

PARAMOS ŠEIMAI POLITIKOS SAMPRATA

1

1.1. PARAMOS ŠEIMAI POLITIKA KAIP GYVENTOJŲ POLITIKOS DALIS

Gyventojų politikos samprata. Bandymai vienokiu ar kitokiu būdu spręsti gyventojų problemas bei veikti demografinių procesų eigą turi galias istorines šaknis. Tačiau pastangos tikslingai spręsti su demografiniais procesais susijusias gyventojų problemas, valstybės lygmeniu formuoti gyventojų politiką¹ yra 20 a. ir ypač jo paskutiniųjų dešimtmečių fenomenas. Tad iki šiol dar nėra griežtai suformuluotų teorinių gyventojų politikos pagrindų. Tiek teoriniu, tiek ir praktinės veiklos požiūriu gyventojų politikos esmė, tikslai, struktūra neretai dar suprantami gana skirtingai. Visuomenės nuomonės lygmeniu ji dažniausiai suprantama siauriausia prasme – kaip parama (dažniausiai finansinė) šeimai, auginančiai vaikus.

Nepaisant visų gyventojų politikos sampratos skirtumų, dažniausiai ji suprantama kaip vyriausybinių ir nevyriausybinių institucijų veiksmai, sprendžiantys gyventojų problemas ar/ir siekiantys daryti įtaką demografiniams procesams (Aldous, Dumon, 1990; Gauthier, 1996; Hantrais, Letablier, 1996; Harding, 1995; Höhn, 1993; Klinger, 1987;

¹ Gyventojų politikai apibūdinti literatūroje anglų kalba vartojamas terminas *population policy*, rusų kalba – *демографическая политика* arba *политика народонаселения*

Muller-Escoda, Vogt, 1997). Tačiau gyventojų politikos tikslai, motyvai, veiksmų kryptys, priemonės konkrečioje šalyje (ar skirtingų socialinės gerovės tipų valstybėse) paprastai yra gana skirtingi.

Gyventojų politikos bruožai. Priklausomai nuo to, kaip konkrečioje šalyje konceptuali ir taikomuoju lygmeniu suprantama gyventojų politikos esmė, ji gali turėti įvairių formavimo bei įgyvendinimo bruožų. Pagal jų skirtumus gyventojų politika gali būti skirstoma į šias kategorijas:

- tiesioginė/netiesioginė;
- aiški/numanoma;
- intervencinė/liberali (neintervencinė)
- aktyvi/pasyvi;
- nuosekli/epizodinė;
- harmonizuota/neharmonizuota;
- nacionalinė/tarptautinė (Lucas, Meyer, 1994; Daugherty, Kammeyer, 1995)

Visi šie gyventojų politikos bruožai tarpusavyje yra labai persipynę.

Tiesioginė ar netiesioginė (direct/indirect)

Gyventojų politika gali būti įgyvendinama:

- *Tiesioginiais* vyriausybės ir nevyriausybinių organizacijų veiksmais, kuriais tikslingai siekiama spręsti gyventojų problemas, net keisti demografinių procesų raidą. Pavyzdžiui, tai gali būti specialios priemonės gimstamumui skatinti, vaikų skurdui mažinti, riboti migracijos srautus ir pan.
- *Netiesioginiais* veiksmais, kurie socialinių garantijų, švietimo, būsto, užimtumo, teritorinio ūkio organizavimo, socialinių paslaugų politikos pagalba kuria socialinę ekonominę aplin-

ka, o kartu keičia gyvenimo sąlygas, veikia gyventojų demografinę elgseną ir demografinių procesų raidą.

Aiški ar numanoma (implicit/explicit)

- *Aiški* gyventojų politika turi valstybiniu lygmeniu suformuluotus tikslus, principus, strategiją, veiksmų kryptis. Tokiais atvejais gyventojų politika yra įvardinta ir tikslingai įgyvendinama.
- *Numanoma* gyventojų politika yra tada, kai ji įgyvendinama per socialinę bei kitą (fiskalinę ir pan.) politiką, jos neįvardijant.

