



ISSN 2029–2236 (print)
ISSN 2029–2244 (online)
SOCIALINIŲ MOKSLŲ STUDIJOS
SOCIAL SCIENCES STUDIES
2010, 3(7), p. 81–96.

ŠEIMOS POLITIKOS FORMAVIMO PROBLEMŲ ANALIZĖ

Raminta Jančaitytė

Mykolo Romerio universiteto Socialinės politikos fakulteto
Socialinio darbo katedra
Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius, Lietuva
Telefonas (+370 5) 2714 716
Elektroninis paštas raminta@mruni.eu

Pateikta 2010 m. vasario 11 d., parengta spaudai 2010 m. rugpjūčio 16 d.

Anotacija. Šeimos politikos formavimo procesas Lietuvoje nepakankamai ištyrinėtas: pasigendama lyginamųjų tyrimų, kuriuose būtų atskleidžiamos Lietuvos šeimos politikos formavimo, palyginti su kitomis ES šalimis, problemos.

Straipsnyje pristatomi 2006–2007 m. apklausos rezultatai, išryškinantys Baltijos šalių ir Lenkijos ekspertų požiūrį į šeimos politikos formavimo problemas. Remiantis tyrimo rezultatų analize galima daryti išvadą, kad vis dar nepakankamas politikų ir mokslininkų bendradarbiavimas, riboti finansiniai ištekliai, per mažas dėmesys šeimos politikos priemonių sistemos įgyvendinimo stebėsenai ir vertinimui sunkina galimybes formuoti veiksmingą šeimos politiką.

Reikšminiai žodžiai: šeimos politika, šeimos politikos formavimas, politikos formavimo procesas.

Įvadas

Politikos formavimas – tai procesas, siejamas su nuolatinėmis pastangomis keisti esamą situaciją sprendžiant iškilusias problemas¹. Šeimos politikos formavimas yra la-

1 Parsons, W. *Viešojo politika. Politikos analizės teorijos ir praktikos įvadas*. Vilnius: Eugrimas, 2001.

bai platus ir daugialypis procesas. Moksliniai tyrimai² analizuoja socialinės bei šeimos politikos formavimą gerovės valstybėse, tam tikrus socialinės gerovės bei šeimos politikos modelius, skirtingą gerovės valstybių atsaką į šeimos transformaciją, veiksmingo šeimos politikos formavimo pavyzdžius. Šių tyrimų pagrindu suformuoti teoriniai modeliai tapo teorinėmis priegomis vėlesniuose įvairių mokslininkų tiriamuosiuose darbuose. Po Sovietų Sąjungos žlugimo dėmesys pradėtas kreipti Vidurio ir Rytų Europos (VRE) šalių šeimos politikos formavimui transformacijos procesų kontekste. Užsienio mokslininkų atliktus tyrimus, susijusius su šeimos politikos formavimu VRE šalyse, galima grupuoti pagal tam tikras temas, kaip antai: šeimos politikos formavimas transformacijos laikotarpiu³; šeimos politikos atsakas į socialinio, demografinio bei ekonominio konteksto keliamus iššūkius⁴; transformacijos laikotarpio reformų poveikis moterų situacijai ir lyčių lygybei⁵; šeimos politikos priemonių analizė⁶; šeimos politikos formavimo proceso analizė vertinant įvairių politikos formavimo dalyvių įtaką⁷.

-
- 2 Esping-Andersen, G. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press, 1990; Lewis, J.; Giullari, S. The Adult-worker-model Family and Gender Equality: Principles to Enable the Valuing and Sharing of Care. In *Gender and Social Policy in a Global Context. Uncovering the Gender Structure of the Social*. Razavi, S.; Hassim, S. (eds.). Palgrave MacMillan, 2006; Gauthier, A. H. Choices, opportunities and constraints on partnership, childbearing and parenting: policy responses [interaktyvus]. *Background paper for European Population Forum 2004: Population Challenges and Policy Responses*, 2004, p. 49 [žiūrėta 2007-04-12]. <www.unece.org/ead/pau/epf/>; Korpi, W. Faces of Inequality: Gender, Class, and Patterns of Inequalities in different Types of Welfare States. *Social Policy*. Summer 2000. Oxford University Press, 2000.
 - 3 Rostgaard, T. Family Support policy in Central and Eastern Europe – a Decade and a half of Transition. *Synthesis Report prepared for Consultation Meeting on Family Support Policy in Central and Eastern Europe, organized by the Council of Europe and UNESCO*, 2003.
 - 4 Gauthier, A. H., *supra* note 2; Pinnelli, A.; Hoffmann-Nowotny, H. J.; Fux, B. Fertility and New Types of Households and Family Formation in Europe. *Directorate General III – Social Cohesion*. Directorate of Social Affairs and Health Council of Europe, October 2001 Printed at the Council of Europe Recent demographic developments in Europe 2004. Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2001; Balicki, J. Conditions of the Influence of Social Policy on Demographic Behaviors (Experience of Central and Eastern Europe). *Paper to be presented at the XXIV IUSSP General Population Conference Salvador, Bahia, Brazil (18-24 August 2001)*; Kohler, H. P.; Billari, F. C.; Ortega, J. A. *Low and Lowest-Low Fertility in Europe: Causes, Implications and Policy Options* [interaktyvus]. March 18, 2005 [žiūrėta 2007-04-12]. <<http://www.ssc.upenn.edu/~hpkohler/papers/Low-fertility-in-Europe-final.pdf>>.
 - 5 Schnepf, V. S. *Gender Dimensions in Social Security reforms in Transition Economies*. *Background Paper VI, Regional Symposium on Mainstreaming Gender into Economic policies*. 28-30 January, 2004, Geneva.
 - 6 *Parental Leave in the Council of European Member States*. Council of Europe [interaktyvus]. [žiūrėta 2006-07-15]. <<http://www.coe.int/equality>>; European Foundation for improvement of living and working Conditions „Reconciliation of work and family life and collective bargaining in the European Union [interaktyvus]. An analysis of EIRO articles, 2006 [žiūrėta 2008-02-18]. <www.eurofound.eu.int>; *European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions “Parental leave in European companies. Establishment Survey on Working Time 2004-2005”* [interaktyvus]. 2007 [žiūrėta 2008-02-18]. <<http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2006/87/en/1/ef0687en.pdf>>; European Foundation for improvement of living and working Conditions. „Part time work in European companies. Establishment survey on working time 2004-2005“ [interaktyvus]. 2007 [žiūrėta 2008-02-18]. <www.eurofound.eu.int>.
 - 7 *Improving Policy Responses and Outcomes to Socio-Economic Challenges: Changing Family Structures. Policy and Practice Cross-National Research Papers, Sixth Series*. Appleton, L.; Hantrais, L. (eds.) [interaktyvus]. European Research Centre, 2002 [žiūrėta 2008-09-10]. <[http://www.xnat.org.uk/CrossNatResearchPapers/XNAT6\(3\).PDF](http://www.xnat.org.uk/CrossNatResearchPapers/XNAT6(3).PDF)>.

