

Eglė KAVOLIŪNAITĖ-RAGAUSKIENĖ

Teisės Instituto Teisinės

sistemos tyrimo skyriaus tyrėja

Gedimino pr. 39 / Ankštoji g. 1,

LT-01109, Vilnius

Tel. (8 5) 210 16 68, Faks. (8 5) 249 75 91

El. p. egle@teise.org

VIEŠOSIOS ŠEIMOS POLITIKOS REALUMAS: GALIMYBĖS NUSTATYTI PRIEMONIŲ RYŠĮ SU REZULTATU

Siekiant išspręsti demografines, lyčių lygybės, darbo ir šeimos derinimo problemas viena sričių, kuriose valstybė imasi tam tikrų veiksmų, yra viešoji šeimos politika. Tai visuma sprendimų ir juos įgyvendinančių priemonių, kuriomis valstybė ketina pasiekti pageidaujamą rezultatą. Pavyzdžiui, siekiant didinti gimstamumą gyventojai skatinami priimti sprendimą susilaukti vaikų finansinėmis, užimtumo, būsto suteikimo ir kitokiomis garantijomis. Tačiau galima pastebėti, kad ne visais atvejais naudojamos priemonės leidžia pasiekti norimą rezultatą. Straipsnyje analizuojama, kuo vadovautis norint pasirinkti tokį šeimos politikoje naudojamą priemonių derinį, kuris leistų tikėtis pasirinktų priemonių efektyvumo.

ĮVADAS

Įgyvendinama išsikeltus socialinius tikslus, kiekviena valstybė naudoja tam tikras viešosios politikos priemones. Natūralu, kad priimant politinius sprendimus siekiama kuo tikslesnių prognozuojamų rezultatų. Vis dėlto valstybių patirtis rodo, kad net ir panašias priemones tiems patiems tikslams siekti pasirinkusios valstybės susiduria su skirtingais rezultatais. Tai priverčia kelti klausimą: nuo ko priklauso viešosios politikos šeimos srityje sėkmė? Kaip žinoti, kokias priemones pasirinkti, kad būtų pasiektas tinkamas rezultatas?

Darbas susideda iš dviejų pagrindinių dalių: pirmiausia apibūdinami šeimos politikos tikslai, priemonės, priemonių sistema ir įmanomi jos pasirinkimo variantai. Kitaip tariant, nustatomos ribos, kiek tiriamos viešosios šeimos politikos priemonių ryšio su rezultatu nustatymo galimybės. Antroje dalyje įvairiais aspektais analizuo-

jami šeimos politikos priemonių ryšio su rezultatu nustatymo tyrimai. Pirma, analizuojama loginė grandinė, t. y. kelias nuo šeimos politikos priemonių sistemos iki konkrečių priemonių pasirinkimo (analizuojant priemonių pasirinkimo motyvus) ir nuo konkrečių priemonių pasirinkimo iki siekiamo rezultato (bandant įvertinti galimą išorinių veiksnių poveikį). Antra, aptariamas šeimos politikos rezultatas asmenų, kurių apsisprendimą siekiama nulemti, požiūriu. T. y. šiuo atveju nepriklausomas atskaitos taškas tampa sprendimą, kurio laukia politikai, priimančias asmenys, o visa viešoji šeimos politika vertinama tik kaip paskatos jį priimti. Galiausiai analizuojama uždara sistema, kurioje tiek viešosios politikos kūrėjai, tiek asmenys, į kuriuos nukreipta viešoji šeimos politika, vertinami ne kaip nepriklausomi sprendimus priimančias subjektai (pirmieji – kuriantys tam tikras priemones, antrieji – priimančias „reikiamus“ išorinius sprendimus), o kaip vidinė schemos struktūrinė dalis.

VIEŠOSIOS ŠEIMOS POLITIKOS SAMPRATA, PRIEMONIŲ SISTEMA IR JOS PASIRINKIMO MOTYVAI

Įvairiuose kontekstuose vartojamų viešosios politikos, šeimos politikos, socialinės politikos ir panašių sąvokų reikšmė skiriasi. Todėl prieš pradėdant gilintis į šeimos politikos priemonių turinį svarbu žinoti, kas įvardijama šiomis sąvokomis.

Viešoji šeimos politika

Šeimos politika yra viešosios politikos dalis. Sąvoka „politika“ turi dvi reikšmes: pirmąją reikšmę politika, kurią anglų kalboje apibūdina žodis „politics“, yra procesas, kai priimami kolektyviniai sprendimai;¹ tai bendro žmonių gyvenimo visuomenėje organizavimo ir nuolatinio reguliavimo veikla.² Antrąją reikšmę politika, kurios atitikmuo anglų kalboje yra žodis „policy“, reiškia tam tikrą procedūrą, kuria siekiama tam tikro racionalaus rezultato.³ Dabartinėje anglų kalboje „politika“ kaip „policy“ reiškia tam tikrą veiksmų kursą arba planą, tam tikrą politinių tikslų aibę, bet ne „administravimą“.⁴ Kalbant apie šeimos politiką remiamasi antrąja politikos samprata, t. y. laikoma, kad šeimos politika yra ne atsitiktinių sprendimų, susijusių su šeima priėmimas, o (ar bent jau turėtų būti) *kryptinga veikla, kuria siekiama konkretaus rezultato*. Tuo tarpu svarstomą šeimos politiką apibūdinanti sąvoka „viešoji“ reiškia tam tikrą bendrą in-

¹ Politics // *Wikipedia*. Prieiga per internetą: <<http://en.wikipedia.org/wiki/Politics>>.

² Politika // *Vikipedija*. Prieiga per internetą: <<http://lt.wikipedia.org/wiki/Politika>>.

³ Policy // *Wikipedia*. Prieiga per internetą: <<http://en.wikipedia.org/wiki/Policy>>.

⁴ *Parsons W.* Viešoji politika // Vilnius, Eugrimas, 2001, p. 28.

teresų sritį. Viešumas susijęs su ta žmogiškosios veiklos sritimi, kuriai reikia valdžios ar visuomenės reguliavimo, įsikišimo ar bent jau tam tikrų jungtinių pastangų.⁵ Kitaip tariant, viešoji politika yra tikslinga valstybės institucijų veikla, kuria siekiama konkretaus visuomenei naudingo rezultato.

Viešoji šeimos politika yra nukreipta į šeimą, bet kas yra šeima, įvairiuose kontekstuose vertinama skirtingai. Tiek teisininkai, tiek sociologai turi skirtingas nuomones dėl šeimos sąvokos.⁶ Vienais atvejais šeima sutapatinama su namų ūkiu (kai šeima laikomas ir vienas atskirai gyvenantis asmuo), kitais – šeima laikomi kartu gyvenantys asmenys, turintys vaikų.⁷ Tačiau kalbant apie šeimos politikos priemones įprasta remtis Jungtinių Tautų Europos ekonomikos komisijos rekomenduojamu šeimos apibrėžimu, kur šeima suprantama kaip du ar daugiau asmenų, kartu gyvenantys kaip vyras ir žmona, sugyventiniai, ar tėvas / motina su vaiku. Atsižvelgiant į tai, kad šis apibrėžimas tiksliai apibūdina tą visuomenės dalį, kuriai paprastai ketinama daryti poveikį šeimos politikos priemonėmis siekiant valstybės socialinių tikslų, šiame straipsnyje šeima bus suprantama kaip: 1) vyras, moteris ir jų vaikai; 2) vyras ir moteris; 3) vieniša mama / tėvas (įmotė / įtėvis) su vaiku (-ais).

Iki šiol mokslininkai nėra priėję prie bendros išvados, kaip apibrėžti šeimos politiką. Pirmiausia sąvoka „šeimos politika“ socialinės politikos kontekste buvo vartojama siekiant apibendrinti tai, ką valstybė suteikia vaikams ir šeimoms, kuriose jie auga, akcentuojant vaikų buvimą ar su jais susijusius šeimos narių vaidmenis (neįtraukiant nusenusių ar kitų pagalbos reikalingų asmenų). Taigi, šia politika buvo siekiama daryti tam tikrą poveikį šeimoms, turinčioms vaikų, arba atskiriems šeimos nariams, atsižvelgiant į jų vaidmenį šeimoje. Kiekviena valstybė ir anksčiau turėjo, ir dabar turi savitą šeimos politikos apibūdinimą, tačiau žvelgiant tarptautiniu mastu galima įvardyti du pagrindinius bruožus: pirma, šia politika siekiama teikti tam tikrą paramą visoms vaikų auginančioms šeimoms, neapsiribojant nepasiturinčiomis ar turinčiomis specialiųjų poreikių šeimomis, ir, antra, parama skiriama ne tik vaikams, bet ir kitiems šeimos nariams ir (arba) šeimai kaip ūkio vienetui.⁸

Amerikiečių sociologės *Shirley L. Zimmerman* teigimu, viešąja šeimos politika reikėtų vadinti visus vyriausybės veiksmus, kurie daro tiesioginę arba netiesioginę

⁵ Ten pat, p. 19.

⁶ Žr. *Keilman N.* Demographic and Social Implications of Low Fertility for Family Structures in Europe. Council of Europe, 2003.

⁷ Ten pat.

⁸ *Kammerman S. B., Kahn A. J.* Family Change and Family Policies in Great Britain, Canada, New Zealand and the United States, Clarendon Press, Oxford, 1997.

įtaką šeimoms.⁹ Tokį apibrėžimą kritikuoja vokiečių sociologas *Franzas-Xaveras Kaufmannas*. Jis teigia, kad tokiu atveju į šeimos politikos sampratą įeitų ir sprendimai, turintys neigiamą poveikį šeimų atžvilgiu, tuo tarpu, anot šio mokslininko, šeimos politiką reikėtų apibrėžti kaip pozityvius ketinimus, poveikį ar rezultatą šeimos atžvilgiu. O kitos priemonės, kurios gali neigiamai paveikti šeimą, turėtų būti vadinamos „su šeima susijusiomis viešosios politikos priemonėmis“.¹⁰ Su šeima susijusių priemonių yra kur kas daugiau, nei priemonių, kuriomis konkrečiai siekiama šeimos politikos tikslų. Pavyzdžiui, tai galėtų būti ir bet kokios lygias galimybes visuomenėje užtikrinančios priemonės, neatsižvelgiant į išpareigojimus šeimai. Antai progresinius mokesčius, taikomus asmenims, atsižvelgiant vien tik į jų pajamas, tačiau neatsižvelgiant į išlaikytinių skaičių, būtų galima laikyti su šeima susijusiomis politikos priemonėmis, tuo tarpu progresiniai mokesčiai, įvertinant išlaikytinių skaičių, būtų šeimos politikos priemonė.

Vėliau bus išsamiau analizuojamas viešosios šeimos politikos tikslų, priemonių ir rezultatų santykis, tačiau užbėgant už akių reikėtų paminėti, kad viešosios politikos siekiniai (t.y. tikslingai siekiamas rezultatas) ir realus rezultatas nebūtinai sutampa. Kartais gautas rezultatas yra priešingas siekiamam rezultatui, o kartais pasirinktos priemonės turi ne tokį poveikį, kokio yra tikimasi (turi alternatyvų poveikį). Šiame straipsnyje šeimos politika ir jos įgyvendinimo priemonės bus suprantamos tik kaip valstybės vykdomi procesai ir naudojamos priemonės, kuriais *siekiami* sukurti teigiamą poveikį šeimai dėl tam tikrų valstybės nustatytų tikslų. Kitaip tariant, straipsnyje šeimos politikos priemonėmis nebus laikomi atsitiktinai rezultatą šeimos srityje nulėmę valstybės veiksmai, kurie skirti kitokiam, nesusijusiam rezultatui siekti. Tokie valstybės veiksmai bus laikomi *veiksniais*, nulėmusiais tam tikrą rezultatą.

Viešosios šeimos politikos priemonių įvairovė ir sistema

Tarp viešosios šeimos politikos tikslo ir rezultato yra jungiamoji grandis – naudojamos priemonės. Norint atsakyti į klausimą, kokiomis priemonėmis turėtų būti vykdoma šeimos politika norint pasiekti geriausią rezultatą, pirmiausia reikia apsisibrėžti, kokia įmanoma priemonių visuma, kokie jos naudojimo būdai bei ribos ir kas turi reikšmės renkantis tam tikrus priemonių derinius. Šeimos politikos įgyvendinimo priemonės gali būti klasifikuojamos pagal sritis, išreikštumo laipsnį, adresatus ir kitus kriterijus.

Reikia pažymėti, kad kiekviena valstybė, siekdama užsibrėžtų šeimos politikos

⁹ *Zimmerman S. L.* Family Policies and Family Well-being: The role of Political Culture. Sage, Newbury Park, 1992, p. 3.

¹⁰ *Kaufmann F.-X.* Politics and Policies towards the Family in Europe: A Framework and an Inquiry into their Differences and Convergences // Kaufmann F.-X., Kuijsten A. *et al.* Family Life and Family Policies in Europe, Vol. 2. Oxford University Press, 2006, p. 431.

tikslių, renkasi skirtingą tam naudojamų priemonių derinį. Todėl išanalizavus įmanomus priemonių variantus, bus pereita prie klausimo, kas nulemia vienų ar kitų priemonių pasirinkimą.

Priemonių, kuriomis galima siekti šeimos politikos tikslų, yra labai daug ir įvairių, pradedant nuo tiesioginių išmokų vaikus auginančioms šeimoms iki tokių, iš pirmo žvilgsnio, atrodytų, tolimų sričių, kaip ikimokyklinio / mokyklinio ugdymo darbuotojų skatinimas dirbti. Bendriausia prasme viešosios šeimos politikos įgyvendinimo priemonės yra tam tikros intervencijos, kurios palengvina šeimos padėtį visuomenėje, suteikia šeimai tam tikrų privilegijų, sudaro galimybes derinti darbą ir šeimą ir kuriomis, kaip jau minėta, daromos prielaidos siekti platesnių valstybės socialinių tikslų.

Bene daugiausia šeimos politikos priemonių skirstymų yra susiję su skirstymu pagal sritis, kuriose vykdomos intervencijos. Labai dažnai yra sutinkamas skirstymas pagal horizontalias sritis. Antai australų mokslininkas *Peteris McDonaldas* išskiria šias šeimos politikai vykdyti naudojamas intervencijas:¹¹

1. Finansinės intervencijos: periodinės išmokos, vienkartinės išmokos gimus vaikui, paskolos, mokesčių lengvatos, kreditai, nuolaidos, nemokamos ar remiamos paslaugos ar prekės vaikams, apgyvendinimo subsidijos;
2. Darbo ir šeimos derinimo intervencijos: motinystės ir tėvystės atostogos, vaikų priežiūros paslaugos, lanksčios darbo sąlygos ir trumpalaikės atostogos šeimos tikslais, antidiskriminaciniai įstatymai ir lyčių lygybė darbo santykiuose, trumpesnės darbo valandos;
3. Socialinės intervencijos, remiančios vaikus ir tėvystę: įdarbinimo iniciatyvos, draugiška vaikams aplinka, lyčių lygybė, šeimos kūrimo palaikymas, pozityvaus visuomenės požiūrio į vaikus ir tėvystę formavimas.