Intervencinė ar liberali (neintervencinė) (policies of intervention or non-intervention)

- *Intervencinė* politika įgyvendinama draudimų ar prievartos būdu (abortų uždraudimas, “uždarų durų” migracijos politika ir pan.).
- *Liberali* – rekomendaciniu ar sąlygų (aplinkos) kūrimo būdais.

Aktyvi ar pasyvi (active/non-active)

- *Aktyvi* gyventojų politika pasireiškia tada, kai vyriausybės ir nevyriausybės institucijos priima ir įgyvendina specialias priemones, kuriomis siekiama vyriausybės suformuluotų gyventojų politikos tikslų.
- *Pasyvi* – kai vyriausybė nėra apibrėžusi aiškių gyventojų politikos tikslų ir specialių priemonių šioje srityje nerealizuoja.

Nuosekli (permanentinė) ar epizodinė

- *Nuosekli* (permanentinė) gyventojų politika pasireiškia tada, kai ji turi veiksmų programą, ilgalaikius, aiškiai ir tikslingai suformuluotus tikslus, kurie nuosekliai įgyvendinami.

- *Epizodinė* – tai nenuosekli, dažnai kintanti gyventojų politika, kuri neturi aiškių ilgalaikių tikslų, veiksmų programos. Dažnai jos konceptualiųjų pagrindų ir priemonių sistemos formavimas turi cikliškumo požymių, kurie susiję su, pavyzdžiui, priešrinkiminėmis kampanijomis (pvz., į parlamentą) ar vyriausybių pasikeitimais.

Harmonizuota ar neharmonizuota

- *Harmonizuota* gyventojų politika yra tada, kai ji harmoningai įsilieja į kitas šalyje įgyvendinamas politikas (užimtumo, būsto, fiskalinę ir pan.), papildydama jas bei jose išskirdama prioritetus, be to, kai ji suderinama su tarptautinių organizacijų rekomendacijomis.
- *Neharmonizuota* – tai dažniausiai fragmentiška, epizodinė, neturinti gerai suformuluotų konceptualiųjų pagrindų, ilgalaikių tikslų, nėra suderinta su kitomis šalies veiklos sritimis bei tarptautinėmis rekomendacijomis šioje srityje.

Nacionalinė ar tarptautinė (domestic/international)

- *Nacionalinė* gyventojų politika vykdoma tik šalies viduje.
- Gali būti vykdomos ir *tarptautinės* gyventojų politikos priemonės, kurios peržengia vienos šalies ribas. Jos kuriamos dvišalių ir daugiašalių susitarimų pagrindu (pvz., migrantų šeimų integracijos priemonės). Tarptautinės gyventojų politikos nuostatos ir net priemonės, pavyzdžiui, per Jungtinių tautų organizacijos veiklą ar religines bendruomenes, gali daryti reikšmingą įtaką konkrečios šalies vyriausybės sprendimams, priimant priemones reguliuoti gimstamumą, migraciją ir pan.

Gyventojų politikos principai. Gyventojų politikos tikslai ir principai formuojami bei konkretizuojami pagal demografinių procesų specifiką ir juos atitinkančią politiką (šeimoms, migracijoms, sveikatos). Tačiau kai kurie gyventojų politikos principai yra bendri visoms sudėtinėms gyventojų politikos dalims. Jie išreiškia vyriausybės nuostatas dėl demografinių procesų reguliavimo tikslingumo, gyventojų politikos statuso ir vietos vyriausybės veikloje bei jos prioritetuose, konceptualųjį ir praktinį pasirengimą tai įgyvendinti.

Bendriausi gyventojų politikos principai yra šie: 1) realiai vertinti gyventojų problemas demografinių procesų ilgalaikių tendencijų ir trumpalaikių svyravimų bei įvairių demografinių sistemų raidos patyrimo bei socialinės ekonominės aplinkos kontekste; 2) formuluoti realius vyriausybės veiklos tikslus; 3) kurti demografinėms problemoms adekvačias veiklos programas (priemonių sistemas); 4) realiai vertinti šalies galimybes, vyriausybinių ir visų lygių valdymo grandžių pasirengimą įgyvendinti gyventojų politiką bei visuomenės pasiruošimą jai pritarti.