Tam tikras problemines šeimos politikos formavimo sritis atskleidžia Lietuvos mokslininkų tyrimai. V. Stankūnienės⁸ moksliniai tiriamieji darbai išryškina nenuosekliaus šeimos politikos formavimo problemą Lietuvoje, pabrėžia šeimos politikos modernizavimo poreikį, atskleidžia svarbiausias šeimos politikos plėtros kryptis. Mokslininkės išryškintas šeimos politikos modernizavimo poreikis toliau plėtojamas A. Jasilionienės⁹ disertacijoje „Šeimos politikos modernizavimas Lietuvoje: prioritetų problema“. Autorė pabrėžia, jog šeimos politikos sėkmingumas bei nustatytų prioritetų tikslingumas priklauso nuo išsamaus politikos modernizavimo poreikį lemiančių veiksnių vertinimo. A. Jasilionienė¹⁰ taip pat akcentuoja, jog Lietuvoje šeimos politika buvo formuojama kaip reakcija į esamojo laiko šeimų gyvenimo problemas, nemandant suvokti ilgalaikių instituto pokyčių veiksnių, nesivadovaujant net ir parengtais veiksnių strategijos pagrindais, neturint siektino paramos šeimai modelio vizijos. J. Reingardienės, A. Tereškino¹¹ atlikto kokybinio ir kiekybinio tyrimo, vertinančio vyrų dalyvavimo darbo ir šeimos procesuose vaidmenį, rezultatai parodė, jog įgyvendinama šeimos politika Lietuvoje nėra efektyvi.

Tyrimų apžvalga rodo, jog nors yra skiriamas dėmesys šeimos politikos formavimo problematikai Vidurio ir Rytų Europos šalyse bei Lietuvoje, vis dar stokojama tyrimų, skirtų tarptautiniu mastu įvertinti problemas ir pasiekimus, formuojant šeimos politiką Lietuvoje. Nepakankamai atlikta šeimos politikos formavimo lyginamųjų tyrimų, kuriuose Lietuvos situacija būtų lyginama su kitų šalių padėtimi. Be to, iki šiol Lietuvoje nebuvo gilinamasi į šeimos politikos formavimo procesą, nebuvo nagrinėjama, kodėl, priimant sprendimus, nekreipiamas dėmesys į mokslininkų atliktą analizę, kodėl daugelis suformuotų šeimos politikos tikslų nėra įgyvendinami praktikoje ir kt.

Straipsnyje siekiama atsakyti į klausimą: kuo pasižymi šeimos politikos formavimas Lietuvoje, Latvijoje, Estijoje ir Lenkijoje. Pristatant šeimos politikos formavimo problemas yra remiamasi stadijinio politikos formavimo modeliu. Racionalaus ir nuosekliaus politikos formavimo šalininkų¹² požiūriu, politikos procesą sudaro tam tikri etapai arba

- 8 Stankūnienė, V. *Lithuania. Reflections of Recent Demographic Conditions on Family and Social Policies in CEE Countries*. Bratislava, 2001, p. 23–50; Stankūnienė, V. Family policy in Lithuania: assessments and needs. In *Population of Central and Eastern Europe. Challenges and Opportunities*. Kotowska, I. E.; Jozwiak, J. (eds.). European Population Conference, Warsaw, 26-30 August 2003. Warsaw: Statistical Publishing Establishment, 2003, p. 597–616; Stankūnienė, V., et al. *Paramos šeimai politika. Samprata ir patyrimas*. Kolektyvinė monografija. Vilnius: Lietuvos filosofijos ir sociologijos institutas, 2001; Stankūnienė, V.; Jasilionienė, A.; Jančaitytė, R. *Šeima, vaikai, šeimos politika: modernėjimo prieštaros*. Kolektyvinė monografija. Atsakingoji redaktorė ir sudarytoja prof. habil. dr. Vlada Stankūnienė. Vilnius: Socialinių tyrimų institutas, 2005.
- 9 Jasilionienė, A. *Šeimos politikos modernizavimas Lietuvoje: prioritetų problema*. Daktaro disertacija, socialiniai mokslai (sociologija). Vilniaus universitetas, 2005.
- 10 *Ibid.*
- 11 Reingardienė, J.; Tereškinas, A. Darbo ir šeimos gyvenimo suderinimas Lietuvoje bei lyčių lygybė: iššūkiai ir galimybės. Iš. *(Ne)apmokamas darbas: šeimai palanki darbo aplinka ir lyčių lygybė Europoje*. Sudarytoja J. Reingardienė. Vytauto Didžiojo universitetas, Lygių galimybių plėtros centras, Vilnius, p. 47–101.
- 12 Lasswell, H. D. *The Decision Process: seven Categories of functional Analysis*. University of Maryland, College Park, Md., 1956; Jenkins, W. I. *Policy Analysis: Political and Organisational Perspective*. Martin Robertson, London, 1978; Hogwood, B.; Gunn, L. *Policy Analysis And The Real World*. Oxford, England:

stadijos: darbotvarkės formavimo, sprendimų priėmimo, įgyvendinimo, politikos stebėsenos ir vertinimo bei grįžtamojo ryšio. Šis modelis sulaukė kritikos dėl nenatūralaus politinio proceso vaizdavimo. Dauguma politikos tyrinėtojų teigia, kad politika yra ne stadijinė racionalaus mąstymo progresija, o atsitiktinumis grįsta evoliucija¹³. Nepaisant kritikos, stadijinis politikos formavimo modelis pateikia racionalią struktūrą, leidžiančią tirti sudėtingą politikos formavimo procesą, įveikti realybės kompleksškumą¹⁴ tiriant šeimos politiką. Dėl ribotos straipsnio apimties nagrinėjamos tik šeimos politikos formavimo problemos, susijusios su situacijos analize ir šeimos politikos stebėseną, efektyvumą ir poveikio vertinimu.

Straipsnio tikslas – ištirti ir palyginti šeimos politikos formavimo procesą Lietuvoje, Latvijoje, Estijoje ir Lenkijoje.

Tyrimo objektas: šeimos politikos formavimo procesas.

Straipsnyje remiamasi 2006–2007 m. Lietuvos, Latvijos, Estijos ir Lenkijos ekspertų pusiau struktūruoto interviu rezultatais¹⁵. Tyrimo ekspertais buvo pasirinktas šeimos politikos formavimo elitai – politikai ir mokslininkai, dalyvaujantys šiandiniame šeimos politikos formavimo procese. Iš viso buvo apklausta 16 ekspertų (12 moterų ir 4 vyrai): 7 ekspertai iš Lietuvos bei po 3 iš Latvijos, Estijos, ir Lenkijos. Ekspertais pasirinkta 11 mokslininkų, 4 vadovujančius postus užimančių ministerijų (Lietuvoje – Socialinės apsaugos ir darbo ministerija; Latvijoje – Vaikų, šeimos ir integracijos reikalų ministerija, Estijoje – Socialinių reikalų ministerija, Lenkijoje – Darbo ir socialinės politikos ministerija) darbuotojai ir 1 Seimo narys (Lietuva). Mokslininkai atrinkti iš Socialinių tyrimų instituto (dabar – Lietuvos socialinių tyrimų centras) (Lietuva); Ekonomikos instituto (Latvija), Tartu universiteto (Estija), Lodzės universiteto bei Sobieski instituto (Lenkija). Pasirinkta ekspertų grupė yra nevienalytė ne tik atsižvelgiant į vaidmenų pozicijas, bet ir į tai, kad ją sudaro skirtingų šalių ekspertai. S. B. Krimskij¹⁶ teigia, kad įvairesnėse ekspertų grupėse mažiau prieinama prie bendros nuomonės, tačiau pateikiama daugiau alternatyvų, o tai leidžia pasirinktą reiškinį įvairiapusiškiau nagrinėti.

