

Eglė KAVOLIŪNAITĖ-RAGAUSKIENĖ

Lietuvos teisės instituto Teisinės sistemos

tyrimo skyriaus tyrėja

Ankštoji g. 1A, LT-01109 Vilnius

Tel.: (8 5) 210 16 68

Faks.: (8 5) 249 75 91

El. p. egle@teise.org

TEISINIŲ, EKONOMINIŲ IR SOCIALINIŲ PRIEMONIŲ REIŠMĖS SIEKIANT DIDINTI GIMSTAMUMĄ ĮVERTINIMO GALIMYBĖS IR RIBOJIMAI¹

Straipsnyje tiriama, ar įmanoma įvertinti valstybės naudojamų teisinių, ekonominių ir socialinių priemonių, kuriomis siekiama didinti gimstamumą, reikšmingumą. Tam pirmiausia atrenkami mokslinėje literatūroje šeimos politikos priemonių ir rezultato sąsajas apibūdinantys modeliai, pagal juos išskiriami priemonių reikšmingumo kriterijai ir pateikiami valstybės naudojamų teisinių, ekonominių ir socialinių reikšmingumo įvertinimo galimybių tyrimo rezultatai.

1. ĮVADAS

Šiame straipsnyje siekiama pateikti atsakymą į klausimą, ar remiantis statistiniais duomenimis ir atliekant antrinę duomenų analizę įmanoma įvertinti teisinių, ekonominių ir socialinių priemonių reikšmingumą siekiant šeimų stabilumo ir plėtros. Neabejojama, kad apskritai priemonių reikšmingumą teoriškai įvertinti įmanoma, tačiau reikšmingumo įvertinimas yra susijęs su laiko perspektyva, o tai jau kelia nemažai sunkumų. Pirma, dalis empirinių tyrimų turi būti atlikta praeityje (pvz., norint nustatyti gyventojų nuomonės kaitą, reikia žinoti, kokia nuomonė vyravo prieš tam tikrą laiką, o šiuo metu jei ir būtų įmanoma atlikti išsamius empirinius tyrimus, gyventojai gali neadekvačiai vertinti savo nuomonę, buvusią prieš keletą metų). Kita svarbi reikšmingumo įvertinimo prielaida – priemonės turi būti stabilios arba tyrėjas turi turėti galimybę kuo išsamiau ištirti šalutinių veiksnių įtakos kaitą kintant

¹ Tyrimą finansuoja Lietuvos mokslo taryba (sutarties Nr. SIN-10/2012). Tyrimas įgyvendinamas autoriams bendradarbiaujant su Lietuvos teisės institutu ir Vilniaus universitetu.

priemonėms. Atsižvelgiant į tai, šiame straipsnyje aprašomo tyrimo uždavinys buvo įvertinti, ar, remiantis egzistuojančiais sugeneruotais pirminiais duomenimis, įmanoma daryti išvadas apie priemonių reikšmingumą.

Šeimos politikos priemonės tyrinėjamos įvairiais aspektais ir įvairiuose kontekstuose, tad mokslinėje literatūroje, analizuojančioje paramos šeimoms santykius, pateikiama nemažai valstybės instrumentų arba priemonių klasifikacijų. Pavyzdžiui, pagal intervencijų sritis išskiriamos šios šeimų padėtį lengvinančios intervencijos²: finansinės intervencijos (periodinės išmokos, vienkartinės išmokos gimus vaikui, paskolos, mokesčių lengvatos, kreditai, nuolaidos, nemokamos ar remiamos paslaugos ar prekės vaikams, subsidijos apgyvendinimui); 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); plataus pobūdžio socialinės intervencijos, remiančios vaikus ir tėvystę (įdarbinimo iniciatyvos, draugiška vaikams aplinka, lyčių lygybė, šeimos kūrimo palaikymas, pozityvaus visuomenės požiūrio į vaikus ir tėvystę formavimas).³ Šalia „horizontalaus“ priemonių skirstymo, t. y. skirstymo pagal sritis, kuriose naudojamos priemonės, egzistuoja ir „vertikali“ (t. y. pagal taikymo lygmenį) priemonių klasifikacija. Remdamasis tokiu skirstymu, F.-X. Kaufmannas išskiria statuso, ekonomines, ekologines ir asmenines valstybės intervencijas.⁴

Šiame straipsnyje valstybės priemonės siekiant didinti gimstamumą suskirstytos į teises, ekonomines ir socialines. Atsižvelgiant į tai, kad teleologiniu požiūriu bet kokios priemonės gali būti tiek socialinės (skirtos tam tikroms visuomenės dalims), tiek ir teisinės (t. y. įtvirtintos teisės aktuose), šis išskyrimas reikalauja išsamesnio paaiškinimo. Nustatant priemonių klasifikaciją vienas svarbiausių prioritetų buvo klasifikacijos glaustumas ir galimybė apjungti kuo daugiau individualių priemonių. Teisinėmis priemonėmis laikomos bendriausio pobūdžio teisinį statusą, pagrindines

² *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 [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <<http://adsri.anu.edu.au/pubs/popfutures/sevillemcd1.pdf>>.

³ Panašią šeimos politikos priemonių klasifikaciją (atostogų, skirtų vaiko gimdymui ir priežiūrai, schemas, vaikų priežiūros paslaugos bei lanksčios užimtumo formos) numato ir Lietuvos mokslininkė Raminta Jančaitytė savo disertacijoje. Žr. *Jančaitytė R.* Šeimos politikos formavimas Lietuvoje. Daktaro disertacija, Mykolo Romerio universitetas, 2011 [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <http://vddb.laba.lt/fedora/get/LT-eLABa-0001:E.02~2011~D_20110704_125143-91271/DS.005.0.01.ETD>.

⁴ *Kaufman 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.

žmogaus teises įtvirtinančios priemonės (priemonės, kuriomis užtikrinama asmenų lygybė, trečiųjų asmenų pareigos šeimos narių atžvilgiu ir t. t.), kurių neįmanoma pagrįstai įvertinti pinigine verte. Ekonominės priemonės – priemonės, kurios tiesiogiai išreikštos ekonomine verte – t. y. įvairios pašalpos, išmokos, lengvatos bei kompensacijos. Galiausiai socialinėmis laikomos kitos paramos priemonės, kurios nėra tiesiogiai išreikštos ekonomine verte, tokios kaip darbo ir šeimos derinimo priemonės, vaikų priežiūros priemonės ir t. t. Šiame straipsnyje tokia priemonių klasifikacija padeda suskirstyti priemones į didžiausias grupes siekiant aiškumo preliminariai vertinant atskirų priemonių grupių reikšmingumo gimstamumo reiškiniai ištyrimo galimybes.

Tyrimė „Teisinės, ekonominės ir socialinės priemonės siekiant šeimų stabilumo ir plėtros“⁵ ketinama įvertinti teisinių, ekonominių ir socialinių priemonių reikšmę siekiant šeimų stabilumo ir plėtros. Gimstamumas, kuris tyrime įvardytas kaip vienas iš šeimų stabilumo ir plėtros rodiklių, pasirinktas bandymui patikrinti, ar įmanoma pagal egzistuojančius duomenis įvertinti priemonių reikšmingumą.

Gimstamumo didinimas – vienas pagrindinių modernios valstybės socialinių uždavinių. Pastaraisiais metais iš visų ES valstybių tik dviejose – Prancūzijoje ir Airijoje – suminis gimstamumo rodiklis buvo didesnis nei 2^{6,7}, o ES vidurkis svyravo apie 1,6 (2012 metais – 1,58). Turint omenyje tai, kad, norint užtikrinti valstybės gyventojų reprodukciją ir sumažinti visuomenės senėjimo tempą, suminis gimstamumo rodiklis turėtų svyruoti apie 2,1 (t. y. moteris per savo gyvenimą turėtų pagimdyti vidutiniškai 2,1 vaiko), gimstamumo didinimas yra vienas svarbiausių Europos valstybių uždavinių.

Gimstamumo didinimo, kaip ir kitų siekinių, susijusių su šeimų stabilumu ir plėtra, rezultatas gali būti pasiekiamas ne tiesioginiais valstybės naudojamais instrumentais, o tik tikslinių visuomenės grupių (šiuo atveju – reprodukcinio amžiaus šeimų) valia. Valstybės instrumentai, arba kitaip – priemonės, yra jungiamoji

⁵ Teisės instituto ir Vilniaus universiteto atliekamas tyrimas (2012–2013), finansuojamas Lietuvos mokslo tarybos (sutarties Nr. SIN-10/2012).

⁶ Suminis gimstamumo rodiklis apibrėžia vidutinių gyvų gimusių vaikų skaičių, kuriuos moteris pagimdytų per visą savo reproduktyvų gyvenimo laikotarpį (15–49 metų amžiaus), jeigu ji sulauktų 50 metų ir kiekvienoje amžiaus grupėje išliktų duotų metų gimstamumo rodiklis. Palankiausia demografinė padėtis yra tada, kai suminis gimstamumo rodiklis bent jau užtikrina paprastą šalies gyventojų reprodukciją ir svyruoja apie 2,1 – tai reiškia, kad kiekviena moteris turėtų pagimdyti mažiausiai 2 kūdikius. (Informacija iš Statistikos departamento interneto svetainės [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <[⁷ Remiantis informacija iš „Eurostat“ duomenų bazės \[interaktyvus\]. Prieiga per internetą: <<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>>.](https://www.google.lt/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&sqi=2&ved=0CDQQFjAB&url=http%3A%2F%2Fdb1.stat.gov.lt%2Fstatbank%2FselectVarVal%2Fdefine.asp%3FMainTable%3DM3010508%26PlanGuage%3D0%26PXSIId%3D3213%26ST%3DST&ei=wzQrUbOeMYOatAa-iIHIDg&usg=AFQjCNG5gjqpIEP2atwLO90XTeSpiRj8FA&sig2=EFFnc4kpJKGHsXghfYaJeg&bvm=bv.42768644,d.Yms>.</p></div><div data-bbox=)

grandis ne tarp socialinio valstybės uždavinio didinti gimstamumą ir faktinio šalies gimstamumo pasiekimo, o tik tarp minėto valstybės uždavinio ir valstybės pasirinktų naudoti priemonių adresatų. Dėl šios priežasties valstybė turi daryti tokią poveikį, kuris paskatintų gyventojus susilaukti vaikų. Taigi valstybės įtaka turi būti nukreipta į tikslinių grupių skatinimą pasirinkti valstybei naudingą elgesio variantą, šiuo atveju – susilaukti vaikų ir juos auginti. Atsižvelgiant į tai, pagrindinis straipsnio uždavinys yra ištirti, kokios galimybės įvertinti priemonių poveikį tikslinėms grupėms, į kurias nukreiptos valstybės naudojamos priemonės.

Straipsnį sudaro trys dalys. Pirmojoje apibūdinamos teisinių, ekonominių ir socialinių priemonių reikšmės gimstamumui teorinės įvertinimo prielaidos, t. y. analizuojama teisinių, ekonominių ir socialinių priemonių reikšmės samprata, apžvelgiami mokslo darbuose naudojami reikšmingumo tyrimo modeliai ir apibūdinami pagal šiuos modelius išskirti reikšmingumo kriterijai. Antrojoje dalyje pateikiama teisinių, ekonominių ir socialinių priemonių reikšmės įvertinimo metodologija ir ribojimai, trečiojoje – apibendrinamas valstybės naudojamų teisinių, ekonominių ir socialinių priemonių reikšmingumo gimstamumui nustatymo bandomasis tyrimas, t. y. tyrimas, kuriuo įvertinama, ar yra pakankamai sugeneruotų duomenų, kad būtų įmanoma atlikti išsamų teisinių, ekonominių ir socialinių priemonių reikšmingumo gimstamumui nustatymo tyrimą.

2. TEISINIŲ, EKONOMINIŲ IR SOCIALINIŲ PRIEMONIŲ REIKŠMĖS GIMSTAMUMUI TEORINĖS ĮVERTINIMO PRIELAIDOS

2.1. Teisinių, ekonominių ir socialinių priemonių reikšmės samprata

Šiame straipsnyje valstybės naudojamų šeimos politikos priemonių reikšmingumas suprantamas kaip jų svarbumas rezultato atžvilgiu. Tačiau pabrėžtina ir tai, kad valstybės pasirinktų priemonių *svarbumas* kontroliuojant gimstamumą gali būti suvokiamas įvairiai remiantis skirtingomis viešosios politikos teorijomis.

