

## SUBSIDIARUMO APRAIŠKOS IR PERSPEKTYVOS ŠEIMOS POLITIKOJE LIETUVOJE

Lijana Gvaldaitė, Agnija Kirilova

*Vilniaus universitetas*

### Anotacija

Straipsnyje aptariamos šeimos politikos tendencijos Lietuvoje subsidiarumo koncepcijos kontekste. Šeimos politika mūsų šalyje nėra subsidiari, tačiau pastarąjį dešimtmetį galima išvelgti tam tikrų subsidiarumo principo taikymo Lietuvoje pavyzdžių: per nevyriausybinių sektoriaus veiklą, bendruomenių ir šeimų dalyvavimą kuriant šeimos politiką. Pasitelkus literatūros, teisės aktų, dokumentų analizę ir ekspertų interviu išvalgas vertinamos šio principo įtvirtinimo ir plėtotės mūsų šalyje galimybės. Straipsnyje atkleidžiama, kad subsidiarumas leidžia suaktyvinti pilietinį sektorių, kurti ir įgyvendinti į žmogų bei jo įgalinimą nukreiptas strategijas, mažinti valstybinių institucijų kontrolę ir išlaidas.

PAGRINDINIAI ŽODŽIAI: subsidiarumas, šeimos politika, šeimų savivalba ir bendruomenišku-  
mas, įgalinimas.

### Abstract

This article analyzes the family policy in Lithuania in the light of the concept of subsidiarity. Family policy in Lithuania is not subsidiary but the last decade have seen some examples of the application of subsidiarity through the activities of the non-governmental sector as well as communities' and families' participation in development of the family policy. According to the analysis of literature, law, documents and experts' interviews insights, the article delineates the assumptions of the development and entrenchment of the principle of subsidiarity in Lithuania. The analysis shows how the principle of subsidiarity provides opportunities to revitalize the civil sector develop and implement human-centered and empowerment strategies and reduce the public authorities control mechanisms and operation costs.

KEY WORDS: subsidiarity, family policy, self-help and communities of families, empowerment.

### Įvadas

Kai kurių tyrėjų ir socialinės politikos ekspertų teigimu, subsidiarumo tema vis labiau aktualėja mažėjant valstybių, kartu ir gerovės valstybių, galimybėms pasirūpinti visomis gyventojų socialinėmis rizikomis (Szczeplaniak, 2010; Donati, 2007, 2011; Brugnoli Vittadini, 2008 ir kt.). Ši sritis aprėpia platų veiksmų lauką – finansinius išteklius, jų persikirstymą, paslaugų ir pagalbos organizavimą, kt., taip pat ir pilietinės visuomenės bei mažesnių socialinių grupių – nevyriausybinių organizacijų (NVO), vietos bendruomenių, savivaldybių, šeimų ir pavienių asmenų – dalyvavimo klausimą formuojant socialinės ir šeimos politikos kryptis bei jas įgyvendinant. Remiantis subsidiarumo principu teigiama, kad tokios politikos aktyvūs veikėjai gali būti ne tik valstybinės institucijos, bet ir įvairios savarankiškos, „iš apačios“ kilusios iniciatyvos: jų dalyvavimas užtikrina išsamesnį ir tikslesnį piliečių porei-

kių pažinimą ir gali paskatinti prisidėti formuojant veiksmingesnę politiką, taip kurti *daugiadimensį welfare* modelį. Subsidiarumas gali sudaryti sąlygas taikyti įvairias piliečių dalyvavimo ir atstovavimo formas, skatinti į asmenį orientuotas pagalbos strategijas ir įgalinimą. Taikant šį principą galima siekti veiksmingesnės pagalbos asmenims, mažinti valstybinių institucijų kontrolę ir išlaidas. Kartu aki-vaizdu, kad tokios sistemos valdymo logika yra specifinė, jis gana sudėtingas ir, be privalumų, turi nemažai dilemų bei rizikų. Be to, tam būtinos tam tikros socialinės-politinės sąlygos, „solidaristinis“ mentalitetas.

Mūsų šalyje šeimos politika nėra subsidiari, tačiau galima išvelgti tam tikrų subsidiarumo apraiškų: per šeimų ir jų asocijuotų darinių išitraukimą, NVO, teikiančių paslaugas šeimoms ir veikiančių šeimų gerovės labui, veiklą, savivaldybių ir bendruomenių iniciatyvas. Šeimos politikos nagrinėjimas šiuo aspektu reikšmingas tiek moksliniu, tiek praktiniu požiūriais, nes tyrimų ir platesnių diskusijų, į kurias ištrauktų mokslininkai bei su šia sritimi susiję specialistai ar pačios šeimos, stokojama.