Šveicarų mokslininkas *Beatas Fuxas* išskiria šias intervencijų sritis: 1) šeimos pašalpos; 2) motinystės ir vaiko priežiūros atostogų schemas; 3) vaikų priežiūros viešųjų paslaugų teikimas; 4) mokesčių lengvatos.¹²

Toks šeimos politikos priemonių skirstymas nesvetimas ir Lietuvoje. Pavyzdžiui, šeimos politikos intervencijos buvo numatomos užimtumo, būsto užtikrinimo, mokesčių, pašalpų bei lengvatų (įvairių kompensacijų, paramos natūra ir kt.), vaiko

¹¹ *McDonald P.* The “Toolbox” of Public Policies to Impact on Fertility – a Global View. Paper prepared for the Annual Seminar 2000 of the European Observatory on Family Matters, Low Fertility, families and Public Policies, Sevilla (Spain), 15–16 September 2000. Prieiga per internetą: <<http://adsri.anu.edu.au/pubs/popfutures/sevillemcd1.pdf>>.

¹² *Fux B.* Which Models of the Family are Encouraged or Discouraged // Kaufmann, F.-X., Kuijsten A. et al. Family Life and Family Policies in Europe, Vol. 2. Oxford University Press, 2006, p. 375.

saugumo, vaikų ugdymo, šeimos sveikatos ir sveikatos planavimo srityse.¹³ Šiuo metu pagal Valstybinę šeimos politikos koncepciją numatomos intervencijos kultūros, vaikų ugdymo, švietimo srityje, taip pat užimtumo, apsirūpinimo gyvenamuoju būstu, palankios gyvenamosios aplinkos šeimai kūrimo srityse, socialinės paramos ir paslaugų šeimai srityje, šeimos sveikatos srityje bei užtikrinant vaiko saugumą šeimoje, stiprinant tėvų atsakomybę už vaiko teisių ir teisėtų interesų įgyvendinimą.¹⁴

Galimas ir vertikalus priemonių skirstymas (nuo bendriausių, susijusių su šeima, iki tiesiogiai asmenis liečiančių klausimų). *Franzas-Xaveras Kaufmannas*, apibūdinamas intervencijų sritis¹⁵ vykdant šeimos politiką, išskiria šias sritis:

- statuso (teisinė) intervencija – apibrėžiant asmenis, jų teises ir pareigas visuomenėje. Tokiomis nuostatomis arba apibrėžiama šeimos struktūra (pvz., santuokos sudarymo, nutraukimo ir pan. reguliavimas, tėvystės santykių reguliavimas, vaiko teisės, paveldėjimo klausimai ir pan.), arba nustatomos trečiųjų asmenų pareigos šeimos (ar jos narių) atžvilgiu (pvz., motinų apsauga darbo vietoje, vienišų tėvų atleidimas nuo karo tarnybos, teisė į motinystės arba tėvystės atostogas, tėvų teisės vaikų ugdymo programose ir pan.);
- ekonominė intervencija, pirmiausia susijusi su mokesčių teise, socialinės apsaugos lengvatomis ir kovos su skurdo programomis, įskaitant vaiko ar šeimos pašalpas. Ekonominės intervencijos priemonės valstybėse labai skiriasi atsižvelgiant į tai, kiek šeimoje yra maitintojų, kokia valstybės ekonominė padėtis, kiek egzistuoja vaiko priežiūros įstaigų, koks moterų užimtumas ir pan.;
- ekologinė intervencija, kitaip tariant, šeimos politikos priemonės, darančios poveikį šeimų ir vaikų galimybėms, visų pirma gyvenviečių ir teritorijų planavimas (pvz., poilsio zonų bei vaikų žaidimų aikštelių planavimas ir įrengimas), popamokiniai vaikų būreliai, apgyvendinimo politikos priemonės, mokyklų, ikimokyklinių įstaigų tinklo kūrimas ir šių įstaigų prieinamumas šeimoms, mamų klubai, socialinių darbuotojų paslaugos. Vaikų švietimo ir ugdymo rezultatai bei galimybė abiem tėvams dirbti labai glaudžiai susiję su tinkamu infrastruktūros ir paslaugų tinklu;

¹³ Pagal Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos pavedimu 2000 m. rengtą vaikus auginančių šeimų rėmimo programą. Žr. *Stankūnienė V., Eidukienė V., Gruževskis B.* ir kt. Paramos šeimai politika. Samprata ir patyrimas. Vilnius, 2001, p. 175–180.

¹⁴ Lietuvos Respublikos Seimo 2008 m. birželio 3 d. nutarimas Nr. X-1569 Dėl valstybinės šeimos politikos koncepcijos patvirtinimo (Žin., 2008, Nr. 69-2624).

¹⁵ Žr. *Kaufmann F.-X.* Politics and Policies towards the Family in Europe: A Framework and an Inquiry into their Differences and Convergences // Kaufmann F.-X., Kuijsten A. *et al.* Family Life and Family Policies in Europe, Vol. 2. Oxford University Press, 2006, p. 426–428.

- asmeninė intervencija, arba šeimos politikos priemonės, kuriomis siekiama skatinti ar atkurti asmenų galimybes, kurias jie turėjo prieš susilaukdami vaikų. Šios priemonės susijusios su individualiai prieinamomis ugdymo, švietimo, sveikatos apsaugos, patarimų tėvams, psichologinės pagalbos ir pan. paslaugomis. Daugeliu gyvenimo atvejų modernioje visuomenėje reikalinga individuali profesionali pagalba. Tačiau tokia intervencija yra brangi ir turi būti nuolat tobulinama, atsižvelgiant į visuomenės raidą. Subtilus klausimas, kiek valstybė turėtų kištis finansuodama ir gerindama šias paslaugas, nes tokios paslaugos nuo „pagalbos“ gali pereiti prie „socialinės kontrolės“ formos.

Atskirose valstybėse skiriasi ne tiek intervencijos priemonių taikymo sritys (kurių iš esmės yra panašios, tik varijuoja priemonių koncentracija), kiek jų taikymo apimtys. Atsižvelgdamas į tai, *Franzas-Xaveras Kaufmannas*, analizuodamas užsienio valstybių **intervencijų į šeimos aplinką apimtį**, išskiria tam tikrus intervencijos dydžio variantus:¹⁶

1. gerovės valstybės intervencija. Tai plačiausios ir daugiausiai priemonių naudojančios apimties intervencija į šeimos aplinką. Tokia intervencija pasižymi tuo, kad valstybėse akcentuojama aiški valstybės pareiga suteikti šeimoms materialinę ir nematerialinę paramą bei apsaugą. Valstybės intervencijų ribos baigiasi ten, kur nebelieka priemonių arba šios yra neefektyvios;
2. minimali valstybės intervencija. Šeima suvokiama kaip privati erdvė, į kurią valstybė kišasi minimaliai ir tik išimtiniais atvejais. Tokiai intervencijai naudojama nedaug priemonių, kurių populiariausios – tiesioginės išmokos vaikams auginantiems asmenims, jos yra siejamos su prieš tai gaunamu darbo užmokesčiu ir (arba) šeimos pajamomis;
3. selektyvi valstybės intervencija. Intervencijos 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.).

Kalbant apie viešosios šeimos politikos priemonių, arba, kitaip tariant, valstybės intervencijų į šeimos gyvenimą išreikštumo laipsnį, šeimos politika skirstoma į

¹⁶ Egzistuoja įvairių valstybės intervencijų į šeimos gyvenimą skirstymų. Pavyzdžiui, anglų politologas *Richardas Titmussas* išskyrė šiuos valstybės intervencijų modelius:

– likutinis modelis (*residual model*) – kai valstybės institucijos kišasi tik tada, kai šeima pati nebepajėgia išspręsti problemų;

– pramonės pasiekimų modelis – socialinių poreikių tenkinimas grindžiamas nuopelnų, darbo ir produktyvumo pagrindu;

– institucinis perskirstomasis modelis – kai pagal poreikius teikiamos universalios paslaugos.

Žr. *Stankūnienė V., Eidukienė V., Gruževskis B.* ir kt. Paramos šeimai politika. Samprata ir patyrimas. Vilnius, 2001, p. 23.

implicitinę ir explicitinę. Trumpai apibūdinant, explicitinė yra tiesiogiai ir aiškiai išreikšta, o implicitinė – netiesiogiai išreikšta politika. Šeimos politika gali būti laikoma explicitine esant dviem sąlygoms: tam tikro laipsnio instituciniam autonomiškumui ir kai politinio diskurso centre yra šeimos klausimai, o ne atskiri su šeima susiję elementai. Institucinis nepriklausomumas reiškia tai, kad turi egzistuoti atskira institucija šeimos politikos klausimams spręsti, t. y. atskira ministerija, departamentas ar pan. Antroji sąlyga susijusi su šeimos klausimų, kaip visumos, viešiniu ir sprendimu, o ne atskirų sričių, tokių, kaip moterų teisės, vaikų teisės, santuokos klausimai ir pan. Implicitinė šeimos politika, vertintina mokslinio stebėtojo požiūriu, yra tokių priemonių, kurios lengvina su šeima susijusių visuomenės problemų sprendimą ar jas sprendžia, veiksmingas naudojimas. Kitaip tariant, valstybės institucijos išoriškai nedeklaruoja bendros šeimos politikos tikslų ir priemonių, bet tokie tikslai siejami ir tokios priemonės naudojamos atskirose srityse, tokiose kaip mokesčiai, vaikų teisės, moterų teisės, užimtumo politika ir pan. Analogiškai nėra ir šeimos reikalus kuruojančios vienos institucijos, o priemonės kuriamos ir įgyvendinamos įvairiose specializuotose institucijose.¹⁷

Kiek konkrečių priemonių pasirinkimas bei priemonių taikymo apimtis lemia viešosios šeimos politikos sėkmę, bus analizuojama vėliau. Atsižvelgiant į tai, kad prie implicitinės ir explicitinės šeimos politikos poveikio nebus sugrįžta, reikėtų paminėti, kad šeimos politikos išreikštumas neturi įtakos šeimos politikos sėkmingumui. Šeimos politika yra ta sritis, kurioje viešos politinių ketinimų deklaracijos neretai viršija tikrąsias pastangas kurti deklaruojamą poveikį. Turint tai omeny, reikėtų kalbėti apie realų ir simbolinį politinės valdžios naudojimą. Explicitiškai išreikštoje šeimos politikoje gali būti simboliškai naudojamosi politiniais įrankiais. Pavyzdžiui, Vokietijoje šeima deklaruojama kaip politinė vertybė, tačiau politika yra silpnai įgyvendinama, tuo tarpu Prancūzijoje šeimos politika ir deklaruojama, ir veiksmingai įgyvendinama. Taip pat ir implicitiškai išreikšta politika gali būti ir veiksminga, ir neveiksminga. Pavyzdžiui, Didžiojoje Britanijoje šeimos politika nei deklaruojama, nei įgyvendinama, tuo tarpu Švedijoje nors ir nėra aiškiai išreikštos šeimos politikos, jos priemonių visuma atsiskleidžia per atskiras institucijas ir jų veiksmus.¹⁸

Viešosios šeimos politikos įgyvendinimo priemonių sistemą sudaro visos priemonės ir jų grupės, skirtos šios politikos tikslams įgyvendinti. Šios priemonės valsty-

¹⁷ Žr. Kaufmann F.-X. Politics and Policies towards the Family in Europe // Kaufmann F.-X., Kuijsten A. *et al.* Family Life and Family Policies in Europe, Vol. 2. Oxford University Press, 2006, p. 431–432.

¹⁸ Žr. Kaufmann F.-X. Politics and Policies towards the Family in Europe // Kaufmann F.-X., Kuijsten A. *et al.* Family Life and Family Policies in Europe, Vol. 2. Oxford University Press, 2006, p. 433.

bėse yra labai įvairios. Todėl kalbant apie šeimos politikos įgyvendinimo priemonių sistemą pirmiausiai reikia atskirti, ar turima omenyje konkrečios valstybės šeimos politikos įgyvendinimo priemonių sistema, ar apskritai teoriškai įmanoma minėtų priemonių sistema.

Viešosios šeimos politikos priemonių pasirinkimo motyvai

Išsiaiškinus, kokia gali būti šeimos politikos priemonių sistema, svarbu nustatyti, nuo ko priklauso, kokias konkrečias priemones pasirenka ar turėtų pasirinkti valstybė. Ar turėdamos vienodus šeimos politikos tikslus skirtingas priemones pasirinkusios valstybės gali tikėtis sėkmingų rezultatų?

Jau buvo užsiminta, kad viešosios šeimos politikos įgyvendinimo rezultatas yra nebūtinai toks, kokio buvo siekta. Todėl natūralu, kad ne visomis priemonėmis, kurios naudojamos tikslui pasiekti, yra gaunamas siekiamas rezultatas. Nuo ko tai priklauso? Į šią grandinę reikia įtraukti dar vieną grandį – veiksnius, kurie sustiprina, pakeičia ar panaikina priemonės poveikį. Tačiau, be konkrečių viešosios šeimos politikos tikslų, veiksnių, lemiančių, ar rezultatas atitiks konkrečius tikslus, ar ne, egzistuoja ir kitos priežastys, dėl ko valstybės renkasi skirtingus šeimos politikos priemonių derinius, kuriuos vadiname pasirinkimo motyvais.

Šiuo tikslu siūlau paanalizuoti dvejose valstybėse – Švedijoje ir Prancūzijoje – taikomas viešosios šeimos politikos priemones. Šios valstybės pasirinktos atsižvelgiant į sėkmingus viešosios šeimos politikos gimstamumo skatinimo rezultatus ir labai skirtingų priemonių derinio taikymą.

Šiuolaikinė Švedijos šeimos politika grindžiama lyčių lygybės idėjomis. Lyčių lygybė reiškia, kad vyrai ir moterys turi tokias pačias galimybes darbo rinkoje ir dalijasi tokiomis pačiomis šeimyninėmis pareigomis. Kiekvienas individas turi lygias galimybes turėti darbą ir išlaikyti save. Darbo rinkoje lygybė suprantama ne tik kaip būtinybė vyrams ir moterims gauti vienodą atlyginimą už tą patį darbą, bet ir maždaug vienodą lyčių profesinį pasiskirstymą tiek valstybės įstaigose bei institucijose, tiek privačiose bendrovėse. Šeimos srityje lygybė reiškia vienodą pasidalijimą buities darbais ir vaikų priežiūros bei ugdymo pareigomis. Galima pažymėti, kad Švedijos darbo rinkos priemonės yra daugiau orientuotos į moterį (siekiama suteikti kuo didesnes galimybes moterims dalyvauti darbo rinkoje), o šeimos politikos priemonės daugiau orientuotos į vyrus (siekiama suteikti kuo daugiau galimybių vyrams dalyvauti šeimos gyvenime). Taigi, lygybės idėjos Švedijoje pirmiausia atsirado darbo rinkoje, o kaip papildomos priemonės pradėtos taikyti ir šeimos srityje. Remiantis tyrinėtojų, tokią lygybės politiką lėmė 7-ajame dešimtmetyje Švedijoje patirtas darbo jėgos trūkumas ir ji atspindi sąmoningą sprendimą išleisti į darbo rinką moteris, kurios iki tol daugiausiai buvo namuose ir neturėjo apmokamo darbo, atsisakant tokių alternatyvų, kaip imigrantų kvietimas. Papildomas veiksnys,

paskatinęs į pirmą vietą iškelti darbo politiką ir lygybės viziją, yra Švedijoje stipriai gyvuojančios socialistinės tradicijos. Socialinės politikos pagrindas buvo klasių lygybė, iš to išplaukė, kad lygybės modelis, ypatingą dėmesį skiriant ekonominiams reikalams, buvo perkeltas ir į šeimos ir darbo politiką¹⁹.