Egzistuoja įvairių ir prieštaringų teorijų apie šeimos, kaip viešosios politikos, formavimą ir atitinkamai tikslų ir priemonių formulavimą. Bene daugiausia mokslinių diskusijų yra sukėlusios prieštaros gretinant H. A. Simono racionalaus sprendimų priėmimo teoriją⁸ su Ch. E. Lindblomo inkrementinio politikos formavimo modeliu⁹: remiantis inkrementiniu modeliu sprendimai priimami kaip

⁸ Žr. *Simon H.* Administracinė elgsena. Vilnius: Knygiai, 2003.

⁹ Žr. *Lindblom Ch. E., Woodhouse E. J.* Politikos formavimo procesas. Vilnius: Algarvė, 1999.

tarpusavio sutarimo paieškos rezultatas ir dėl to politika formuojama kompromiso būdu neužsibrėžiant ilgalaikių tikslų, o pagal racionalųjį modelį politikos sprendimai priimami kaip tiesiogiai orientuoti į siekiamą tikslą. Todėl, remiantis inkrementinio šeimos politikos priemonių pasirinkimo modeliu, reikšmingomis būtų laikomos priemonės, kurios užtikrina politikos proceso dalyvių (skirtingos ideologijos politikų, interesų grupių ir t. t.) interesų suderinamumą (t. y. sprendimas tenkina kuo didesnę politikos proceso dalyvių skaičių) akcentuojant priimamų sprendimų tvirtumą. O remiantis racionaliojo sprendimų priėmimo modeliu reikšmingais sprendimais pasirinkti vienokias ar kitokias priemones laikomi tie sprendimai, kuriais pavyksta realizuoti išsikeltus tikslus.

Atsižvelgiant į tai, kad straipsnyje analizuojamas priemonių poveikis gimstamumo rezultatui, o ne sprendimų, susijusių su gimstamumo skatinimu, tvirtumas, darbe remiamasi racionaliojo politikos formavimo teorine prieiga, pagal kurią valstybės naudojamos priemonės laikomos reikšmingomis, kai jos daro ar turi potencialo daryti tiesioginę įtaką siekiamam rezultatui. Šiame kontekste svarbu paminėti *reikšmingumo* ir *veiksmingumo* sąsajas. Straipsnyje vartojamais terminais veiksmingumas apibūdina realiai daromą poveikį, o reikšmingumas apima šį poveikį, bet taip pat reiškia ir veikimą rezultato kryptimi, kai realus poveikis dar nėra pasiektas. Toks reikšmingumo supratimas suponuoja keletą privalomų sąlygų.

Pirmiausia vertinant, ar pasirinktos tinkamos priemonės, būtina, kad ryšys tarp pasirinktų priemonių ir gimstamumo statistikos būtų priežastinis, o ne tik koreliacinis. Klaidingai įvertinus priežastingumą (t. y. išvelgus jį ten, kur jo nėra), vėliau galima suklysti dėl priemonių tinkamumo ir patirti beprasmių sąnaudų dėl netinkamų priemonių naudojimo. Taip pat svarbu, kad priemonių reikšmingumas gali būti didesnis ir mažesnis, pagal tai, kokio dydžio įtaką priemonės turi ar gali turėti rezultatui. Taip pat gali skirtis priemonės ir rezultato sąsajos žvelgiant iš trumpalaikės ir ilgalaikės perspektyvos – kai kurios priemonės gali turėti tik labai trumpalaikį poveikį, o tai silpnina jų reikšmingumą. Be to, priemonės siekiant didinti gimstamumą gali suveikti ne iškart, o praėjus tam tikram laikui po jų priėmimo.

Apibendrinant galima teigti, kad teisinių, ekonominių ir socialinių priemonių reikšmingumas gali būti tiriamas kaip tiesioginė priežastinė naudojamų priemonių reali ir potenciali įtaka siekiamo gimstamumo rezultatui, kuri gali būti stipresnė ar silpnesnė, ilgalaikė ar trumpalaikė, greito ar uždelsto veikimo.

2.2. Reikšmingumo tyrimo modeliai

Šeimos politikos reikšmingumas gali būti tyrinėjamas remiantis įvairiais tyrimo modeliais, t. y. teorinėmis schemomis, kuriose šeimos politikos sprendimai, jų adresatai ir tarpiniai veiksniai apibūdinami kaip kintamieji ir nurodomos jų tarpusavio sąveikos.

Kaip buvo minėta, šis tyrimas grindžiamas racionalaus pasirinkimo teorija, todėl aktualūs tik tie teoriniai modeliai, kurie suderinami su šia teorija. Šeimos politikos reikšmingumo tyrimo modelių apžvalga padės susisteminti reikšmingumo kriterijus, t. y. sužinojus, kokiose schemose analizuojama politikos priemonių įtaka gimstamumui, bus lengviau apibrėžti, kur įtaką galima nustatyti ir įvertinti.

Valstybinės šeimos politikos įtakos gimstamumo rezultatui būdus tyrinėjo nemažai sociologų naudodami įvairias teorines prieigas. Toliau pateikiamas literatūroje išskiriamų šeimos politikos reikšmingumo modelių, suderinamų su racionaliojo pasirinkimo teoriniu pagrindu, apibūdinimas.

1) Priežastinio poveikio modelis. Pagal jį vyriausybė, pasitelkusi gyventojų ir/ arba šeimos politiką, daro poveikį šeimoms ir individams, o šie savo elgesiu daro įtaką gimstamumui. Kitaip tariant, nustatomas priežastinis ryšys tarp vyriausybės sprendimų ir individų elgesio. Todėl tam, kad priemonės būtų reikšmingos (darytų poveikį rezultatui), jos turi būti nukreiptos į individų elgesio modeliavimą, kad šie pasirinktų „reikiamą“ elgesio variantą (t. y. susilauktų vaikų).¹⁰

2) Dinaminės tarpusavio priklausomybės modelis. Remiantis šiuo modeliu, vyriausybė bendradarbiauja su šeimomis ir individualiais formuodama šeimos politiką; tiek vyriausybės, tiek ir individų elgsenai įtakos turi tokie veiksniai kaip interesai, prioritetai, ketinimai; politikos rezultatą lemia ir vyriausybės, ir šeimų bei individų elgsenys, o pasiektas rezultatas turi įtakos tiek naujoms vyriausybės iniciatyvoms šeimos politikos srityje, tiek ir šeimoms bei individams. Remiantis šiuo modeliu reikšminga šeimos politika yra ta, kuri yra suderinta su individų ir šeimų poreikiais ir įvertinanti anksčiau pasiektą rezultatą.

3) Resursų ir ribojimų modelis, kurio išskirtinis bruožas yra tas, kad vyriausybės, šeimos ir individai patiria išorinių veiksnių (tradicijos, kultūros, valstybės ekonominės padėties, religijos ir t. t.) įtaką; pagal šį modelį vyriausybė ir šeimos bei individai taip pat bendradarbiauja nustatydami šeimos politikos turinį. Modelis skiriasi nuo kitų ir tuo, kad čia pabrėžiama, jog siekiant rezultato įtakos turi priemonių konstravimo metodai: nustatomi barjerai, ribojimai ir slenksčiai turi neigiamos įtakos rezultatui, o leidimai, galimybės, alternatyvūs pasirinkimai turi teigiamą poveikį rezultatui. Pagal šį modelį reikšmingos priemonės be tų, kurios buvo minėtos ankstesniuose modeliuose, yra tos, kuriose atsižvelgiama į išorinius veiksnius (kultūrinis elementas), taip pat į pasirinktų priemonių pobūdį (ribojančios ar skatinančios).¹¹

¹⁰ Žr. *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. 334; 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. 368.*

¹¹ *Fux B. Which Models of the Family are Encouraged or Discouraged // Kaufmann F.-X., Kuijsten A. et al.*

4) Mikro- ir makropoveikio modelis. Pagal šį modelį šeimos politika (makrolygmuo) turi įtakos biografiniams asmenų pasirinkimams (mikrolygmuo), o vyriausybės veiksmai gali būti tiek trumpalaikiai, tiek ilgalaikiai (tai dažniausiai veikslių kompleksai); pokyčiai mikrolygmenyje yra labai dažni, o makrolygmuo yra kur kas stabilesnis. Tiek mikro-, tiek makrolygmeniui įtakos turi „bendroji kultūra“ – socialinės vertybės ir tradicijos.¹² Šio modelio išskirtinumas – skirtingas poveikio mastas ir intensyvumas makro- ir mikrolygmenyje, ilgalaikėje ir trumpalaikėje perspektyvoje. Remiantis šiuo modeliu tam, kad priemonės būtų reikšmingos gimstamumui, jos turi būti ilgalaikės, kompleksinės, suderintos su jų paklausa (atsižvelgta į šeimų ar individų poreikius) ir atspindėti socialines visuomenės vertybes.

Aptartosios yra iš esmės pagrindinės schemos, suderinamos su racionaliojo sprendimų priėmimo teorine prieiga, kurias galima pasitelkti empiriškai tyrinėjant teisinių, ekonominių ir socialinių priemonių reikšmę gimstamumui.

2.3. Reikšmingumo kriterijai

Pagal vartojamą reikšmingumo sampratą neabejotinai pagrindinis kriterijus, leidžiantis nustatyti, kad tam tikros priemonės yra reikšmingos, yra atitinkamo rezultato pasiekimas. Tačiau, kaip bus matyti iš tolesnio dėstymo, tiesioginių ryši tarp priemonių jei ir įmanoma išvelgti nepaisant statistinių duomenų trūkumo lemiamų ribojimų, nustatyta koreliacija nereiškia priežastingumo. Todėl siekiant kuo tiksliau nustatyti galimas sąsajas tarp naudojamų teisinių, ekonominių ir socialinių priemonių ir gautų rezultatų, svarbu įvertinti ir papildomus kriterijus, kuriuos galima išskirti remiantis ankstesnėje dalyje apžvelgtais šeimos politikos poveikio modeliais.

Pagal iš esmės visus pirmiau minėtus modelius teisinės, ekonominės ir socialinės priemonės, kuriomis tiesiogiai siekiama skatinti gimstamumą, turi būti suderintos su priemonių adresatų, t. y. šeimų ir individų, lūkesčiais. Todėl jei yra duomenų, kad sprendimas dėl priemonės priimtas atlikus adresatų poreikių tyrimą arba priemonės taikymo metu buvo tirta adresatų nuomonė dėl priemonės taikymo, ir nustatyta, kad šios tikslinės grupės nuomonė yra teigiama, galima išvelgti netiesioginį tokios priemonės reikšmingumo patvirtinimą.

Tačiau minėtasis kriterijus yra neatsiejamas nuo socialinių visuomenės vertybių

Family Life and Family Policies in Europe, vol. 2, Oxford University Press, 2006, p. 368–370.

¹² Žr. *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. 335–357.*

pašymo reikalavimo. Jei tam tikros priemonės bus skirtos tik vienai tikslinei grupei ir nebus derinamos su visos visuomenės poreikiais, jos bus neilgalaikės: diskriminacijos, net ir pozityvios, neatsižvelgiant į visuomenės lūkesčius demokratinėje visuomenėje neįmanoma išlaikyti ilgą laiką.

Remiantis resursų ir ribojimų modeliu gimstamumui įtakos turi ir priemonių konstravimo ypatumai, todėl reikšmingos yra tos priemonės, kuriomis suteikiama daugiau pasirinkimo variantų ar galimybių.¹³

Vertinant, kiek konkrečios teisinės, ekonominės ir socialinės priemonės yra reikšmingos, atsižvelgiant į poreikį nustatyti priežastingumą, galimą atotrūkį tarp priemonės nustatymo, įgyvendinimo ir realaus gimstamumo, reikėtų įvertinti ne tik pagrindinį kriterijų (gimstamumo rezultatą), bet ir kitus kriterijus, kurie parodo ne rezultatą, o kryptingą veiklą jo link. Tarp tokių paminėtina: šeimų ir individų lūkesčių tenkinimas, suderinamumas su socialinėmis visuomenės vertybėmis ir priemonėmis sukuriamas įgalinimas (o ne ribojimas) pasirinkti iš kuo daugiau elgesio variantų.