Nors subsidiarumas dar mažai tirtas ne tik Lietuvoje, bet ir tarptautiniu lygiu, mūsų šalyje ši koncepcija pastaraisiais metais vis dažniau patraukia ekonomikos, vadybos, socialinės politikos ir socialinio darbo, kitų sričių atstovų dėmesį: apie tai rašė V. Kondratienė (2011), E. Laumenskaitė (2011), L. Gvaldaitė (2004, 2006, 2012), Ž. Markauskaitė (2005), D. Petružytė, S. Girdzijauskienė (2004) ir kiti. Tačiau apskritai pasakytina, kad trūksta informacijos ir išsamesnių tyrimų šia tematika.

Šiame straipsnyje nagrinėjami subsidiarumo principo teoriniai pagrindai ir jo apraiškos bei perspektyvos dabartinėje Lietuvos šeimos politikoje. Pasirinktai tematikai atskleisti taikyti šie tyrimo metodai: lyginamoji mokslinės literatūros, teisės aktų, dokumentų analizė, iš dalies struktūruotas ekspertų interviu.

## **1. Subsidiarumo principo teorinės prielaidos ir įgyvendinimo galimybės**

Subsidiarumo samprata įprastai siejama su decentralizavimu, federalizmu, solidarumu, asmenų ir organizacijų įgalinimu, kt. Šie veiksniai yra sudedamosios subsidiarumo dalys, tačiau ne visiškai atsako, koks sudėtingas tai yra fenomenas ir koks kompleksiškas šio principo įgyvendinimas (Donati, 2011). Subsidiarumo principą (lot. *subsidium* – pagalba) glaustai galima apibūdinti kaip aukštesniųjų struktūrų ar institucijų (valstybės, regiono ir miesto) pagalbą žemesniesiems (asmeniui, šeimai, bendruomenei, nevyriausybinių sektoriaus organizacijoms). Subsidiarumas, galima sakyti, apima dvi pagrindines idėjas: visų pirma pavienių asmenų ir mažesnių organizacijų dalyvavimą, atsižvelgiant į jų galimybes ir gebė-

jimus, kuriant savą ir bendrą gerovę, stipresnėms institucijoms apsiribojant veikla tose srityse, kur mažesnės institucijos nėra pajėgios; antra, didesnės institucijos, ypač valstybė, padeda žemesniosioms grandims taip, kad pastarosios galėtų veikti ir daryti tai, ką sugeba (*Compendio della dottrina sociale della Chiesa*, 2005).

Subsidiarumo apibrėžčių kompleksiskumui susidaryti neabejotinai įtakos turėjo subsidiarumo filosofinės antropologinės ir politinės ištakos. Nagrinėjant mokslinę literatūrą, galima aptikti skirtingą subsidiarumo principo ištakų traktavimą: manoma, kad jos siekia net antikos laikus, kai subsidiarumo idėja buvo išreiškiama per asmens, visuomenės ir valstybės santykį, pabrėžiant poreikį burtis, siekiant patenkinti socialinius interesus (Kondratienė, 2011). Bet kuriuo atveju sutariama, kad pirminė subsidiarumo principo samprata, kuri vartojama iki šiol, suformuluota krikščioniškojo socialinio mokymo atstovų XX amžiuje (Petružytė, Girdzijauskienė, Gvaldaitė, 2004; Kondratienė, 2011). Popiežius Pijus XI enciklikoje „*Quadragesimo Anno*“ 1931 m. (Pio XI, 1999) pats pirmas suformulavo subsidiarumo principą (užuomazgos aptinkamos ir anksčiau – popiežiaus Leono XIII 1891 m. enciklikoje „*Rerum novarum*“), toliau šią koncepciją plėtojo ir kiti popiežiai (ypač Jonas Paulius II), o pastaraisiais metais Bažnyčios socialinį mokymą ryškiai papildė popiežių Bendikto XVI ir Pranciškaus darbai. V. Kondratienės teigimu (2011), jau pirmojoje enciklikoje įtvirtinamas modelis, kuriuo remiantis, asmuo veikia savarankiškai, „iš viršaus“ jam „nenuleidžiant“ pagalbos ir sprendimų – poreikiai ir socialinė struktūra formuojami „iš apačios“. Prisiimdamas atsakomybę už save, naudodamasis tais ištekliais, kurie jam priimtinausi, jis pasirenka tai, kas jam geriausia, ir pats yra pajėgus užsitikrinti savo gerovę. Principo idėja nėra ir visiškai perduoti atsakomybę asmeniui ir juo nesirūpinti, bet subsidijuoti tais atvejais, kai šis savarankiškai negali pasirūpinti savo gerove. Be to, svarbu, kad asmuo turėtų galimybę rinktis. Taigi valstybė nelieka tik pasyvi stebėtoja – ji turi sudaryti sąlygas veikti asmeniui ir jo artimiausiai aplinkai. Šiuos akcentus lemia subsidiarumo principo esmė – požiūris į žmogų kaip laisvą, nelygstamą, orų asmenį, kuris yra visų socialinių institucijų šaltinis, objektas ir tikslas. Jei asmuo apibrėžiamas kaip nuolat ir natūraliai atviras kitiems, susijęs su kitais, t. y. santykiškas, ir taip realizuojantis savo prigimtinių socialumą, dėmesys kreipiamas į jo pirminius – šeiminius ryšius, priklausymo bendruomenės, taip pat ir į tarpines grandis tarp šeimos ir valstybės – nevyriausybinės organizacijos.

