

ŠEIMOS POLITIKOS INSTITUCIONALIZAVIMAS: POŽIŪRIAI IR VERTINIMAS

Raminta Jančaitė

Mykolo Romerio universitetas, Socialinės politikos fakultetas, Socialinio darbo katedra
Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius
Telefonas (8 5) 271 4716
Elektroninis paštas raminta@mruni.lt

*Pateikta 2008 m. rugsėjo 16 d.
Parengta spaudai 2008 m. spalio 21 d.*

Santrauka

Straipsnyje yra keliamos idėjos, jog šeimos politikos institucionalizavimas negarantuoja šeimos politikos efektyvumo. Remiantis Europos šalių patirtimi bandoma ieškoti gerosios patirties pavyzdžių, išryškinančių efektyvios šeimos politikos formavimo bruožus. Darbe pristatomi 2006–2007 m. atliktos Lietuvos, Latvijos, Estijos ir Lenkijos ekspertų apklausos rezultatai, atskleidžiantys jų požiūrį į šeimos politiką kuriojančių institucijų darbą ir jų reikalingumą tiriamosiose šalyse.

Straipsnyje iškeltos idėjos gali paskatinti viešąją diskusiją dėl poreikio įsteigti Lietuvoje Šeimos ir vaiko reikalų ministeriją.

Pagrindinės sąvokos: šeimos politika, institucionalizavimas, palanki šeimai aplinka

Ižanga

Politikos institucionalizavimas reiškia vyriausybinių institucijų, atsakingų už tam tikros politikos srities priežiūrą ir įgyvendinimą, įsteigimą (Hantrais, Letablier, 1996). Parašyti straipsnį paskatino 2008 m. priimtos Lietuvos Valstybinės šeimos politikos koncepcijos¹ nuostata dėl Šeimos ir vaiko reikalų ministerijos įsteigimo. Žvelgiant į Europos šalių patyrimą kai kur šeimos politika turi galias tradicijas. Kai kuriose šalyse įsteigtos specialiosios šeimos ministerijos (Vokietija, Liuksemburgas, Prancūzija), kitur šeimos reikalams neskiriama deramo dėmesio (Ispanija), arba tai nėra laikoma sritimi kuria turi rūpintis tik valstybė (Airija, Didžioji Britanija) (Hantrais, Letablier, 1996). Kyla klausimas, kiek specialiosios šeimos politikos institucijos yra reikšmingos šeimos politikos efektyvumui? J. Reingardienės bei A. Tereškino (2006) atlikto darbo ir šeimos derinimo problemų kokybinio bei kiekybinio tyrimo Lietuvoje rezultatai išryškino, jog įgyvendinama šeimos politika mūsų valstybėje nėra efektyvi. Ar sukurta speciali ministerija gali užtikrinti efektyvų šeimos klausimų sprendimą Lietuvoje? Kokia yra kaimyninių šalių (Latvijos, Estijos, Lenkijos) patirtis, iš kurios būtų galima pasimokyti?

Siekiant atsakyti į šiuos klausimus straipsnyje remiamasi 2006–2007 m. Lietuvos, Latvijos, Estijos ir Lenkijos pusiau struktūruoto ekspertų interviu rezultatais². Tyrimo ekspertais buvo pasirinktas šeimos politikos formavimo elitai – politikai, biurokratai bei mokslininkai, vienaip ar kitaip dalyvaujantys šiandieniniame šeimos politikos formavimo procese. Iš viso buvo apklausta 16 ekspertų: 7 iš Lietuvos bei po 3 iš Latvijos, Estijos, ir Lenkijos. 12 respondentų buvo moterys, 4 – vyrai. Atsižvelgiant į profesinę veiklą: 11 mokslininkų, 4 vadovaujančius postus užimantys ministerijų (Lietuvoje – Socialinės apsaugos ir darbo ministerija; Latvijoje – Vaikų ir šeimos reikalų ministerija, Estijoje – Socialinių reikalų ministerija, Lenkijoje – Darbo ir socialinės politikos ministerija) darbuotojai ir 1 Seimo narys (Lietuva). Ministerijų darbuotojai taip pat Seimo narys tyrime yra vadinami politikos formuotojais. Tyrimo dalyvavo Socialinių tyrimų institute dirbantys Lietuvos; Latvijos ekonomikos instituto, Estijos Tartu universiteto, Lenkijos Lodzės universiteto bei Sobieski instituto mokslininkai. Pasirinkta ekspertų grupė

¹ Lietuvos Respublikos Seimo 2008 m. birželio 3 d. nutarimas Nr. X–1569 „Dėl valstybinės šeimos politikos koncepcijos patvirtinimo“.

² Straipsnyje pateikiama doktorantūros studijų metu straipsnio autorės atlikto kokybinio tyrimo dalis.

yra nevienalytė ne tik atsižvelgiant į vaidmenų pozicijas, bet ir į tai, kad ją sudaro skirtingų šalių ekspertai. S. B. Krimskis (1990) teigia, kad įvairesnėse ekspertų grupėse mažiau prieinama prie bendros nuomonės, tačiau pateikiama daugiau alternatyvų, o tai suteikia galimybę analizuoti pasirinktą reiškinį įvairiapusiškiau.