Tuo tarpu Prancūzijos šeimos politikos centre yra ne lyčių lygybė, o moteris kaip vaikų gimdytoja ir augintoja. Šeimos politikoje remiamasi idėja, kad lytys ir jų vaidmenys yra skirtingi. Svarbiausia moterų veikla pripažįstama auginti vaikus, ir tik papildoma veikla – dalyvauti darbo rinkoje. Tuo tarpu vyrai pirmiausia laikomi šeimos išlaikytojais. Nors įstatymų nuostatose vartojamos neutralios formuluotės lyčių atžvilgiu, tokia terminologija lyčių lygybė daugiau pripažįstama, nei entuziastingai diegiama ir palaikoma.²⁰ Taigi Prancūzijos šeimos politikoje lygybės idėja egzistuoja tik formaliai. Lygybė reiškia tai, kad moterys turi teisę dalyvauti ir šeimos gyvenime, ir darbo rinkoje. Skirtingai nei Švedijos atveju, Prancūzijos šeimos politikoje lygybė apskritai nėra vienas iš prioritetų, čia prioritetas teikiamas pasirinkimo laisvei (moteris gali rinktis: gimdyti vaikus arba dalyvauti darbo rinkoje). Faktiškai lyčių padėtis ir vaidmenys laikomi privačiu reikalu ir valstybė šio klausimo nereguliuoja. Iš to galima spręsti, kad lyčių lygybė nėra nei šeimos politikos tikslas, nei apskritai valstybės uždavinys. Prancūzijos šeimos vizija yra ir paternalistinė (dėl apsauginio pobūdžio), ir patriarchalinė (nes palaiko tradicinių lyčių vaidmenų idėją).²¹ Tokia šeimos politika pirmiausia siekiama demografinių tikslų. Gimstamumo skatinimo priemonės atsirado dar 19 a., kai Prancūzija patvirtino šeimos paramos politiką, siekdama atkurti mažėjantį gimstamumą ir atitaisyti per karą sumažėjusį gyventojų skaičių. Taip į pirmą vietą šeimos politikoje buvo iškeltas gimstamumo skatinimas, į antrą – minimalaus pragyvenimo šeimoms užtikrinimas. Pagrindinės naudojamos priemonės – ekonominės paskatos gimdyti ir auginti daug vaikų (parama daugiavaikiams). Dažniausiai šeimai buvo skiriamos didelės pašalpos, kad užtektų vieno dirbančiojo šeimoje, o moteris galėtų nedirbti ir užsiimti vaikų priežiūra. Toks moters statusas gyvavo ilgai – iš esmės nesikeitė iki 5-ojo dešimtmečio. Iliustruojant, moterims balsavimo teisė suteikta tik Antrojo pasaulinio karo pabaigoje; tik 1970-aisiais ne santuokoje gimusiems vaikams suteiktos tokios pat teisės, kaip ir gimusiems santuokoje.²² Vis dėlto paramos šeimai sistema

¹⁹ Dowd Nancy E. Envisioning Work and Family: A Critical Perspective on International Models // Harvard Journal on Legislation Vol. 26, 1989, p. 116–119.

²⁰ Dowd Nancy E. Envisioning Work and Family: A Critical Perspective on International Models // Harvard Journal on Legislation Vol. 26, 1989, p. 329.

²¹ Dowd Nancy E. Envisioning Work and Family: A Critical Perspective on International Models // Harvard Journal on Legislation Vol. 26, 1989, p. 330.

²² Kaufmann F.-X. Politics and Policies towards the Family in Europe: A Framework and an Inquiry into

buvo reformuota atsižvelgiant į modernizacijos procesus, pripažįstant moters kaip darbuotojos teises ir siekiant neatbaidyti dirbančių moterų susilaukti vaikų. Palyginti su Švedijos atveju, šeimos politika Prancūzijoje nesusijusi su poreikiu išspręsti darbo jėgos trūkumo problemą, nes darbo jėgos trūkumo Prancūzija nepatyrė. Atvirkščiai, Prancūzijoje šeimos politikos kryptis formavo didelis šalies neužimtumas. Ten kaip tik buvo mokamos pašalpos tiems, kas užsiima priežiūra namuose ir nepildo ieškančiųjų darbo gretų.²³ Apie 1940-uosius tris vaikus auginančioje šeimoje buvo mokama 150 proc. darbo užmokesčio dydžio pašalpa.²⁴ Tuo tarpu pastarojo meto (nuo 7-ojo dešimtmečio) Prancūzijos šeimos politikoje išryškėjo nauja tendencija: žemesnės socialinės padėties moterys ir toliau likdavo namuose auginti vaikų, tuo tarpu turtingesnių šeimų moterys pradėjo įsitraukti į darbo rinką, vaikus palikusios vaikų ugdymo įstaigose. Prancūzijoje jau nuo XIX a. pabaigos buvo išplėtotas vaikų priežiūros įstaigų tinklas – jis kildinamas iš Katalikų bažnyčios iniciatyvos stiprinti vaikų ugdymą pradedant nuo pačių mažiausiųjų. Svarbu tai, kad vaikų priežiūros paslaugos buvo plėtojamos visai dėl kitų priežasčių, nei, pvz., Skandinavijos valstybėse, t. y. Prancūzijoje tai nebuvo valstybės iniciatyva skatinti moteris pradėti dirbti ar padėti joms derinti šeimą su darbu.

Panašiai kaip ir Švedijos bei Prancūzijos atvejais, kiekviena valstybė turi savas priežastis rinktis sau būdingą šeimos politikos kryptį ir tam naudoti savitą šeimos politikos įgyvendinimo priemonių sistemą. Šiuo atveju dvi ilgas šeimos politikos tradicijas turinčios valstybės aptartos ne siekiant analizuoti, kurios pasirinktos šeimos politikos įgyvendinimo priemonės yra veiksmingesnės (apie tai bus svarstoma kitose darbo dalyse), o norint pabrėžti, kad *kiekviena valstybė turi skirtingus motyvus taikyti tam tikras priemones net ir siekiant tų pačių šeimos politikos tikslų.*

Kalbant apie viešosios šeimos politikos priemonių pasirinkimo motyvus, galima išskirti dvi jų grupes:

1. motyvai, susiję su tikėtinu / apskaičiuotu naudojamų priemonių veiksmingumu. Pavyzdžiui, valstybė tikisi, kad padidinus išmokas vaikams gimstamumas padidės. Arba valstybė atliko skaičiavimus, pagal kuriuos mano, kad suteikus būstą jaunosoms šeimoms padidės gimstamumas;
2. motyvai, nesusiję su ketinamų naudoti priemonių veiksmingumu. Šiuos motyvus galima skirstyti į šias grupes:

their Differences and Convergences // Kaufmann F.-X., Kuijsten A. *et al.* Family Life and Family Policies in Europe, Vol. 2. Oxford University Press, 2006, p. 426.

²³ Dowd Nancy E. Envisioning Work and Family: A Critical Perspective on International Models // Harvard Journal on Legislation Vol. 26, 1989, p. 331

²⁴ Revillard A. Work / Family Policy in France: From State Familiarism to State Feminism // International Journal of Law, Policy and Family 20 (2006), p. 138.

a) kultūriniai, tradiciniai, istoriškai susiklostę motyvai (pvz., religijos įtaka, bendruomenių taisyklės, moralės normos ir t.t.), t. y. ilgalaikiai motyvai;

b) dominuojančios valdžios ar idėjų „ant bangos“ įtaka, t. y. trumpalaikių, visuomenės požiūrio neatspindinčių vertybių, įtaka.

Antrosios grupės motyvai ypač domina viešąją šeimos politiką analizuojančius mokslininkus. Tai šeimos politikos priemonių pasirinkimą koreguojantys veiksniai, kurie daugiausia kyla iš tautos ar valstybės savitumo, istorinės raidos, seniau buvusių reikšmingų aktualijų ir pan. Apie motyvų analizę būtų galima parašyti atskirą straipsnį, tuo tarpu čia pateikiamas tik dažniausiai minimų racionaliai nepagrįstų šeimos politikos priemonių pasirinkimui įtakos turinčių motyvų sąrašas:

1. institucinis motyvas – supratimas, kad šeima yra visuomenės institutas, ir poreikis ją išsaugoti. Šis argumentas dažnai siejamas su tradiciniu šeimos supratimu, kai vyras laikomas šeimos išlaikytoju, o moters paskirtis yra rūpintis vaikais. Antra vertus, institucinis motyvas yra svarbus ir modernioje visuomenėje, pabrėžiant šeimos ryšių palaikymo ir paramos jiems trūkumą. Amerikiečių sociologo *Davido Popenoe* teigimu, šeimos institucijos silpnėjimas yra tiesiogiai susijęs su gimstamumo mažėjimo problema.²⁵ Institucinis motyvas yra labai populiarus JAV, kur didelę įtaką šeimos politikai turi bendruomenė ir bažnyčia. Čia šeima laikoma didesniu gėriu nei atskiri individai; šeima sukuria didesnę pridėtinę ekonominę, socialinę, kultūrinę, moralinę vertę nei atskiri asmenys.²⁶ Panašiu motyvu remiamasi ir Lietuvos Respublikos valstybinėje šeimos politikos koncepcijoje. Tai nekelia nuostabos, nes visa argumentacija, susijusi su poreikiu stiprinti šeimos institutą, grindžiama išimtinai JAV teoretikų darbais;²⁷
2. demografinis motyvas. Atskirose valstybėse gali būti akcentuojamas nacionalinis pasididžiavimas savo gyventojų skaičiumi, imigrantų baimė ir pan.;
3. eugeninis motyvas. Šis motyvas įgijo svorį XX a. pirmojoje pusėje, jį pirmiausia Skandinavijos valstybėse išpopuliarino mokslininkai *Alve* ir *Gunaras Myrdalai*. Eugeniniais motyvais buvo grindžiama Skandinavijos gimstamumo reguliavimo politika, siekiant saugios, sveikos, grynos visuomenės.²⁸ Nors šis

²⁵ *Popenoe D.* Disturbing the Nest. Family Change and Decline in Modern Societies. Transaction Publishers, New Brunswick, New Jersey, 2009, p. 11–16.

²⁶ *Aguirre M. S.* Marriage and the Family in Economic Theory and Policy // *Ave Maria Law Review*, Vol. 4, 2006, p. 435–437.

²⁷ Lietuvos Respublikos Seimo 2008 m. birželio 3 d. nutarimas Nr. X-1569 Dėl valstybinės šeimos politikos koncepcijos patvirtinimo (Žin., 2008, Nr. 69-2624).

²⁸ *Broberg G.* ir *Roll-Hansen N. et al.* Eugenics and the Welfare State. Michigan State University Press, East Lansing, Michigan, 2005.

motyvas ir prarado populiarumą po nacistinės Vokietijos eugenikos politikos, jis dar gana populiarus Švedijoje.²⁹

4. ekonominis motyvas. Pabrėžiamas šeimos vaidmuo augančiai ekonomikai. Taip pat šiuo atžvilgiu svarbu ekonominis su šeima susijusių darbų: namų tvarkymo, vaikų priežiūros ir pan., įvertinimas;
5. visuomenės solidarumo motyvas, grindžiamas būtinybe suteikti pagalbą vaikus auginančioms šeimoms, įskaitant priemones, leidžiančias derinti darbą ir šeimą;
6. palankios aplinkos moteriai kūrimo motyvas, t.y. akcentuojama ypatinga moters padėtis ir jai išskylantys didesni sunkumai derinant darbą su šeima;
7. vaikų gerovės motyvas, susijęs su pakankamos gyvenimo kokybės užtikrinimo šeimoje priemonėmis, įvairios vaikų socializaciją skatinančios programos tiek šeimoje, tiek už jos ribų.
8. vyro – šeimos maitintojo – dominavimo šeimoje užtikrinimo motyvas.

Ryšys tarp viešosios šeimos politikos priemonių pasirinkimo motyvų ir tikslų yra toks glaudus, kad kartais jie būna sutapatinami. Pavyzdžiui, kai kurie mokslininkai pateikia tokių motyvų sąrašą: vaikų skurdo mažinimas, lyčių nelygybės mažinimas, gimstamumo skatinimas bei vyro – šeimos maitintojo – dominavimo šeimoje užtikrinimas.³⁰ Tačiau tokių skirstymą galima kritikuoti, nes gimstamumo skatinimas yra ne motyvas, paskata, lemianti priemonių pasirinkimą, o siekiamas tikslas. Tuo tarpu vyro – šeimos maitintojo – dominavimo šeimoje užtikrinimas gali būti vertinamas kaip šeimos politikos motyvas. Šio straipsnio autorės nuomone, turėtų būti daromas aiškus skirtumas tarp šeimos politikos tikslų ir motyvų. Svarbu suvokti, ko yra siekiama ir kas turi įtakos pasirenkant priemones, antraip tampa nebeaišku, ko šeimos politika norima pasiekti.

ŠEIMOS POLITIKOS PRIEMONIŲ RYŠYS SU REZULTATU: POLITIKO PERSPEKTYVA

Šioje straipsnio dalyje analizuojamas naudojamų priemonių ryšys su rezultatu ir veiksniai, nuo kurių šis ryšys priklauso. Taigi, bus nagrinėjama tai, kas vyksta šeimos politikos tikslų ir rezultatų ryšio grandinėje tarp pasirinktų priemonių ir rezultato.

Daug kas tyrinėjo, kokia turi būti šeimos politika, kad būtų pasiekti norimi

²⁹ Kaufmann F.-X. Politics and Policies towards the Family in Europe: A Framework and an Inquiry into their Differences and Convergences // Kaufmann F.-X., Kuijsten A. *et al.* Family Life and Family Policies in Europe, Vol. 2. Oxford University Press, 2006, p. 427.