Subsidiarumo idėja krikščioniškajame socialiniame mokyme atskleidžiama ir kaip valstybės bei savanorišku pagrindu susivienijusių organizacijų (nevyriausybinių organizacijų, bendruomenės ir pan.) veiklos reguliavimo principas. Tame lygmenyje, kuriame susivienijusios organizacijos gali veikti savarankiškai, valstybė negali apriboti jų veiklos ir pati atlikti numatytų funkcijų: valstybė ir savanoriškai

susivienijusios organizacijos, laikantis subsidiarumo principo, glaudžiai ir aktyviai tarpusavyje bendradarbiauja, teikdamos paslaugas yra partnerės.

Subsidiarumo principas gali būti taikomas įvairiose srityse ir skirtinguose lygmenyse – mikro-, mezo- ir makro-. Šiuolaikinėje mokslo doktrinoje subsidiarumas suprantamas kaip principas, kuris įtvirtintas Europos Bendrijos teisėje, todėl siejamas su politine sistema ir funkcijų pasiskirstymu Europos Sąjungoje (Kondratienė, 2011). Maastricht'o sutarties 3b straipsnyje teigiama, kad „srityse, kurios nepatenka į Bendrijos išimtinę kompetenciją, Bendrija, vadovaudamasi subsidiarumo principu, veikia tik tada, kai pasiūlytas veiksmas negali būti tinkamai įvykdytas valstybių narių ir dėl pasiūlyto veiksmo masto ar poveikio Bendrija jį atliktų geriau. Vadinasi, reglamentavimas Bendrijos lygiu yra prasmingas tada, kai konkreti problema peržengia nacionalines sienas ir negali būti tinkamai išspręsta vienos ar kelių valstybių narių nacionalinėmis priemonėmis, tačiau gali būti išspręsta Bendrijos priemonėmis“ (Maastricht sutartis, 1993 vertimas<sup>1</sup>). Minėtoje sutartyje įtvirtinamas principas, kuriuo remdamosi Europos Sąjungos šalys nepraranda savo identiteto ir išlaiko demokratinį stabilumą bei įtvirtina nuostatą priimti sprendimus, kurie būtų naudingesni piliečiams. Kadangi Europos Sąjungos valstybių narių politinės sistemos ir pasaulėžiūros yra skirtingos, jos puoselėja savas tradicijas, subsidiarumo principas padeda išsaugoti valstybių savitumą, suderinti skirtingus valstybių interesus ir pasiekti, kad būtų priimti veiksmingiausi kompromisiniai sprendimai, užtikrinantys kiekvienos šalies piliečių gerovę ir Europos Sąjungos, kaip vieningos bendrijos, gerovę (Kondratienė, 2011).