3. TEISINIŲ, EKONOMINIŲ IR SOCIALINIŲ PRIEMONIŲ REIŠMĖS ĮVERTINIMO METODOLOGIJA IR RIBOJIMAI

Pagrindiniu vertinimo modeliu pasirinktas priemonių veiksmingumo ir kitų reikšmingumo kriterijų tenkinimo statistinis aprašomasis tyrimas. Vertinant veiksmingumą, tirama, kiek didžiausių teisinių, ekonominių ir socialinių priemonių grupių priėmimas koreliuoja su gimstamumo statistika atsižvelgiant į galimą laiko atotrūkį tarp priemonės priėmimo ir rezultato, įvertinant, ar yra pakankamai pagrindo manyti, kad koreliacija nulėmta priežastinio ryšio. Kaip buvo minėta, reikšmingumas reiškia ne tik veiksmingumą, bet ir kryptingų veiksmų svarbą, todėl kiekviena vertinamų priemonių grupė antrinės analizės metodu įvertinama pagal pirmiau išskirtus papildomus reikšmingumo kriterijus.

Atsižvelgiant į tai, kad priemonių skirstymas į teises, ekonomines ir socialines grindžiamas jų ekonominės vertės nustatymo galimybėmis, akivaizdu, kad šių priemonių grupės skiriasi ir pagal savo reikšmingumo įvertinimo galimybes. Kalbant apie teises priemones jų nustatymo faktas ir galiojimo trukmė yra pagrindiniai palyginamieji priemonės požymiai, o kalbant apie ekonomines ir socialines priemones šalia šių požymių ne mažiau svarbi ir ekonominė nustatomų priemonių vertė. Dėl šių priežasčių kiekvienos priemonių grupės reikšmė vertintina atskirai.

¹³ *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. 371.

Kiekviena tyrime naudota priemonių grupė pasirinkta pagal tris kriterijus. Pirma, remiantis parengtu Teisinių, ekonominių ir socialinių priemonių katalogu¹⁴ nustatyta, kurios priemonės yra taikomos didžiausiam asmenų ratui. Antra, priemonių pasirinkimui įtakos turėjo galima statistinių ir kitų sugeneruotų duomenų prieiga. Trečia, priemonės pasirinktos atsižvelgiant į priemonių tikslingumą, t. y. siekta pasirinkti tas priemonių grupes, kurios naudojamos kuo mažesniame tikslų skaičiui pasiekti, kitaip tariant, buvo stengiamasi rasti tas priemones, kurios tikslingai skirtos gimstamumui skatinti. Tai atlikta įvertinus, kiek tiesiogiai priemonės susijusios su gimstamumo didinimu.

4. VALSTYBĖS NAUDOJAMŲ TEISINIŲ, EKONOMINIŲ IR SOCIALINIŲ PRIEMONIŲ REIŠKŠMINGUMO GIMSTAMUMUI NUSTATYMO BANDOMOJO TYRIMO APIBENDRINIMAS

Teisinės priemonės. Kaip jau minėta, teisinės priemonės – Kataloge išskirtos ekonomine verte neišreiškiamos priemonės, tokios kaip asmens statusas, galimybė įgyti tam tikras teises ir pareigas (paveldėjimo teisė, teisė teisme neduoti parodymų ir t. t.). Kalbant apie kitas nei gimstamumo skatinimo priemones siekiant šeimų stabilumo ir plėtros, pavyzdžiui, šeimų stiprinimą žmogaus teisių apsaugos priemonėmis, teisinio pobūdžio priemonės yra išties svarbios. O štai gimstamumo didinimo srityje jos susijusios ne su skatinimu susilaukti vaikų, o su gyventojų asmeninės padėties gerinimu ir su gimstamumo didinimu susijusios labai netiesiogiai. Pagal pateiktus priemonių poveikio modelius tai dažniausiai bendrosios kultūros, socialinį kontekstą nustatančios makrolygmens priemonės, turinčios ilgalaikį poveikį, kurių pagrindiniai reikšmingumo kriterijai yra stabilumas ir suderinamumas su socialinėmis vertybėmis. Iš glaudžiau su gimstamumu ir vaikų auginimu susijusių priemonių paminėtinos darbo teisės garantijos (pozityvi diskriminacija): pirmenybė būti paliktam darbe reorganizuojant įmonę, pirmenybė pasirinkti atostogų laiką ir pan., tačiau dėl priemonių daugiataksiškumo būtų neracionalu ieškoti šių priemonių koreliacijos su gimstamumo statistika.

Be to, kalbant apie situaciją Lietuvoje, apskritai sunku rasti finansine išraiška neįvertinamų tiek *gimstamumo*, tiek ir kitų šeimų stabilumo ir plėtros rodiklių skatinimo priemonių. Net ir tos priemonės, kurios pagal savo prigimtį turėtų būti laikomos ne finansinėmis, pvz., papildomos poilsio dienos būti su vaikais, popamokinė veikla, vaikui draugiškos aplinkos kūrimas, galimybė apsilankyti pas

¹⁴ Katalogas parengtas atliekant Lietuvos teisės instituto ir Vilniaus universiteto tyrimą „Teisinės, ekonominės ir socialinės priemonės siekiant šeimų stabilumo ir plėtros (2012–2013)“, finansuojamas Lietuvos mokslo tarybos (sutarties Nr. SIN-10/2012).

gydytoją ilgai nelaukiant eilėje ir pan., dėl ekonominių sunkumų auginant vaikus vertinamos būtent iš finansinės pusės. Be to, galima numanyti, kad tokios užsienio valstybėse vertinamos priemonės kaip galimybė dirbti ne visą darbo laiką Lietuvoje yra apskritai neaktualios,¹⁵ nes galimybė dirbti ne visą laiką reiškia ir mažesnę darbo užmokestį. B. Fux atliktame tyrime pastebėta, kad posovietinėse valstybėse ankstyvą moterų įsitraukimą į darbą ir jo nenutraukimą auginant vaikus lemia ne savirealizacijos noras, o ekonominė būtinybė.¹⁶

Todėl tarp šiuo metu Lietuvoje egzistuojančių teisinių (ekonomiškai neįvertinamų) priemonių, remiantis Teisinių, ekonominių ir socialinių priemonių siekiant šeimų stabilumo ir plėtros katalogu, priemonių, kurių reikšmingumą gimstamumo skatinimui būtų galima įvertinti, nėra.

Ekonominės priemonės. Tai konkrečią ekonominę vertę turinčios priemonės, skiriamos finansiškai skatinti individus ir šeimas susilaukti vaikų. Skirtingai nei teisinės priemonės, kurios (išskyrus tam tikrus specialius atvejus, pvz., kai užsieniečiai negali paveldėti žemės ūkio paskirties žemės) negali būti skirtingos atskiroms socialinėms grupėms, ekonominės priemonės pasižymi diferenciacija skirtingas pajamas gaunantiems asmenims. Dėl to įmanoma daryti skirtumą tarp priemonių, skirtų pasiturintiems ir nepasiturintiems asmenims. Atsižvelgiant į tai ir remiantis Teisinių, ekonominių ir socialinių priemonių katalogo informacija apie didžiausia apimtimi ir tiesiogiai su gimstamumo rėmimu susijusias taikomas ekonomines priemones šeimoms, siekiant įvertinti valstybės naudojamų priemonių reikšmingumo ištyrimo galimybes, ketinama analizuoti, ar būtų įmanoma įvertinti išmokų, sudarančių didžiausią visų išmokų šeimoms dalį, reikšmingumą gimstamumui, taip pat ar galima įvertinti skirtingos socialinės padėties šeimoms mokamų išmokų poveikį gimstamumui bei ar minėtosios išmokos tenkina papildomus priemonių reikšmingumo kriterijus.

4.1. Ekonominų priemonių veiksmingumas

Nustačius priežastinį ryšį tarp gimstamumo ir ekonominių priemonių būtų galima daryti prielaidą, kad ekonominės priemonės turi įtakos gimstamumui, t. y. jos yra ir reikšmingos, ir veiksmingos. Koreliacija tarp valstybės skiriamų lėšų šeimoms ir vaikams bei gimstamumo ištis yra labai didelė (koreliacijos koeficientas didesnis nei

¹⁵ Išvada daroma remiantis tuo, kad Lietuvos Respublikos darbo kodeksas numato plačias galimybes dirbti ne visą darbo laiką (146 straipsnis), tačiau gyventojai tuo mažai naudojami. Antai 2008–2013 metais ne visą darbo laiką dirbančių asmenų dalis visų darbuotojų atžvilgiu sudarė tik 6,5–9,5 proc. O štai Europos Sąjungos vidurkis tuo pačiu metu sudarė 18,1–18,9 proc. (Duomenys apie 25–74 m. darbuotojus, dirbančius visą darbo laiką ir ne visą darbo laiką, iš „Eurostat“ duomenų bazės).

¹⁶ 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.

0,9), tačiau ji nieko reikšmingo nepasako: natūralu, kad kuo daugiau vaikų gimsta, tuo daugiau pašalpų skiriama. Analogiškai pašalpų gavėjų skaičius taip pat stipriai koreliuoja su gimstamumo rodikliu, tačiau ir šiuo atveju galima numanyti, kad priežastingumas yra atvirkštinis.

Užsienyje yra buvę bandymų ieškoti priežastingumo ryšių tarp valstybės išlaidų šeimoms ir gimstamumo. Pavyzdžiui, F.-X. Kaufmannas palygino 16 valstybių (tarp jų Lietuvos nėra) 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, tačiau yra stiprus koreliacinis ryšys tarp paramos šeimai dalies iš valstybės socialinėms reikmėms skiriamų lėšų ir gimstamumo^{17, 18}. Apibendrinamas savo tyrimo rezultatus, F.-X. Kaufmannas daro išvadą, kad kuo didesnę dalį iš visų socialinėms reikmėms skiriamų lėšų (bet kuri) valstybė atiduoda paramai šeimai, tuo valstybėje didesnis gimstamumas. Atrodytų, tokia išvada yra reikšminga ir ieškant būdų, kaip valstybės priemonėmis būtų galima padidinti gimstamumą, kadangi atvirkštinis ryšys (kad didelis gimstamumas lemia didesnę socialinėms reikmėms skiriamų pinigų dalį šeimos paramai (ne absoliučią paramą šeimoms!) negali būti tikėtinas. Visgi pasižiūrėjus vėlesnių metų visų ES valstybių gimstamumo ir minėtų išlaidų koreliaciją, tokio ryšio nepastebima: gimstamumas ir socialinės paramos dalis šeimai susiję nereikšmingai, tačiau matyti vidutinio stiprumo koreliacinis ryšys tarp gimstamumo ir socialinių išlaidų šeimai proc. tiesiogiai nuo BVP.¹⁹

Turint omenyje minėtus rezultatus, šiame straipsnyje ieškoma koreliacijos ne tarp valstybės išlaidų pašalpos ar pašalpų gavėjų skaičiaus, o tarp mokamų išmokų dydžių ir gimstamumo kaitos.

Tėvystės pašalpos skiriamos tik nuo 2006 metų vidurio²⁰ ir mokamos vieną

¹⁷ 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.

¹⁸ Nustatyta, kad gimstamumo ir soc. išlaidų šeimoms koreliacijos koeficientas 0,74 ($p < 0,01$), gimstamumo ir socialinių išlaidų koreliacijos koeficientas 0,23 ($p = 0,412$) (žr. Kavoliūnaitė-Ragauskienė E. Viešosios šeimos politikos realumas // Teisės problemos, 2011, Nr. 3 (73).

¹⁹ Antai 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 šeimos paramai (2008 m.) koreliacijos koeficientas 0,5 ($p < 0,05$). (Duomenų šaltinis: „Eurostat“). Žr. Kavoliūnaitė-Ragauskienė E. Viešosios šeimos politikos realumas // Teisės problemos, 2011, Nr. 3 (73).