Gyventojų politikos tipai pagal demografinių procesų pobūdį. Gyventojų politika pagal gyventojų problemas, kurios susijusios su atitinkamais pagrindiniais demografiniais procesais (gimstamumu, migracija, mirtingumu), susideda iš:

1. Paramos šeimai politikos (šeimoms politikos – *family policy*)².
2. Migracijos politikos.
3. Sveikatos politikos.

² Paramos šeimai politika anglų kalba vadinama *family policy*, rusų kalba – *семейная политика*, todėl dažnai lietuvių kalba ji vadinama *šeimoms politika*.

1.2. PARAMOS ŠEIMAI POLITIKOS SAMPRATA

Paramos šeimai politikos esmė. Įvairių šalių mokslininkai, dirbantys socialinės, gyventojų politikos bei demografinių tyrimų srityse (Höhn, 1993; 1999; Dumon, Nuelant, 1994; Family, 1990; Aldous, Dumon, 1990; Klinger, 1987; Vishnevskij, Hantrais, Le-tablier, 1996; Harding, 1995; Gauthier, 1996; Muller-Escoda, Vogt, 1997) paramos šeimai politiką supranta gana nevienodai. Neretai ji iš viso neatskiriama nuo socialinės politikos. Paramos šeimai politikos sutapatinimas su socialine politika iš dalies pasiteisina tose šalyse, kurios yra pasiekusios aukštą išsivystymo lygį. Tuo atveju sumažėja būtinumas realizuoti specialias priemones, kurios spręstų šeimų problemas, ypač patiriančių socialinę atskirtį, ir formuotų šeimai draugišką, geranorišką bei jautrią visuomenę. Be to, paramos šeimai politikos samprata labai priklauso nuo to, kokia socialinės politikos ideologija yra išpažįstama ir kokio modelio socialinės gerovės valstybė yra atstovaujama. Nepaisant visų iki šiol egzistuojančių paramos šeimai politikos sampratos skirtumų, intensyvių mokslinių ir taikomojo pobūdžio diskusijų bei tarptautinių dokumentų šiuo klausimu, pastaruoju metu požiūris į paramos šeimai politiką panašėja.

Paramos šeimai politika dabartiniu metu dažniausiai suprantama kaip vyriausybinių ir nevyriausybinių institucijų veiksmai, kurių tikslas yra kurti sąlygas normaliam šeimų funkcionavimui; remti šeimas, siekiant padėti joms realizuoti savo funkcijas; skatinti šeimas ir jų narius atlikti savo funkcijas; išreikšti prioritetinį šeimos modelį.

Paramos šeimai politikos subjektai. Paramos šeimai politiką formuoja ir įgyvendina įvairaus lygio socialinės institucijos ir struktūros:

- vyriausybės;
- vietinės valdžios (savivaldos);
- visuomeninės, bendruomeninės;
- privačios.

Paramos šeimai politikos objektai. Pastaruoju metu paramos šeimai politika yra kreipiama ne vien į šeimą kaip socialinį institutą, bet vis labiau į individą. Tad nepaisant to, kad ji įvardijama kaip paramos šeimai politika, jos objektai yra:

- šeima;
- šeimos nariai;
- vienišai gyvenantys asmenys.

1.3. PARAMOS ŠEIMAI POLITIKOS FORMAVIMO ETAPAI

Vienas svarbiausių paramos šeimai politikos rengimo etapų yra demografinės ir socialinės ekonominės situacijos įvertinimas ir problemų įvardijimas. Nuo šio etapo kokybiškumo labai priklauso paramos šeimai politikos sėkmė. Neteisingai suprasta situacija lemia neadekvačių ir nerealių tikslų formulavimą bei priemonių numatymą. Nepaisant konkrečios šalies gyventojų ir šeimų problemų specifiškumo, kitų šalių demografinių procesų raidos ir paramos šeimai patyrimo studijos yra svarbus paramos šeimai politikos kūrimo etapas. Pastangos spręsti demografines problemas neturint aiškios koncepcijos dažniausiai neduoda teigiamų rezultatų, o kartais lemia ir neigiamus. Todėl konceptualiųjų pagrindų paruošimas yra svarbus paramos šeimai politikos kūrimo etapas. Paramos šeimai politikos tikslų suformulavimas ir veiklos principų bei motyvų apibrėžimas išreiškia valstybės nuostatas dėl šeimos problemų ir de-

mografinių pokyčių. Veiksmų programos ir priemonių sistemos paruošimas detalizuoja ir taikomuoju lygmeniu įvardija paramos šeimai politikos tiksluose, principuose, nuostatose ir motyvuose suformuluotas idėjas. Be to, paramos šeimai politikos formavimas yra nuolatinis procesas. Jos priemonių įgyvendinimą reikia pastoviai kontroliuoti, vertinti efektyvumą bei tikslinti.