1997 metais priimta Amsterdamo sutartis išaiškina subsidiarumo principo taikymą Europos Sąjungos ir nacionalinės valdymo politikos kontekste. Taikant šį principą, tinkamai reguliuojamas kompetencijų pasiskirstymas ir sprendimų priėmimas tarp Bendrijos ir valstybių bei valstybių viduje. Remdamasi šiuo principu, Bendrija gali veikti pagal savo kompetenciją, jeigu aplinkybės to reikalauja, tačiau neturi viršyti savo įgaliojimų tose srityse, kur to nereikalaujama. Subsidiarumo principas aktualizuojamas ne tik Europos Sąjungos, kaip darinio, lygmenyje, bet ir kiekvienoje šalyje. Be abejonės, tai priklauso nuo šalies konstitucinės teisės nuostatų, socialinių-politinių sąlygų. Daugiausia vis dėlto įgyvendinama „vertikali“<sup>2</sup> subsidiaru-

<sup>1</sup> Nacionalinės teisės aktų derinimo su Europos Sąjungos teise metodiniai nurodymai patvirtinti Europos teisės departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės generalinio direktoriaus 1999 m. gruodžio 24 d. įsakymu Nr. 19.

<sup>2</sup> Socialinėje politikoje ir kitose srityse išskirtinos dvi subsidiarumo rūšys: vertikalūs ir horizontalūs. Vertikalią subsidiarumo dimensiją apibūdina tinkamą kompetencijų paskirstymą viešajame sektoriuje, santykius tarp įvairaus lygio valstybinių institucijų (valstybės, regionų, savivaldybės). Praktinis vertikalaus subsidiarumo pavyzdys yra administracinis decentralizavimas. O horizontalūs susijęs su santykių tarp valstybės ir pilietinės visuomenės reguliavimu, kompetencijų paskirstymu tarp valstybės ir

mo dimensija, siejama su administraciniu decentralizavimu, kompetencijų paskirstymu, stipresniųjų pagalba silpnesniesiems. Tik kai kuriose šalyse (pavyzdžiui, Vokietijoje, Italijos Lombardijos regione), laikantis šio principo, stengiamasi stiprinti pilietinę visuomenę ir ją įtraukti į bendrojo gėrio kūrimo procesą (Gvaldaitė, 2012).

Bene aiškiausiai subsidiarumo principo įgyvendinimas matomas per NVO veiklą ir bendradarbiavimą su valstybiniu, verslo bei privačiu sektoriais. Nors visuotinai pripažįstama, kad NVO gali teikti kokybiškas socialines bei kitas paslaugas ir taip veiksmingiau reaguoti į kilusias problemas, NVO dalyvavimas formuojant ir įgyvendinant socialinę bei šeimos politiką Lietuvoje vertinamas skirtingai. Nepaprasta užtikrinti nuolatinį, glaudų bendradarbiavimą tarp skirtingų sektorių, kai valdžios institucijų požiūris į NVO nėra vienareikšmiškai teigiamas, o bendradarbiavimo santykiai nesisteminę ir dėl to, kad trūksta įstatymiškai reglamentuotų bendradarbiavimo sutarčių. NVO veikla ne visada pastebima, kadangi veikia vietos iniciatyvos lygmenyje ir dėl žmogiškųjų bei finansinių išteklių stokos negali plėsti ir stiprinti savo pozicijų. R. Jančaitytės teigimu, „šiandien Lietuvoje sprendimų priėmimo dažniausiai dalyvauja valstybinės institucijos ne vien todėl, kad NVO dar nėra pakankamai stiprios, bet ir todėl, kad daugelis jų yra priklausomos nuo vyriausybės finansavimo ir dėl baimės jos netekti bijo kritikuoti valdžios veiksmus“ (Jančaitytės, 2011, p. 138). O pilietinio sektoriaus atstovai tikisi finansinės ir politinės paramos iš valstybinio sektoriaus, kuris to nenori ir nesugeba suteikti.

Kkita vertus, kaip nurodoma atliktame Nevyriausybių organizacijų informacijos ir paramos centro tyrime dėl Lietuvos NVO bendradarbiavimo su valstybės ir savivaldybių institucijomis bei įstaigomis, patys NVO nariai ne visada supranta savo vaidmenį formuojant politinius procesus ir juose dalyvaujant, nežino, kaip adresuoti prašymus ir pasiūlymus. Valstybės tarnautojai savo ruožtu teigia, kad NVO dėl administracinių gebėjimų trūkumo neretai nepajėgia bendradarbiauti kaip lygiaverčiai partneriai darbo grupėse. Be to, paplitęs požiūris, kad valstybės tarnautojai nepakankamai gerai žino apie nevyriausybines organizacijas, specifinius jų veiklos aspektus ir sąlygas, bendradarbiavimui pasirenka tik tas organizacijas, kurios yra finansiškai priklausomos arba kurių reiškiamą nuomonę „patogi“, atitinka valdymo institucijų tikslus ir ketinimus. Pastebėta, kad skirtingos valdymo institucijos taiko nevienodus bendradarbiavimo standartus ir praktiką, skiriasi požiūris į bendradarbiavimą su NVO (NISC, 2006, p. 24–25). Lietuvoje egzistuoja valdžios institucijų konsultacijų praktika su NVO, tačiau neaišku, kaip atrenkamos organizacijos, atstovaujančios ir ginančios piliečių interesus, nes teisiškai nereglamentuoti kriterijai, kuriuos taikant organizacijos galėtų būti atrinktos.