³⁰ Stankūnienė V., Eidukienė V., Gruževskis B. ir kt. Paramos šeimai politika. Samprata ir patyrimas. Vilnius, 2001, p. 30–40.

rezultatai. Mokslininkai, tyrinėjantys šeimos politiką, kelia klausimus: koks yra, koks galėtų ir koks turėtų būti valstybės vaidmuo šeimos politikoje? Kokie yra galimo valstybės daromo poveikio mechanizmai? Pavyzdžiui, Europoje buvo atlikta nemažai tyrimų siekiant išsiaiškinti, kokį poveikį gimstamumui turi ekonominės priemonės (pašalpos, išmokos ir pan.) ir motinystės ar tėvystės atostogos. Kai kurie autoriai pateikia idėjas, kas turi įtakos gimstamumo didėjimui ar mažėjimui,³¹ bet kol šios idėjos nėra įrodytos, būtų pernelyg drąsu jas pradėti realiai įgyvendinti. Šiuo metu mokslininkai sutaria, kad nėra įmanoma nustatyti šeimos politikos priemonių poveikio gimstamumo didėjimui. Kitaip tariant, atlikti tyrimai neparodo ryšio tarp naudojamų priemonių ir gimstamumo kaitos statistikos. Pavyzdžiui, gimstamumui įtaką darančių veiksnių yra tiek daug, kad nėra įmanoma įvertinti, ar rezultatą nulėmė tiriami veiksniai, ar ir gimstamumas, ir tiriami veiksniai buvo nulemti dar kitų veiksnių. Socialiniai veiksniai yra tokie greiti ir nenuspėjami, kad valstybė nespėja įvertinti ir tinkamai sureaguoti į pasikeitusias sąlygas.³² Net ir nustačius koreliaciją tarp vertinamų veiksnių ir gimstamumo rodiklių verčių priežastingumo ryšys nėra aiškus.³³ Gimstamumo dinamikai įtaką daro ir sunkiai išmatuojami veiksniai – karo padėtis, finansiniai nuosmukiai ir krizės, gerėjanti / blogėjanti gyventojų finansinė padėtis, bažnyčios įtakos silpnėjimas, kontracetinių priemonių išplitimas, abortų reguliavimas, jaunimo judėjimai (hipiai ir pan.), lytiniu keliu plintančių ligų prevencija ir t. t. Daugelio šių veiksnių įtaka gimstamumui net nebuvo tirta, mat to neįmanoma išmatuoti. Gimstamumo statistikos kaita ir ją lemiantys veiksniai taip pat susiję su šeimos struktūros pokyčiais: kiekviena XX amžiaus dekada turi savo ypatumų: 7-ajame dešimtmetyje, atsižvelgdami į savo biografines galimybes, asmenys daugiausia rinkdavosi turėti mažai vaikų; 8-ajame dešimtmetyje – ikisantuokinę kohabitaciją, skyrybas arba atidėdavo gimdymą; 9-ajame dešimtmetyje – gimdyti vaikus (nes seniau tai atidėjo) ir kohabitaciją net ir gimus vaikams, nuo 10-ojo dešimtmečio išryškėjo tiek šeimos gyvenimo formų, tiek šeimos narių skaičiaus poliarizacija.

Vis dėlto atsižvelgiant į tai, kad iki šiol nėra pavykę nustatyti tiesioginio ryšio tarp šeimos politikos priemonių ir rezultato, verta paanalizuoti, kokiais tyrimais

³¹ Pvz., žr. *Stankūnienė V., Jasilionienė A., Jančaitytė R.* Šeima, vaikai, šeimos politika. Modernėjimo prieštaros. Vilnius, 2005, p. 48–52.

³² *Fux B.* Which Models of the Family are Encouraged or Discouraged // Kaufmann F.-X. Politics and Policies towards the Family in Europe: A Framework and an Inquiry into their Differences and Convergences // Kaufmann F.-X., Kuijsten A. *et al.* Family Life and Family Policies in Europe, Vol. 2. Oxford University Press, 2006, p. 408.

³³ *Künzler J.* Paths Towards a Modernization of Gender Relations, Policies, and Family Building. Kaufmann F.-X., Politics and Policies towards the Family in Europe: A Framework and an Inquiry into their Differences and Convergences // Kaufmann F.-X., Kuijsten A. *et al.* Family Life and Family Policies in Europe, Vol. 2. Oxford University Press, 2006, p. 268.

remiamasi pateisinant tam tikras viešosios šeimos politikos priemones ir kurie iš šių tyrimų suteikia praktinės naudos.

Šeimos politikos poveikio tyrimai

1. Viešosios šeimos politikos priemonių poveikio tyrimas vertinant vienos valstybės reiškinį raidą

Šeimos politiką vertinant pagal vienos valstybės reiškinį raidą, politikos priemonių poveikį bandoma nustatyti išanalizuojant esamą situaciją ir įvertinant, kokį poveikį turės priemonės esamai situacijai, arba lyginant padarytus politinius sprendimus ir gautą rezultatą toje srityje, kurioje jo tikimasi.

Tokių tyrimų buvo atlikta ir iki šiol atliekama nemažai, tačiau pasigilinus galima pastebėti, kad jų rezultatai daugeliu atvejų nėra patikimi. Pavyzdžiui, buvo nustatyta, kad didesnės vaiko priežiūros paslaugų išlaidos skatina išeiti iš darbo rinkos, bet vėliau atlikus tyrimą prieita prie išvados, kad mažesnė vaikų priežiūros išlaidų kaina nedaro poveikio moterų užimtumo pokyčiui. Dar vienas tyrimas (tik šiuo atveju apie vienišas motinas) įrodė, kad papildoma parama auginant vaiką mažina vienišų motinų užimtumą.³⁴ Taip buvo atkreiptas dėmesys, kad rezultato negalima sutapatinti su poveikiu, nes rezultatas gali atsirasti ne dėl to, kad buvo imtasi konkrečių priemonių.

Žvelgiant į Lietuvoje atliekamus tokio pobūdžio tyrimus,³⁵ pirmiausia galima pastebėti, kad išsamiai apžvelgiama esanti situacija (pvz., gimstamumo kaita, nesančiuokinių vaikų dalis gimstamumo statistikoje, šeimos formų kaita, santuokų skaičius, ištuokų skaičius ir pan.) ir daromos prielaidos, kaip pasikeistų situacija įteisinus tam tikras socialines priemones (pvz., didinant išmokas, kuriant darbo ir šeimos derinimo priemones ir pan.). Atsižvelgiant į tai, kad šeimos politika siekiamą rezultatą lemia ne tik tie veiksmai, kurie tiesiogiai skirti šeimos politikos tikslui pasiekti, bet ir galbūt neįvertinti veiksniai, tyrinėti šeimos politikos veiksmingumą vienos valstybės naudojamų priemonių ir gaunamo rezultato prasme jei ir įmanoma, tačiau gauti rezultatai toli gražu nėra patikimi. Antra vertus, tam tikros priemonės gali nulemti ne laukiamą rezultatą, o neturėti jokio poveikio, sukelti atvirkštinių rezultatą arba kitokį rezultatą, nei buvo tikėtasi.³⁶ Todėl tokiais atvejais, kai rengiantis priimti politinį sprendimą šeimos reikalų srityje yra nurodoma, kokį poveikį jis turės šeimos politikos įgyvendinimo rezultatams, net ir turint geriausių ketinimų atlikti skaičiavimai negali būti patikimi.

³⁴ Fux B. Which Models of the Family are Encouraged or Discouraged // Kaufmann F.-X., Kuijsten A. *et al.* Family Life and Family Policies in Europe, Vol. 2. Oxford University Press, 2006, p. 402.

³⁵ P vz., žr. *Maslauskaitė A.* Lietuvos šeima: tarp rinkos ir politikos. Vilnius, Demokratinės politikos institutas, 2005.

³⁶ Fux B. Which Models of the Family are Encouraged or Discouraged // Kaufmann F.-X., Kuijsten A. *et al.* Family Life and Family Policies in Europe, Vol. 2. Oxford University Press, 2006, p. 364–369.

2. Šeimos politikos priemonių poveikio tyrimas atliekant tiesioginę lyginamąją analizę

Kitas Lietuvoje gana dažnai naudojamas šeimos politikos veiksmingumo tyrimas yra užsienio šalyse naudojamų priemonių ir rezultato statistikos lyginamoji analizė. Pavyzdžiui, Lietuvoje atlikto tyrimo „Moterų ir vyrų teisių, pareigų, galimybių šeimoje ir darbe suderinamumas: sociokultūrinė analizė“³⁷ pagrindinė išvada yra ši: palankesnė demografinė situacija yra būtent tose ES šalyse, kuriose moterų užimtumo lygis didesnis (pavyzdžiui, Prancūzijoje dirba 57,7 procento visų darbingo amžiaus moterų, o suminis gimstamumo rodiklis 1,94, Danijoje atitinkamai 73,4 procento ir 1,80, tuo tarpu Italijoje dirba mažiau kaip pusė moterų (46,3 procento), o suminis gimstamumo rodiklis 1,32, Lenkijoje atitinkamai 48,2 procento ir 1,24). Tačiau toks vertinimas yra netikslus jau vien dėl to, kad vertinami tik vienerių metų duomenys, kurie neatskleidžia ne tik reiškinių priežastingumo, bet ir jų dinamiškos laiko atžvilgiu. Jei vienais metais tam tikrose valstybėse moterų užimtumas ir gimstamumas buvo didelis, tai nereiškia, kad gimstamumą nulėmė užimtumas, o ne šie abu reiškiniai buvo nulemti kitų veiksnių. Be to, vertinant tame pačiame tyrime pateiktą statistiką, galima pastebėti, kad 2008 m. Lenkijos suminis gimstamumo rodiklis buvo labai mažas, tik 1,4 (Europos Sąjungos vidurkis – 1,58), tačiau Lenkija išsiskyrė kitu ypatumu – joje ir bendra BVP dalis šeimų paramai buvo pati mažiausia Europos Sąjungoje (0,73 proc., kai ES vidurkis – 2,05 proc.), ir visos šalies socialinės paramos dalis, skirta šeimos paramai, buvo mažiausia (4,02 proc., kai ES vidurkis – 9,64 proc.). Apskritai keletu valstybių rodiklių palyginimas nesuteikia jokios patikimos informacijos, bene pagrįsčiausias sprendimas būtų ieškoti dėsningumo, ar visose valstybėse matomas ryšys tarp dviejų rodiklių. Toliau esančioje lentelėje lyginamas moterų užimtumas ir gimstamumo rodiklis 2009 m. Europos Sąjungos šalyse.

1 Lentelė. Moterų užimtumas ir gimstamumo suminis rodiklis 2009 m. ES valstybėse

	Moterų užimtumas, proc. 2009	Gimstamumo suminis rodiklis 2009
Belgija	56	1,84
Bulgarija	58,3	1,57
Čekija	56,7	1,49
Danija	73,1	1,84
Vokietija	66,2	1,36
Estija	63	1,62

³⁷ 2007 m. UAB „BGI Consulting“ atliktas tyrimas „Moterų ir vyrų teisių, pareigų, galimybių šeimoje ir darbe suderinamumas: sociokultūrinė analizė“.

Airija	57,4	2,07
Graikija	48,9	1,52
Ispanija	52,8	1,4
Prancūzija	60	2
Italija	46,4	
Kipras	62,5	1,51
Latvija	60,9	1,31
Lietuva	60,7	1,55
Liuksemburgas	57	1,59
Vengrija	49,9	1,32
Malta	37,5	1,44
Nyderlandai	71,5	1,79
Austrija	66,4	1,39
Lenkija	52,8	1,4
Portugalija	61,6	1,32
Rumunija	52	1,38
Slovėnija	63,8	1,53
Slovakija	52,8	1,41
Suomija	67,9	1,86
Švedija	70,2	1,94
Didžioji Britanija	65	

Gimstamumo (2009 m.) ir moterų (15-64 m.) užimtumo (2009 m.) koreliacijos koeficientas 0,4 ($p < 0,05$). (Duomenų šaltinis: „Eurostat“.)

Kaip matyti, koreliacija tarp moterų užimtumo ir gimstamumo rodiklio yra silpna. Taip pat, kaip jau minėta, toks duomenų palyginimas neatskleidžia priežastingumo ryšio. Todėl net ir esant stipriam koreliaciniam ryšiui tarp nurodytų rodiklių, būtų galima daryti tris alternatyvias prielaidas:

1. moterų pasirinkimą gimdyti daugiau vaikų lemia galimybės dirbti. Tose šalyse, kur moterys daugiau įsitraukusios į socialinį gyvenimą, kur yra galimybė derinti darbą ir šeimą, gimstamumas yra didesnis, o tose valstybėse, kur pripažįstama, kad šeimą išlaiko vyras ir moterys neturi galimybės dirbti, gimstamumas yra mažesnis, arba
2. moterų pasirinkimą dirbti, o ne auginti vaikus namuose lemia poreikis išlaikyti vaikus. Tose valstybėse, kur moterys gimdo daugiau vaikų, didesnis ir moterų užimtumas, nes jos turi dirbti, norėdamos išlaikyti vaikus, arba
3. moterų pasirinkimą dirbti ir gimdyti vaikus arba nedirbti ir negimdyti vaikų lemia šalutiniai veiksniai.

Analogiškai galima būtų vertinti ir ryšį tarp ikimokyklinio ugdymo įstaigose esančio

viėtų skaičiaus vaikams ir moterų užimtumo. *Klausio Peterio Strohmeierio* skaičiavimu,³⁸ remiantis 1990 m. duomenimis, kuo daugiau yra vietų ikimokyklinėse įstaigose vaikams, tuo didesnis moterų užimtumas. Iš to būtų galima daryti šias prielaidas:

1. jaunos moterys atskirose valstybėse turi skirtingas preferencijas turėti ar neturėti vaikų, ir jas lemia kultūrinių, politinių, religinių ir kt. veiksnių visuma, dėl to kuo daugiau moterų gimdo vaikus, tuo daugiau vietų ikimokyklinio ugdymo įstaigose yra kuriama; arba
2. visose valstybėse moterys turi panašias preferencijas turėti ar neturėti vaikų, tačiau konkrečius pasirinkimus nulemia išskaičiavimas, ar pagimdžius vaiką bus galima leisti jį į ikimokyklinio ugdymo įstaigą.³⁹

Kaip matyti, net ir nustatytas reiškinių koreliacinis ryšys neparodo reiškinių priežastingumo, todėl tiriant šeimos politikos priemonių poveikį lyginant valstybės padėtį su užsienio valstybėmis negalima vienareikšmiškai atsakyti, ar konkrečios priemonės būtų veiksmingos. Nagrinėjtais atvejais neįmanoma atsakyti, ar sudarius galimybes moterims dalyvauti darbo rinkoje pagimdžius vaikus gimstamumas išaugtų, taip pat ar gimstamumas padidėtų sukūrus daugiau vietų ikimokyklinės priežiūros įstaigose.

Dėl šios priežasties reikėtų apdairiai vertinti tiesioginės lyginamosios analizės rezultatus. Vis dėlto kartais pasitaiko atvejų, kai tyrėjai, tirdami reiškinių priežastingumą, remiasi tiesioginės lyginamosios analizės metodu. Pavyzdžiui, *Franzas-Xaveras Kaufmannas* palygino valstybės skiriamos paramos šeimai dalies nuo BVP įtaką gimstamumo statistikai bei valstybės paramos šeimai dalies iš valstybės socialinėms reikmėms skiriamų lėšų įtaką gimstamumui ir nustatė, kad valstybės išlaidos socialinėms reikmėms nuo valstybės BVP gimstamumui įtakos neturi, bet yra stiprus koreliacinis ryšys tarp paramos šeimai dalies iš valstybės socialinėms reikmėms skiriamų lėšų ir gimstamumo.⁴⁰ Žr. lentelę:

³⁸ *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. 342–343.*

³⁹ *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. 346.*

⁴⁰ *Kaufmann F.-X. Politics and Policies towards the Family in Europe: A Framework and an Inquiry into their Differences and Convergences // Kaufmann F.-X., Kuijsten A. et al. Family Life and Family Policies in Europe, Vol. 2. Oxford University Press, 2006, p. 444–445.*

2 Lentelė. Gimstamumo suminis rodiklis, socialinių išlaidų dalis nuo valstybės BVP ir socialinių išlaidų dalis šeimų paramai iš visų soc. išlaidų, 1996 m.⁴¹

	Gimstamumas	Socialinės išlaidos/ BVP	Soc. išlaidų dalis šeimoms iš visų soc. išlaidų
Austrija	1,4	28,6	10,97
Belgija	1,55	28,2	7,97
Danija	1,72	32,7	12,43
Suomija	1,73	31,1	12,5
Prancūzija	1,71	29,2	8,7
Vokietija	1,3	29,4	9,36
Didžioji Britanija	1,72	26,7	8,72
Graikija	1,28	22,4	8,35
Airija	1,9	18,1	12,76
Italija	1,2	23,8	3,59
Liuksemburgas	1,7	25,2	13,25
Nyderlandai	1,5	29,4	4,38
Portugalija	1,37	19,3	5,62
Ispanija	1,15	21,8	1,99
Švedija	1,57	34,3	10,54

Gimstamumo ir soc. išlaidų šeimoms koreliacijos koeficientas 0,74 ($p < 0,01$), gimstamumo ir socialinių išlaidų koreliacijos koeficientas 0,23 ($p = 0,412$).