Šeimos politikos institucionalizavimas: teorinis požiūris

Tinkama institucijų sąranga turi didelę reikšmę politikai formuoti (Leibfried, Pierson, 1995). Tinkamos įgyvendinimo struktūros bei įgyvendinančiųjų institucijų išteklių turi didelę reikšmę sėkmingai įgyvendinti politiką (Nekrošius, Vilpišauskas, 2003). Tikėtina, jog šalys, kurios savo konstitucijose yra įtvirtinusios nuostatą, kad valstybė saugo ir remia šeimą, yra sukūrusios specialiąsias institucijas šeimos problemoms spręsti. Analizuojant Europos šalių patirtį šis spėjimas tik iš dalies pasitvirtina. Tai, jog valstybė prisiima saugoti šeimą, nebūtinai reiškia šeimos politikos institucionalizavimą. L. Hantrais, M. T. Letablier (1996) pabrėžia, jog tik keletas Europos šalių – Prancūzija, Vokietija ir Liuksemburgas – yra įkūrusios ministerijas šeimos problemoms spręsti. Kitos valstybės, kaip pastebi L. Hantrais, M. T. Letablier (1996), neįkūrė ministerijų ar departamentų dėl skirtingų priežasčių, pavyzdžiui, – per mažo vyriausybės dėmesio šeimos problemoms (Ispanijoje) arba laikantis principo, kad šeima yra privati sfera, į kurią valstybė neturi kištis (Airijoje).

Palankios šeimai aplinkos kūrimas gali būti šeimos politikos sritis, tačiau šeimos politikos statusas Europos valstybėse yra gana skirtingas. Jeigu, tarkim, ekonomikos ar finansų politika nekelia abejonių dėl savo svarbos ir institucionalizavimo poreikio, tai šeimos politika yra ta sritis, kuriai ne visose Europos valstybėse skiriamas tinkamas dėmesys, ir dažniausiai nėra traktuojama kaip prioritetinga. Mokslininkų (Hantrais, Letablier, 1996; Harding, 1996; Appleton, Hantrais (redaktorius), 2002; Gauthier, 2005) atlikta šeimos politikos formavimo Europos šalyse analizė taip pat nepateikia vienareikšmiško atsakymo dėl aiškios (coherent) (atskiros politikos sritys, kuriai formuoti ir įgyvendinti gali būti sukurtos specialiosios institucijos, pavyzdžiui, ministerijos (Hantrais, Letablier, 1996)) šeimos politikos reikšmės siekiant efektyviai spręsti šeimos problemas. Atrodytų, jog aiški šeimos politika yra politikos pagrindas. Tačiau F. L. Harding (1996) pateikti argumentai už ir prieš, byloja, kad šeimos politikos aiškumo ir efektyvumo santykio klausimas neišspręstas. Pristatydama argumentus už aiškia šeimai politiką, autorė teigia, jog, visų pirma, nuoseklumo trūkumas, painiava, nesuderinamumas, dubliavimasis šeimos politikoje lemia problemas tiek paslaugų teikėjams, tiek ir gavėjams. Antra, aiškumo nebuvimas gali trukdyti susitarti dėl to, kokia turi būti šeimos politika, nes politikai remiasi skirtingomis nuostatomis ir vertybėmis. Trečia, aiški ir gerai koordinuota politika gali lemti didesnę efektyvumą. Ketvirta, aiški šeimos politika gali padėti šeimai tapti centriniu viešojo dėmesio ir diskusijų objektu, o tai užtikrintų šeimos reikalų svarstymą ir aiškios (explicite) politikos formavimą. Penkta, aiški šeimos politika gali padėti tapačiai reaguoti į kintančios šeimos formas ir poreikius. Ir pagaliau, aiškumas šeimos politikoje gali padėti valdyti nepageidaujamas politikos pasekmes ir sumažinti riziką pakenkti šeimai.

Pristatydama argumentus prieš aiškia šeimai politiką, F. L. Harding (1996) teigia, jog, esant tokiai šeimai politikai, didžiausias pavojus kyla dėl siauro ir nelankstaus šios politikos apibrėžimo, ar moralinių nuostatų, apibrėžiančių, kokia turi būti šeimos gerovė. Autorė pabrėžia, jog šeimos politika gali aprėpti konservatyvias ir netgi regresyvias nuostatas, remiančias tradicinę šeimą, ir bet koks bandymas suvienodinti šeimos politiką gali sukelti konfliktą. Su tuo susijusiu argumentu F. L. Harding (1996) laiko vertybių klausimą būtina kelti šeimos politikoje. Nelanksti, vertybėmis grindžiama šeimos politika prinesdama savo vertybes ir normas gali apsunkinti gyvenimą tų, kurių vertybės yra kitokios. Pagaliau, yra grėsmė, jog esant aiškiai šeimai politikai šeimos interesai gali būti išskelti aukščiau individų interesu, ir taip būtų apsunkinamos mažiausiai apsaugotų šeimos narių galimybės (moterų, pagyvenusių, ir kt.) (Harding, 1996).