---

nevyriausybių organizacijų. Svarbu tai, kad abiem subsidiarumo atvejais valstybė nėra pasyvi stebėtoja ar prižiūrėtoja, ji turi sudaryti sąlygas, remti ir skatinti savivaldos institucijų bei trečiojo sektoriaus veiklą (Donati, 2007).

Kalbant apie NVO, veikiančias šeimos gerovės srityje, Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos duomenimis ([www.socmin.lt](http://www.socmin.lt)) organizacijos dažniausiai skirstomos į dvi grupes:

- šeimas vienijančios organizacijos: jos gali būti formalios ir neformalios, dažniausiai sprendžia ne tik šeimos ir tėvų interesų gynimo, bet ir jų atstovavimo klausimus;
- paslaugas šeimai teikiančios organizacijos, kurios siekia tenkinti įvairius šeimų poreikius ir suteikti pagalbą šeimos nariams, kilus įvairaus pobūdžio problemoms; šios organizacijos atstovauja šeimų interesams.

Nuo 2009 m. organizacijos gali dalyvauti „Nevyriausybinių organizacijų, dirbančių šeimos gerovės srityje, veiklos projektų konkursuose“ ir gauti finansinę paramą (nors ir negausią) plėtoti veiklą, kuri nukreipta į šeimos instituto stiprinimą.

Pravartu pakartoti, kad kuriant šeimos politiką ir teikiant šeimoms paslaugas svarbus vaidmuo tenka ne tik organizacijoms, bet ir įvairiems neformaliems dariniams, kurie neturi juridinio statuso – bendruomenėms, klubams, taryboms, grupėms, forumams ir kt., pagaliau pačioms šeimoms. Pastaraisiais metais, kaip matysime kitame paragrafe, galima pastebėti daugiau tokių pilietinio dalyvavimo pavyzdžių.

## **2. Šeimos politikos tendencijos Lietuvoje ir subsidiarumas**

Dėl straipsnio apimties apribojimų mūsų šalies šeimos politikos neanalizuosime, tik paminėsime kai kuriuos straipsnio temai aktulius aspektus. Tyrėjų ir ekspertų požiūriu, šeimos politika Lietuvoje išvystyta menkai, jos raidai būdingas nenuoseklumas, fragmentiškumas. Galima konstatuoti, kad iki šiol šeimos politika apsiriboja materialine pagalba stokojančioms šeimoms ir padarinių šalinimu, įsikišimu skubos atvejais, be to, šiai sričiai būdingas stiprus sektorizavimas: išsiskirtymas į pavienių šeimos narių poreikių tenkinimą ir problemų sprendimą.

Šiandien vis dar sudėtinga apibrėžti mūsų šalies šeimos politiką, jos vietą: svarstoma, ji traktuotina kaip savarankiška sritis ar yra sudėtinė socialinės politikos dalis ir įgyvendinama per kitas politikos sritis – demografinę, vaiko gerovės, užimtumo, skurdo ir atskirties, lyčių lygybės, kt. A. Maslauskaitė (2005) šeimos politiką apibūdina kaip viešosios politikos dalį, kuri gali būti apibrėžta kaip valstybės inicijuojamų ir/arba įgyvendinamų socialinių, ekonominių priemonių kompleksas, nukreiptas į šeimos – jos struktūros ir gyvenimo kokybės – modeliavimą. Tačiau iki šiol nėra vieningos nuomonės, kurias viešosios politikos sritis galima priskirti šeimos politikai ir ką konkrečiai gali modeliuoti valstybė.