Taiigi Kaufmannas daro išvadą, kad kuo didesnę dalį iš visų socialinėms reikmėms skiriamų lėšų valstybė atiduoda šeimai remti, tuo valstybėje didesnis gimstamumas. Atrodytų, tokia išvada yra labai reikšminga ir galinti padėti didinti gimstamumą, nes atvirkštinis ryšys (kad didelis gimstamumas lemia didesnę socialinėms reikmėms skiriamų pinigų šeimos paramai) negali būti tikėtinas. Vis dėlto pažiūrėjus 2009 m. gimstamumo ir minėtų valstybės išlaidų koreliaciją, tokio ryšio nebepastebima: gimstamumo ir socialinės paramos dalis šeimos paramai yra susiję nereikšmingai, tuo tarpu matyti vidutinio stiprumo koreliacinis ryšys tarp gimstamumo ir socialinių išlaidų šeimai proc. tiesiogiai nuo BVP.

⁴¹ Kaufmann F.-X. Politics and Policies towards the Family in Europe: A Framework and an Inquiry into their Differences and Convergences // Kaufmann F.-X., Kuijsten A. *et al.* Family Life and Family Policies in Europe, Vol. 2. Oxford University Press, 2006, 445 psl.

3 Lentelė. Socialinės paramos dalis šeimos paramai, gimstamumo rodiklis, socialinės išlaidos šeimai ES valstybėse

	Socialinės paramos dalis paramai šeimai 2008 m.	Gimstamumo rodiklis 2009 m.	Gimstamumo rodiklis 2008 m.	Socialinės išlaidos šeimai proc. nuo BVP
Belgija	7,77	1,84	1,86	2,067
Bulgarija	8,69	1,57	1,48	1,23
Čekija	7,97	1,49	1,5	1,451
Danija	13,18	1,84	1,89	3,808
Vokietija	10,56	1,36	1,38	2,816
Estija	12,01	1,62	1,65	1,787
Airija	14,75	2,07	2,1	3,077
Graikija	7,09	1,52	1,51	1,574
Ispanija	6,76	1,4	1,46	1,5
Prancūzija	8,46	2	2,01	2,469
Italija	4,74		1,42	1,255
Kipras	11,38	1,51	1,46	2,058
Latvija	11,16	1,31	1,44	1,382
Lietuva	11,96	1,55	1,47	1,878
Liuksemburgas	19,76	1,59	1,61	3,916
Vengrija	12,75	1,32	1,35	2,84
Malta	6,77	1,44	1,44	1,264
Nyderlandai	6,83	1,79	1,77	1,782
Austrija	10,34	1,39	1,41	2,823
Lenkija	4,02	1,4	1,39	0,732
Portugalija	5,51	1,32	1,37	1,275
Rumunija	10,51	1,38	1,35	1,478
Slovėnija	8,46	1,53	1,52	1,775
Slovakija	9,51	1,41	1,32	1,474
Suomija	11,6	1,86	1,85	2,959
Švedija	10,36	1,94	1,91	2,979
Didžioji Britanija	7,34		1,96	1,668

Gimstamumo (2008 m.) ir socialinės paramos dalies šeimai (2008 m.) koreliacijos koeficientas 0,23 ($p = 0,259$); gimstamumo (2009 m.) ir socialinės paramos dalies šeimai (2008 m.) koreliacijos koeficientas 0,24 ($p = 0,250$); gimstamumo (2009 m.) ir BVP išlaidų šeimai (2008 m.) koreliacijos koeficientas 0,5 ($p < 0,05$). (Duomenų šaltinis: „Eurostat“.)

Atvejų, kai praėjus geram dešimtmečiui pasikeičia ir statistiniai duomenys, yra ir daugiau. Buvo minėta, kad *Klausas Peteris Strohmeieris*, analizuodamas 1990 metų statistinius duomenis, nustatė ryšį tarp vietų ikimokyklinio ugdymo įstaigose ir moterų užimtumo. Tačiau paanalizavus Europos šalių 2008 metų statistiką, tokios išvados niekaip negalima daryti: tarp 25–49 metų amžiaus moterų užimtumo ir vaikų skaičiaus ikimokyklinio ugdymo įstaigose nėra koreliacinio ryšio.

4 lentelė. Vaikų skaičius ikimokyklinio ugdymo įstaigose, moterų užimtumas ir vaikus auginančių moterų užimtumas ES valstybėse

	3–5 metų amžiaus vaikų dalis ikimokyklinio ugdymo įstaigose, proc.	25–49 metų amžiaus moterų užimtumas, proc.	Vaikus iki 15 metų auginančių 25–49 metų amžiaus moterų užimtumas, proc.
Prancūzija	99,9	77,6	64,9
Belgija	99,4	76,4	64,2
Ispanija	98,5	67,7	56,6
Italija	97,4	61,1	50
Malta	93,5	47,7	36
Vokietija	92,7	76,8	63,1
Jungtinė Karalystė	92,7	75,2	61,4
Danija	91,5	79,4	76,5
Švedija	91,1	79,8	82,5
Estija	89	78,8	61,2
Vengrija	87,1	67,7	46,3
Liuksemburgas	85,9	71,4	59
Latvija	80,6	80,1	66,2
Čekija	79,7	73,6	51,7
Portugalija	79,2	77,5	68,2
Austrija	77,6	79,5	66,8
Suomija	74,2	80,8	68,6
Slovakija	73,5	79,5	51,5
Kipras	73,4	78	64,5
Rumunija	72,5	70	56,1
Bulgarija	70,7	78,3	60,2
Nyderlandai	67,1	81,6	74,9
Lietuva	65,5	80,9	65,6
Airija	56,4	70,5	55,5
Lenkija	47,3	73,4	56,6
Graikija	46,6	64	51,9

Vaikų skaičiaus ikimokyklinio ugdymo įstaigose ir bendro moterų užimtumo koreliacijos koeficientas – $-0,1$ ($p = 0,613$), vaikų skaičiaus ikimokyklinio ugdymo įstaigose ir vaikus iki 15 metų auginančių moterų užimtumo koreliacijos koeficientas – $0,06$ ($p = 0,775$). (Duomenų šaltinis: „OECD Family Database“.)

Kaip matyti, tiesioginė lyginamoji užsienio valstybių analizė gali parodyti ryšio tarp atskirų reiškinių buvimą ar nebuvimą, tačiau atsižvelgiant į tai, kad nėra nustatomas priežastingumas tarp šių reiškinių, tokių tyrimų rezultatai nesuteikia reikšmingos informacijos kuriant šeimos politikos priemones. Taip pat ne mažiau svarbu, kad nustatytas koreliacinis ryšys po kelerių metų gali susilpnėti arba visai

pranykti – tai dar kartą patvirtina, kad tiriami reiškiniai paprastai priklauso ir nuo kitų, neįvertintų veiksnių.

3. Tipologiniai tyrimai

Vienas populiariausių ir formuojant viešąją šeimos politiką gana dažnai naudojamas politikos poveikio rezultatui tyrimas yra grindžiamas valstybių sugrupavimu į tipus ir atskirų tipų valstybių naudojamų priemonių ir gaunamo rezultato lyginimu pagal laiko perspektyvą.

Kam reikalingas valstybių skirstymas į tipus? Remiantis teisingai pasirinktais kriterijais, valstybes išskyrus į atskirus tipus, galima matyti, kokį poveikį vienos valstybės naudojamos priemonės turės kitoje valstybėje. Kitaip tariant, jei išskiriame valstybes, kurios savo vertybėmis ir reakcijomis yra panašios, keliuose valstybėse įgyvendinus tam tikrą priemonę ir pastebėjus rezultatą yra tikėtina, kad ir to paties tipo valstybėje nustačius tam tikras priemones bus pastebėtas analogiškas rezultatas. Todėl valstybėms būdingos tradicijos ir vertybės yra svarbios siekiant suprasti demografinio elgesio panašumus ir skirtumus, kad atsižvelgiant į tai būtų galima daryti politinius sprendimus.

Valstybės grupuojamos į tipus pagal įvairius pasirinktus kriterijus. Vienas populiariausių Lietuvoje yra valstybių grupavimas pagal gerovės valstybių tipus, dažniausiai naudojant *G. Esping-Anderseno* sukurtą modelį ir išskiriant:

Liberalųjį tipą – šio tipo valstybėse dominuoja *laissez-faire* principas, kai pirmenybė teikiama rinkai, individai skatinami patys užsitikrinti gerovę dalyvaudami rinkoje, nes rinka, o ne valstybė garantuoja didžiausią gerovės dalį. Šiam tipui priskiriamos JAV, Kanada, Airija ir Didžioji Britanija;⁴²

Konservatyvųjį korporatyvinį tipą, kai teikiama pirmenybė tradicinei šeimai išsaugoti. Tipui būdinga socialinio draudimo schemų įvairovė, skirtingos socialinės padėties asmenys turi teisę į skirtingas paslaugas ir išmokas. Šio tipo valstybėse išmokos yra didesnės nei liberaliojo tipo valstybėse, tačiau mažesnės, nei socialdemokratinio tipo valstybėse. Priskiriamos valstybės: Prancūzija, Vokietija, Italija, Šveicarija ir Suomija;⁴³

Socialdemokratinį tipą, kai valstybė prisiima didelę atsakomybę už savo gyventojų gerovės užtikrinimą, mokamos didelės pašalpos, teikiama daug paslaugų ir tuo pat metu užtikrinama galimybė įsilieti į darbo rinką. Šio tipo valstybės: Austrija, Belgija,

⁴² *Maslauskaitė A.* Lietuvos šeima: tarp rinkos ir politikos. Vilnius, Demokratinės politikos institutas, 2005, p. 52.

⁴³ Ten pat.

Olandija, Švedija ir Norvegija.^{44, 45}

Tačiau gerovės valstybių tipologija išskirsto valstybes pagal bendrą socialinių klausimų sprendimo būdą, nesikoncentruojant ties šeimos politikos klausimais. Be to, *Esping-Anderseno* tipologija sukurta dar 1990 metais, t. y. daugiau nei prieš 20 metų ir valstybių socialinės politikos kryptys bei socialinė realybė nebūtinai yra tokios pat kaip buvo kuriant šį modelį. Kaip pateikiama toliau esančioje lentelėje, vieni daugiausiai tiriamų šeimos politika reguliuojamų reiškinų šiose valstybėse pasiskirstę gana netolygiai.

5 lentelė. Moterų užimtumas, šeimos parama, gimstamumo rodiklis, dalis vaikų, gimusių ne santuokoje, ir ikimokyklinių įstaigų lankymas gerovės valstybės tipuose

Gerovės valstybės tipas	Valstybė	Moterų užimtumas 2009	Parama šeimai (Proc. nuo BVP) 2008	Gimstamumo rodiklis	% gimusiųjų ne santuokoje (2008)	Ikimokyklinių įstaigų lankymas (3–5 m.) 2006
Liberalusis	JAV	63,4			38,5	58,4
	Kanada					56,8
	Airija	57,4	3,08	1,52	32,8	49,4
	Didžioji Britanija	65	1,67	1,96		90,5
Konservatyvusis	Prancūzija	60	2,47	2	52,6	100
	Vokietija	66,2	2,82	1,36	32,1	89,3
	Suomija	67,9	2,96	1,86	40,7	69,9
	Šveicarija	73,6	1,25	1,5	17,1	48
	Italija	46,4	1,26	1,42	17,7	99,4
Socialdemokratinis	Austrija	66,4	2,82	1,39	38,8	74,9
	Belgija	56	2,07	1,84	43,2	99,8
	Olandija	71,5	1,78	1,79	41,2	57,6
	Švedija	70,2	2,98	1,94	54,7	85,6
	Norvegija	74,4	2,75	1,98	55	90,5

Analogiškas nenuoseklumas ryškus ir tiriant vaikų priežiūros atostogų trukmę, motinystės (tėvystės) pašalpų dydžius ir mokėjimo trukmę, vaikų skaičių ikimokyklinės priežiūros įstaigose, išmokų vaikams dydžius ir pan.⁴⁶

⁴⁴ Ten pat.

⁴⁵ *Stankūnienė V., Eidukienė V., Gruževskis B.* ir kt. Paramos šeimai politika. Samprata ir patyrimas. Vilnius, 2001, p. 23–25; šiais tipais remiamasi ir kituose tyrimuose, pvz., žr. *Stankūnienė V., Jasilionienė A., Jančaitytė R.* Šeima, vaikai, šeimos politika. Modernėjimo prieštaros. Vilnius, 2005; *Maslauskaitė A.* Lietuvos šeima: tarp rinkos ir politikos. Vilnius, Demokratinės politikos institutas, 2005, p. 52.

⁴⁶ *Fux B.* Which Models of the Family are Encouraged or Discouraged // Kaufmann F.-X., Kuijsten A. *et al.* Family Life and Family Policies in Europe, Vol. 2. Oxford University Press, 2006, p. 385–388.

Atsižvelgiant į tai, nereikėtų visais atvejais, analizuojant šeimos politikos priemonių veiksmingumą, pasikliauti *Esping-Anderseno* pateikta gerovės valstybės tipologija, mat su šeimos politika susijusiose srityse tam pačiam tipui priklausančių valstybių rodikliai yra labai skirtingi.