Tyrimų rezultatai (Hantrais, Letablier, 1996; Harding 1996; Appleton, Hantrais (redaktorė) 2002; Gauthier, 2005) rodo, jog efektyvų šeimos problemų sprendimą nebūtinai lemia aiški šeimos politika. Prancūzija ir Švedija yra vertinamos kaip vienos iš efektyviausių palankią šeimai aplinką formuojančių šalių, tačiau pasižyminčių skirtinga šeimos politikos samprata ir traktavimu. Prancūzija yra ta valstybė, kurioje formuojama aiški šeimos politika, pasižyminti efektyvumu, kuriant šeimai palankią aplinką. Išskirtiniais šeimos politikos formavimo bruožais galima laikyti: visų trijų sektorių (valstybinio, privataus ir pilietinio) bendradarbiavimą formuojant šeimos politiką ir siekiant tų pačių tikslų; konstitucijoje įtvirtintą nuostatą apie paramą šeimai ir gerą visų politikos formavimo dalyvių sutarimą, nepriklausomai nuo partijų ideologijos, jog valstybei rūpintis šeima yra reikalinga ir būtina; koordinuotą privataus ir pilietinio sektoriaus dalyvavimą, pasireiškiantį įvairiomis iniciatyvomis; stiprias nevyriausybinės organizacijos, apjungusias į skėtines organizacijas, padedančias koordinuoti šeimos politikos formavimą, organizuoti kasmetinę konferenciją šeimos klausimais, kurioje susitinka ir diskutuoja visų sektorių atstovai

(Appleton, 2002). Apibendrintai galima pasakyti, jog Prancūzijoje gerai koordinuojamas šeimos politikos formavimas bendradarbiaujant visiems sektoriams bei tvirta nuostata dėl šeimos politikos reikšmės siekiamų tikslų ir valstybės intervencijos legitimumo duoda teigiamą efektą kuriant šeimai palankią aplinką.

Kitas pavyzdys yra Švedija, neturinti aiškios šeimos politikos, o įvairių politikos sričių veiksmai yra nukreipti ne į šeimos, bet į individų problemų sprendimą. Švedijoje, taip pat kaip ir Prancūzijoje, valstybės rūpinimasis šeima yra įteisintas ir laikomas savaime suprantamu dalyku (Appleton, 2002). Stiprios socialdemokratų partijos pozicijos valstybėje ir visuomenėje, todėl organizuotos interesų grupės dalyvauja formuojant politikos strategiją bei darant įtaką politiniam procesui įvairiose jo stadijose, ir iki šiol išsilaikę tradiciniai procesai, kurių metu prieš imantis veiksmų pagrindinės suinteresuotos šalys kartu intensyviai diskutuoja (Pollit, Bouckaert, 2003). Pilietinė visuomenė taip pat dalyvauja formuojant politiką, kurios poveikis yra reikšmingas šeimai, tačiau, skirtingai nei Prancūzijoje, nevyriausybinių organizacijų vaidmuo įgyvendinant politiką yra žymiai mažesnis, nes čia vyrauja valstybinis sektorius (Appleton, 2002). Veikla valdoma pereinant nuo proceso kontroliavimo ir orientacijos į indėlius prie sistemos, pagrįstos siekti įvertinamų rezultatų (Pollit, Bouckaert, 2003). Švedija taip pat yra vertinama, kaip viena iš šalių, efektyviausiai kuriančių palankią šeimai aplinką.

Kitose Europos valstybėse nepriklausomai nuo šeimos politikos statuso šeimos politikos formavimas nėra nei pakankamai koordinuotas, nei pakankamai sėkmingas. Vokietijos, Graikijos, Airijos, Italijos ir Ispanijos konstitucijose pripažįstama, jog valstybė atsakinga už šeimos globą, tačiau šeima yra laikoma privačia sfera, ir valstybės kišimasis yra pateisinamas tik tada, kai šeima pati nebepajėgia spręsti problemų (Hantrais, Letablier, 1996). Katalikiškose šalyse (pavyzdžiui, Italijoje ar Airijoje) Katalikų Bažnyčios vaidmuo formuojant šeimos politiką – svarbus. Čia remiamasi subsidiarumo principu, kur didžiausia atsakomybė už šeimos politikos įgyvendinimą yra paliekama nevyriausybiniam sektoriui (Appleton, 2002). Net ir sukūrus specialias institucijas, kaip, pavyzdžiui, Vokietijoje, neužtikrinama efektyvi šeimos politika. Tiek Vokietija, tiek ir Pietų Europos šalys kurdamos palankią šeimai aplinką gerokai atsilieka nuo Prancūzijos, ar Švedijos.