Oxford University Press, 1984; Grindei, M.; Thomas, J. After the Decision: Implementing Policy Reforms in Developing Countries. *World Development*. 1990, 18(8).

- 13 Ham, C.; Hill, M. *The Policy Process in the Modern Capitalist State*. Wheatsheaf Books: Sussex, 1984; Davis, A. M.; Bersoff, E. H.; Comer, E. R. A strategy for comparing alternative software development life cycle models. *IEEE Trans. on Software Engineering* 1988, 14(10): 1453–1461; Lindblom, Ch.; Woodhouse, E. *Politikos formavimo procesas*. Vilnius: Algarvė, 1999; Stone, D. *Viešosios politikos paradoksai*. Vilnius: Eugrimas, 2004.
- 14 Cook, T. D. Ppositive Critical Multiplism. In *Social Sciences and Social Policy*. Shotland, R. L.; Marks, M. M. (eds.). Sage, Newbury, Cal, 1985.
- 15 Straipsnyje pateikiama doktorantūros studijų metu straipsnio autorės atlikto kokybinio tyrimo dalis.
- 16 Krimskij, S. B.; Zhillin, B. B.; Paneto, B. I., et al. *Ekspertnye otcenki v sociologicheskiks isledovanijaks*. Kijev: Institut filosofiji, 1990.

1. Situacijos analizė prieš priimant sprendimus šeimos politikoje

Adekvatiems sprendimams šeimos politikoje priimti didelę reikšmę turi šeimos problemų analizė. Tyrinėdami viešosios politikos formavimo procesą, Ch. Lindblomas, E. Woodhouse¹⁷ pastebėjo, jog dėl socialinių problemų kitimo dinamikos ir žmogaus pažinimo ribotumo analizė politikos formavimo procese turi savo ribas, tačiau dėl to jos reikšmė nesumažėja. Autoriai pabrėžia, jog svarbiausias protingos, demokratinės politikos formavimo elementas – idėjų konkurencija, kur analizės vaidmuo – suteikti informaciją ir pagrįsti idėjas, kad būtų galima prieiti susitarimą. Tyrimo metu ekspertų buvo klausiama, kiek yra analizuojama situacija prieš priimant sprendimus šeimos politikoje ir kaip ji yra panaudojama (1 lentelė).

Už šeimos politikos situacijos analizę, stebėseną ir vertinimą tiriamosiose šalyse yra atsakingos šeimos politiką kuruojančios ministerijos. Iš tiriamųjų šalių tik Estijos ekspertai palankiai atsiliepė apie Socialinių reikalų ministerijos darbuotojų pajėgumą analizuoti ir vertinti šeimos politikos situaciją. Estijos ekspertai pabrėžė, jog yra *pa-kankamai analizuojama šeimos politikos situacija* (4-asis politikos formuotojas, Estija), nors, *žinoma, galėtų būti daugiau analizės* (8-asis mokslininkas, Estija). Analizės reikšmės įvertinimą politiniu lygmeniu rodo tai, jog Estijos socialinių reikalų ministerijoje yra įkurti atskiri darbo, socialinės bei sveikatos politikos informacijos ir analizės departamentai.

1 lentelė. Situacijos analizė formuojant šeimos politiką

Kategorija	Subkategorija	Patvirtinantys teiginiai
		Lietuva
Situacijos analizė formuojant šeimos politiką	Remiamasi nepamatuota informacija	Jiems žinių nereikia (...). Kokios nors babytės kaime nuomonė svarbesnė, arba kai aš buvau pas rinkėją (...) (1-asis politikos formuotojas (Lietuva). Pasigauna tai, kas rodoma per televiziją, ar laikraštyje aprašomas atvejis... ir štai tokiam lygyje pradeda svarstyti, ką čia reikėtų daryti, ką čia reikėtų keisti. O tokios padėties analizės, tiesiog duomenų, kokia yra padėtis, yra mažai (1-asis mokslininkas, Lietuva).
	Šeimos politikos priemonės priimamos neapgalvotai	Priemonės priimamos apgraibom, beveik akiai daugiau pasikliaujant intuicija (1-asis mokslininkas, Lietuva).
	Analizės pritaikomumas problemiškas	Kyla klausimas, kiek jie pritaiko tolimesniai (...) ir kiek jie turi galimybes pritaikyti (2-asis mokslininkas, Lietuva).