²⁰ Lietuvos Respublikos ligos ir motinystės socialinio draudimo įstatymo 2, 3, 5, 6, 7, 8, 10, 16, 17, 19, 20, 21, 22 straipsnių pakeitimo ir papildymo, trečiojo skirsnio pavadinimo pakeitimo ir įstatymo papildymo 18(1), 18(2), 18(3) straipsniais įstatymas // Žin., 2006, Nr. 72-2676.

mėnesį nuo vaiko gimimo. Atsižvelgiant į trumpą tėvystės pašalpų mokėjimo laiką ir į tai, kad šios pašalpos dydis nuo jo nustatymo nekito (sudaro 100 proc. kompensuojamojo uždarbio dydžio), o kito tik maksimalus kompensuojamojo uždarbio dydis, ryšys tarp tėvystės pašalpos ir gimstamumo nebus tiriamas. Analogiškai motinystės pašalpos, mokamos tik 126 arba 140 dienų, taip pat iš esmės nekito – nuo Ligos ir motinystės įstatymo įsigaliojimo 2001 m. sausio 1 d. šių pašalpų dydis sudarė 100 proc. kompensuojamojo uždarbio dydžio, kito tik maksimalus kompensuojamojo uždarbio dydis. O štai motinystės (tėvystės) pašalpos kito labai stipriai: nuo 2001 m. iki 2012 m. pašalpos dydis buvo padidėjęs nuo 60 iki 100 proc., taip pat pašalpos mokėjimo terminas išaugo nuo vienu iki dvejų metų. Be to, motinystės (tėvystės) pašalpų dydžių svyravimai buvo dar didesni tiek dėl maksimalaus kompensuojamojo uždarbio kaitos, tiek dėl maksimalių pašalpų dydžių nustatymo dvynukų ir pametinių atveju.

Toliau pateikiama lentelė, kurioje pavaizduota motinystės (tėvystės) pašalpų dydžių per mėnesį ir per visą pašalpos mokėjimo laiką kaita. Pirmiausia apskaičiuoti maksimalūs motinystės (tėvystės) pašalpos dydžiai už vieną vaiką, visą vaiko priežiūros laiką (vienus arba dvejus metus, kol mokama motinystės (tėvystės) pašalpa), įvertinant maksimalų pašalpos dydį ir maksimalų kompensuojamojo uždarbio dydį. Atsižvelgiant į tai, kad ne visada pašalpų dydžiai kito tolygiai ir tik nuo 2003 metų pradėtos tvirtinti einamųjų metų draudžiamosios pajamos (iki tol buvo vidutinės mėnesinės draudžiamosios pajamos, kurių dydis skyrėsi kiekvieną mėnesį), skaičiavimai suapvalinti iki pusmečių ir yra pateikti pradedant 2003-iaisiais. Taip pat reikia atkreipti dėmesį į tai, kad skaičiavimuose laikoma, kad motinystės (tėvystės) pašalpa gaunama nuo pirmojo vaiko gyvenimo mėnesio, kadangi neįmanoma tiksliai nustatyti motinystės (tėvystės) pašalpos mokėjimo pradžios, nes ji mokama iškart po motinystės pašalpos (jei ji skiriama), kurios apmokamo termino trukmė yra skirtinga priklausomai nuo nėštumo ir gimdymo atostogų suteikimo laiko. Taip pat, kaip matyti lentelės paaiškinimuose, kai kuriais atvejais pašalpa suapvalinama (tais atvejais, kai jos dydis yra skirtingas atitinkamu pašalpos gavimo metu). Svarbu ir tai, kad pašalpų dydžių kaita atspindi ne paskirtos ir mokėtos pašalpos pokyčius (laikantis teisėtų lūkesčių principo tokios kaitos neturėtų būti – apie tai bus svarstoma vėliau), o atitinkamais pusmečiais paskirtų ir visą pašalpos mokėjimo laiką mokamų pašalpų pokyčius.

1 lentelė. Paskirtos motinystės (tėvystės) pašalpos dydis per mėnesį ir visą mokėjimo laiką

| | Motinystės (tėvystės) pašalpa per mėn. | Motinystės (tėvystės) pašalpos dydis visą mokėjimo laiką |
|--------|--|--|
| Sau.04 | 1892,1 | 22705,2 |
| Lie.04 | 2425,5 | 29106 |
| Sau.05 | 2425,5 | 29106 |
| Lie.05 | 2655,8 | 31869,6 |
| Sau.06 | 2655,8 | 31869,6 |
| Lie.06 | 3794 | 45528 |
| Sau.07 | 5763 | 69156 |
| Lie.07 | 6271,5* | 75258 |
| Sau.08 | 6539,5** | 156954 |
| Lie.08 | 6539,5* | 156954 |
| Sau.09 | 6882* | 165168 |
| Lie.09 | 6882* | 165168 |
| Sau.10 | 5411,25* | 129870 |
| Lie.10 | 3861* | 92664 |
| Sau.11 | 3861* | 92664 |
| Lie.11 | 4680*** | 58968**** |
| Sau.12 | 4761 | 59988,6 |
| Lie.12 | 4761 | 59988,6 |
| Sau.13 | 4761 | 59988,6 |

* Atsižvelgiant į tai, kad motinystės (tėvystės) pašalpa buvo skirtingo dydžio pirmaisiais šešiais ir vėlesniais šešiais mėnesiais, vieno mėnesio pašalpa nurodoma pagal jų vidurkį.

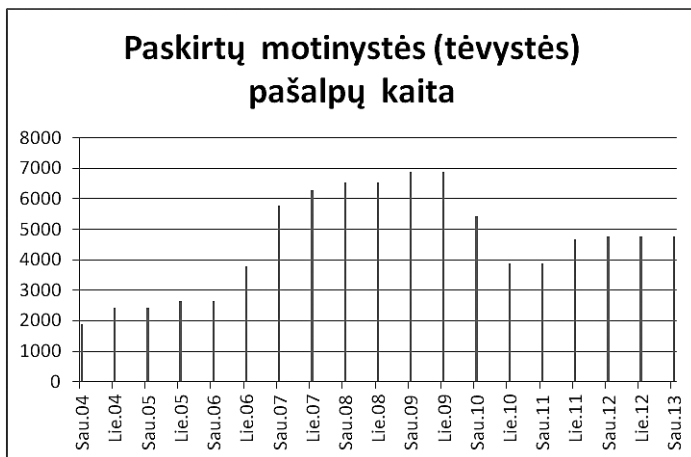
** Atsižvelgiant į tai, kad motinystės (tėvystės) pašalpa buvo skirtingo dydžio pirmaisiais metais ir antraisiais metais, vieno mėnesio pašalpa nurodoma pagal jų vidurkį.

*** Nuo 2011 m. liepos 1 d. galima pasirinkti arba vienus metus 100 proc. kompensuojamojo uždarbio dydžio mokamą motinystės (tėvystės) pašalpą, arba dvejus metus mokamą pirmaisiais metais – 70 proc. kompensuojamojo uždarbio dydžio, antraisiais – 40 proc. kompensuojamojo uždarbio dydžio pašalpą. Atsižvelgiant į tai, kad mėnesio vidurkį skaičiuoti būtų nekorektiška, nes pašalpų dydžiai priklauso nuo mokėjimo trukmės, lentelėje atsispindi tik vienus metus mokamos 100 proc. kompensuojamojo uždarbio dydžio pašalpos.

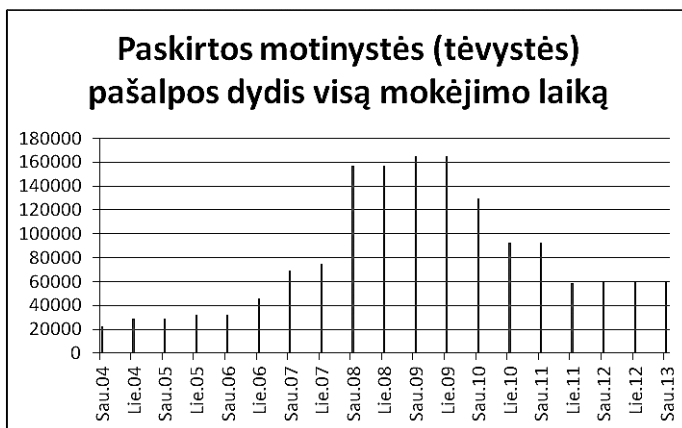
**** Atsižvelgiant į prieš tai esančioje išnašoje pateiktą pastabą, skaičiuojant pašalpos dydį, gaunamą visą pašalpos mokėjimo laiką, imamas vidurkis iš metus ir dvejus metus mokamų pašalpų visos sumos.

Kaip matyti, 2004–2013 m. motinystės (tėvystės) pašalpos, gaunamos kas mėnesį, kito daugiau nei 3,5 karto (nuo 1 892,1 iki 6 882 Lt neatskaičius mokesčių), o viso pašalpos mokėjimo laikotarpiu išmokama maksimali suma skyrėsi daugiau nei 7 kartus (nuo 22 705,2 iki 165 168 Lt neatskaičius mokesčių).

1 grafikas. Paskirtų motinystės (tėvystės) pašalpų kaita

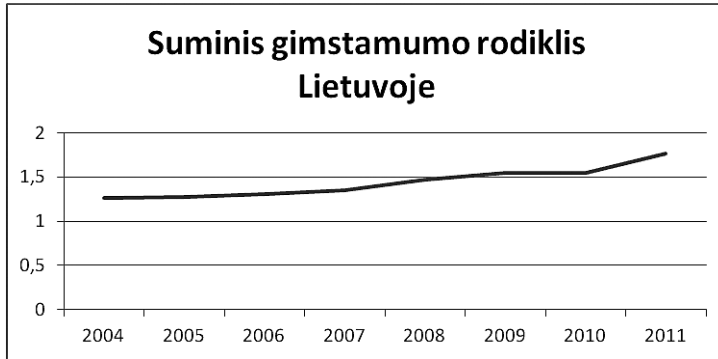


2 grafikas. Paskirtos motinystės (tėvystės) pašalpos dydis visą mokėjimo laiką



Suminis gimstamumo rodiklis 2004–2011 metais didėjo.

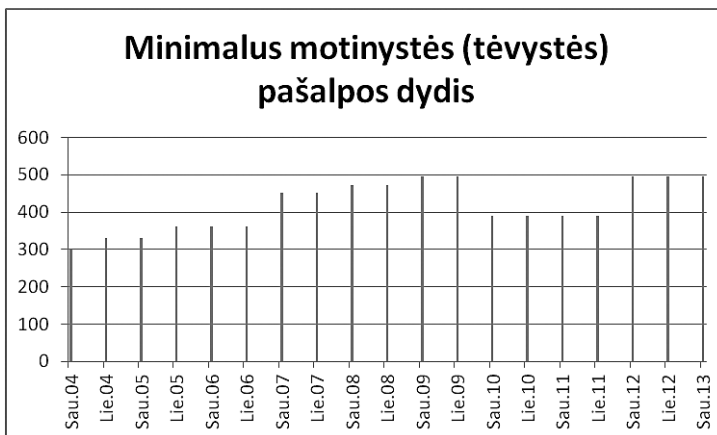
3 grafikas. Suminis gimstamumo rodiklis Lietuvoje



Duomenų šaltinis: Statistikos departamentas prie LRV

Koreliacija tarp gimstamumo ir maksimalių pašalpų dydžių egzistuoja. Lyginant 2004–2011 metų motinystės (tėvystės) maksimalius pašalpų dydžius su gimstamumu, koreliacija yra nereikšminga (koreliacijos koeficientas yra 0,46, bet $p=0,074$), tačiau gimstamumą lyginant su visa paskiriamų pašalpų suma koreliacija yra reikšminga (koreliacijos koeficientas 0,56, $p=0,025$). Jau buvo minėta, kad, lyginant valstybines ekonomines priemones, kuriomis siekiama skatinti gimstamumą, su gimstamumo statistika, reikia atsižvelgti ir į galimą atotrūkį tarp priemonės taikymo ir rezultato. Atsižvelgiant į tai, patikrinus 2004–2010 m. pašalpų dydžių sąsajas su 2005–2011 m. gimstamumo statistika (t. y. pašalpas lyginant su vienais metais vėlesne gimstamumo statistika), nustatytas stipresnis koreliacinis ryšys. Lyginant 2004–2010 m. vieno mėnesio pašalpas su 2005–2011 m. gimstamumu koreliacinis koeficientas yra 0,64 ($p=0,13$), o visos pašalpos sumos per vienus ar dvejus metus – net 0,75 ($p=0,02$).

4 grafikas. Minimalus motinystės (tėvystės) pašalpos dydis



Minimalus motinystės (tėvystės) pašalpos dydis kito tik dėl einamųjų metų draudžiamųjų pajamų kaitos. Šis dydis svyravo tarp 300 ir 496 litų. Koreliacija tarp minimalaus motinystės (tėvystės) pašalpos dydžio ir gimstamumo yra silpnesnė nei maksimalių dydžių atveju: tais pačiais metais gimstamumo ir minimalaus motinystės (tėvystės) pašalpos dydžio koreliacija yra nereikšminga (koreliacijos koeficientas 0,42, tačiau $p=0,105$), o su vienu metų atidėjimu – koreliacija reikšminga, bet ne tokia stipri kaip maksimalių motinystės (tėvystės) pašalpų atveju (koreliacijos koeficientas 0,57, $p=0,033$).