Nesant sukurtų paramos šeimai politikos įgyvendinimo ir monitoringo mechanizmų bei atsakingų valdymo struktūrų, ir geriausiai parengtų priemonių sistema gali tapti neveikli ir neefektyvi.

Taigi paramos šeimai politikos formavimo etapai yra šie:

- situacijos analizė:
 - šeimos evoliucijos;
 - aplinkos (socialinės, ekonominės, etnokultūrinės ir pan.);
- šeimos raidos ir funkcionavimo problemų įvardijimas;
- kitų šalių patyrimo apibendrinimas:
 - šeimos evoliucijos ir problemų;
 - paramos šeimai politikos;
- koncepcijos parengimas (tikslų, principų formulavimas ir pan.);
- veiklos kryptių formulavimas;
- priemonių sistemos parengimas (makro, mezzo, mikro lygmeniu);
- priemonių įgyvendinimas (makro, mezzo, mikro lygmeniu);
- veiksmų/priemonių įgyvendinimo kontrolė;
- nuolatinis paramos šeimai politikos efektyvumo vertinimas;
- veiksmų/priemonių tikslinimas.

1.4. PARAMOS ŠEIMAI POLITIKOS PRIEMONIŲ TIPAI

Pagrindiniai paramos šeimai politikos veiksmai, įgyvendinamų tiek specialiomis, tiek funkcionuojančiomis socialinės bei ekonominės politikos priemonėmis, tipai yra šie:

- įstatymai ir normos;
- pašalpos ir lengvatos;
- paslaugos.

Paramos šeimai politikos priemonių tipai tarpusavyje persipina ir papildo vienas kitą.

Įstatymai ir normos. Įstatymai ir įvairaus lygio nutarimai bei sprendimai apibrėžia šeimų funkcionavimo teises ir normas. Įvairiais norminiais aktais nustatoma šeimų kūrimosi, funkcionavimo, o kartu ir paramos šeimai tvarka. Etnokultūrinės, religinės ir pan. normos, nors ir neturėdamos įstatyminės galios, paramos šeimai politikoje gali vaidinti svarbų vaidmenį.

Pašalpos ir lengvatos. Paramos šeimai politika, įgyvendinama pašalpų ir lengvatų būdu, aktyviausiai išreiškia jos tikslinę paskirtį. Įvairiose šalyse pašalpų šeimai sistema yra gana skirtinga. Dažniausiai taikomos tokios pašalpos: vaiko pašalpa (dažniausiai mokama iki pilnametystės ar kol vaikas mokosi); motinystės pašalpa, išmokama nėštumo ir pogimdyminių atostogų metu; gimimo pašalpa (vienkartinė pašalpa gimus vaikui); vaiko priežiūros pašalpa, išmokama vaiko priežiūros atostogų metu; pašalpa šeimai, kurioje yra tik vienas iš tėvų (pašalpa nepilnomis šeimoms); pašalpa mažai aprūpintoms šeimoms ir įvairios kitos socialinės pašalpos, teikiamos šeimai sunkiu jai laikotarpiu (mirus maitintojui ir pan.), šeimoje esant asmenų su specifiniais poreikiais (nedarbingų, neįgalų) ir kt.

Lengvatos gali būti labai įvairios: mokesčių bei paslaugų sferos lengvatos šeimoms su vaikais, užimtumo ir pan. Pastaruoju metu lanksčios užimtumo formos, lengvatos darbo rinkoje (darbas ne visą darbo laiką, slankūs darbo grafikai ir kt.) tampa vienu svarbiausių paramos šeimai politikos plėtros būdų socialinės gerovės šalyse. Tai yra viena pagrindinių priemonių, padedančių tėvams (motinai ir tėvui) derinti šeimos funkcijas su profesine veikla ir saviraiška gyvenime (Family, 1990; Dumon, Nuelant, 1994; National, 1995; Programme, 1994; Ronsen, 1999, etc.). Mūsų respublikoje ši paramos šeimai politikos plėtros sritis yra gana silpnai išvystyta.