17 Lindblom, Ch.; Woodhouse, E., *supra* note 13.

Kategorija	Subkategorija	Patvirtinantys teiginiai	
		Lietuva	
Situacijos analizė formuojant šeimos politiką	Mažai tikėjimo mokslu	Iš tikrųjų yra labai mažas tikėjimas mokslu ir informacijos sklaida ne iš mokslininkų pusės. Yra toks „ai ką jie čia gali pasakyti, mes viską žinom“ (4-asis mokslininkas, Lietuva).	
	Šeimos politika Lietuvoje neekspertinė, primityvi	Pirmas dalykas, ką aš akcentuočiau (...), kad ta šeimos politika, kaip ir visa socialinė politika Lietuvoje, (...) yra labai neekspertinė, labai primityvi. Iš tikrųjų yra nuvertinamos ekspertinės žinios, mokslo žinios ir jeigu jos pasitelkiamos, tai tik tam, kad atitiktų kokią nors schemą, standartą (4-asis mokslininkas, Lietuva).	
	Nepakanka specialistų situacijai analizuoti	Apskritai socialinėje politikoje ir ekonomikos (gal daugiau ekonomikos politikoje) yra menkos pajėgos. Kol menkos yra pajėgos, tai tos analizės mažai, mes daug ko nežinom, kaip gyvenam (1-asis mokslininkas, Lietuva).	
	Bendradarbiavimas su mokslininkais formalus	Oficialiai tas bendradarbiavimas kaip ir yra (6-asis mokslininkas, Latvija), procedūrose yra tai numatyta (3-iasis mokslininkas, Lietuva).	
			Latvija
	Nepakankamai analizuojama ir vertinama situacija	Situacija Latvijoje nėra pakankamai analizuojama ir nepakankamai nagrinėjama, kaip vystyti toliau (6-asis mokslininkas, Latvija).	
	Abejojama ministerijos pajėgumu atlikti analizę	Abejotinas pajėgumas atlikti analizę (...) (5-asis mokslininkas, Latvija).	
	Dėl siauro šeimos politikos apibrėžimo nėra visa apimančios informacijos apie šeimų situaciją	Šeimos politika yra apibrėžta labai siaurai (...), todėl nereikia visa apimančios informacijos. Informacija yra išsibarsčiusi tarp skirtingų ministerijų ir institucijų, tad labai sunku surinkti tą informaciją ir susidaryti bendrą vaizdą (5-asis mokslininkas, Latvija).	
	Nepakankamai bendradarbiaujama su mokslininkais	Nepakankamas dėl finansų trūkumo (7-asis mokslininkas, Latvija).	
	Tyrimų rekomendacijoms įgyvendinti trūksta finansų	Vienas iš argumentų, kodėl nesiremiam tyrimų rezultatais – nėra finansų. Labai jau geras tas atsikalbinėjimo būdas: „Viskas labai gerai, bet tam nėra finansų“ (7-asis mokslininkas, Latvija).	
		Estija	
Ministerijoje stiprus analizės departamentas	Manau, kad mes turime labai gerą analizės departamentą. Aišku, jie patys nedaro tokios profesionalios analizės kaip mikrosimuliacinės analizės modelis, bet mes užsakome tokius tyrimus institute. Ir mes žinome, ką užsakyti ir kaip tai panaudoti (4-asis politikos formuotojas, Estija).		
Atliekama šeimos politikos situacijos analizė	Pakankamai analizuojama šeimos politikos situacija (4-asis politikos formuotojas, Estija). Žinoma, galėtų būti daugiau analizės (8-asis mokslininkas, Estija).		
Glaudžiai bendradarbiaujama su mokslininkais	Pakankamai glaudus ir intensyvus (...). Ministras be portfelio užsako tyrimus ir bendradarbiauja su mokslininkais (8-asis mokslininkas, Estija), politikai dažnai kreipiasi į mokslininkus, Vyriausybė finansuoja daug tyrimų. Finansavimas priklauso nuo partijos ir vyriausybės (9-asis mokslininkas, Estija).		

Kategorija	Subkategorija	Patvirtinantys teiginiai
Estija		
Situacijos analizė formuojant šeimos politiką	Ne visada atsižvelgiama į tyrimų rezultatus	Apklausiami ekspertai, klausiama šeimų nuomonės, yra daromi tyrimai. Bet ne visada atsižvelgiama į tyrimų išvadas.
	Politikų ir mokslininkų požiūris į tyrimų rekomendacijų naudingumą yra skirtingas	Yra atliekama daug tyrimų, tačiau politikai atsirenka tik tai, kas jiems reikalinga, o kas nereikalinga – užmirštama. Mokslininkai pyksta, nes norėtų, kad būtų 100 proc. atsižvelgiama į jų pastabas. Dėl to mokslininkai kritikuoja politikus (9-asis mokslininkas, Estija).
	Politikai ignoruoja informaciją	Kartais politikai tiesiog ignoruoja informaciją (9-asis mokslininkas, Estija).
Lenkija		
	Tyrimų paskirtis – parodyti, jog politikai dirba	Grįšiu prie savo patirties su ministerija (...). Man buvo pasakyta: „viskas, ko mums reikia – tai tam tikro padėties įvertinimo, kad jiems būtų galima parodyti, jog mes dirbame. (...) mums reikia tyrimo“. Ne tam, kad pagerintų veiklą, bet tam, kad užčiauptų burnas oponentams, jog mes nesidomime šeimos politika (10-asis mokslininkas, Lenkija).
	Bendradarbiaujama su mokslininkais ribotai	yra kai kurių vyriausybės darinių, į kuriuos įeina mokslininkai (...), tačiau diskutuojama apie mokslininkų dalyvavimą formuojant politiką, kiek juos įsileisti (11-asis mokslininkas, Lenkija).
	Idejos sunkiai priimamos	Labai sunkiai skinasi kelią bet kokios idėjos. Dėl lėšų stygiaus, dėl politinės valios (11-asis mokslininkas, Lenkija).
	Valstybė nežino, kaip padėti šeimai	Aš atsisakiau dalyvauti ir kitame projekte, susijusiame su gimstamumu (...), labai brangus tyrimas, milijonai zlotų... bet po pokalbio su (...) aš supratau, kad šis didelis projektas yra šauksmas tyruose, nes mūsų vyriausybė nežino, kaip padėti šeimai (10-asis mokslininkas, Lenkija).

Lietuvoje, Latvijoje ir Lenkijoje šeimos politiką kuruojančių ministerijų analitinės galimybės vertinamos prasčiau nei Estijoje. Viena iš Lietuvos socialinės apsaugos ir darbo ministerijos funkcijų – analizuoti ir vertinti vykdomą politiką jos kompetencijai priklausančiais klausimais¹⁸. Vadinasi, ministerija yra įpareigota tirti situaciją, todėl ministerijos tinklalapyje¹⁹ yra pristatomi tyrimai. Tačiau Lietuvos ekspertai pripažįsta, jog trūksta kvalifikuotų specialistų tinkamai tirti šeimos politikos situaciją, šeimos politikos priemonės priimamos neapgalvotai ir pati šeimos politika formuojama primityviai, nesiremiant ekspertų žiniomis. Ekspertai pabrėžė, jog ir Seimo nariai dažnai naudojasi nereprezentatyvia informacija, kadangi *jiems žinių nereikia. Ir kokios nors babytės kaimo nuomonė* ar informacija, kuri gaunama *kai aš buvau pas rinkėją*, yra svarbesnė nei

18 Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerijos nuostatai [interaktyvus]. [žiūrėta 2010-01-15]. <www.socmin.lt>.

19 Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerijos moksliniai tyrimai [interaktyvus]. [žiūrėta 2010-01-15]. <<http://www.socmin.lt/index.php?1606775163>>.

mokslininkų atlikta studija (1-asis politikos formuotojas (Lietuva). Ekspertų požiūriu, politikai taip pat *pasigauna* tai, kas *parodoma per televiziją ar laikraštyje aprašomas atvejais...*, ir *štai tokiam lygyje pradedama svarstyti, ką čia reikėtų daryti, ką čia reikėtų keisti. O tokios padėties analizės, tiesiog duomenų, kokia yra padėtis, yra mažai* (1-asis mokslininkas, Lietuva). Galima daryti prielaidą, kad šeimos politika kaip politikos sritis, Lietuvoje nėra pakankamai vertinama. Toks nepakankamas šeimos politikos reikšmingumo ir sudėtingumo įvertinimas, ekspertų požiūriu, lemia tai, jog šeimos politika yra formuojama diletantiškai, „apgraibom“, nenuosekliai, daromos brangiai kainuojančios klaidos.