Tačiau norint nustatyti priemonių reikšmingumą svarbu atrasti ne tik koreliacinį, bet ir priežastinį ryšį tarp naudojamų priemonių ir rezultato. Pagal turimus duomenis tokį ryšį galima tik preziumuoti pasitelkus loginius metodus. Atvirkštinio priežastingumo atvejis atmestinas, nes vargu ar įmanomas politinis sprendimas didinti išmokų dydį (ne apimtį) dėl didėjančio gimstamumo. Tačiau negalima atmesti galimybės, kad tiek pašalpų, tiek gimstamumo didėjimas buvo nulemtas trečio, į svarstymus neįtraukto veiksnio ar jų komplekso (pvz., valstybės ekonominės padėties gerėjimas, gyvenimo būdo tendencijos ir pan.). Tačiau net ir tuo atveju, jei gimstamumo didėjimas bent iš dalies nulemtas didėjančio pašalpų dydžio, nesant galimybės nustatyti ilgalaikio pašalpų ir gimstamumo didėjimo santykio, sunku spręsti, ar tokia priemonė būtų veiksminga ilgalaikėje perspektyvoje. Įmanoma situacija, kad šeimos ketino „kažkada“ susilaukti vaikų, ir jei ne ryškus pašalpų padidinimas, vaikų būtų susilaukę ne per artimiausius 2–3 metus, o per 10 metų laikotarpį.²¹

Nors žvelgiant į trumpalaikę perspektyvą nustatyta koreliacija tarp motinystės (tėvystės) pašalpų dydžio ir suminio gimstamumo rodiklio, išvados, kad motinystės (tėvystės) pašalpos turi įtakos gimstamumui, daryti negalima, nes nėra galimybės nustatyti priežastingumo ryšį, taip pat trūksta ilgalaikės perspektyvos duomenų.

Kaip jau buvo minėta, siekiant įvertinti valstybės naudojamų priemonių reikšmingumą didinant gimstamumą, svarbu ne tik priežastingumo nustatymas, bet ir papildomų reikšmingumo kriterijų tenkinimas.

Kalbant apie ekonominių priemonių stabilumą, jau iš pirmiau pateiktų grafikų matyti, kad priemonės nuolat kinta (pvz., motinystės (tėvystės) pašalpų suma auginant vieną vaiką per 6 metus pakito daugiau nei 7 kartus). Kitos pašalpos – pvz., išmokos vaikams – taip pat stipriai kito. Iki 2009 metų remiantis Išmokų vaikams įstatymu kiekvienam vaikui, atsižvelgiant į šeimoje augančių vaikų skaičių, bent iki 18 metų buvo mokama išmoka, kurios dydis svyravo nuo 0,4 iki 1,1 BSI.²² Nuo

²¹ Ilgalaikių ir trumpalaikių valstybės naudojamų priemonių gimstamumui skatinti skirtumai ir taikymo ypatumai analizuoti K. P. Strohmeierio.

²² Lietuvos Respublikos išmokų vaikams įstatymas // Žin., 2004, Nr. 88-3208 (su vėlesniais pakeitimais ir papildymais). BSI – bazinė socialinė išmoka, jos dydis nuo 2009 m. yra 130 Lt (Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008 m. gruodžio 30 d. nutarimas „Dėl bazinės socialinės išmokos dydžio patvirtinimo“ // Žin., 2008, Nr. 150-6099).

2009 m. kovo 1 d. vieną arba du vaikus nuo 3 metų auginančioms šeimoms išmokyti vaikui mokėjimas buvo nutrauktas,²³ o nuo 2010 m. sausio 1 d., priėmus Laikinąjį socialinių išmokų perskaičiavimo ir mokėjimo įstatymą,²⁴ išmokos vaikui buvo mokamos tik nepasiturinčioms šeimoms, neatsižvelgiant į vaikų skaičių. Baigus galioti Laikinajam įstatymui, Išmokų vaikams įstatymas buvo pakeistas nuostatomis, pagal kurias išmokos vaikams mokamos tik nepasiturinčiose šeimose augantiems vaikams (t. y. kai šeimos pajamos vienam asmeniui per mėnesį yra mažesnės negu 1,5 valstybės remiamų pajamų dydžio (525 Lt)).²⁵

4. 2. Šeimų ir individų lūkesčių tenkinimas ekonominėmis priemonėmis

Šioje straipsnio dalyje siekiama ištirti, ar įmanoma nustatyti, kiek priemonės tenkina šeimų ir individų lūkesčius, pirmiausia išsiaiškinant šeimų ir individų lūkesčių sampratą, įvardijant galimybes nustatyti, kad lūkesčiai yra tenkinami, ir pabandant atlikti vienos priemonės įvertinimą.

Ar priemonė tenkina adresatų, kuriems ji skirta, lūkesčius, pirmiausia reikėtų spręsti pagal šioje srityje atliekamus šeimų ir individų nuomonių tyrimus. Tačiau Lietuvoje šeimos politikos formuotojai tokių tyrimų neįtraukia į politikos formavimo darbotvarkę. Pasak apklausto Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos eksperto,²⁶ ministerijos biudžete tokioms apklausoms nėra lėšų. Nesant tam skirtų tyrimų, šeimų ir individų lūkesčių tenkinimo kriterijus negali būti įvertintas tiesiogiai. Gyventojų nuomonės tyrimai atliekami tik epizodiškai, dažnai atliekant mokslinius tyrinėjimus ar rašant magistro darbus.

Apskritai lūkesčius galima suskirstyti į dvi dideles grupes. Vieni lūkesčiai – tikėjimasis, kad valstybė imsis iki tol netaikytų priemonių, kurios būtų palankios šeimoms ir individams. Antroji grupė lūkesčių – tai tikėjimasis, kad valstybė vykdys savo pasižadėjimus. Pirmosios grupės lūkesčių tenkinimas gali būti patikrintas tik atlikus šeimų ir individų nuomonių tyrimus, o vienas iš antrosios grupės šeimų ir individų lūkesčių tenkinimo indikatorių galėtų būti garantija, kad tinkamai įgyvendinamas teisėtų lūkesčių principas. Teisėtų lūkesčių principą yra plačiai

²³ Lietuvos Respublikos išmokų vaikams įstatymo 6, 8, 12 ir 20 straipsnių pakeitimo įstatymas // Žin., 2010, Nr. 41-1933.

²⁴ Socialinių išmokų perskaičiavimo ir mokėjimo laikinasis įstatymas // Žin., 2009, Nr. 152-6820 (su vėlesniais pakeitimais ir papildymais).

²⁵ Lietuvos Respublikos išmokų vaikams įstatymo 2, 3, 4, 6, 8, 9, 12, 13, 14 straipsnių pakeitimo ir papildymo ir trečiojo skirsnio pavadinimo pakeitimo įstatymas // Žin., 2011, Nr. 155-7350.

²⁶ Interviu su Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos Šeimos ir bendruomenių departamento Šeimos politikos skyriaus atstovu 2012 m. spalio 23 d.

išaiškinęs Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. Pasak jo, šis principas reiškia, kad asmenys turi teisę pagrįstai tikėtis, jog jų pagal galiojančius teisės aktus įgytos teisės bus išlaikytos nustatytą laiką ir galės būti realiai įgyvendinamos;²⁷ „pagal šį principą teisinį reguliavimą galima keisti tik laikantis iš anksto nustatytos tvarkos ir nepažeidžiant Konstitucijos principų bei normų, būtina *inter alia* laikytis principo *lex retro non agit*, teisinio reguliavimo pataisomis negalima paneigti asmens teisėtų interesų ir teisėtų lūkesčių“.²⁸ Teisinio reguliavimo nepatikimumas gali kelti Lietuvos gyventojų nepasitikėjimą parama šeimai. Svarbu tai, kad suteiktų garantijų naikinimas kuria labai neigiamą visuomenės opinią. Visuomenės netikėjimas reiškia tai, kad į kitas naujas priemones, skatinančias tam tikrą veiklą ar tam tikro rezultato siekimą, ji gali nesureaguoti.²⁹ Todėl paramos šeimai priemonės gali būti neveiksmingos, ir tokiu atveju papildomai skiriama parama gali tapti lėšų švaistymu.

Visgi, kaip bus matyti iš naujesnės Konstitucinio Teismo praktikos kalbant apie paramos šeimoms priemones, ne visada asmenų lūkesčiai laikomi teisėtais. Čia kyla problema: norint, kad priemonė būtų veiksminga ir ateityje, ji turi tenkinti asmenų lūkesčius, t. y. priemonė neturi būti pakeista atgaline data arba tada, kai pasirinkto elgesio varianto pakeisti nebeįmanoma. Tačiau problema ta, kad asmenų lūkesčiai, kurie iš pirmo žvilgsnio yra teisėti, vėliau, kai jau elgesio varianto pakeisti neįmanoma, gali būti pripažinti neteisėtais.

Svarstomo kriterijaus įvertinimo galimybei iliustruoti pasirinkta nustatytos tėvystės (motinystės) pašalpų dydžio kaita 2009–2010 metais. Pasirinkti trys atvejai, kai motinystės (tėvystės) pašalpa paskirta 2009 m. gruodžio 1 d. Asmenų lūkesčių kontekste paminėtina, kad šeimos vaikus vidutiniškai planavo prieš 10–11 mėnesių iki pašalpos skyrimo dienos, t. y. 2009 m. pradžioje. Pirmu atveju paskirta motinystės (tėvystės) pašalpa viršijo maksimalų kompensuojamųjų draudžiamųjų pajamų dydį ir pagal nustatytą tvarką buvo apribota iki 7440 Lt, antru atveju motinystės (tėvystės) pašalpa yra 4 000 Lt, trečiu atveju – 800 Lt.

Remiantis Socialinių išmokų perskaičiavimo ir mokėjimo laikinojo įstatymo³⁰ 9 ir 10 straipsniais, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. sausio 25 d. nutarimu Nr. 86 „Dėl Ligos ir motinystės socialinio draudimo pašalpų nuostatų patvirtinimo“ patvirtintų Ligos ir motinystės socialinio draudimo pašalpų nuostatų³¹ 73–75 punktais

²⁷ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. gruodžio 18 d. nutarimas // Žin., 2001, Nr. 107-3885.

²⁸ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. liepos 12 d. nutarimas // Žin., 2001, Nr. 62-2276.

²⁹ *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. 352–353.*

³⁰ Žin., 2009, Nr. 152-6820.

³¹ Žin., 2009, Nr. 158-7164, 2009 m. gruodžio 23 d. redakcija.

bei 2009 m. gruodžio 23 d. Vyriausybės nutarimu Nr. 1771 „Dėl einamųjų 2010 metų draudžiamųjų pajamų, ribinio motinystės (tėvystės) socialinio draudimo pašalpos ir ribinio valstybinės pensijos dydžių patvirtinimo“³² jau paskirtos motinystės (tėvystės) pašalpos buvo mažinamos 2 etapais.

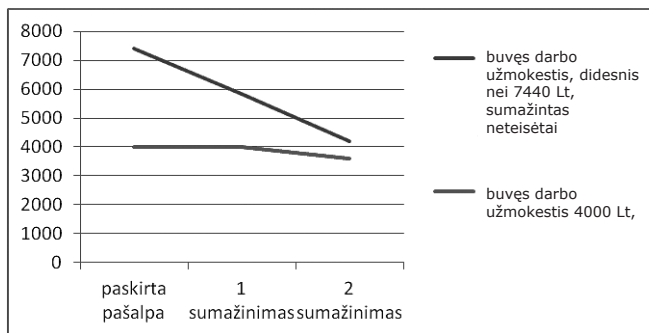
Pirma, nuo 2010 m. sausio 1 d. pradėtas taikyti naujai patvirtintas draudžiamųjų pajamų dydis, t. y. nepaisant to, kad didžiausios pašalpos buvo patvirtintos remiantis 1488 Lt draudžiamųjų pajamų dydžiu, nuo 2010 m. sausio 1 d. pašalpos buvo perskaičiuotos taikant 1170 Lt draudžiamųjų pajamų dydį. Kadangi draudžiamųjų pajamų dydis svarbus tik maksimalaus dydžio pašalpų atžvilgiu, ši pokytį pajuto tik didžiausias pašalpas gaunantys asmenys. Antra, nuo 2010 m. liepos 1 d. maksimalus pašalpos dydis sumažintas nuo 5 iki 4 draudžiamųjų pajamų dydžio. Šis pakeitimas taip pat turėjo įtakos tik maksimalias pašalpas gaunantiems asmenims. Šiuo laikotarpiu taip pat paskirtos pašalpos pirmaisiais metais sumažintos nuo 100 iki 90 proc. kompensuojamojo uždarbio, o antraisiais – nuo 85 iki 75 proc. Pastarasis pakeitimas buvo aktualus visiems pašalpų gavėjams, išskyrus ribinio dydžio – 800 Lt – pašalpas gaunantiems asmenims.