Šeimos politikos institucinė sąranga tiriamosiose šalyse

Lietuva, Latvija, Estija ir Lenkija yra tarp tų Europos šalių, kurių konstitucijose pripažįstama, jog valstybė atsakinga už šeimos globą. Taip pat tiriamosiose šalyse yra tam tikros institucijos šeimos reikalams spręsti, tačiau savo institucine sąranga jos yra gana skirtingos. Kaip įstatymų leidžiamoji valdžia kiekvienos šalies parlamente arba seime veikia komitetai ir komisijos, susiję su šeimos politikos klausimais. Lietuvos Seime veikia Šeimos ir vaiko reikalų komisija, kuri inicijuoja bei dalyvauja rengiant įstatymų, jų papildymų, taip pat pakeitimų projektus vaiko teisių apsaugai, lyčių lygybei, šeimos politikai teisiškai sureguliuoti, rūpinasi valstybės šeimos politikos koncepcijos tobulinimu ir įgyvendinimu. Latvijos seime yra Socialinių ir užimtumo reikalų komitetas (*Social and Employment Matters Committee*) bei Žmogaus teisių ir gyventojų reikalų komitetas (*Human Rights and Public Affairs Committee*), į kurio sudėtį įeina Vaiko teisių apsaugos komisija (*Children's Rights Subcommittee of the Human Rights and Public Affairs Committee*), kurių veikla siejama su tam tikromis šeimos politikos veiklos sritimis. Estijos Parlamente veikia Socialinių reikalų komitetas (*Work of the Social Affairs Committee*), užsiimantis socialinės srities įstatymų rengimu, kurie apima šeimos bei tėvystės pašalpu sritis, taip pat vaikų apsaugą. Lenkijos seime yra įkurta Socialinės politikos ir šeimos komisija (*Social Policy and Family Committee*), kurios viena iš veiklos sričių yra šeimos reikalų sprendimas, moterų teisių bei lyčių lygybės užtikrinimas.

Iš tiriamųjų šalių tik Latvijoje yra įsteigta Vaikų ir šeimos reikalų ministerija (*Ministry For Children And Family Affairs Of The Republic Of Latvia*)¹. Tuo tarpu Lietuvoje ir Lenkijoje nėra atskirų šeimos politikos ministerijų, kaip jų nėra Graikijoje, Airijoje, Portugalijoje ar Ispanijoje (Hantrais, Letablier, 1996), nors šių šalių konstitucijose yra deklaruojama valstybės apsauga šeimai. Estijoje šeimos politikos klausimus sprendžia Gyventojų politikos ministras (*Estonian Minister of Population Affairs*)², taip vadinamasis ministras be portfelio bei Socialinių reikalų ministerija (*Ministry of Social Affairs*). Panaši pareigybė (vadinamasis Šeimos ir socialinio solidarumo ministras be portfelio) Italijoje buvo įsteigta 1994 m. Berlusconi vyriausybės. Šio ministro pareiga buvo patarti vyriausybei šeimos klausimais (Hantrais, Letablier, 1996).

¹ <http://www.bm.gov.lv>

² <http://www.rahvastikumister.ee>

Lietuvoje šeimos politikos klausimus kuruoja Socialinės apsaugos ir darbo ministerija¹, kurios vienas iš uždavinių yra įgyvendinti šeimos, jaunimo, vaiko teisių apsaugos ir socialinės paramos šeimoms politiką. Ministerijoje veikia Šeimos, vaikų ir jaunimo departamentas, sudarytas iš Paramos šeimai skyriaus bei Vaikų ir jaunimo skyriaus. Vieni iš svarbiausių šio departamento uždavinių yra formuoti, įgyvendinti ir koordinuoti šeimos socialinę, vaikų teisių apsaugos bei įvaikinimo politiką, koordinuoti jaunimo politikos įgyvendinimą. Už lyčių lygybės klausimų, kurie yra sietini su šeimos politika, sprendimą atsakingas Lygių galimybių ir socialinės integracijos departamente įkurtas Lyčių lygybės skyrius. Šio skyriaus veiklos tikslas yra užtikrinti lyčių lygybės politikos įgyvendinimą. Lyčių lygybės prioritetinės kryptys apima: moterų ir vyrų vienodos ekonominės nepriklausomybės siekį, užtikrinant lygias moterų ir vyrų galimybes užimtumo bei socialinės apsaugos srityje; šeimos bei darbo įsipareigojimų derinimo galimybių tobulinimą; vienodo moterų ir vyrų dalyvavimo priimant sprendimus skatinimą; smurto prieš moteris mažinimą ir pagalbą smurto prieš moteris bei prekybos moterimis aukoms; tradicinių lyčių stereotipų mažinimą; švietimą ir informavimą lyčių lygybės klausimais; kitus lyčių lygybės aspektus.

Lenkijoje šeimos politikos klausimus kuruoja Darbo ir socialinės politikos ministerija². Ministerijoje veikia Moterų teisių, šeimos ir diskriminacijos mažinimo departamentas (*Department of Women, Family and Counteracting Discrimination*), kuris atsakingas už veiksmų koordinavimą, sprendžiant moterų ir šeimų padėties visuomenėje bei diskriminacijos klausimus. Už šeimos pašalpas atsakingas Šeimos pašalpų skyrius. Skirtingai nuo Lietuvos, Lenkijoje lyčių lygybės ir šeimos problemas spręsti privalo tas pats departamentas, tačiau pašalpų klausimus sprendžia atskiras departamentas.