Latvijoje, kaip ir Lietuvoje, abejonių kelia Vaikų, šeimos ir integracijos reikalų ministerijos *pajėgumas atlikti analizę* (5-asis mokslininkas, Latvija). Eksperto teigimu, *šeimos politika yra apibrėžta labai siaurai*, todėl ministerijos darbuotojams tiesiog *nereikia visa apimančios informacijos*. Pasigendama informacijos šeimos politikos klausimais prieinamumo, nes *informacija yra išsibarsčiusi tarp skirtingų ministerijų ir institucijų, tad labai sunku surankioti tą informaciją ir susidaryti bendrą vaizdą*. Latvijos ekspertų požiūriu, išbarstyta informacija tarp ministerijų, nepakankamai darbuotojai susipažinimę su tyrimais, nepakankamai finansuojami tyrimai bei nepakankamai išnaudojamas mokslininkų potencialas sumažina analitines ministerijos galimybes, o tai lemia ir ribotą analizės atlikimo, ir jos pritaikymo galimybę.

Darbo ir socialinės politikos ministerijos atliekama analizė netenkina ir Lenkijos ekspertų. Lenkų ekspertai pabrėžė mokslininkų analizės panaudojimą ne tobulinant šeimos politiką, bet politiniams žaidimams. Vienas iš Lenkijos ekspertų pateikė pavyzdį, rodantį, jog analizė ir mokslinės diskusijos tėra priedanga politikų savanaudiškiems tikslams pasiekti. Taip pat Lenkijos ekspertai pabrėžė, jog idėjos sunkiai skinasi keliai, nes trūksta ir finansų, ir politinės valios, o valstybė nežino, kaip padėti šeimai.

Į pagalbą ministerijoms, analizuojant situaciją bei vertinant poveikį, gali būti pasitelkiami mokslinių tyrimų centrai ir mokslininkų komandos. L. Hantrais ir M. T. Letablier²⁰ teigimu, šalys, turinčios senas šeimos politikos formavimo tradicijas, kaip, pavyzdžiui, Prancūzija arba Vokietija, daugiau lėšų skiria moksliniams tyrimams ir formuojant šeimos politiką remiasi tyrimų rezultatais. Autorės taip pat pastebėjo, jog, net ir neturėdamos gerai išvystytos šeimos politikos, Viduržemio šalys nemažą dėmesį skiria moksliniams tyrimams, o Airija ir Didžioji Britanija yra pavyzdžiai šalių, kurių vyriausybės užsako mažai šeimos politikos tyrimų. Vis dėlto besikeičianti šeimų situacija Europos šalyse skatina šalių vyriausybes vis daugiau dėmesio kreipti į šeimos politikos tyrimus²¹.

Tyrimo rezultatų analizė atskleidė, jog tik Estijoje moksliniai tyrimai yra traktuojami kaip politikos formavimo proceso dalis, o Lietuvoje, Latvijoje ir Lenkijoje, nors netrūksta kompetentingų mokslininkų pajėgų, galimybės panaudoti mokslinius tyrimus formuojant šeimos politiką yra nepakankamai išnaudotos. Mokslininkų ir politikų bendradarbiavimas tiriamosiose šalyse ekspertų vertinamas gana prieštarinčiai: Estijoje – *pakankamai glaudus ir intensyvus (...). Ministras be portfelio užsako tyrimus ir ben-*

20 Hantrais, L.; Letablier, M. T. Families and Family Policies in Europe. London and New York: Longman, 1996.

21 *Ibid.*

dradarbiauja su mokslininkais (8-asis mokslininkas, Estija), politikai dažnai kreipiasi į mokslininkus, Vyriausybė finansuoja daug tyrimų. Finansavimas priklauso nuo partijos ir vyriausybės (9-asis mokslininkas, Estija); Lietuvoje ir Latvijoje – oficialiai tas bendradarbiavimas kaip ir yra (6-asis mokslininkas, Latvija), procedūrose yra tai numatyta (3-iasis mokslininkas, Lietuva), bet nepakankamas dėl finansų trūkumo (7-asis mokslininkas, Latvija), (1-asis mokslininkas, Lietuva); Lenkijoje – yra kai kurių vyriausybės darinių, į kuriuos įeina mokslininkai (...), tačiau diskutuojama apie mokslininkų dalyvavimą formuojant politiką, kiek juos įsileisti (11-asis mokslininkas, Lenkija).

Pažymėtina, kad net atlikus moksliniais tyrimais pagrįstą situacijos analizę, ne visada į ją atsižvelgiama priimant sprendimus, todėl mokslinė analizė nėra sėkmingos politikos formavimo garantas. Ekspertų požiūriu, svarbus politikų suinteresuotumas pasinaudoti turima analize ir noras ja remiantis keisti esamą situaciją. Kaip pastebi L. Hantrais ir M. T. Letablier²², tyrimai dažniausiai priklauso nuo išorinio finansavimo, todėl tikėtina, kad gali atspindėti rėmėjų interesus. Kita problema, kurią nurodė Lietuvos ir Latvijos ekspertai, – mokslinių žinių ignoravimas formuojant šeimos politiką.

Tyrimu nustatyta, kad sprendimai šeimos politikos klausimais Lietuvoje, Latvijoje ir Lenkijoje dažnai priimami nepakankamai išnagrinėjus situaciją, daugiau telkiamasi į atskirų šeimos politikos priemonių, o ne visos priemonių sistemos plėtojimą. Tačiau, kaip pažymi P. McDonaldas²³, atskiros politikos priemonės gali neturėti teigiamo poveikio, jei nėra bendros priemonių sistemos, pavyzdžiui, gerai išplėtotą lyčių lygybės politika gali būti ne itin efektyvi gimstamumo atžvilgiu, jei aplinka nėra palanki vaikui. Formuojant nuoseklią ir matomų rezultatų duodančią šeimos politiką išskirtina geroji Estijos patirtis. Estijos vyriausybė moksliniams tyrimams ir mokslinei analizei panaudoja formuojant šeimos politiką skiria didesnę dėmesį.

2. Šeimos politikos stebėseną ir vertinimas

Kiekvienos veiklos priežiūros sistemą sudaro veiklos stebėseną, vertinimas ir kontrolė²⁴. Politikos poveikio šeimai įvertinimas, taip pat šeimos instituto pokyčių įtakos politikai vertinimas yra esminis plėtojant efektyvią šeimos politiką²⁵. Neatliekant šeimos politikos stebėsenos ir vertinimo sudėtinga formuoti pokyčiams adekvačią, modernią šeimos politiką. Tai pabrėžia ir A. Jasilionienė²⁶, teigdama, jog modernizuojant šeimos politiką būtina atlikti nuodugnią šeimos pokyčių ir jų priežastingumo analizę, įvardyti aktualiausias šeimų problemas, nustatyti įgyvendinamų politikos veiksmų ir priemonių adekvatumą, jų tobulinimo poreikį, apibendrinti tarptautinį šeimos politikos plėtros patyrimą, pasinaudoti teigiamomis kitų šalių paramos šeimai modelių ir šiai problematikai

22 Hantrais, L.; Letablier, M. T., *supra* note 20.

23 McDonald, P. The Toolbox of Public Policies to Impact on Fertility – a Global View. Paper presented at the seminar *Low fertility, families and public policies*, organized by the European Observatory on Family Matters in Sevilla, September 15–16, 2000.