Išvardyti pokyčiai matyti toliau pateikiamoje 2 lentelėje ir 5 grafike.

2 lentelė. Paskirta motinystės (tėvystės) pašalpa skirtingo darbo užmokesčio atvejais

| | Grd.09 | Sau.10 | Lie.10 |
|--|--------|--------|--------|
| Buvęs darbo užmokestis, didesnis nei 7440 Lt | 7400 | 5850 | 4212 |
| Buvęs darbo užmokestis 4000 Lt | 4000 | 4000 | 3600 |
| Buvęs darbo užmokestis 800 Lt | 800 | 800 | 800 |

5 grafikas. Paskirtos motinystės (tėvystės) pašalpa skirtingo darbo užmokesčio atvejais



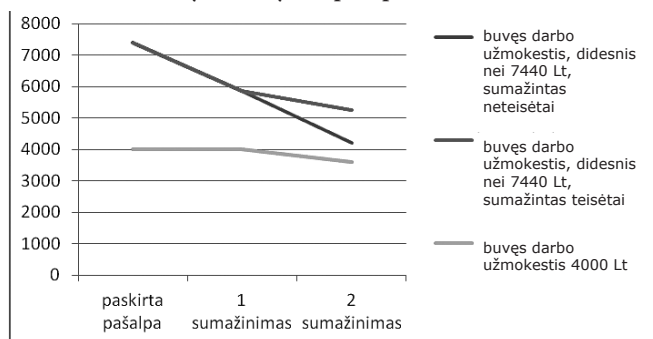
Paskaičiavus pašalpos dydžio pokytį, matyti, kad didžiausios paskirtos pašalpos

³² Žin., 2009, Nr. 158-7157.

nuo 2009 m. gruodžio iki 2010 m. liepos mėn. sumažėjo 43 proc., pašalpos nuo 4000 Lt buvusio darbo užmokesčio sumažėjo 10 proc., o mažiausios – 800 Lt ir mažesnės – pašalpos nepakito.

Konstitucinis Teismas ne kartą yra išreiškęs poziciją, kad mažinant socialines išmokas turi būti laikomasi asmenų lygybės ir proporcingumo principų³³ bei kad „konstituciniai teisinės valstybės, teisingumo, proporcingumo, lygiateisiškumo, taip pat socialinio solidarumo imperatyvai *inter alia* reiškia, kad ekonomikos, finansų krizės naštą tolygiai ir proporcingai turėtų dalytis visa visuomenė“³⁴. Svarstydamas paskirtųjų motinystės (tėvystės) pašalpų sumažinimo 2009–2010 m. klausimą, Teismas pabrėžė, kad „nagrinėjamos konstitucinės justicijos bylos kontekste pažymėtina, kad konstitucinių teisėtų lūkesčių apsaugos, teisinio tikrumo, teisinio saugumo, lygiateisiškumo, proporcingumo principų valstybė privalo laikytis ir paramą šeimoms, auginančioms ir auklėjančioms vaikus namuose, teikdama valstybėje susiklosčius itin sunkiai ekonominei, finansinei padėčiai. Asmenys, pagal įstatymą įgiję teisę į įstatymo nustatyto dydžio finansinę paramą vaikams auginti ir auklėti namuose skirtų atostogų metu, neturi teisėtų lūkesčių, kad ši parama valstybėje susiklosčius itin sunkiai ekonominei, finansinei padėčiai nebus mažinama, tačiau turi teisėtų lūkestį, kad mažinant minėtą paramą valstybėje susiklosčius itin sunkiai ekonominei, finansinei padėčiai bus laikomasi *inter alia* konstitucinių lygiateisiškumo ir proporcingumo principų“. Šiame nutarime Teismas nutarė, kad draudžiamųjų pajamų dydžio mažinimas nuo 1488 iki 1170 Lt (kuriuo nustatomos motinystės (tėvystės) išmokų „lubos“) bei proporcingas visų pašalpų mažinimas nuo 100 iki 90 proc. pirmaisiais vaiko metais ir nuo 85 iki 75 proc. antraisiais vaiko metais neprieštarauja Konstitucijai, tačiau maksimalių motinystės (tėvystės) pašalpų „lubų“ mažinimas nuo 5 iki 4 draudžiamųjų pajamų dydžio yra pažeidžiantis Konstituciją.

6 grafikas. Paskirtos motinystės (tėvystės) pašalpos teisėtas ir neteisėtas sumažinimas



³³ Pvz., žr. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2012 m. vasario 6 d. nutarimą // Žin., 2012, Nr. 109-5528.

³⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2013 m. kovo 5 d. nutarimas // Žin., 2013, Nr. 25-1222.

3 lentelė. Paskirtos motinystės (tėvystės) pašalpos mažinimas proc. nuo paskirtos pašalpos dydžio.

| | Buvęs darbo užmokestis, didesnis nei 7440 Lt | | buvęs darbo užmokestis 4000 Lt, sumažinimas % | buvęs darbo užmokestis 800 Lt, sumažinimas % |
|-----------------|--|------------------------|---|--|
| | Neteisėtas sumažinimas % | Teisėtas sumažinimas % | | |
| 1 sumažinimas | 21 | 21 | 0 | 0 |
| 1+2 sumažinimas | 43 | 29 | 10 | 0 |

Iš nurodytų skaičių matyti, kad, Konstitucinio Teismo vertinimu, 6 mėnesius mokama 21 proc. sumažinta pašalpa tik didžiausias pašalpas gaunantiems asmenims nėra teisėtų lūkesčių, o taip pat ir proporcingumo bei asmenų lygybės principų pažeidimas.

Toks nutarimas aiškiai prieštarauja realioms asmenų lūkesčiams (šiuo atveju jų negalima korektiškai vadinti „teisėtais“). Tą patvirtina ir faktas, kad daug asmenų kreipėsi į teismą būtent po pirmąjį kartą (2010 m. sausio mėn.) sumažintų pašalpų. Kreipimaisi į teismą, *inter alia*, buvo grindžiami ir argumentu, kad paskirtų motinystės pašalpų sumažinimas prieštarauja teisėtų lūkesčių principui analogiškai kaip ir pensijų, dėl kurių mažinimo Konstitucinis Teismas buvo pasisakęs anksčiau, sumažinimas. Tačiau, nepaisant draudžiamųjų santykių panašumo (socialinių draudimo įmokų mokėjimas ir draudžiamąjį įvykio faktas), Konstitucinis Teismas įžvelgė skirtumų tarp senatvės pensijos ir motinystės (tėvystės) pašalpų, dėl ko, jo vertinimu, asmenų, turinčių teisę gauti šias išmokas, lūkesčiai gali būti skirtingi. Svarstomame nutarime Konstitucinis Teismas pažymėjo, kad „vaikams auginti ir auklėti namuose skirtų atostogų metu teikiama finansinė parama (viena iš įstatymų leidėjo pasirinktų Konstitucijos 39 straipsnio 1 dalyje garantuojamos valstybės globos ir paramos šeimoms, auginančioms ir auklėjančioms vaikus namuose, formų, kuri gali būti įgyvendinama *inter alia* kaip Konstitucijos 52 straipsnyje laiduojama socialinė parama įstatymų numatytais atvejais) savo prigimtimi, laikinu (terminuotu) pobūdžiu ir paskirtimi skiriasi nuo Konstitucijos 52 straipsnyje laiduojamų pensijų, taip pat nuo įstatymų nustatytų kitų pensinio aprūpinimo išmokų, teisė į kurias susijusi su Konstitucijos 23 straipsnyje įtvirtinta nuosavybės teisių apsauga. Šis skirtumas itin ryškus tuo požiūriu, kad įstatymo nustatyta finansinė parama yra tikslinė, t. y. sietina su konkrečiu vaiko auginimo ir auklėjimo namuose laikotarpiu bei tokiu paramos dydžiu, kuris priklauso nuo valstybės ir visuomenės išgalių“³⁵. Vien per Nacionalinį aktyvių mamų sambūrį dėl pašalpų mažinimo nuo 2010 metų

³⁵ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2013 m. kovo 5 d. nutarimas // Žin., 2013, Nr. 25-1222.

sausio mėn. ieškinius teismams teikė apie 200 asmenų,³⁶ neabejotinai tam tikra suinteresuotų asmenų dalis į teismus kreipėsi asmeniškai.

Apibendrinant galima teigti, kad vertinimo, kiek ekonominės priemonės atitinka asmenų ir šeimų lūkesčius, rezultatai nėra patikimi dėl vertinimo galimybių ribotumo. Pirmą, formuojant šeimos politiką, nėra užsakomi tyrimai apie planuojamų priemonių adresatų poreikius. Antra, sunkumą įvertinti, kiek priemonės tenkina asmenų poreikius, lemia nuolatinė priemonių kaita. Trečia, ar priemonės tenkina teisėtų lūkesčių reikalavimą, pasidarė sunku įvardyti, nes neaišku, kas yra teisėti lūkesčiai, dėl oficialiosios konstitucinės doktrinos nenuoseklumo šiuo klausimu.

4.3. Ekonominių priemonių suderinamumas su socialinėmis vertybėmis

Ekonominių priemonių suderinamumas su socialinėmis vertybėmis visų pirma sietinas su gyventojų pritarimu ekonominių priemonių nustatymui. Lietuvoje buvo atliktas tik vienas tokio pobūdžio išsamus mokslo tyrimas, kurio rezultatai paskelbti kolektyvinėje monografijoje³⁷. Tačiau atsižvelgiant į tai, kad monografija paskelbta dar 2003 metais, o tyrimas padarytas dar anksčiau, bei į tai, kad po 2003 metų ekonominės priemonės labai stipriai kito, šiame straipsnyje jo duomenimis nesiremama. Gyventojų pritarimą galėtų demonstruoti sociologinių apklausų rezultatai. Išsamių, nuolatinių tyrimų apie tai, kaip visuomenė reaguoja į ekonomines priemones, kuriomis siekiama didinti gimstamumą, Lietuvoje nėra. Tačiau tam tikrą epizodinį, visgi vargu ar patikimą, vaizdą galima susidaryti iš nereguliariai atliekamų gyventojų apklausų labai konkrečiais klausimais. Pavyzdžiui, 2009 m. „Delfi“ portalo užsakymu „Spinter tyrimų“ atliktoje apklausoje į klausimą „Jūsų nuomone, kaip būtų teisingiau mažinti „Sodros“ deficitą?“ daugiausia respondentų, t. y. 16,7 proc., nurodė, kad reikėtų mažinti motinystės išmokas.³⁸ O 2012 m. gruodžio mėn. „Sodros“ užsakytame „Spinter tyrimų“ tyrime³⁹ į klausimą „Kuriems sprendimams pritarumėte, jeigu ateityje daugės pensininkų ir mažės dirbančių žmonių skaičius?“ 43 procentai respondentų atsakė, kad pritarėtų sprendimui didinti kitus mokesčius (pvz., PVM, akcizus, pelno) ir surinktas lėšas skirti pensijoms mokėti, o 16 proc. pritarė kitų „Sodros“ išmokų (pvz., nedarbo, ligos,

³⁶ Aktyvių mamų sambūris dėl sumažintų išmokų ketina bylinėtis teismuose. Informacija iš Nacionalinio aktyvių mamų sambūrio interneto svetainės [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <<http://www.samburis.lt/naujiena/aktyviu-mamu-samburis-del-sumazintu-ismoku-ketina-bylinetis-teismuose>>.

³⁷ Stankūnienė V., Jonkarytė A., Mikulionienė S., Mitrikas A. A., Maslauskaitė A. Šeimos revoliucija? Iššūkiai šeimos politikai. Kolektyvinė monografija. Vilnius: Socialinių tyrimų institutas, 2003.

³⁸ „Spinter tyrimų“ interneto svetainės informacija [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <<http://www.spinter.lt/site/lt/vidinis/menutop/9/home/publish/OTk7OTs7MA==>>.