Latvijoje už šeimos politikos įgyvendinimą yra atsakingos dvi ministerijos. Tai Gerovės ministerija (*Ministry of Welfare*)³ bei Vaikų ir šeimos reikalų ministerija (*Ministry for Children and Family Affairs*). Gerovės ministerijos veiklos kryptys yra susijusios su socialine apsauga, socialine rūpyba, socialine parama, užimtumo ir nedarbo problemų sprendimu bei lyčių lygybės užtikrinimu. Vaikų ir šeimos reikalų ministerija yra palyginti nauja institucija. Ji įkurta 2002 m. Ministerijos funkcijos yra susijusios su vaiko teisių apsaugos, vaiko ir šeimos teisių, vaiko globos, įvaikinimo bei jaunimo srities valstybės politikos plėtojimu bei įgyvendinimu. Ministerijoje, be kitų departamentų, veikia Vaikų ir šeimos politikos departamentas.

Estijoje už Šeimos politikos klausimų sprendimą atsakingi du ministrai – tai Socialinių reikalų ministras (*Estonian Minister of Social Affairs*) ir Gyventojų reikalų ministras (*Estonian Minister of Population Affairs*). Socialinių reikalų ministras vadovauja Socialinių reikalų ministerijai⁴, kurios veiklos sritys siejamos su sveikatos apsauga, užimtumu, darbo rinka ir darbo aplinka, socialine apsauga, socialiniu draudimu bei socialine gerove, lygių galimybių moterims ir vyrams užtikrinimu. Gyventojų reikalų ministro pareigybės⁵ Estijoje daugiau siejama su gyventojų politikos situacijos analize ir koordinavimu, užsakant demografinius tyrimus, palankios šeimai aplinkos formavimu, šeimos politikos koordinavimu bei šios politikos įgyvendinimo priežiūra.

Institucijų reikšmė formuojant efektyvią šeimos politiką: ekspertų požiūris

Atliekant kokybinį tyrimą ekspertų buvo prašoma įvertinti institucijų, kuruojančių šeimos politikos formavimą, darbą ir jų poreikį. Tyrime dalyvavę ekspertai nepateikė vienareikšmiško atsakymo dėl specialiųjų šeimos politikos institucijų (ministerijų) reikalingumo. Estijoje, kaip jau minėta, nėra atskiros Šeimos politikos ministerijos, tačiau šios šalies ekspertai Gyventojų reikalų ministro pareigybės įsteigimą vertina labai palankiai.

Aš manau, kad tai didelė pergalė, jog mes vis dar turime Ministrą be portfelio šeimos ir gyventojų problemoms (Mokslininkas Nr. 8 (Estija), 2007 m. vasaris).

Estijos ekspertų požiūriu, tai yra reikšmingas žingsnis užtikrinant šeimos politikos koordinavimą bei nuoseklų įgyvendinimą.

Lietuvos ir Lenkijos, t. y. šalių, kuriose taip pat nėra šeimos ministerijų, ekspertų nuomone tokių institucijų nereikia. Lietuvos ekspertų neigiama nuomonė apie vis išskylančias diskusijas dėl šeimos reikalams koordinuoti skirtos ministerijos įsteigimo.

Institucijų tikrai daugiau nekurčiau (Mokslininkas Nr. 4 (Lietuva), 2006 m. birželis).

Tai aš nežinau, vargu ar jos reiktų (Politikos formuotojas Nr. 1 (Lietuva), 2006 m. birželis).

¹ <http://www.socmin.lt>

² <http://www.mpips.gov.pl/>

³ <http://www.lm.gov.lv/>

⁴ <http://www.sm.ee>

⁵ <http://www.rahvastikuminister.ee>

Kiekvienai naujai institucijai sukurti ir išlaikyti reikalingas finansavimas, kuris šiuo metu yra ribotas. R. Vilpišauskas ir V. Nekrošius (2003) pastebi, jog Lietuvoje gyvuoja praktika kai priimamiems strateginiams dokumentams įgyvendinti numatytas lėšų poreikis nėra suderintas su finansavimo iš biudžeto galimybėmis. Lietuvos ekspertų požiūriu *institucijos garantuoja tik išlaidas (...) niekada negarantuoja įgyvendinimo sėkmės* (Mokslininkas Nr. 4 (Lietuva), 2006 m. birželis). *Kuo daugiau struktūrų, tuo sudėtingiau priimti gerus sprendimus, suderinti. Atsiranda reikšmingumo klausimai, pasidalijimo arba dubliavimosi, tai to reikėtų vengti* (Politikos formuotojas Nr. 1 (Lietuva), 2006 m. birželis).

Tiek Lietuvos, tiek ir Lenkijos ekspertai pabrėžė, jog šeimos politiką gali kuruoti esamos institucijos (Socialinės apsaugos ir darbo ministerija Lietuvoje; Darbo ir socialinės politikos ministerija Lenkijoje), tačiau jos turėtų dirbti efektyviau.

Jeigu patvarkyti (...) darba čia (SADM, aut. past.), (...) yra visokios trišalės tarybos, darbo klausimams ir taip toliau, tai išsprendus koordinavimo klausimus, turint stipresnį departamentą, nereiktų naujos struktūros (Politikos formuotojas Nr. 1 (Lietuva), 2006 m. birželis).