Kai kurie sociologai, atlikdami tyrimus, pateikia savo tipologijas remdamiesi savo sukurtais atrankos kriterijais. Pavyzdžiui, *Beatas Fuxas*, įvertinęs tokius rodiklius, kaip išmokos vaikui, šeimoje esant dviem vaikams, vaiko priežiūros atostogų metu mokamos pašalpos dydis, vaiko priežiūros atostogų trukmė, dalis vaikų iki trejų metų, lankančių ikimokyklinės priežiūros įstaigas, dalis vaikų nuo trejų metų iki mokyklinio amžiaus, lankančių ikimokyklinės priežiūros įstaigas, kombinuotąją demodifikaciją,⁴⁷ priklausymas *Esping-Anderseno* sukurto konservatyviojo, socialdemokratinio ir liberaliojo režimo tipui, pritarimas abortui, jei moteris netekėjusi, pritarimas nuomonei, kad šeima yra neatgyvenusi institucija, pritarimas, kad vyrų ir moterų teisės turi būti vienodos, nuolatinis bažnyčios lankymas, postmaterialistų skaičius, tolerancija vienišiams tėvams, katalikų dalis visuomenėje, išskyrė šiuos tipus:

- Etatistinis, kuriam būdingi socialistinio režimo bruožai, didelės išmokos šeimoms ir išplėtotas ikimokyklinių įstaigų vaikams iki trejų metų tinklas bei didelės motinystės išmokos. Apskritai etatistinio tipo valstybėse būdinga stipri centrinė valdžia, kuri šeimos politikos klausimus reguliuoja labai išsamiai ir tam skiria daug lėšų. Etatistinio tipo valstybės remia „diskriminuojamas“ šeimas ir siekia užtikrinti socialinę lygybę. Etatistinio tipo valstybės neretai yra protestantiško tikėjimo, kur sekuliarizacijos ir modernizacijos procesai buvo ankstyvi ir kuriose socialdemokratiškų pažiūrų vyriausybės aiškiai siekė suteikti visiems asmenims lygias galimybes.⁴⁸ Šiam režimui būdingiausi bruožai:
 - ankstyvas moterų įsitraukimas į darbo rinką,
 - atvirumas ir tolerancija skirtingam elgesiui (įskaitant kontracepciją, abortus, skyrybas ir pan.),
 - šeimos struktūrų pliuralizacija,
 - šiose valstybėse gimstamumo rodiklis jautriai ir greitai reaguoja į trumpalaikius ir vidutinės trukmės įvykius,
 - moterų užimtumą apibūdina apversta U kreivė (užimtumo pikas vidutiniame amžiuje),
 - aiški preferencija ekologiškai intervencijai,

⁴⁷ Kombinuotosios demodifikacijos vertė parodo laipsnį, kiek asmenys ar šeimos gali socialiai priimtinaai gyventi nepriklausomai nuo dalyvavimo darbo rinkoje.

⁴⁸ *Fux B.* Which Models of the Family are Encouraged or Discouraged // Kaufmann F.-X., Kuijsten A. *et al.* Family Life and Family Policies in Europe, Vol. 2. Oxford University Press, 2006, p. 372

○ būdingos tėvystės atostogos.

Svarbu pažymėti, kad Rytų Europos valstybėse pastebimi panašūs bruožai, kaip anksčiau išvardytieji, bet esminis skirtumas nuo tradicinių etatistinių valstybių yra tas, kad posovietinėse valstybėse ankstyvą moterų išitraukimą į darbą ir jo nenutraukimą auginant vaikus lemia ne noras realizuoti save, o ekonominė būtinybė. Be to, sovietmečiu buvo plačiai praktikuojami abortai, kontracepcija, tačiau ryšys tarp šeimos ir santuokos šiose valstybėse kur kas glaudesnis nei tradicinėse etatistinėse valstybėse. Dėl šių priežasčių posovietinės valstybės, tarp jų ir Lietuva, nepatenka į statistinių valstybių grupę.

Šioms valstybėms priskirtinos Vokietija, Švedija ir Danija.

- Familiaristinis, kuriam būdingas stipri šeimų savireguliacija. Šeima ir giminė laikoma ne tik gerbiamomis ir įtakingomis institucijomis, bet ir stipriais politiniais veikėjais. Šiose valstybėse šeima turi svarbų vaidmenį sprendžiant konfliktus bei vykdant socialinę integraciją, ir dėl šios priežasties laikoma, kad ji turi būti remiama. Todėl šios valstybės buvo pirmosios, kuriose atsirado išmokos vaikui ir vaikų priežiūros institucijos (grindžiamos ne poreikiu suderinti šeimą ir darbą, bet kilusios iš katalikiškų prieglaudų). Tačiau moterų užimtumo klausimai šiose valstybėse yra sąlyginai neaktualūs, kadangi moterys čia pirmiausia yra vaikų augintojos ir namų prižiūrėtojos. Būdingi bruožai:

○ moterų užimtumą apibūdina \ kreivė (kuo didesnis amžius, tuo mažesnis užimtumas),

○ būdinga geometrinė parama pagal vaikų skaičių,

○ apmokestinamasis vienetas ne asmuo, o šeima (išskyrus Italiją).⁴⁹

Familiaristinis režimas būdingas katalikiškoms valstybėms, atsispindi krikščionių demokratų politinėje kultūroje. Šio tipo valstybės: Airija, Portugalija, Ispanija, Italija, Prancūzija, Belgija, Austrija bei katalikiškosios Vokietijos žemės.

- Individualistinis tipas, kuriam priskirtinos Šveicarija, Nyderlandai, Didžioji Britanija. Šioms valstybėms būdingos *laissez-faire* idėjos. Su šeima susijusios pareigos perkeliamos ant individų pečių. Šeimos politika arba iš viso neegzistuoja, arba yra subsidiari šalia privačios rinkos ir šeimos. Kitaip tariant, šeimos politika vykdoma tik tada, kai konkrečių klausimų negali sureguliuoti individuali šeima ir privati rinka.

Šioms valstybėms būdingi bruožai:

○ šeimos struktūrų poliarizacija (arba santuoka ir vaikai, arba nėra santuokos),

⁴⁹ Fux B. Which Models of the Family are Encouraged or Discouraged // Kaufmann F.-X., Kuijsten A. et al. Family Life and Family Policies in Europe, Vol. 2. Oxford University Press, 2006, p. 373–384.

- dažniau atidedamas gimdymas,
- moterys vėliau įsitraukia į darbo rinką,
- moterų užimtumą apibūdina M kreivė (vidutiniame amžiuje užimtumas sumažėja),
- būdingas šeimos institucionalizavimas,
- neegzistuoja (arba labai trumpos) mokamos vaiko priežiūros atostogos,
- valstybei būdingi žemi mokesčiai (natūralu, nes socialinio draudimo įmokos žymiai mažesnės).⁵⁰

Svarstant Lietuvos šeimos politikos kūrimą, derėtų atsižvelgti į *Beato Fuxo* pastabą, kad skirstymas į tipus yra labai sąlyginis, ir taip skirstyti galima tik tas valstybes, kurios turi ilgalaikes ir pastovias tradicijas bei pasirinktą politikos modelį. Posovietinių valstybių tvarka yra panašiausia į etatistinių valstybių, tačiau tvarkos nusistovėjimo motyvai skiriasi nuo tikrųjų etatistinių valstybių. Todėl kalbėti apie galimą analogišką šeimos politikos poveikį, kaip kitose šio tipo valstybėse, iš esmės neįmanoma.

Apibendrinant, tipologiniai valstybių socialinės paramos šeimai ir demografi- nių rodiklių tyrimai parodo, kokios valstybių grupės turi daugiausia bendro pagal pasirinktus kriterijus. Kuo didesnė grupė kriterijų įvertinama, tuo tiksliau galima sugrupuoti panašių vertybių, pirmenybių ir politinio režimo valstybes. Valstybėms būdingos tradicijos ir vertybės yra svarbios siekiant suprasti demografinio elgesio panašumus ir skirtumus, kad atsižvelgiant į tai būtų galima daryti politinius spren- dimus. Tačiau taip vertinti galima tik ilgas bei stiprias tradicijas ir gana nuoseklią šeimos politiką vykdančias valstybes. Sugrupavus neretai lieka nė vienai grupei nepriskiriamų valstybių, nes jų atskirų rodiklių vertės patenka tai prie vieno, tai prie kito tipo.

ŠEIMOS POLITIKOS RYŠYS SU REZULTATU: ŠEIMŲ PERSPEKTYVA

Atsižvelgdami į ribotą minėtų tyrimų rezultatų patikimumą, nemažai mokslininkų imasi tirti šeimos politikos ir jos poveikio ryšį iš kitos pusės, t. y. analizuoja, kas nulemia tam tikrą asmenų pasirinkimą. Kitaip tariant, šiuo atveju tyrinėjimo objektas – ne pačios priemonės, kurios daro tam tikrą poveikį, bet asmenų apsisprendimo variantai, tyrinėjamos jų priežastys. Ir šiuo atveju, analogiškai kaip ir koncentruojantis į taiko-

⁵⁰ *Fux B.* Which Models of the Family are Encouraged or Discouraged // Kaufmann F.-X., Kuijsten A. *et al.* Family Life and Family Policies in Europe, Vol. 2. Oxford University Press, 2006, p. 374–383.

mų priemonių variantus, lengviausia stebėti gimstamumo (kaip asmenų pasirinkimo gimdyti vaikus) statistiką, mat ji yra aiškiai matoma.

Vienas žymiausių šios krypties atstovų yra amerikiečių mokslininkas *Peteris McDonaldas*.⁵¹ Tiesa, jo pasirinkimas tyrimo objektu laikyti ne pačias priemones, bet asmens pasirinkimo variantus grindžiamas pirmiausia ne minėtųjų tyrimų ribotumu, o mintimi, kad demografinė, gyvenimo formų ir pan. statistika daugiausia priklauso ne nuo politikų valios, o nuo pačių asmenų. Pagrindinės *McDonaldo* plėtojamos teorijos, aiškinančios asmenų apsisprendimą turėti ar neturėti vaikų, yra racionalaus pasirinkimo, rizikos vengimo, postmaterialistinių vertybių teorija ir lyčių lygybės teorija.

Remiantis racionalaus pasirinkimo teorija, rengdamiesi turėti vaikų, žmonės apskaičiuoja, ar būsima nauda viršys išlaidas. Ši nauda ir sąnaudos apima ne tik ekonominius, bet ir psichologinius aspektus. Todėl remiantis šia teorija svarbu, kad auginti vaikus nebūtų brangu, taip pat turi būti atsižvelgiama ir į kitus aspektus. Pavyzdžiui, jo teigimu, nustatyta, kad 29 metų moteris yra labiau linkusi turėti antrą arba trečią vaiką nei 39 metų moteris, jau turinti vieną vaiką.⁵² Tai reiškia, kad gimdyti pirmą vaiką moteris gali ryžtis būdama ir vyresnė, o gimdyti daugiau vaikų gali pasiryžti jaunesnės moterys. Tai ypač svarbu turint omenyje tai, kad statistiškai moterys gimdo pirmą vaiką būdamos vis vyresnio amžiaus. Taip pat svarbu ir „antro vaiko“ barjero peržengimas: neretai asmenų psichologiniam pasitenkinimui pakanka turėti vieną vaiką; kad turėtų antrą, jie turi gauti kur kas daugiau naudos nei turėdami pirmą (kartais tai būna ir psichologiniai veiksniai, pvz. noras turėti pametinukus, skirtingų lyčių vaikus ir pan., bet ekonominis šeimos pagrindas ketinant susilaukti antro vaiko turi būti stabilėsnis nei svarstant apie pirmą gimimą). Vaikų auginimo išlaidas *McDonaldas* skirsto į tiesiogines (tiesioginiai mokesčiai yra papildomos išlaidos, atsiradusios gimus vaikui, atėmus už jo auginimą gaunamas pašalpas ir mokesťines lengvatas), tuo tarpu netiesioginės išlaidos yra negautos pajamos už vaikų auginimą ir priežiūrą. Mokslininkai teigia įrodę,⁵³ kad netiesioginės išlaidos yra svarbesnės už tiesiogines apsisprendžiant turėti pirmą vaiką, tuo tarpu sprendžiant, ar turėti daugiau nei du vaikus, svarbesnės yra tiesioginės išlaidos. Tai yra natūralu, nes šeimoje esant vienam vaikui tėvų kasdieniai įpročiai ir užsiėmimai pasikeičia kur kas stipriau, nei pradėdant auginti du vaikus.

⁵¹ *McDonald P.* The “Toolbox” of Public Policies to Impact on Fertility – a Global View. Paper prepared for the Annual Seminar 2000 of the European Observatory on Family

Matters. Low Fertility, families and Public Policies, Sevilla (Spain), 15–16 September

²⁰⁰⁰. Prieiga per internetą: <<http://adsri.anu.edu.au/pubs/popfutures/sevillemc1.pdf>>.

⁵² Ten pat.

⁵³ Ten pat.

Rizikos vengimo teorija papildo racionalaus pasirinkimo teoriją, tačiau čia akcentuojama tėvų baimė, kad galima nežinoti, kiek iš tikrųjų kainuos auginti vaikus. Remiantis tokia gimstamumo mažėjimo teorija, pirmoji priemonė turėtų būti ilgalaikiai valstybės gimstamumo skatinimo planai, užtikrinantys stabilią sistemą, t. y. kad planuodami turėti vaiką asmenys žinotų, kokių permainų savo gyvenime tikėtis, bei suvoktų, kiek iš tikrųjų kainuos auginti vaikus.

Postmaterialistinių vertybių teorija susijusi su visos visuomenės vertybių pokyčiais. Pagal ją socialinio ir demografinio elgesio pokyčius nulėmė savirealizacijos, individualizmo, asmeninių poreikių tenkinimo, liberalizmo, laisvės nuo valdžios ir religijos vertybių stiprėjimas. Atsižvelgiant į tokius visuomenės vertybių pokyčius, šeimos politika turėtų būti pritaikyta ir suderinta su individualumo ir saviraiškos poreikiais. Jei šeimos politika užkirs asmenims galimybes save realizuoti, šie gali apsispręsti neturėti vaikų.

Remiantis lyčių lygybės teorija, gimstamumo mažėjimą nulėmė moterų emancipacija ir įsidarbinimo galimybės. Tačiau kai kurie tyrimai rodo, kad jei gimstamumo statistikai lygių galimybių idėjos ir turėjo įtakos, ją neutralizavo tinkamai užtikrintos galimybės derinti darbą ir šeimą.⁵⁴

Tačiau racionalaus pasirinkimo ir kitų teorijų kritikai teigia, kad šios teorijos pernelyg sureikšmina pasirenkančiųjų asmenų nepriklausomumą.⁵⁵ Asmenys gyvena visuomenėje ir patiria jos įtaką, todėl teigti, kad sprendimai yra priimami vienodai racionaliai visose visuomenėse, neįmanoma.

ŠEIMOS POLITIKOS RYŠYS SU REZULTATU: VISUOMENĖS DALYVIŲ IR VEIKSNIŲ SCHEMA

Net ir laikantis nuomonės, kad daugiausia įtakos viešosios šeimos politikos rezultatui turi sprendimus priimančias asmenys, visos šeimos politikos priemonės turi būti naudojamos tam, kad paskatintų šeimas atitinkamai pasirinkti. Tačiau grįžtant prie šeimos politikos poveikį iliustruojančio gimstamumo, kaip jau buvo minėta, tiesioginis politikos priemonių ryšys su realia gimstamumo statistika negali būti nustatytas. Dėl šios priežasties gana dažni ir vykdomos politikos ryšio su asmenų apsisprendimu tyrimai į politikus ir šeimas žvelgiant kaip į vidinę visuomenės mechanizmą dalį.

Viešosios politikos mokslo teorijoje egzistuoja įvairūs sprendimų priėmimo ir

⁵⁴ *Künzler J.* Paths towards a Modernization of Gender Relations, Policies, and Family Building // Kaufmann F.-X., Kuijsten A. *et al.* Family Life and Family Policies in Europe, Vol. 2. Oxford University Press, 2006, p. 286.

