokymo ir paslaugų poreikių vertinimo tyrimo duomenų analizė“ [interaktyvus; žiūrėta 2011-10-18]. Prieiga per internetą: <<http://www.hykus.lt/seimairdarbas/files/Tevu%20poreikiu%20tyrimo%20ataskaita%203.doc>>.

III. Teismų praktika

76. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. gruodžio 18 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. rugpjūčio 27 d. nutarimo Nr. 942 „Dėl biudžetinių įstaigų ir organizacijų darbuotojų darbo apmokėjimo sąlygų dalinio pakeitimo“ 6 ir 7.2 punktų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir Lietuvos Respublikos darbo sutarties įstatymo 22 straipsniui“ // Žin., 2001, Nr. 107-3885.
77. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. liepos 12 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės politikų, teisėjų ir valstybės pareigūnų darbo apmokėjimo įstatymo 4 straipsnio 1 ir 2 dalių, 5 straipsnio 1 ir 3 dalių, 7 straipsnio 3 dalies 1 punkto, 4, 5 ir 6 dalių, šio įstatymo priedėlio ii skirsnio, Lietuvos Respublikos 2000 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo 6 priedėlio, Lietuvos Respublikos 2000 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo pakeitimo įstatymo 9 straipsnio, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1991 m. lapkričio 29 d. nutarimo Nr. 499 „Dėl valstybinės valdžios, valstybės valdymo ir teisėsaugos organų vadovų bei kitų pareigūnų laikinos bandomosios darbo apmokėjimo tvarkos“, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1997 m. birželio 24 d. nutarimo Nr. 666 „Dėl Lietuvos Respublikos teismų teisėjų, prokuratūros sistemos ir Lietuvos Respublikos valstybės saugumo departamento pareigūnų bei kitų darbuotojų darbo apmokėjimo“, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. gruodžio 28 d. nutarimo Nr. 1494 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1997 m. birželio 30 d. nutarimo Nr. 689 „Dėl teisėtvarkos, teisėsaugos ir kontrolės institucijų vadovaujančiųjų pareigūnų ir valdininkų darbo apmokėjimo“ dalinio pakeitimo“ atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Žin., 2001, Nr. 62-2276.

78. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2011 m. rugsėjo 29 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo 2008 m. birželio 3 d. nutarimu Nr. X-1569 „Dėl Valstybinės šeimos politikos koncepcijos patvirtinimo“ patvirtintos Valstybinės šeimos politikos koncepcijos nuostatų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Žin., 2011, Nr. 118-5564.

IV. Kiti šaltiniai

79. 2009–2010 m. Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos socialinis pranešimas [interaktyvus; žiūrėta 2011-09-16]. Prieiga per internetą: <<http://www.socmin.lt/index.php?-1351634479>>.
80. Demografinės tendencijos. Lietuvos Respublikos statistikos departamento pranešimas spaudai. [interaktyvus; žiūrėta 2011-10-13]. Prieiga per internetą: <<http://www.stat.gov.lt/lt/news/view/?id=9318>>.
81. Informacija iš „Eurostat“ duomenų bazės, žr.: <<http://ec.europa.eu/eurostat>>.
82. Informacija iš Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos interneto svetainės, žr.: <www.socmin.lt>.
83. Informacija iš Statistikos departamento. „Bendrasis vidaus produktas“ [interaktyvus; žiūrėta 2011-10-26]. Prieiga per internetą: <<http://www.stat.gov.lt/lt/news/view?id=9151>>.
84. Lietuvos Respublikos statistikos departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės pranešimas spaudai. Karjeros ir šeimos derinimas [interaktyvus; žiūrėta 2011-10-07]. Prieiga per internetą: <<http://www.stat.gov.lt/lt/news/view/?id=7837&PHPSESSID=>>>.
85. Lietuvos Respublikos statistikos departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės informacija. Ikimokyklinis ugdymas [interaktyvus; žiūrėta 2011-10-24]. Prieiga per internetą: <<http://www.stat.gov.lt/lt/news/view/?id=6609>>.
86. Nacionalinis aktyvių mamų sambūris. „Kodėl kitur pasaulyje nereikia motinystės pašalpos“. Mažylis, 2011, Nr. 1.
87. Nacionalinis susitarimas dėl šeimai palankios aplinkos kūrimo [interaktyvus; žiūrėta 2011-11-14]. Prieiga per internetą: <http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=376067&p_query=&p_tr2=>>.
88. Prašymas Konstituciniam Teismui Nr. 80/2010 [interaktyvus; žiūrėta 2011-11-25]. Prieiga per internetą: <http://www.lrkt.lt/Prasymai/80_2010.htm>.
89. Statistikos departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės informacija. Gyventojų pajamos ir gyvenimo sąlygos, skurdo rizika [interaktyvus; žiūrėta 2011-11-04]. Prieiga per internetą: <<http://www.stat.gov.lt/lt/news/view/?id=6571>>.
90. Vilniaus miesto savivaldybės administracijos Švietimo, kultūros ir sporto departamento 2011-11-18 raštas Nr. A51-45642(3.3.3.2-EM4) dėl informacijos pateikimo.

PROBLEMS OF CREATION AND IMPLEMENTATION OF PUBLIC FAMILY POLICY IN LITHUANIA

Detailed analysis of problems in a particular area of public policy necessitates long and thorough work. However, prior to such work it is essential to carry out a preliminary survey which would allow identifying main problems, causes and interrelations thereof. The preliminary information would stipulate classifying separate issues under problematic groups and consider harmonised improvements. The article analyses problems of creation and implementation of public family policy as one of the areas of public policy of Lithuania under the criteria of legitimacy and acceptability in society determined in previous articles. Such survey allows establishing the main causes of lack of efficiency and legality in the public family policy.

Aim of the article is to examine the situation of creation and implementation of the public family policy in Lithuania, to identify main deficiencies and create guidelines for improvement of family policy in accordance with the previous articles on the purpose, aims, trends of family policy in European Union and criteria determined for successful family policy.

First of all, the article describes institutions responsible for the creation of public family policy in Lithuania. These institutions should determine family policy aims, motives and instruments used for the implementation of tasks seeking for the set aims. Therefore, upon the overview of the system of institutions creating and implementing family policy, the attention is drawn to aims of family policy in Lithuania. Hence, the first part of the article determines the responsible institutions, aims and tasks of family policy. The second part analyses the volume, expression of public family policy in Lithuania and presents overview of actual situation applying three groups of family policy instruments (financial instruments, family-work balance instruments and other social instruments). The third part of the article presents preliminary evaluation how public family policy measures in Lithuania satisfy the criteria of legality and acceptability in society.

The work is not intended to become a comprehensive methodology seeking to bring sense into or improve the public family policy in Lithuania as this would call for analysis of greater volume; however, it presents guidelines for such work.

The article uses descriptive method for the description of the current situation of application of public family policy instruments in Lithuania, as well statistical method for statistical analysis of the actual situation. Logical systematic method allows analysing how public family measures comply with the criteria of legality and acceptability in society. As well article uses general logical methods, comparative method, etc.