³⁹ Lietuvos gyventojų Valstybinio socialinio draudimo suvokimo tyrimas [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <<http://www.sodra.lt/get.php?f.23519>>.

motinystės) mažinimui. Kaip rodo šis pavyzdys, iš tokių ir panašių visuomenės apklausų sudėtinga vertinti, kiek visuomenė palaiko ekonominės paramos šeimai priemones, kadangi respondentų atsakymai labai priklauso nuo galimų atsakymų alternatyvų.

Svarstant valstybės naudojamų priemonių gimstamumui skatinti suderinamumą su socialinėmis vertybėmis kyla platesnio masto problema – klausimas, kas apskritai yra socialinė vertybė. Socialines vertybes šeimos srityje visų pirma turėtų atspindėti šeimos politikos tikslai, t. y. supratimas, kam visuomenei reikia šeimos politikos, kuo šeima yra vertinga ir dėl ko jai reikia ypatingo dėmesio. Tik nusistačius aiškiai suvokiamus tikslus pagal suvoktą visuomenės poreikį reikėtų svarstyti, kaip siekti tikslų tokiomis priemonėmis, kurios skatintų reikiamą adresatų elgesį.⁴⁰

Beje, bandymų įtvirtinti „socialines vertybes“ jau buvo – Valstybinėje šeimos politikos koncepcijoje⁴¹ ketinta įtvirtinti siekį, kad šeima būtų grįsta santuoka. Statistiniai duomenys rodo, kad santuokų mažėja, kad ir lėtai, bet didėja ne santuokoje gimusių vaikų skaičius, t. y. visuomenės gyvenimas turi savo raidos kryptį, ir ši kryptis yra kita, nei numatyta Valstybinėje šeimos politikos koncepcijoje, kurios aptariama nuostata pripažinta prieštaraujanti Konstitucijai. Tai dar kartą patvirtina, kad socialinėmis vertybėmis turėtų būti pripažįstamos ne vienos tam tikru metu vyraujančios politinės jėgos idėjos, o visos visuomenės matymas, kuris, natūralu, turėtų būti jei ne kompromisinis, tai bent nuosaikus ir nekeliantis visuomenės grupių nesantaikos. Todėl galima reziumuoti, kad kalbėti apie šio kriterijaus esmę – šeimos politikos priemonių suderinamumą su socialinėmis vertybėmis ir šeimų poreikiais – galima tik žinant, kas visuomenėje pripažįstama socialinėmis vertybėmis.

4.4. Įgalinimai, o ne ribojimai

Aptariant priemonių reikšmingumo kriterijų turinį buvo nurodyta, kad šeimos politikoje turi būti sukuriama daugiau galimybių bei alternatyvų ir kuo mažiau ribojimų bei slenksčių. Lyginant Lietuvą su kitomis, ypač Skandinavijos, valstybėmis, matyti, kad šioje vietoje dar yra daug erdvės priemonėms tobulinti: minimali alternatyva pasirinkti iš kelių galimų priemonių atsirado tik nuo 2011 metų antrosios pusės, kai galima pasirinkti motinystės (tėvystės) pašalpų gavimą vienus arba dvejus metus, atsižvelgiant į pasirinktą trukmę su skirtingu pašalpų dydžiu. Tiesa, galima sakyti, kad tam tikra alternatyva buvo ir iki tol, tik, remiantis Ligos ir motinystės įstatymo nuostatomis, buvo galima dirbti ir gauti darbo užmokestį vaiko priežiūros atostogų

⁴⁰ Žr. *Kavoliūnaitė-Ragauskienė E. Viešosios šeimos politikos kūrimo ir įgyvendinimo problemos Lietuvoje // Teisės problemos, 2012, Nr. 1 (75).*

⁴¹ Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas „Dėl valstybinės šeimos koncepcijos patvirtinimo“ // *Žin.*, 2008, Nr. 69-2624.

metu, tačiau gautas darbo užmokestis buvo išskaičiuojamas iš paskirtos motinystės (tėvystės) pašalpos sumos, t. y. nesvarbu, ar asmuo dirbo, ar ne, pašalpa buvo mokama tik ta dalimi, kuria darbo užmokestis už ją buvo mažesnis.

Įgalinimų ir ribojimų klausimas susijęs su diskusija apie tai, kas svarbiau: ar vaikus auginti namuose, ar motinoms (tėvams) neprarasti įgūdžių ir kuo greičiau grįžti į darbo rinką. Šia prasme įgalinimai ir alternatyvos susijusios ne tik su ekonominėmis valstybės naudojamomis priemonėmis, bet ir su socialinėmis, kaip ekonominių priemonių (ar atvirksčiai) alternatyvomis. Nesant alternatyvų galimas arba vienas, arba kitas, dažniausiai nuo ideologijos priklausantis, variantas. Antai konservatyvaus korporatyvinio gerovės valstybės modelio šalyse pirmenybė teikiama galimybei vaikus auginti namuose, o liberalaus gerovės valstybės modelio šalyse skatinamas grįžimas į darbo rinką. Socialdemokratinio modelio valstybės apjungia šias dvi galimybes ir teikia alternatyvą tiek būti namie su vaiku ir gauti pašalpą, tiek grįžti į darbą ir turėti galimybę vaikus vesti į ikimokyklinio ugdymo įstaigą. Antai Suomijoje, pasibaigus vaiko priežiūros atostogoms, tėvai gali rinktis iš kelių valstybės finansuojamų vaiko priežiūros būdų (iki 7 metų). Jie gali vaiką: prižiūrėti namuose ir gauti vaiko priežiūros pašalpą; vesti į privačią vaiko priežiūros įstaigą (savivaldybė už tai sumoka); arba vesti į savivaldybės vaiko priežiūros įstaigą.⁴² Panašios priemonės egzistuoja ir kitose Skandinavijos šalyse.

Apskritai vertinant Lietuvos situaciją matyti, kad pastaraisiais metais ekonominės priemonės šeimoms buvo tik ribojamos ir grindžiamos slenksčiais. Jau buvo išsamiai analizuota, kaip kito motinystės (tėvystės) pašalpų dydžiai nuo 2009 metų. Analogiška linkme kito ir išmokos vaikams: jau minėta, kad iki 2009 metų kiekvienam vaikui, atsižvelgiant į šeimoje augančių vaikų skaičių, bent iki 18 metų buvo mokama išmoka, kurios dydis svyravo nuo 0,4 iki 1,1 BSI. Nuo 2009 m. kovo 1 d. vieną arba du vaikus nuo 3 metų auginančioms šeimoms išmokų vaikui mokėjimas buvo nutrauktas, o nuo 2010 m. pradžios išmokos vaikui mokamos tik nepasiturinčioms šeimoms, neatsižvelgiant į vaikų skaičių. Taigi šeimų, gaunančių išmokas vaikams, nuo 2010 metų gerokai sumažėjo.

Reziumuojant galima pasakyti, kad pastaraisiais metais Lietuvoje ekonominės priemonės yra ribojamos ir susiejamos su pajamų slenksčiais, o ne suteikia daugiau galimybių ar alternatyvų.

Socialinės priemonės. Socialinių priemonių palyginamumas taip pat kelia problemų, kadangi priemonės yra visiškai skirtingos pagal socialinę asmenų padėtį. Antai kai kurios priemonės skiriamos dirbantiems asmenims šeimos ir darbo derinimo srityje (pvz., papildomos poilsio dienos), tačiau didelė dalis socialinių

⁴² Bulotaitė E., Kuliešytė E. Reprodukcinų teisių įgyvendinimas Danijoje, Švedijoje, Suomijoje ir Lietuvoje. Vilnius: Senoja, 2005, p. 20.

priemonių (pvz., socialinė parama mokiniams – mokymo priemonėms įsigyti ir nemokamas maitinimas) skiriama tik tuo atveju, kai šeimos vidutinės pajamos neviršija atitinkamai 1,5 VRP ir 2 VRP dydžio. Teisę gauti būsto šildymo išlaidų kompensacijas taip pat turi asmenys, kurių pajamos ar turtas neviršija nustatyto dydžio.

Socialinių priemonių veiksmingumo analizė sudėtinga dėl analogiškų priežasčių kaip ir ekonominių priemonių atveju. Pavyzdžiui, akivaizdu, kad analizuojant gimstamumo sąsajas su socialinės paramos mokiniams atveju ryšys bus nulemtas vaikų, kuriems reikia socialinės paramos, skaičiaus, bet ne valstybės daromos įtakos gimstamumui. Analogiškai sudėtinga vertinti ir situaciją su ikimokyklinio ugdymo įstaigomis – būtų logiška, kad jų skaičius priklausytų nuo gimstamumo. Visgi lopšelių-darželių tinklas mažėja kur kas intensyviau nei gimstamumas: 1989–1990 metais Lietuvoje buvo 1808 ikimokyklinio ugdymo įstaigos (1003 mieste ir 805 kaime). 2003 m. šių įstaigų beliko 672 (489 mieste, 183 kaime),⁴³ 2008 m. Lietuvoje buvo 654 ikimokyklinio ugdymo įstaigos.⁴⁴ Be to, nuo 2000 metų vis didesnė vaikų dalis lanko ikimokyklinio ugdymo įstaigas, pavyzdžiui, 2000 metais tik 53,1 proc. 3–6 metų amžiaus vaikų lankė ikimokyklinio ugdymo įstaigas, o 2008 metais tokių vaikų buvo jau 74,5 proc.⁴⁵ Nuo 2005 iki 2010 metų ikimokyklinio ugdymo įstaigų skaičius sumažėjo nuo 656 iki 626, tačiau vaikų skaičius jose išaugo nuo 90 iki 94,7 tūkstančio. Iš jų nuo 12,8 iki 15,9 tūkstančio išaugo vaikų iki 3 metų skaičius.⁴⁶ Matyti, kad daugiau vaikų, ypač nesulaukusių trejų metų, pradeda lankyti ikimokyklines įstaigas, o bendras vaikų skaičius įstaigose taip pat didėja (nagrinėjamu laikotarpiu – vidutiniškai nuo 137 iki 151 vienoje įstaigoje). Tokia situacija suponuoja galimai mažėjančią ikimokyklinio ugdymo įstaigų kokybę ir, atsižvelgiant į tai, kad nėra jokių kitokių valstybės priemonių, padedančių organizuoti vaikų priežiūrą, kol tėvai dirba (kompensacijos už aukles, vaikų priežiūrą namuose ir pan.), tėvų pasirinkimo alternatyvų nebuvimą.

Kitų socialinių priemonių reikšmingumo kriterijų vertinimas susijęs su tomis pačiomis problemomis kaip ir ekonominių priemonių atveju. Antai nėra aišku, kas yra socialinės vertybės, socialinių priemonių alternatyvos (kaip minėta, susijusios su ekonominėmis alternatyvomis) taip pat neišplėtos. Kalbant apie šeimų poreikius, Švietimo ir mokslo ministerija iki 2008 metų aktyviai aiškinosi visuomenės nuomonę

⁴³ Ten pat.

⁴⁴ Statistikos departamento informacija. Ikimokyklinis ugdymas [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <<http://www.stat.gov.lt/lt/news/view/?id=6609>>.

⁴⁵ Ten pat.

⁴⁶ Socialinė apsauga Lietuvoje, 2010. Vilnius: Lietuvos statistikos departamentas, 2012, p. 44.

atskirais klausimais. Deja, šiuo metu to nedaro. Tarp anksčiau atliktų minėtini tyrimai *Švietimo pagalba šeimoms, turinčioms 1–6 metų vaikus*⁴⁷, *Ikimokyklinio ugdymo įvairovė: esama situacija ir visuomenės lūkesčiai*⁴⁸. Tačiau net ir šiuose tyrimuose akcentuojama, kad pagrindinis vaikus auginančių asmenų įvardijamas trūkumas – ekonominės priemonės. Antai pirmojo minėto tyrimo išvadose nurodoma, kad beveik 60 proc. respondentų nurodė, kad auginant vaikus labiausiai trūksta ekonominės (finansinės) pagalbos. Švietimo pagalbos trūkumą jaučia mažiau nei trečdalis respondentų, beveik ketvirtadaliui trūksta socialinės pagalbos. Tai rodo, kad didesnė dalis tėvų mano, jog gavę finansinę paramą patys geriau žinotų, kur tas lėšas investuoti vaiko naudai, tačiau nebūtinai jo ugdymo reikalams.⁴⁹

5. IŠVADOS

1. Remiantis mokslinėje literatūroje išskirtais politikos priemonių ir rezultato sąveikos modeliais (priežastinio poveikio, dinaminės tarpusavio priklausomybės, resursų ir ribojimų bei mikro- ir makropoveikio) išskirti šie teisinių, socialinių ir ekonominių priemonių siekiant didinti gimstamumą kriterijai: gimstamumo rezultatas (veiksmingumo kriterijus), šeimų ir individų lūkesčių tenkinimas, suderinamumas su socialinėmis visuomenės vertybėmis bei įgalinimų, o ne ribojimų nustatymas.