24 European Commission. *New programming period 2000-2006: Methodological working papers*. Working Paper 3, Indicators for Monitoring and Evaluation: An Indicative Methodology, unpublished, 1999.

25 Moss, P.; Sharpe, D. (1979) percituota iš Fox Harding, L. *Family, state and social policy*. London: MacMillan, 1996, p. 208–209.

26 Jasilionienė, A., *supra* note 9.

skirtų teorijų idėjomis. V. Stankūnienės²⁷ požiūriu, formuojant šeimos politiką turi būti nuolat stebimas ir kontroliuojamas šeimos politikos įgyvendinimas, vertinamas efektyvumas, nes priešingu atveju net ir „geriausiai parengtų priemonių sistema gali tapti neveikli ir neefektyvi“. R. Vilpišauskas, V. Nekrošius²⁸ įsitikinę, jog tinkamai atliekamas poveikio vertinimas gali sumažinti nekokybiškų sprendimų priėmimą, sukurti sąlygas geriau panaudoti išteklius, didinti atskaitingumą visuomenei bei pasitikėjimą demokratinėmis institucijomis, o tai gali turėti teigiamos įtakos ir viešosios politikos kokybei, ir gyventojų gerovei. I. Damirovos, R. Šnapštienės²⁹ požiūriu, neprižiūrima veikla atneša nuostolių. Tai reiškia, kad valstybė turi formuoti šeimos politiką, sekdamą jos poveikį šeimai ir atsižvelgdama į šeimos interesus.

Politikos stebėsenos, efektyvumo ir poveikio vertinimo situacija Europos šalyse yra skirtinga. L. Appleton³⁰ pastebėjo, jog tik nedaugelis Europos valstybių (pavyzdžiui, Prancūzija) yra įdiegusios šeimos politikos stebėsenos ir efektyvumo bei poveikio vertinimo mechanizmą. Kitose šalyse, tarkime, Airijoje arba Italijoje, nėra atliekama oficiali šeimos politikos priemonių stebėseną; Graikijoje nors ir nėra atliekama stebėseną, tačiau tam tikrą priemonių efektyvumo ir poveikio vertinimą atlieka tyrimų centrai³¹.

Tyrimu siekta išsiaiškinti, kaip yra atliekama stebėseną ir efektyvumo vertinimas tiriamosiose šalyse (2 lentelė).

2 lentelė. Stebėseną ir efektyvumo vertinimas formuojant šeimos politiką

Kategorija	Subkategorija	Patvirtinantys teiginiai
Lietuva		
Stebėseną ir efektyvumo vertinimas formuojant šeimos politiką	Nepakankamas šeimos politikos stebėsenos ir efektyvumo vertinimas	Tai mūsų silpnoji vieta su tuo monitoringu ir vertinimu (...). Retkarčiais tai daro, bet permanentiško nėra šito (2-asis politikos formuotojas (Lietuva), 2006 m. liepa).
	Vertinama tik formaliai	Formaliai galime sakyti, kad yra, bet kiek ji tobula, kiek veiksminga, ką ji parodo, tai mažai (...). Formaliai yra, nes yra skelbiamos ataskaitos. Vyriausybė vien tai, kad pateikia ataskaitą, tai aišku, kad kokias ataskaitas būtų be efektyvumo vertinimo (1-asis mokslininkas (Lietuva), 2006 m. birželis).
	Europos Sąjunga inicijuoja vertinimą	Yra priimti tam tikri politikos dokumentai, strategijos. Lietuva yra ES narė, tai daug kas inicijuojama iš Briuselio. Po to teikiamos ataskaitos (1-asis mokslininkas (Lietuva), 2006 m. birželis).

27 Stankūnienė, V.; *et al.*, *supra* note 8, p. 14.

28 Vilpišauskas, R.; Nekrošius, V. *Ko verta politika? Viešosios politikos vertinimas Lietuvoje ir Europos Sąjungoje*. Vilnius: Eugrimas, 2005, p. 13.

29 Damirova, I.; Šnapštienė, R. Viešojo administravimo stebėsenos sistemos problemos ir perspektyvos. *Viešoji politika ir administravimas*. 2005, 11: 102–109.

30 Appleton, L. Comparing Family Policy Actors. In *Improving Policy Responses and Outcomes to Socio-Economic Challenges: Changing Family Structures*, *supra* note 7.

31 *Ibid.*

Stebėseną ir efektyvumo vertinimas formuojant šeimos politiką	Nėra modelio, neprognozuojama	Tai yra blogiausias dalykas, kad jokio modelio nedaroma, neprognozuojama (3-iasis politikos formuotojas (Lietuva), 2006 m. liepa).
	Pradedama naudoti mikrosimuliacinė analizė	Tarkime, dabar pradedam mikrosimuliacinę analizę vertinti, koks poveikis tam tikrų priimtų sprendimų gyventojų pajamoms, šeimų pajamoms ar jų vartojimo lygiui, tai yra tiesiog technikos dalykai, instrumentai (1-asis mokslininkas (Lietuva), 2006 m. birželis).
	Nėra pakankamai specialistų tinkamai atlikti analizę	Bet konkrečiau instrumentai, metodai – čia jau yra sunkiau, todėl, kad reikia mokėti daryti, tam reikia turėti žmonių parengtų (1-asis mokslininkas (Lietuva), 2006 m. birželis).
	Latvija	
	Nėra vertinimo efektyvumo (trūksta arba kablelio, arba kokio žodžio) tik pavieniai tyrimai	Manau, kad nėra efektyvumo vertinimo. Aš apie tai rašiau savo disertacijoje. Na, gal yra tik tam tikri tyrimai... (Mokslininkas Nr. 7 (Latvija), 2007 m. kovas).
	Estija	
Taikoma mikrosimuliacinė analizė	Ministerijoje yra naudojamas labai geras efektyvumo matavimo modelis – mikrosimuliacinė analizė bei kitos priemonės. Šis modelis buvo panaudotas tėvystės pašalpų efektyvumui matuoti (4-asis politikos formuotojas (Estija), 2007 m. kovas).	
Ministerija skelbia efektyvumą vertinančius straipsnius		Ministerijos puslapyje yra visas sąrašas straipsnių, pavyzdžiui, vienas iš tokių – kiek yra efektyvi pronatalistinė politika (8-asis mokslininkas (Estija), 2007 m. vasaris).
	Lenkija	
	Nėra metodikos	Lenkijoje nėra šeimos politikos efektyvumo matavimo metodikos. Daroma tai, ką leidžia finansai (10-asis mokslininkas (Lenkija), 2007 m. vasaris).