⁵⁵ *Pinelli A., Joachim Hoffmann-Nowotny H., Fux B.* Fertility and New Types of Households and Family Formation in Europe. Council of Europe Publishing, 2001, p. 24.

politinio proceso modeliai.⁵⁶ Tačiau viešoji šeimos politika yra specifinė viešosios politikos sritis, kurioje egzistuoja didelis atotrūkis tarp priamamų sprendimų (naudojamų priemonių) ir rezultato pasiekimo. Pavyzdžiui, siekiant didinti gimstamumą naudojamos įvairios priemonės (finansinės, socialinės), kurios negali tiesiogiai įgyvendinti siekiamo tikslo – tam pirmiausia reikia ir visuomenės narių apsisprendimo. Dėl šios specifikos bus nagrinėjamos ne bendrosios viešosios politikos mechanizmų schemas, o tik tos, kuriose aiškiai atsispindi šeimos politikos proceso specifika. Antai *Klausas Peteris Strohmeieris* konstruoja politikos poveikio asmenų apsisprendimui modelį, apimantį mikro- ir makrolygmenis.⁵⁷ Nepavykus nustatyti ryšio tarp šeimos politikos ir gimstamumo, jis įtraukia mikrolygmens veiksnius, pirmiausia privataus gyvenimo formas. Mokslininko teigimu, šeimos politika daro įtaką privataus gyvenimo formų pasirinkimui, o šios formos turi įtakos gimstamumo lygiui. Anot jo, šeimos politikos priemonės veikia žmonių elgesį pasirenkant privataus gyvenimo formą. Gimstamumas yra vienas iš statistiškai reikšmingų faktų, parodančių, kaip visuomenės nariai organizuoja savo privatų gyvenimą.

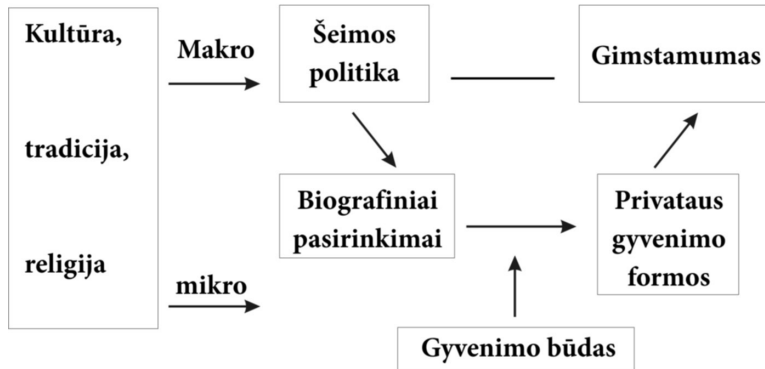
Tačiau statistika neparodo stipraus ryšio tarp vykdomos šeimos politikos ir privataus gyvenimo formos pasirinkimo. Pavyzdžiui, Vokietija ir Airija, iš vienos pusės ir Skandinavijos šalys, iš kitos pusės, vykdo intensyvią ir daugelį sričių apimančią šeimos politiką, tačiau vaikų, gimusių ne santuokoje, skaičius pirmosiose valstybėse yra kur kas mažesnis nei Skandinavijos šalyse.⁵⁸ Todėl turi būti įtraukiamas dar vienas veiksnys, t. y. biografiniai asmenų pasirinkimai.

Biografiniai asmenų pasirinkimai apima įvairiausias veiksmus ir apsisprendimus, tokius, kaip laikas, kai paliekami tėvų namai ir pradama gyventi savarankiškai, mokslo siekimas, įsidarbinimas, emigracija, apsisprendimas užsiimti konkrečia veikla, apsisprendimas turėti ir neturėti vaikų ir t. t. Kiek šeimos politika gali nulemti biografinius pasirinkimus? Tai susiję su pirmiau minėtais pavyzdžiais apie moterų užimtumo sąsajas su vietomis ikimokyklinio ugdymo įstaigose: net ir nustačius ryšį tarp dviejų veiksmų neįmanoma nustatyti jų priežastingumo. Dar vienas aspektas, neaptartas šioje schemeje, yra tai, kad taikomos vienodos politikos priemonės vienoje valstybėje gali būti sėkmingos, o kitoje – ne. Taigi šeimos politika nėra nepriklausoma nuo išorės veiksnių. Todėl šis modelis nėra išbaigtas: trūksta nežinomojo, kas daro poveikį ir formuojamai šeimos politikai, ir biografiniams asmenų pasirinkimams.

⁵⁶ Žr. *Parsons W.* Viešoji politika. Vilnius, Eugrimas, 2001, p. 336, 398, 462, 483 ir kt.

⁵⁷ *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. 340–354.

⁵⁸ Žr. 5 lentelę.



Šioje vietoje *Strohmeieris* daro prielaidą, kad ir šeimos politiką, ir biografinius asmenų pasirinkimus lemia išskirtinis kiekvienos valstybės bruožas, apimantis kultūrą, tradiciją ir religiją, vadinamas „bendra kultūra“. Tai yra socialinio gyvenimo elementai, priimtini visai visuomenei, ir ji šių elementų nekvėstionuoja. Bendra kultūra yra socialinių veiksnių pagrindas. Kultūra, tradicija ir religija veikia dviejuose lygmenyse. Makrolygmenyje tai yra socialinių vertybių sistema, mikrolygmenyje tai orientacinės ribos, į kurias atsižvelgdami asmenys priima sprendimus dėl biografinių pasirinkimų. Remiantis *Strohmeieriu*, šeimos politikos įgyvendinimo makroprocesai ir individualių mikroveikėjų biografiniai pasirinkimai plėtojami nevienodu greičiu. Makroprocesai yra gana lėti, tuo tarpu mikrolygmenyje procesai yra kur kas greitesni. Todėl įmanomi atvejai, kai atsiranda nesuderinamumas tarp vykdomos šeimos politikos ir asmenų lūkesčių, pvz., tai, *Strohmeierio* teigimu, buvo galima pastebėti Vokietijoje, kur šeimos politika nespėjo reaguoti į „aktyvią“ kartą – kaip to pasekmę mokslininkas nurodo sumažėjusį Vokietijos gimstamumo rodiklį.⁵⁹

Be to, anot jo, nėra tiesioginio ryšio tarp biografinių sprendimų ir tam tikros privataus gyvenimo formos, nes daugelis dalykų priklauso nuo sėkmingo savo kasdienio gyvenimo organizavimo. Tik tais atvejais, kai biografiniai pasirinkimai yra sėkmingi, galima kalbėti apie tikslingai pasirinktą privataus gyvenimo formą. Svarbu pažymėti, kad šeimos politika turi įtakos ne tik biografiniams asmenų pasirinkimams, bet ir jų sėkmingam įgyvendinimui (mat suteikia galimybes ir nustato ribojimus).

Apibendrinant šią schemą galima daryti išvadas:

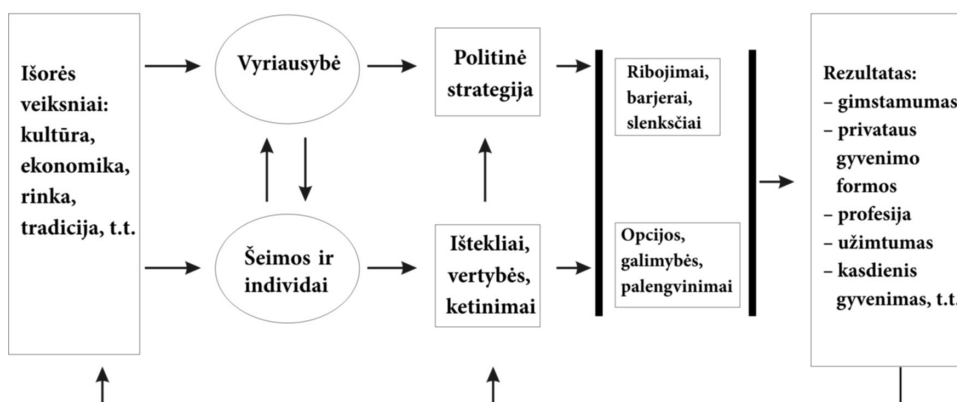
1. Šeimos politika turėtų būti kuriama atsižvelgiant į „bendrą kultūrą“, kurią lemia nusistovėjęsios visuomenės socialinės normos, darančios įtaką individų apsisprendimams, bendra teisinė ir kultūrinė aplinka. Tai yra vienintelis

⁵⁹ *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. 352.*

įmanomas paaiškinimas, nulemiantis skirtingą politikos priemonių poveikį rezultatui.

- Galima teigti, kad politikos priemonėmis galima daryti poveikį asmenų biografiniams pasirinkimams ir jų įgyvendinimo sėkmingumui, nuo kurių priklauso privataus gyvenimo formos ir gimstamumas. Bet kaip matyti iš prieš tai apibūdintų empirinių tyrimų, kokio dydžio poveikis pasirinkimams ir jų įgyvendinimo sėkmingumui, nustatyti sunku.
- Siekiant sėkmingo politikos rezultato, šeimos politikos priemonės turėtų neatsilikti nuo bendros kultūros įtakos mikrolygmenyje.

Beatas Fuxas pateikia kiek kitokią šeimos politikos priemonių ir rezultatų ryšio schemą, kurioje iš esmės atsispindi makro- ir mikrolygmuo:



Pagal šį mokslininką, vyriausybė, formuodama šeimos politiką, remiasi išorės veiksniais bei šeimos ir individų nurodomu poreikiu. Šeimos nariai savo prioritetus dėlioja remdamiesi išorės veiksniais ir vyriausybės sprendimais. Iš schemos matyti, kad rezultatą lemia daugybė veiksnių, o šeimos politikos priemonės, išreikštos kaip ribojimai, barjerai, slenksčiai, arba, atvirkščiai, kaip opcijos, galimybės ar palengvinimai, gali paskatinti priimti tam tikrus sprendimus ar atgrasinti nuo jų.

Individai renka tarp savo preferencijų ir ribotų resursų (biologinių, sociopsichologinių, ekonominių ir sociokultūrinių). Priimdami sprendimą jie gali rinktis iš alternatyvų rinkinio. Šiam procesui įtaką daro socialiniai ribojimai. Kuo didesni ribojimai, barjerai, tuo mažesnė tikimybė, kad asmenys pasirinks tokį variantą, ir atvirkščiai. Sekant logine grandine, kuo daugiau visuomenė gali panaikinti ribojimų, tuo daugiau bus alternatyvų pasirinkti tam tikrą (siekiamą) elgesio variantą. Taigi galima daryti išvadą, kad kuo daugiau asmenys patirs varžymų augindami vaikus (pvz., daugiau kainuos išlaikyti vaiką), tuo mažiau bus norinčių turėti vaikų.⁶⁰ Todėl

⁶⁰ Pinelli A., Joachim Hoffmann-Nowotny H., Fux B. Fertility and New Types of Households and Family Formation in Europe. Council of Europe Publishing, 2001, p. 25.

neatsižvelgiant į kitas alternatyvas, vienas iš būdų skatinti asmenis susilaukti vaikų yra mažinti jų auginimo išlaidas.

Ši schema atspindi svarbius šeimos politikos ir asmenų apsisprendimo ryšio veiksnius:

1. pagrindinis šeimos politikos priemonių ir rezultato ryšio stiprumą lemiantis veiksnys tas pats: išoriniai veiksniai, tokie, kaip kultūra, ekonomika, rinka, tradicija, teisinė sistema, požiūris į valdžią ir lūkesčiai iš jos ir t. t. *Beatas Fuxas* nurodo, kad šie išorės veiksniai yra valstybių skirstymo į tipologijas pagrindas;
2. šie išorės veiksniai yra kintantys – jiems įtaką daro gyvenimo formų, kasdienio gyvenimo momentų, gimstamumo kaita;
3. vyriausybė ir šeimos / individai patiria abipusę įtaką. Dėl to vyriausybė turi išgirsti ir įvertinti individų pageidavimus;
4. politinę strategiją lemia ir vyriausybės pozicija, ir individų ištekliai, vertybės, ketinimai. Tai reiškia, kad politinė strategija turi apimti du pagrindinius elementus: *socialines vertybes* ir *individų poreikius*, bei atsižvelgti į valstybės ekonominę ir kultūrinę situaciją;
5. arčiausiai asmenų apsisprendimo politikos priemonės įgyja ribojimų, barjerų, slenksčių arba opcijų, galimybių, palengvinimų formą. Vienas elgesio variantas gali būti skatinamas, kitas – ribojamas. Kuo daugiau suteikiama galimybių, tuo didesnė tikimybė, kad bus pasiektas laukiamas rezultatas, ir atvirkščiai, kuo daugiau ribojimų, tuo tikimybė gauti laukiamą rezultatą yra mažesnė. Tačiau norint sužinoti, ar priemonė pradėjo riboti, ar skatinti, būtina išgirsti adresatų vertinimą.

Gilinantį į politikos poveikio galimybes yra svarbių detalių, kurių nematyti iš pirmiau pateiktų schemų. Pavyzdžiui, svarbu atkreipti dėmesį į tai, kokiems asmenų sprendimams yra daromas poveikis. Kartais asmenis reikia tik paskatinti, padrąsinti padaryti sprendimą, o kartais reikia esminio gyvenimo pertvarkymo sprendimo. Kitaip tariant, sprendimai gali būti „oportunistiniai“, t. y. asmenys jau seniai apsisprendę, tačiau tik laukia tinkamos progos, antra – sprendimai gali būti priimami pakeitus savo įsitikinimus. Viešosios politikos priemonės gali būti tiesiogiai orientuotos konkrečiai siekiant paskatinti veikti asmenis, jau priėmusius nekonkretų sprendimą, arba orientuotos siekti iš esmės pakeisti asmenų pasirinkimą.

Siekiant staigių tam tikros statistikos pakitimų patogiausia skatinti apsisprendusių asmenų veiksmus. Pavyzdžiui, XX a. 9-ojo dešimtmečio pabaigoje reformuojant Švedijos nacionalinę našlių pensijos schemą, buvo numatyta panaikinti teisę moterims gauti našlių pensijas. Tačiau buvo padaryta išimtis iki 1944 metų gimusioms moterims, kurioms ateityje galėjo būti taikytinos ankstesnės nuostatos (leidžiančios gauti našlių pensijas), su sąlyga, jei jos iki 1989 m. pabaigos bus sudariusios santuoką.