Nors, kaip teigia M. Ainsaar (2001), specialiųjų institucijų buvimas ar nebuvimas rodo politikos svarbą ir brandą bei turi įtakos formuojant politiką, tačiau analizuojant Latvijos ekspertų atsakymus dėl Vaikų ir šeimos reikalų ministerijos reikšmės šeimos politikai formuoti, atrodo, jog net ir specialiosios institucijos įkūrimas negarantuoja pakankamo dėmesio šeimos klausimams spręsti. Pirmiausia kalbėdami apie Ministerijos svarbą Latvijos ekspertai vartojo tokius išsireiškimus, kaip: „*galbūt reikalinga*“ (Mokslininkas Nr. 7 (Latvija), 2007 m. kovas), *galbūt ši Ministerija yra naudinga*“ (Mokslininkas Nr. 5 (Latvija), 2007 m. vasaris). Tai rodo netvirtą ekspertų nuomonę ir abejones. Šias abejones ekspertai grindė tuo, jog *ši Ministerija pakankamai nauja, ir suprasti kiek ji efektyvi gal dar per anksti* (Mokslininkas Nr. 5 (Latvija), 2007 m. vasaris). Analizuojant Latvijos ekspertų pasisakymus vis dėlto išryškėja tam tikri teigiami ir neigiami Vaikų ir šeimos reikalų ministerijos, kaip institucijos, vertinimo aspektai. Teigiamos ekspertų nuomonės pirmiausiai siejamos su konkrečių šeimos politikos klausimų sprendimu.

Jie ten konkrečius klausimus sprendžia ir konkrečiai žmonėms padeda (Mokslininkas Nr. 7 (Latvija), 2007 m. kovas).

Vaiko pašalpos padidinimas pirmaisiais metais po gimimo, kai motinos augina vaikus namuose. Tai konkretus ir labai praktiškas dalykas, kuris buvo pasiektas Vaikų ir šeimos reikalų ministerijos. Tai konkretus jų tikslų pasiekimas (Mokslininkas Nr. 5 (Latvija), 2007 m. vasaris).

Kitas reikšmingas dalykas yra tai, jog įkūrus Vaikų ir šeimos reikalų ministeriją atsirado galimybė sukonzentruoti šeimos problemų sprendimą vienoje institucijoje ir išryškinti skirtingų partijų indėlį į šeimos politikos formavimą.

Šeimos reikalai iki Ministerijos sukūrimo buvo išbarstyti tarp skirtingų ministerijų. (...) trūko politinės valios, dabar tai ateina iš šios Ministerijos ir (...) labai aišku, kuri partija tai atstovauja. Galbūt yra gerai, kad viskas sutelkta taip specifiskai (Mokslininkas Nr. 5 (Latvija), 2007 m. vasaris).

Kita vertus, net ir įkūrus specialiąją ministeriją šeimos klausimams spręsti, šeimos politika Latvijoje netapo valstybės prioritetu. Šią nuostatą pagrindžia ekspertų išsakytos mintys apie mažą Ministerijos biudžetą.

Latvijos biudžeto pinigai skirstomi labai griežtai. Kadangi ši Ministerija yra labai nauja, jai skirtas biudžetas yra labai mažas. Tad kaip galima kalbėti apie ypatingą prioritetą šeimos reikalams (Mokslininkas Nr. 5 (Latvija), 2007 m. vasaris).

Latvijos ekspertų išsakyti požiūriai rodo, jog Vaikų ir šeimos reikalų ministerijos sukūrimas vertinamas prieštarinai. Ministerijos pozicija nėra tvirta, o esant mažam biudžetui ribotos galimybės efektyviai spręsti šeimos problemas. Latvijoje vis dar *yra diskutuojama dėl Vaikų ir šeimos reikalų ministerijos reikalingumo. Argumentuojama, kad jos nereikia, jog tai pinigų švaistymas* (Mokslininkas Nr. 5 (Latvija), 2007 m. vasaris), kad *Ministerija sukurta tik tam, jog būtų sukurta daugiau darbo vietų ministrams ir jų atstovams. Bet ne tam, kad mums jos reikia* (Mokslininkas Nr. 6 (Latvija), 2007 m. kovas).

Jau minėjome, jog institucijos yra svarbios formuoti politiką ir turėtų užtikrinti politikos koordinavimą, kuris savo ruožtu lemtų didesnę efektyvumą (Harding, 1996). Tačiau, tiriamųjų šalių ekspertų nuomonės atskleidžia, jog institucijos šiose šalyse negarantuoja šeimos politikos koordinavimo.

Lietuvoje Socialinės apsaugos ir darbo ministerija neužtikrina šeimos politikos koordinavimo. Ekspertai tai sieja su *darbo pasiskirstymo ir organizavimo, koordinavimo vienose rankose, elementarios vakarietiškos vadybos, taip pat komandinio darbo ministerijoje* (SADM, aut. pastaba) *nebuvimu, nes kiekvienas žino tik savo gabalėlį, toks individualus darbas, tas nėra gerai* (Politikos formuotojas Nr. 1 (Lietuva), 2006 m. birželis). Lietuvos ir Lenkijos šeimos politiką koordinuoti taip pat trukdo įvairių valdžios institucijų ir departamentų konkurencija.