Lietuvos ekspertų požiūriu, šeimos politikos stebėseną ir efektyvumo vertinimas atliekami nepakankamai dėl politinės kultūros bei išteklių stokos, specialistų trūkumo arba netinkamos jų kvalifikacijos, per didelio darbo krūvio ministerijoje bei skirtingos efektyvumo sampratos. Dėl to formaliai deklaruojama šeimos politikos stebėseną ir efektyvumo vertinimas gerokai skiriasi nuo to, kas realiai daroma.

Latvijoje ir Lenkijoje, ekspertų požiūriu, nėra šeimos politikos stebėsenos ir efektyvumo vertinimo sistemos, taip pat stinga finansinių išteklių efektyviai šeimoms politikai

formuoti. Tuo tarpu Estijos ekspertai gana gerai vertino Socialinių reikalų ministerijos atliekamą šeimos politikos stebėjimą ir efektyvumo vertinimą, tačiau taip pat užsiminė, jog šeimos politikos efektyvumo vertinimas priklauso nuo šeimos politikos tikslų ir nuo biudžeto.

Tyrimo rezultatai atkleidė, jog tiriamosiose šalyse šeimos politikos stebėseną ir efektyvumo vertinimas yra viena iš problematiškiausių šeimos politikos formavimo proceso dalių. Nepakankamai mokomasi iš patirties, todėl neužtikrinamas grįžtamasis ryšys bei jo indėlis į politikos formavimą. Visi tyrime dalyvavę ekspertai pabrėžė šeimos politikos efektyvumo matavimo sudėtingumą, poreikį stebėti ir matuoti ne vienos konkrečios priemonės, bet visos priemonių sistemos efektyvumą. Tyrimas taip pat parodė, jog šeimos politikos stebėsenos ir efektyvumo vertinimas Lietuvoje, Latvijoje bei Lenkijoje arba yra nepakankamas, arba jo iš viso nėra. Nestebint situacijos, nevertinant poveikio ir nesimokant iš klaidų, sudėtinga formuoti šeimos pokyčiams adekvačią politiką, o padarytos klaidos gali turėti lemiamą reikšmę ne tik šeimų gerovei, bet ir visos tautos išlikimui.

Išvados

1. Formuojant šeimos politiką būtina dėmesį skirti moksliniams tyrimams ir jų panaudojimui. Formuojant šeimos politiką būtina atlikti stebėseną ir efektyvumo vertinimą.

2. Ekspertų požiūrio analizė atskleidė šeimos politikos formavimo problemas: nepakankama situacijos analizė ir jos panaudojimas priimant sprendimus, nepakankamas politikų ir mokslininkų bendradarbiavimas, nepakankami finansiniai ištekliai, per mažas dėmesys šeimos politikos priemonių sistemos įgyvendinimo stebėsenai ir vertinimui.

3. Estijoje moksliniai tyrimai yra traktuojami kaip politikos formavimo proceso dalis, o Lietuvoje, Latvijoje ir Lenkijoje galimybės panaudoti mokslinius tyrimus formuojant šeimos politiką yra nepakankamai išnaudotos. Estijos vyriausybės dėmesys moksliniams tyrimams ir mokslinės analizės panaudojimui formuojant šeimos politiką prisideda prie gerokai efektyvesnės ir geriau koordinuotos šeimos politikos formavimo.

4. Šeimos politikos stebėjimas ir efektyvumo vertinimas yra labai svarbus politikos formavimo etapas. Tačiau tiriamosiose šalyse, išskyrus Estiją, šeimos politikos stebėseną ir efektyvumo vertinimas yra nepakankamas arba jo iš viso nėra. Tai sunkina galimybes mokytis iš klaidų ir formuoti veiksmingą šeimos politiką.

Literatūra

- Appleton, L. Comparing Family Policy Actors. In *Improving Policy Responses and Outcomes to Socio-Economic Challenges: Changing Family Structures*. Policy and Practice Cross-National Research Papers, Sixth Series. Appleton, L.; Hantrais, L. (eds.). [interaktyvus]. European Research Centre, 2002 [žiūrėta 2008-09-10]. <[http://www.xnat.org.uk/CrossNatResearchPapers/XNAT6\(3\).PDF](http://www.xnat.org.uk/CrossNatResearchPapers/XNAT6(3).PDF)>.
- Balicki, J. Conditions of the Influence of Social Policy on Demographic Behaviors (Experience of Central and Eastern Europe). *Paper to be presented at the XXIV IUSSP General Population Conference Salvador, Bahia, Brazil* (18-24 August 2001).
- Cook, T. D. Positive Critical Multiplism. In *Social Sciences and Social Policy*. Shotland, R. L.; Marks, M. M. (eds.). Sage, Newbury, Cal, 1985.
- Damirova, I.; Šnapštienė, R. Viešojo administravimo stebėsenos sistemos problemos ir perspektyvos. *Viešoji politika ir administravimas*. 2005, 11: 102–109.
- Davis, A. M.; Bersoff, E. H.; Comer, E. R. A strategy for comparing alternative software development life cycle models. *IEEE Trans. on Software Engineering*. 1988, 14(10): 1453–1461.
- Esping-Andersen, G. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press, 1990.
- European Commission. *New programming period 2000–2006: Methodological working papers*. Working Paper 3, Indicators for Monitoring and Evaluation: An Indicative Methodology, unpublished, 1999.
- European Foundation for improvement of living and working Conditions „Reconciliation of work and family life and collective bargaining in the European Union [interaktyvus]. *An analysis of EIRO articles*. 2006 [žiūrėta 2008-02-18]. <www.eurofound.eu.int>.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions “Parental leave in European companies. Establishment Survey on Working Time 2004–2005” [interaktyvus]. 2007 [žiūrėta 2008-02-18]. <<http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2006/87/en/1/ef0687en.pdf>>.
- European Foundation for improvement of living and working Conditions. „Part time work in European companies. Establishment survey on working time 2004–2005“ [interaktyvus]. 2007 [žiūrėta 2008-02-18]. <www.eurofound.eu.int>.
- Fox Harding, L. *Family, state and social policy*. London: MacMillan, 1996.
- Gauthier, A. H. *The state and the family: A comparative analysis of family policies in industrialized countries*. Oxford: Clarendon Press, 1996.
- Gauthier, A. H. Choices, opportunities and constraints on partnership, childbearing and parenting: policy responses [interaktyvus]. *Background paper for European Population Forum 2004: Population Challenges and Policy Responses*. 2004 [žiūrėta 2007-04-12]. <www.unece.org/ead/pau/epf/>.
- Grindei, M.; Thomas, J. After the Decision: Implementing Policy Reforms in Developing Countries. *World Development*. 1990, 18(8).
- Ham, C.; Hill, M. *The Policy Process in the Modern Capitalist State*. Wheatsheaf Books: Sussex, 1984.
- Hantrais, L.; Letablier, M. T. *Families and Family Policies in Europe*. London and New York: Longman, 1996.
- Hogwood, B.; Gunn, L. *Policy Analysis And The Real World*. Oxford, England: Oxford University Press, 1984.
- Jasiulionienė, A. *Šeimios politikos modernizavimas Lietuvoje: prioritetu problema*. Daktaro disertacija. Socialiniai mokslai (sociologija). 2005. Vilniaus universitetas.