Toks reikalavimas paskatino iki tol nesusituokusias poras skubiai tuoktis, ir vien 1989 m. gruodžio mėn. Švedijoje buvo sudaryta 64 tūkst. santuokų, kai paprastai gruodžio mėn. registruojama maždaug 2,5–3 tūkst. santuokų.⁶¹ Tačiau tokia yra oportunistinė reakcija tų asmenų, kurie jau yra apsisprendę „kada nors ateityje“ sudaryti santuoką. Bet jei norima daryti poveikį biografiniams iš esmės nepakeičiamams individų pasirinkimams, tokiems, kaip turėti vaiką arba vaikų, sudaryti santuokas (ne nustatant terminą iki kada tai galima padaryti, bet apskritai padidinti santuokų skaičių ateityje), tokia politika turi būti patikima, ilgalaikė ir nuosekli. Todėl *Strohmeieris* siūlo daryti skirtumą tarp dviejų sociopolitinių veiksmų rūšių. Pirmą rūšį – tai *trumpalaikiai politiniai sprendimai*, sukuriantys trumpalaikes galimybes ar ribojimus. Vienu tokių sprendimų pavyzdžių galėtų būti minėtasis Švedijos atvejis, kai buvo siekiama greitos asmenų reakcijos. Antra rūšis – tai *ilgalaikiai politiniai sprendimai*, orientuoti į ilgalaikį šeimos politikos veikimą. Biografiniai pasirinkimai su ilgalaikėmis pasekmėmis, tokie, kaip apsisprendimas susituokti ar turėti vaikų, yra neoportunistiniai sprendimai, jie daromi suvokus, kad padėtis negrįžtama, tokie veiksmai sukelia ilgalaikes pasekmes ir turi poveikį iš esmės visoms kasdienio gyvenimo sritims. Taigi, jeigu priimamas toks esminis sprendimas, trumpalaikės galimybės ar ribojimai jam nedaro esminės įtakos. Pavyzdžiui, jeigu asmenys yra apsisprendę kada nors turėti vaikų, išmokų padidinimas gali paskatinti sprendimą priimti greičiau. Tačiau tai svarbu tik tiems asmenims, kurie jau yra apsisprendę turėti vaikų. Tuo tarpu ilgalaikiai politiniai sprendimai sukuria tokias sąlygas, kurias asmenys suvokia kaip nekintančias, kaip ribas, kurios egzistuoja visą laiką ir į kurias reikia atsižvelgti priimant biografinius sprendimus. Asmenys, priimdami šiais ilgalaikiais politiniais sprendimais sukurtą situaciją kaip nekeičiamą realybę, planuoja savo elgesį. Tačiau jeigu 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 atidėti. Pvz., tokia buvo gyventojų reakcija po Vokietijų sujungimo, kai buvusioje Rytų Vokietijos dalyje pradėjo galioti vakarietiška politinė sistema. Nuo 1990 m. spalio mėn. šioje dalyje stipriai krito gimstamumo rodiklis. Be gimstamumo rodiklio, krito ir santuokų bei ištuokų skaičius, tai rodo tam tikrą biografinį moratoriumą socialinės, ekonominės ir politinės pertvarkos metu.⁶²

Minėtos teorijos ir politikos priemonių ryšio su adresatų priimamais spren-

⁶¹ *Kuijsten A.* Variation and Change in the Forms of Private Life // Kaufmann F.-X., Kuijsten A. *et al.* Family Life and Family Policies in Europe, Vol. 2. Oxford University Press, 2006, p. 25–26.

⁶² *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.

mais schemas parodo tik logiškai paaiškinamą galimą poveikio schemą. Tačiau dėl kintamųjų skaičiaus empirinių tyrimų šioje srityje atlikti iš esmės neįmanoma. Galima tirti atskiras schemas jungtis, tačiau tai iš esmės būtų tokie patys tyrimai, kaip anksčiau apibūdinti bandymai gretinti kelis reiškinius. Todėl galima teigti, kad patikimų tyrimų, kokių konkrečių šeimos politikos priemonių reikia imtis norint pasiekti tam tikrą rezultatą, nėra. Tačiau ir tokia išvada suteikia nemažai praktinės naudos: ji bent jau leidžia teigti, kad šeimos politikos kūrimas (kuriuo siekiama pakeisti asmenų apsisprendimą) negali būti grindžiamas lyginamaisiais ir tiesioginio ryšio tyrimais. Antra vertus, atlikta atskirų priemonių naudojimo ryšio su gaunamu rezultatu tyrimų analizė bei šeimos politikos priemonių ir rezultato grandinės mikro- ir makrolygmenyje analizė leidžia nustatyti tam tikras gaires, kurios galėtų būti naudingos siekiant šeimos politikos rezultato.

IŠVADOS

1. Ištyrus užsienio valstybių patirtį matyti, kad eksplicitinė šeimos politika nėra pranašesnė už implicitinę, rezultato nelemia ir naudojamų priemonių apimtis.

2. Turėdamos analogiškus šeimos politikos tikslus valstybės renkasi skirtingas priemones, tai lemia skirtingi priemonių pasirinkimo motyvai. Dalis jų atspindi visuomenės ar valstybės politikų vertybių ir pirmenybių įtaką, kuri nėra tiesiogiai susijusi su šeimos politika. Kaip parodė analizė, šie motyvai susiję ir su visuomenės elgesio pasirinkimus lemiančiais veiksniais – tiek politikų, tiek individualių asmenų sprendimams įtakos turi išorės veiksniai, kuriuos galima apibendrintai pavadinti „bendra kultūra“.

3. Tyrimuose, analizuojančiuose, kokį poveikį tam tikros šeimos politikos priemonės gali turėti siekiamam rezultatui, tiriama, kiek koreliuoja valstybėse naudojamos priemonės ir rezultatas (pvz. išmokos auginantiems vaikus ir gimstamumas) arba susiję reiškiniai ir siekiamas rezultatas (pvz., moterų užimtumas ir gimstamumas). Tokie tyrimai jei ir parodo koreliacinį ryšį, tačiau neparodo priežastingumo. Daugelis tokių tyrimų atspindi laikiną dėsningumą ir po kelerių metų gali būti paneigti.

4. Šeimos politikos tyrimuose dažnai naudojamas tipologinis tyrimas – remiantis teisingai pasirinktais kriterijais, valstybes išskyrus į atskirus tipus, galima matyti, kokį poveikį vienos valstybės naudojamos priemonės turės kitoje valstybėje. Tačiau tai tik teorinė prielaida, mat nors valstybės savo elgesiu ir pagrindiniais parametrais yra panašios, praktiškai jos reaguoja skirtingai ir jų parametrų statistinė dinamika yra skirtinga, antra vertus, ne visos valstybės yra „ryškiai“ tipiškios, daug jų tenkina įvairius kriterijus ir negali būti priskirtos prie konkretaus tipo.

5. Atliekant tipologinius tyrimus, kad valstybes būtų galima tiksliai suskirstyti į tipus, reikia įvertinti kuo daugiau ir kuo tiksliau susijusių kriterijų. Lietuvos mokslininkai dažnai remiasi *Esping-Anderseno* pateikta gerovės valstybių klasifikacija, tačiau

analizuojant šeimos politikos priemonių veiksmingumą nereikėtų pasikliauti pateikta gerovės valstybės tipologija, nes su šeimos politika susijusiose srityse (gimstamumas, moterų užimtumas, vaikų skaičius ne santuokoje, paramos šeimoms dalis nuo BVP) tam pačiam tipui priklausančių valstybių rodikliai yra labai skirtingi.

7. Nors pateikti aiškaus atsakymo, nuo ko ir kiek priklauso šeimos politikos priemonių ir rezultato ryšys, atsižvelgiant į šios studijos apimtį, yra neįmanoma, remiantis tuo, kas išanalizuota, galima pateikti gaires, kurios turėtų būti naudingos siekiant užsibrėžtų šeimos politikos tikslų:

a) siekiant ilgalaikių tikslų naudojamos šeimos politikos priemonės turi būti **stabilios ir nekintančios**, t.y. padarius negrįžtamą biografinį pasirinkimą rizika, kad socioekonominė situacija pasikeis, būtų minimali;

b) tiek ilgalaikės, tiek trumpalaikės šeimos politikos priemonės turi **kuo daugiau padėti ir suteikti pasirinkimo laisvę** skatinant pasirinkti valstybei naudingus elgesio modelius;

c) politikos priemonės turi būti kuriamos remiantis **lygiateisiškumo principu**, atsižvelgiant į realybėje esančią gyvenimo formų ir socialinės padėties diferenciaciją; diskriminacinės nuostatos skaido visuomenę, kartu skatina nepasitikėjimą teisine politika;

d) šeimos politika galėtų būti **nukreipta į smulkesnes tikslines grupes**. Pavyzdžiui, šeimų motyvai auginti pirmą vaiką ir antrą, trečią ir kt. vaikus yra skirtingi, todėl norint skatinti auginti daugiau vaikų reikia į tai atsižvelgti;

e) taikomos priemonės turi būti stabilios, bet ir sugebėti **reaguoti į visuomenės poreikius** (pvz., darbo rinkoje);

f) šeimos politikos priemonės turi būti **suderinamos su socialinėmis vertybėmis ir šeimos poreikiais**. Kitaip tariant, politikai, priimdami tam tikras priemones, turi atsižvelgti į esamą situaciją, tikslinių grupių lūkesčius ir įsiklausyti į visuomenės nuomonę;

g) priemonės turi būti bent teoriškai **efektyvios**, ne tik veiksmingos (prieš įgyvendinant turi būti išsamiai įvertinamos jos veikimo sąnaudos);

h) vertinant asmenų pasirinkimą elgtis tam tikru būdu reikia **įvertinti jų gaunamų galimybių naudą**: net ir esant stipriai kultūros ir tradicijos įtakai, asmenys linkę pasirinkti kuo didesnę naudą teikiančią elgesio variantą iš prieinamų;

i) priemonių **grindimas tiesiogine priemonės poveikio rezultatui analize turėtų būti ypač argumentuotas**, nes daugelis šios srities tyrimų yra paneigiami;

j) priemonių **grindimas tipologine analize turėtų būti paremtas kuo išsamesnių susijusių kriterijų pasirinkimu**;

k) 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.

LITERATŪRA

I. Mokslinės publikacijos

1. *Aguirre M. S.* Marriage and the Family in Economic Theory and Policy // *Ave Maria Law Review*, Vol. 4, 2006.
2. *Broberg G.* ir *Roll-Hansen N. et al.* *Eugenics and the Welfare State*. Michigan State University Press, East Lansing, Michigan, 2005.
3. *Dowd Nancy E.* *Envisioning Work and Family: A Critical Perspective on International Models* // *Harvard Journal on Legislation* Vol. 26, 1989, p. 116–119.
4. *Fux B.* Which Models of the Family are Encouraged or Discouraged // Kaufmann, F.-X., Kuijsten A. *et al.* *Family Life and Family Policies in Europe*, Vol. 2. Oxford University Press, 2006.
5. *Kammerman S. B., Kahn A. J.* *Family Change and Family Policies in Great Britain, Canada, New Zeland and the United States*, Clarendon Press, Oxford, 1997.
6. *Kaufmann F.-X.* Politics and Policies towards the Family in Europe: A Framework and an Inquiry into their Differences and Convergences // Kaufmann F.-X., Kuijsten A. *et al.* *Family Life and Family Policies in Europe*, Vol. 2. Oxford University Press, 2006.
7. *Kavoliūnaitė-Ragauskienė E.* Socialinės garantijos šeimai kaip socialinės politikos šeimos srityje įgyvendinimo teisinės priemonės // *Teisės problemos*, 2010, Nr. 4(70).
8. *Keilman N.* *Demographic and Social Implications of Low Fertility for Family Structures in Europe*. Council of Europe, 2003.
9. *Kuijsten A.* Variation and Change in the Forms of Private Life // Kaufmann F.-X., Kuijsten A. *et al.* *Family Life and Family Policies in Europe*, Vol. 2. Oxford University Press, 2006.
10. *Künzler J.* Paths Towards a Modernization of Gender Relations, Policies, and Family Building. *Kaufmann F.-X.* Politics and Policies towards the Family in Europe: A Framework and an Inquiry into their Differences and Convergences // Kaufmann F.-X., Kuijsten A. *et al.* *Family Life and Family Policies in Europe*, Vol. 2. Oxford University Press, 2006.
11. *Maslauskaitė A.* *Lietuvos šeima: tarp rinkos ir politikos*. Vilnius, Demokratinės politikos institutas, 2005.
12. *McDonald P.* The “Toolbox” of Public Policies to Impact on Fertility – a Global View. Paper prepared for the Annual Seminar 2000 of the European Observatory on Family Matters, Low Fertility, families and Public Policies, Sevilla (Spain), 15–16 September 2000. Prieiga per internetą: <<http://adsri.anu.edu.au/pubs/popfutures/sevillemcd1.pdf>>.

13. *Parsons W.* Viešoji politika. Vilnius, Eugrimas, 2001.
14. *Pinelli A., Joachim Hoffmann-Nowotny H., Fux B.* Fertility and New Types of Households and Family Formation in Europe. Council of Europe Publishing, 2001
15. *Popenoe D.* Disturbing the Nest. Family Change and Decline in Modern Societies. Transaction Publishers, New Brunswick, New Jersey, 2009.
16. *Revillard A.* Work/Family Policy in France: From State Familiarism to State Feminism // *International Journal of Law, Policy and Family* 20 (2006).
17. *Stankūnienė V., Eidukienė V., Gruževskis B.* ir kt. Paramos šeimai politika. Samprata ir patyrimas. Vilnius, 2001.
18. *Stankūnienė V., Jasilionienė A., Jančaitytė R.* Šeima, vaikai, šeimos politika. Modernėjimo prieštaros. Vilnius, 2005.
19. *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.
20. *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.
21. *Zimmerman S. L.* Family Policies and Family Well-being: The role of Political Culture. Sage, Newbury Park, 1992.

II. Teisės aktai

22. Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas „Dėl valstybinės šeimos koncepcijos patvirtinimo“, *Žin.*, 2008, Nr. 69-2624.

III Kiti šaltiniai

23. UAB „BGI Consulting“ atliktas tyrimas: „Moterų ir vyrų teisių, pareigų, galimybių šeimoje ir darbe suderinamumas: sociokultūrinė analizė“.
24. *Wikipedia* informacija. Prieiga per internetą: <www.wikipedia.com>.

Eglė KAVOLIŪNAITĖ-RAGAUSKIENĖ

Law Institute

TANGIBILITY OF PUBLIC FAMILY POLICY: POSSIBILITIES TO ESTABLISH COHERENCE BETWEEN POLICY MEASURES AND OUTCOMES

Summary

Every country has its own family policy aims and wide scope of measures to choose from for the implementation thereof. Naturally it is or should be expected to make choices which lead to the greatest fulfilment of the envisaged result. However, the experience of different countries shows that countries which chose similar measures for the achievement of the same goals receive different outcomes. This allows raising a question: what are the most important determinants for the success of the family policy? How to know what measures must be chosen for the achievement of the set goals?

The article consists of two major parts. The first part describes aims, separate measures, system of measures and the possible complexes of measures in the disposition of a country. In other words, this part determines the possible variations for the choice of public family policy measures in any country as a background for analysis of possibilities to determine the coherence between family policy measures and family policy outcomes. The second part analyses the researches establishing the coherence between the family policy measures and the outcomes thereof. First of all, a simple impact model from the outlook of a policy maker is analysed, i.e. the way from the variety of possible public family policy measures to the selection of particular measures (analysing the motives for the selection of particular measures) and from the selection of particular measures to the attainment of particular outcomes (seeking to evaluate the possible effect of external factors). Later on, the part describes the family policy result from the outlook of persons who display the outcomes of family policies, i.e. receivers of particular policy measures. In such case, the reference point is a person, who takes the particular decision which is the aim of policy makers. The whole family policy is taken as stimulation for the making of such decision. Finally, this part analyses a closed system, where both policy makers and subjects to whom family policy is directed are treated as an integral part of a system, interdependent with other factors within the system. In this situation, neither policy makers nor families or family members are regarded as independent actors.

The findings of the article provide recommendations for public policy makers in the procedure of formulation of family policy measures.

Straipsnis redakcijai įteiktas 2011 m. rugsėjo 21 d.