Kai mes (ministerijoje, aut. past.) ką nors rengiam, sakoma „Dieve gink nerodykit Seimo nariam“. Yra pasi-
gaunama idėja ir leidžiama kaip jų. Pavyzdžiui, kai mes sukūrėme darbo grupę, dirbom dėl įvaikinimo, iš karto buvo užregistruota seimo narės (...) įstatymas, kuris siūlo 30 MGL įvaikintam vaikui. (...) Ji iš tikro nenori tos išmokos įvesti, jai reikia užregistruoti tą įstatymą, jai reikia susirinkti balų ir taip toliau. (...) Žinot, kas ydingiausia, kad yra

konkurencija tarp valdžios institucijų. Jeigu būtų siekimas to vieningo tikslo nepaisant ar tai aš, ar tu. Ne dėl žmonių dirbama (Politikos formuotojas Nr. 1 (Lietuva), 2006 m. birželis).

Naujos koncepcijos įgyvendinimui reikalinga kooperacija tarp skirtingų departamentų ir net ministerijų. Taigi, tai yra problema (Politikos formuotojas Nr. 5 (Lenkija), 2007 m. vasaris).

Nepriklausomai nuo to, kad Latvijoje yra atskira Vaikų ir šeimos reikalų ministerija, šeimos klausimų sprendimas išlieka padalintas tarp skirtingų ministerijų. Taigi būtina tinkamai koordinuoti skirtingų institucijų veiksmus.

Jie (Vaikų ir šeimos reikalų ministerija, aut. past.) neformuoja visos šeimos politikos, kadangi daugiau orientuojasi į vaikų ir šeimos sąlygų gerinimą, (...) daugiau į vaikus, kuriems reikalinga globa. (...) visas pašalpas tvarko Gerovės ministerija. Tai nėra geriausias sprendimas (Mokslininkas Nr. 6 (Latvija), 2007 m. kovas).

Gerovės ministerijos bei Vaikų ir šeimos reikalų ministerija Latvijoje konkurencija, viena vertus, vertinama teigiamai, nes *vieni priima vienus sprendimus, kiti kitus, ir tai gerai šeimai. (...) konkuruodami kiekvienas nori kažką padaryti* (Mokslininkas Nr. 7 (Latvija), 2007 m. kovas). Kita vertus, konkurencija sprendžiant šeimos problemas neužtikrina pastovumo.

Ministerijos konkuruoja tarpusavyje (...), nes Ministras priklauso skirtingoms partijoms (...). Vaikų auginimui reikalingas stabilumas (Mokslininkas Nr. 6 (Latvija), 2007 m. kovas).

Estijos ekspertų požiūriu, nors Gyventojų reikalų ministro pareigybės įsteigimas yra vertinamas kaip žingsnis nuoseklos ir koordinuotos politikos link, tačiau pripažįstama, jog koordinavimo problema išlieka, nes ministerijos *nekalba viena su kita* (Politikos formuotojas Nr. 4 (Estija), 2007 m. kovas). Dar vienas trūkumas, Estijos ekspertų požiūriu – *nėra labai aiškių ribų tarp Socialinių reikalų ir Gyventojų reikalų ministrų pareigų (...) jos susikerta* (Politikos formuotojas Nr. 4 (Estija), 2007 m. kovas).

Nežiūrint to, jog visos tiriamosios šalys turi tam tikras institucijas, atsakingas už šeimos politikos formavimą, tačiau, ekspertų požiūriu, skirtingų valdžios lygių bei institucijų tarpusavio santykiai formuojant šeimos politiką yra nepakankamai glaudūs ir koordinuoti, o tai trukdo efektyviai spręsti šeimos klausimus. Koordinavimo problema tiriamosiose šalyse rodo nepakankamai efektyvų institucijų darbą. Tai pagrindžia nuostatą, jog šeimos politikos institucionalizavimas nebūtinai reiškia efektyvumą.

Išvados

1. Prancūzijos ir Švedijos pavyzdžiai rodo, jog palankios šeimai aplinkos kūrimas gali būti užtikrinamas nepriklausomai nuo to, ar šeimos politika yra aiški, ar valstybės veiksmai yra nukreipti spręsti ne šeimos, bet individų problemas.

2. Ministerijos, skirtos kuruoti šeimos politiką, įkūrimas negarantuoja šeimos politikos efektyvumo (pvz., Vokietija gerokai atsilieka kurdama palankią šeimai aplinką nuo Prancūzijos arba Švedijos).

3. Iš tiriamųjų šalių tik Latvijoje yra įkurta Vaikų ir šeimos reikalų ministerija, tačiau ekspertų požiūriu Ministerijos pozicija nėra tvirta, o esant mažam biudžetui ribojamos galimybės efektyviai spręsti šeimos problemas.

4. Ekspertų požiūriu Lietuvoje Šeimos ir vaiko reikalų ministerija nėra reikalinga, nes šeimos politiką gali koordinuoti Socialinės apsaugos ir darbo ministerija.

5. Įsteigus Šeimos ir vaiko reikalų ministeriją Lietuvoje atsirastų tik papildomų išlaidų, bet nebūtų efektyviai išspręstos šeimos politikos koordinavimo problemos.