Paslaugos. Per paslaugų sistemą teikiama parama šeimai labiausiai išreiškia netiesioginius šeimos politikos būdus, kuriais vyriausybės ir nevyriausybės institucijos gali reikšmingai padėti šeimoms įvairiais jų gyvenimo atvejais. Svarbiausiomis iš jų yra vaikų priežiūros ir ugdymo paslaugos (pirmiausia ikimokyklinio ugdymo institucijų plėtra ir poreikių joms patenkinimas, užklasinio ugdymo paslaugos ir kt.). Šių paslaugų kiekybinės ir kokybinės charakteristikos prižiūrint mažamečius ir jaunesniojo mokyklinio amžiaus vaikus yra labai svarbi paramos šeimai, auginančiai vaikus, sritis, padedanti tėvams (motinai ir tėvui) šeimos funkcijas derinti su profesine veikla ir saviraiška gyvenime, kurianti prielaidas moters ir vyro lygių galimybių idėjai įgyvendinti bei išplečiantį šeimos ekonominio gyvybingumo galimybes. Anksčiausiai ir plačiausiai, tačiau toli gražu ne geriausiai ikimokyklinių institucijų sistema buvo išvystyta buvusiose planinės komandinės ekonomikos šalyse. Dauguma ikimokyklinio amžiaus vaikų šiose šalyse lankė lopšelių-darželių, nors jų darbo metodai netenkino šeimų poreikių. Ikimokyklinės vaikų institucijų plėtra daugumoje socia-

linės gerovės šalių ilgą laiką buvo gana lėta. Tik 20 a. paskutiniaisiais dešimtmečiais, sparčiai augant moterų užimtumui, daugumoje jų (išskyrus kai kurias konservatyvaus-korporatyvinio – pvz., Vokietija, Šveicarija ir liberalaus – pvz., Didžioji Britanija – gerovės valstybių tipo šalis) vaikų priežiūros institucijos sparčiai gausėja (Fux, 1997; Federkeil, 1997; Clarke, Henwood, 1997). Kai kuriose pereinančiose į rinkos ekonomiką šalyse (tarp jų ir Lietuvoje), transformacijų pradžioje vyko ryškus šių vaikų ugdymo paslaugų siaurinimas, didelė dalis ikimokyklinių institucijų buvo uždaryta. Lietuvai tai buvo ypač būdinga. Tačiau, pavyzdžiui, Estijoje šis reiškinys praktiškai nebuvo stebimas.

* * *

Šiuolaikinė aktyvi ir tikslinga paramos šeimai politika paprastai yra orientuota ne tik spręsti svarbiausias šiuolaikines šeimų ir individų problemas, bet ir siekti progresyvių šeimos vidinės organizacijos formų plitimo, savarankiškos šeimos išsigalėjimo bei šeimos tipo, užtikrinančio visuomenės demografinį stabilumą, įsitvirtinimo:

- pagrindiniais paramos šeimai politikos tikslais bendriausia prasme išreiškiamos vyriausybės ir visuomenės nuostatos dėl veiksmų kryptingumo, turinio ir išipareigojimų bei pačių šeimų ir jų narių atsakomybės, sprendžiant šeimų problemas bei prioritetinio šeimos modelio;
- paramos šeimai politika paprastai yra įvairiapusė, teikianti visokeriopą paramą šeimai, vykdančios jos funkcijas; užtikrinanti šeimų socialinį saugumą; teikianti diferenc-

juotą paramą, atsižvelgiant į realius poreikius; skatinanti šeimų ir individų aktyvumą siekiant autonomiškumo ir sprendžiant susidariusias problemas; skatinanti šeimos narių ir kartų solidarumą, jų moralinę bei materialinę atsakomybę už kitus šeimos narius; skatinanti šeimų atsakomybę už šeimos funkcijų vykdymą.