2. Iš teisinių, socialinių ir ekonominių priemonių reikšmingumo gimstamumui nustatyti galima svarstyti tik apie galimą ekonominių priemonių reikšmingumo nustatymą, kadangi teisinių ir socialinių priemonių, kuriomis siekiama didinti gimstamumą, yra labai nedaug; be to, teisinės priemonės paprastai yra daugiatikslės ir tik labai netiesiogiai susijusios su gimstamumo skatinimu. Be to, ir individai bei šeimos Lietuvoje prioritetą teikia ekonominėms priemonėms, dėl to likusiųjų reikšmingumo vertinimo aktualumas mažėja.

3. Valstybės naudojamų priemonių poveikį gimstamumui įvertinti, remiantis prieinamais statistiniais ir kitais sugeneruotais duomenimis, neįmanoma dėl kelių priežasčių. Pirma, statistiniai duomenys apie taikomas priemones yra labai trumpo laikotarpio dėl to, kad priemonės pradėtos taikyti labai neseniai. Vertinimą komplikuoja ir tai, kad priemonių poveikis gali paaiškėti po kelerių metų. Jei

⁴⁷ Tyrimą atliko Vilniaus pedagoginis universitetas, Sociologijos ir politikos tyrimų centras, viešoji įstaiga „Socialinės informacijos ir mokymų agentūra“. Vilnius, 2008.

⁴⁸ Tyrimą atliko Vilniaus pedagoginio universiteto Pedagogikos ir psichologijos fakulteto Vaikystės studijų katedra. Vilnius, 2008.

⁴⁹ Švietimo pagalba šeimoms, turinčioms 1–6 metų vaikus. Tyrimą atliko Vilniaus pedagoginis universitetas, Sociologijos ir politikos tyrimų centras, viešoji įstaiga „Socialinės informacijos ir mokymų agentūra“. Vilnius, 2008.

gimstamumas šiuo metu didėja, o ekonominių priemonių vertė mažinama, tikėtina, kad po tam tikro laikotarpio gimstamumas taip pat pradės mažėti. Antra, jei ir įmanoma nustatyti koreliaciją tarp priemonių ir gimstamumo, dėl duomenų trūkumo sunku nustatyti priežastingumą, t. y. pagrįsti, kad būtent tos priemonės lemia gimstamumo kaitą.

4. Teisinių, ekonominių ir socialinių priemonių reikšmingumą sudėtinga nustatyti dėl priemonių nestabilumo (pačių priemonių, jų dydžių, adresatų ir t. t.).

5. Ar priemonės atitinka individų ir šeimų lūkesčius, ar jos suderinamos su socialinėmis vertybėmis, negali būti pakankamai tiksliai įvertinta, nes nėra periodinių visuomenės ir tikslinių grupių nuomonių apklausų.

6. Vienintelis kriterijus, kurio įvertinimas priemonių grupių atžvilgiu yra įmanomas – įgalinimų, o ne ribojimų nustatymas. Įvertinus nuo 2009 metų priimtų teisės aktų nuostatas, kuriomis keičiamos ekonominės priemonės, matyti, kad tiek didinami priemonių prieinamumo slenksčiai (vis daugiau priemonių taikoma tik nepasiturintiems asmenims), tiek mažėja priemonių ekonominė vertė. Tai leidžia manyti, kad šiuo aspektu ekonominių priemonių grupės reikšmingumas gimstamumui mažėja.

LITERATŪRA

I. Teisės aktai ir teismų praktika

1. Lietuvos Respublikos išmokų vaikams įstatymas // Valstybės žinios, 2004, Nr. 88-3208.
2. Lietuvos Respublikos išmokų vaikams įstatymo 2, 3, 4, 6, 8, 9, 12, 13, 14 straipsnių pakeitimo ir papildymo ir trečiojo skirsnio pavadinimo pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios, 2011, Nr. 155-7350.
3. Lietuvos Respublikos išmokų vaikams įstatymo 2, 3, 4, 6, 8, 9, 12, 13, 14, 15, 17, 18 straipsnių, trečiojo, šeštojo skirsnio pavadinimų pakeitimo ir papildymo ir 21 straipsnio pripažinimo netekusiu galios įstatymas // Valstybės žinios, 2011-12-20, Nr. 155-7350.
4. Lietuvos Respublikos išmokų vaikams įstatymo 6, 8, 12 ir 20 straipsnių pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios, 2010, Nr. 41-1933.
5. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. gruodžio 18 d. nutarimas // Valstybės žinios, 2001, Nr. 107-3885.
6. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. liepos 12 d. nutarimas // Valstybės žinios, 2001, Nr. 62-2276.
7. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2012 m. vasario 6 d. nutarimas // Valstybės žinios, 2012, Nr. 109-5528.

8. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2013 m. kovo 5 d. nutarimas // Valstybės žinios, 2013, Nr. 25-1222.
9. Lietuvos Respublikos ligos ir motinystės socialinio draudimo įstatymo 2, 3, 5, 6, 7, 8, 10, 16, 17, 19, 20, 21, 22 straipsnių pakeitimo ir papildymo, trečiojo skirsnio pavadinimo pakeitimo ir įstatymo papildymo 18(1), 18(2), 18(3) straipsniais įstatymas // Valstybės žinios, 2006, Nr. 72-2676.
10. Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas „Dėl valstybinės šeimos koncepcijos patvirtinimo“ // Valstybės žinios, 2008, Nr. 69-2624.
11. Lietuvos Respublikos socialinių išmokų perskaičiavimo ir mokėjimo laikinasis įstatymas // Valstybės žinios, 2009, Nr. 152-6820.
12. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. sausio 25 d. nutarimas Nr. 86 „Dėl Ligos ir motinystės socialinio draudimo pašalpų nuostatų patvirtinimo“ // Valstybės žinios, 2009, Nr. 158-7164, 2009 m. gruodžio 23 d. redakcija.
13. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008 m. gruodžio 30 d. nutarimas „Dėl bazinės socialinės išmokos dydžio patvirtinimo“ // Valstybės žinios, 2008, Nr. 150-6099.
14. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009 m. gruodžio 23 d. nutarimas Nr. 1771 „Dėl einamųjų 2010 metų draudžiamųjų pajamų, ribinio motinystės (tėvystės) socialinio draudimo pašalpos ir ribinio valstybinės pensijos dydžių patvirtinimo“ // Valstybės žinios, 2009, Nr. 158-7157.

II. Mokslinė literatūra

15. *Bulotaitė E., Kuliešytė E.* Reprodukcinii teisių įgyvendinimas Danijoje, Švedijoje, Suomijoje ir Lietuvoje. Vilnius: Senoja, 2005.
16. *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.
17. Ikimokyklinio ugdymo įvairovė: esama situacija ir visuomenės lūkesčiai. Mokslinis tyrimas. Tyrimą atliko Vilniaus pedagoginio universiteto Pedagogikos ir psichologijos fakulteto Vaikystės studijų katedra. Vilnius, 2008.
18. *Jančaitytė R.* Šeimos politikos formavimas Lietuvoje. Daktaro disertacija, Mykolo Romerio universitetas, 2011 [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <http://vddb.laba.lt/fedora/get/LT-eLABa-0001:E.02~2011~D_20110704_125143-91271/DS.005.0.01.ETD>.
19. *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.
20. *Kavoliūnaitė-Ragauskienė E.* Viešosios šeimos politikos kūrimo ir įgyvendinimo problemos Lietuvoje // Teisės problemos, 2012, Nr. 1 (75).

21. *Kavoliūnaitė-Ragauskienė E.* Viešosios šeimos politikos realumas // Teisės problemos, 2011, Nr. 3 (73).
22. *Lindblom Ch. E., Woodhouse E. J.* Politikos formavimo procesas. Vilnius: Algervė, 1999.
23. *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 [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <<http://adsri.anu.edu.au/pubs/popfutures/sevillemcd1.pdf>>.
24. *Simon H.* Administracinė elgsena. Vilnius: Knygiai, 2003.
25. *Stankūnienė V., Jonkarytė A., Mikulionienė S., Mitrikas A. A., Maslauskaitė A.* Šeimos revoliucija? Iššūkiai šeimos politikai. Kolektyvinė monografija. Vilnius: Socialinių tyrimų institutas, 2003.
26. *Strohmeier K. P.* Family Policy – How Does it Work? // *Kaufmann F.-X., Kuijsten et al.* Family Life and Family Policies in Europe, vol. 2, Oxford University Press, 2006.
27. Švietimo pagalba šeimoms, turinčioms 1–6 metų vaikus. Mokslinis tyrimas. Tyrimą atliko Vilniaus pedagoginis universitetas, Sociologijos ir politikos tyrimų centras, viešoji įstaiga „Socialinės informacijos ir mokymų agentūra“. Vilnius, 2008.

III. Kiti šaltiniai

28. Aktyvių mamų sambūris dėl sumažintų išmokų ketina bylinėtis teismuose. Informacija iš Nacionalinio aktyvių mamų sambūrio interneto svetainės [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <<http://www.samburis.lt/naujiena/aktyviu-mamu-samburis-del-sumazintu-ismoku-ketina-bylinetis-teismuose>>.
29. Informacija iš „Eurostat“ duomenų bazės [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>>.
30. Interviu su Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos Šeimos ir bendruomenių departamento Šeimos politikos skyriaus atstovu 2012 m. spalio 23 d.
31. Lietuvių kalbos žodynas [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <<http://www.lkz.lt>>.
32. Lietuvos gyventojų Valstybinio socialinio draudimo suvokimo tyrimas [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <<http://www.sodra.lt/get.php?f.23519>>.
33. Socialinė apsauga Lietuvoje, 2010. Vilnius: Lietuvos statistikos departamentas, 2012.
34. „Spinter tyrimų“ interneto svetainės informacija [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <<http://www.spinter.lt/site/lt/vidinis/menutop/9/home/publish/OTk7OTs7MA==>>.
35. Statistikos departamento informacija. Ikimokyklinis ugdymas [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <<http://www.stat.gov.lt/lt/news/view/?id=6609>>.

Eglė KAVOLIŪNAITĖ-RAGAUSKIENĖ
Law Institute of Lithuania

POSSIBILITIES AND RESTRICTIONS TO EVALUATE THE SIGNIFICANCE OF LEGAL, ECONOMIC AND SOCIAL INSTRUMENTS AIMED AT INCREASING FERTILITY

Summary

The article aims to clear out and aggregate the possible ways of evaluating the significance of legal, economic and social instruments established to increase fertility. First of all, this requires to describe models used in research literature describing links between family policy instruments and the result, and then to make a list of significance criteria under the selected models for the evaluation of possible ways to examine the significance of family policy instruments.

The article divides family policy instruments for the increase of fertility into legal, economic and social instruments. Taking into account the fact that in teleological respect, any instrument may be both social (addressed to particular groups in society) and legal (i.e. laid down in laws), this division needs a more detailed explanation. The classification criteria for family policy instruments were accurateness and the aggregation capacity. Thus, legal instruments are held instruments of general nature, describing legal status and basic human rights (instruments ensuring equality of persons, obligation of third persons in relation to family members, etc.) which may not be evaluated in economical terms. Economic instruments are instruments expressed in monetary form, i.e. various allowances, benefits, compensations and tax exemptions. Finally, social instruments are instruments in other forms, not directly expressed in monetary form; however, the value thereof is subject to economic evaluation, including forms of work and family conciliation instruments, childcare possibilities, etc.

The article consists of three parts. The first part describes theoretical assumptions for the evaluation of significance of legal, economic and social instruments for the increase of fertility, i.e. analyses the conception of legal, economic and social instruments, research models of evaluation of their significance and makes a set of criteria for the evaluation of significance of the instruments under consideration. The second part presents methodology and restrictions for evaluation of significance of legal, economic and social instruments for the increase of fertility. The third part includes a pilot study seeking to evaluate the possibilities to make inferences on the significance of legal, economic and social instruments using the statistical and other necessary data already accumulated in state and research databases in Lithuania.