- Jenkins, W. I. *Policy Analysis: Political and Organisational Perspective*. Martin Robertson, London, 1978.
- Kohler, H. P.; Billari, F. C.; Ortega, J. A. *Low and Lowest-Low Fertility in Europe: Causes, Implications and Policy Options* [interaktyvus]. March 18, 2005 [žiūrėta 2007-04-12]. <<http://www.ssc.upenn.edu/~hpkohler/papers/Low-fertility-in-Europe-final.pdf>>.
- Korpi, W. *Faces of Inequality: Gender, Class, and Patterns of Inequalities in different Types of Welfare States*. *Social Policy*. Summer 2000. Oxford University Press, 2000.
- Krimskij, S. B.; Zhillin, B. B.; Paneto, B. I., et al. *Ekspertnye ocenki v sociologicheskiks isledovanijaks*. Kijev: Institut filosofiji, 1990.
- Lasswell, H. D. *The Decision Process: seven Categories of functional Analysis*. University of Maryland, College Park, Md., 1956.
- Lewis, J.; Giullari, S. The Adult-worker-model Family and Gender Equality: Principles to Enable the Valuing and Sharing of Care. In *Gender and Social Policy in a Global Context. Uncovering the Gender Structure of the Social*. Razavi, S.; Hassim, S. (eds.). Palgrave McMillan, 2006.
- Lindblom, Ch.; Woodhouse, E. *Politikos formavimo procesas*. Vilnius: Algarvė, 1999.
- McDonald, P. The Toolbox of Public Policies to Impact on Fertility – a Global View. Paper presented at the seminar *Low fertility, families and public policies*, organized by the European Observatory on Family Matters in Sevilla, September 15-16, 2000.
- Parental Leave in the Council of European Member States*. Council of Europe [interaktyvus]. [žiūrėta 2006-07-15]. <<http://www.coe.int/equality>>.
- Parsons, W. *Viešoji politika. Politikos analizės teorijos ir praktikos įvadas*. Vilnius: Eugrimas, 2001.
- Pinnelli, A.; Hoffmann-Nowotny, H. J.; Fux, B. *Fertility and New Types of Households and Family Formation in Europe*. Directorate General III – Social Cohesion. Directorate of Social Affairs and Health Council of Europe, October 2001 Printed at the Council of Europe Recent demographic developments in Europe 2004. Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2001.
- Reingardienė, J.; Tereškinas, A. Darbo ir šeimos gyvenimo suderinimas Lietuvoje bei lyčių lygybė: iššūkiai ir galimybės. *(Ne)apmokamas darbas: šeimai palanki darbo aplinka ir lyčių lygybė Europoje*. Sudarytoja J. Reingardienė. Vytauto Didžiojo universitetas, Lygių galimybių plėtros centras. Vilnius, 2006.
- Rostgaard, T. Family Support policy in Central and Eastern Europe – a Decade and a half of Transition. Synthesis Report prepared for *Counslutation Meeting on Family Support Policy in Central and Eastern Europe, organized by the Council of Europe and UNESCO*, 2003.
- Schnepf, V. S. *Genre Dimensions in Social Security reforms in Transition Economies*. Background Paper VI, Regional Symposium on *Mainstreaming Genre into Economic policies*. 28-30 January, 2004, Geneve.
- Stankūnienė, V., et al. *Paramos šeimai politika. Samprata ir patyrimas*. Kolektyvinė monografija. Vilnius: Lietuvos filosofijos ir sociologijos institutas, 2001.
- Stankūnienė, V.; Jasilionienė, A.; Jančaitytė, R. *Šeima, vaikai, šeimos politika: modernėjimo prieštaros*. Kolektyvinė monografija. Atsakingoji redaktorė ir sudarytoja prof. habil. dr. Vlada Stankūnienė. Vilnius: Socialinių tyrimų institutas, 2005.
- Stankūnienė, V. *Lithuania. Reflections of Recent Demographic Conditions on Family and Social Policies in CEE Countries*. Bratislava, 2001.
- Stankūnienė, V. Family policy in Lithuania: assessments and needs. In *Population of Central and Eastern Europe. Challenges and Opportunities*. Kotowska, I. E.; Jozwiak, J. (eds.). European Population Conference, Warsaw, 26–30 August 2003. Warsaw: Statistical Publishing Establishment, 2003.

Stone, D. *Viešosios politikos paradoksai*. Vilnius: Eugrimas, 2004.

ir Europos Sąjungoje. Vilnius: Eugrimas, 2005.

Vilpišauskas, R.; Nekrošius, V. *Ko verta politika? Viešosios politikos vertinimas Lietuvoje*

AN ANALYSIS OF THE PROBLEMS OF FAMILY POLICY FORMATION

Raminta Jančaitytė

Mykolas Romeris University, Lithuania

Summary. *There is a lack of research in the sphere of family policy formation in Lithuania. Besides, there are not enough studies dealing with a comparison of the problems of family policy formation in Lithuania and other countries. In order to fill this gap, the goal of the present article is to analyse and compare the processes of family policy formation in the Baltic States and Poland. The author of the article presents the results of Lithuanian, Latvian, Estonian and Polish experts' interviews, which were carried out in 2006-2007. Semi-structured interviews with 12 experts (7 experts from Lithuania, 3 from Latvia, 3 from Estonia and 3 from Poland) were conducted through face-to-face meetings or by telephone focusing on the peculiarities of family policy formation processes in each country. The experts represented the elite of the field of family policy formation: policy makers and researchers.*

The limited scope of the article does not allow presenting the whole picture of the process of family policy formation. Therefore, the article focuses on the problems of family policy formation that deal with situation analysis as well as family policy monitoring and evaluation.

Research data show that not enough analysis is done before making decisions in forming family policy in Lithuania, Latvia and Poland. As a result, policy makers concentrate on the development of separate family policy measures instead of developing the whole system of measures.

The other aspect of policy formation process analysed in the research is the monitoring and evaluation of family policy. Research data show that the monitoring and evaluation of family policy is one of the weakest points of the policy formation process in the researched countries. All the experts underlined difficulties in measuring the effectiveness of family policy and the necessity to monitor not separate measures but the whole system of measures. According to experts, the monitoring and evaluation of family policy in the researched countries is insufficient.

In general, the analysis of the experts' attitude shows that insufficient situation analysis, inadequate cooperation between scientists and politicians, lack of attention to the monitoring and evaluation of the implementation of family policy measures make it difficult to learn from mistakes and to design an efficient family policy.

Keywords: *family policy, family policy making, policy making process.*

Raminta Jančaitytė, Mykolo Romerio universiteto Socialinės politikos fakulteto Socialinio darbo katedros lektorė. Mokslinių tyrimų kryptys: šeimos politika, lyčių lygybės politika, socialinio darbo teorija ir metodika.

Raminta Jančaitytė, Mykolas Romeris University, Faculty of Social Policy, Department of Social Work, lecturer. Research interests: family policy, gender policy, social work theory and methodology.