6. Estija įsteigusi Gyventojų politikos ministro be portfelio pareigybę tokiu būdu sprendžia šeimos politikos koordinavimo klausimą. Ekspertai, nors ir įžiūri tam tikrų problemų, tačiau šį žingsnį vertina labai palankiai. Estijos patirtis galėtų būti kaip alternatyva arba kompromisas Šeimos ir vaiko reikalų ministerijai Lietuvoje.

7. Siekdama efektyviau formuoti šeimos politiką Lietuvos vyriausybė turi atkreipti dėmesį į skirtingų valdžios lygių ir institucijų bendravimo, taip pat ir bendradarbiavimo bei šeimos politikos klausimų koordinavimo stiprinimą. Prancūzijos gerosios patirties pavyzdys rodo, jog teigiamą efektą kuriant šeimai palankią aplinką turi gerai koordinuojamas šeimos politikos formavimas ir įgyvendinimas, bendradarbiaujant visiems sektoriams, taip pat valstybės pastangų legitimumas bei visų partijų sutarimu išlaikoma tvirta nuostata dėl šeimos politikos reikšmės ir siekiamų tikslų.

Literatūra

1. Ainsaar, M. The Development of Children and Family Policy in Estonia from 1945 to 2000., *Yearbook of Population Research in Finland XXXVII*, 2001.
2. Appleton, L. Comparing Family Policy Actors. In: Appleton L., Hantrais L. (Ed.) *Improving Policy Responses and Outcomes to Socio-Economic Challenges: Changing Family Structures. Policy and Practice Cross-*

- National Research Papers, Sixth Series. European Research Centre, 2002. <[http://www.xnat.org.uk/CrossNatResesearchPapers/XNAT6\(3\).PDF](http://www.xnat.org.uk/CrossNatResesearchPapers/XNAT6(3).PDF)> [žiūrėta 2008.09.10.]
3. Appleton L.; Hantrais L. (Ed.) *Policy and Practice Cross-National Research Papers*, Sixth Series. European Research Centre, 2002. <[http://www.xnat.org.uk/CrossNatResesearchPapers/XNAT6\(3\).PDF](http://www.xnat.org.uk/CrossNatResesearchPapers/XNAT6(3).PDF)> [žiūrėta 2008.09.10.]
 4. Gauthier, A.H. Trends in Policies for Family-Friendly Societies. In: *The New Demographic Regime. Population challenges and policy responses*. The European Population Forum 2004, p. 95-110. 2005. <<http://www.unece.org/pau/pub/ndr.htm>> [žiūrėta 2008.09.10.]
 5. Hantrais, L.; Letablier, M. T. *Families and Family Policies in Europe*. London and New York: Longman, 1996.
 6. Fox Harding, L. *Family, state and social policy*, London: MacMillan, 1996.
 7. Кримский, С.Б.; Жиллин Б. Б.; Пането Б.И. и др. *Экспертные отценки в социологических исследованиях*, Институт философии. Киев, 1990.
 8. Leibfried, S.; Pierson, P. *European Social Policy – Between Fragmentation and Integration*, Brookings Institution, 1995.
 9. Pollit, C.; Bouckaert, G. Viešojo valdymo reforma. Lyginamoji analizė. ALK. Algravė, 2003.
 10. Reingardienė, J.; Tereškinas, A. Darbo ir šeimos gyvenimo suderinimas Lietuvoje bei lyčių lygybė: iššūkiai ir galimybės. Sudarytoja J. Reingardienė. (Ne)apmokamas darbas: šeimai palanki darbo aplinka ir lyčių lygybė Europoje. Vytauto Didžiojo universitetas, Lygių galimybių plėtros centras. Vilnius. 2006, p. 47–101.
 11. Vilpišauskas, R.; Nekrošius V. Politikos įgyvendinimas Lietuvoje ir Europos Sąjungos įtaka. Vilnius: Eugrimas. ALK, 2003.

Internetiniai puslapiai:

1. Estijos Respublikos socialinių reikalų ministerija <<http://www.sm.ee>>
2. Estijos Respublikos gyventojų reikalų ministras <<http://www.rahvastikuminister.ee>>
3. Latvijos Respublikos vaikų ir šeimos reikalų ministerija <<http://www.bm.gov.lv/>>
4. Latvijos Respublikos gerovės ministerija <<http://www.lm.gov.lv/>>
5. Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerija <<http://www.socmin.lt>>
6. Lenkijos Respublikos darbo ir socialinės politikos ministerijos Moterų teisių, šeimos ir diskriminacijos mažinimo skyrius <<http://www.rodzina.gov.pl/>>

INSTITUTIONALISATION OF FAMILY POLICY: ATTITUDES AND EVALUATION

Raminta Jančaitytė

Mykolas Romeris University

Summary

The article deals with the idea that institutionalisation of family policy does not guarantee effectiveness. Analysis of the experience of European countries helps to look for examples of good practice that could highlight the factors of effective family policy formation. The article also presents the results of interview of experts from Lithuania, Latvia, Estonia and Poland, which was carried out in 2006-2007. They reveal the attitude of experts towards the work of the institutions dealing with family policy issues in the explored countries and their significance.

The ideas presented in the article might contribute for a public debate on the need of a separate Ministry of Family and Children issues in Lithuania.

Keywords: family policy, institutionalization, family friendly environment