Nagrinėjant socialinės paramos įstatymus, pasigendama požiūrio į šeimą, kaip į savarankišką ir integralų darinį, o ne paskirų asmenų grupę, kuriai reikia palankių gyvenimo sąlygų. Socialinė parama teikiama pajamų testavimo principu ir nukreipta į savarankiškumo ugdymą bei orių pragyvenimo sąlygų užtikrinimą, teikiama individualizuotai, tai yra pavieniams šeimoms nariams, siekiant apsaugoti motinystę, tėvystę, vaikystę. O prie lengvatų šeimoms galima būtų priskirti nebent būsto kredito lengvatas, o tai ypač aktualu jaunoms ir daugiavaikėms šeimoms.

LR Darbo kodekse įtvirtintos nuostatos dėl lanksčių darbo sąlygų ir formų įgyvendinimo iš dalies prisideda prie šeimai palankios aplinkos kūrimo ir sudaro sąlygas šeimoms prižiūrėti bei rūpintis savarankiškai vaikais ir sergančiais asmenimis. LR Darbo kodekse įtvirtinta galimybė dirbti nuotoliniu būdu, be to, įtvirtintos lankstaus darbo grafiko ir vienos papildomos laisvos dienos, kuri skiriama asmenims, auginantiems vaikus, pasirinkimo garantijos. Tačiau jų įgyvendinimas, kaip teigia tyrėjai ir ekspertai, kol kas labai vangus ir, nesant mokesčių lengvatų sistemos, priklauso nuo privačios darbdavių iniciatyvos.

E. Laumenskaitės (2011) teigimu, reikėtų išskirti šeimos politiką ir politiką, skirtą šeimai. Autorės nuomone, nors tai yra dvi skirtingos sąvokos, jos yra glaudžiai susijusios. „Lietuvoje daugiau įgyvendinama politika šeimai (*family policy*), kuri pasižymi tik finansine parama ir funkciniu požiūriu į šeimą. Įgyvendinant tokią siaurą politiką, šeima nureikšminama kaip pirminė bendruomenė ir nėra skatinamas socialinio kapitalo kūrimas, nėra kuriama palanki aplinka šeimoms, o į šį institutą žiūrima kaip į individų darinį, kuris remiamas pinigine išmokomis gimstamumui didinti“ (Laumenskaitė, 2011, p. 30–31).

Mokslinėje literatūroje taip pat galima aptikti šeimos politikos skirstymo į tiesioginę šeimos politiką (angl. *explicit*) ir netiesioginę šeimos politiką (angl. *implicit*) atvejų. Tiesioginės šeimos politikos gavėjai yra šeimos, kurioms skiriamos priemonės ir paslaugos. Prie tiesioginės politikos priemonių galima priskirti išmokas šeimoms (vaiko išmokos, motinystės / tėvystės pašalpos ir kt.), teikiamas socialinio darbo paslaugas, psichologines konsultacijas, šeimos terapiją ir kitas paslaugas, vaikų priežiūros infrastruktūros plėtrą ir pan. Tuo tarpu netiesioginė šeimos politika nukreipta į šeimos gyvenimo sąlygų gerinimą ir palankios aplinkos kūrimą. Prie netiesioginės šeimos politikos galima būtų priskirti tas priemones, kurių poveikis šeimoms yra netiesioginis, kaip antai darbo rinkos politikos priemonės, užtikrinančios geresnį šeimos ir darbo išsipareigojimų derinimą (pvz., lanksčių darbo formų deigimas), palanki šeimoms būsto politika, mokesčių lengvatos, švietimo sistemos priemonės. Dažnai, kaip rodo ir užsienio šalių patirtis, būtent netiesioginės priemonės gerina šeimų ekonominę padėtį, skatina prokreacinę funkciją ir pan. Subsidiarumas šeimos politikoje geriausiai galėtų pasireikšti būtent per netiesioginę šeimos politiką. Valstybės vaidmuo tokiu atveju būtų užtikrinti palankias

sąlygas šeimai nepažeidžiant jų autonomijos, bet jas palaikant ir teikiant joms paramą (Stankūnienė, 2001, 2005; Jančaitytė, 2006, 2011; Szczepaniak, 2010).

Koks šeimos politikos ar paramos šeimos politikai modelis bus įgyvendinamas valstybėje lemia valstybės istorinė, kultūrinė, socialinė ir ekonominė sankloda, politinių jėgų ypatumai, vyraujantis socialinės politikos modelis (Maslauskaitė, 2005). Tyrėjai (Stankūnienė ir kt. 2001; Jasilionienė 2005; Jančaitytė 2011) akcentuoja, kad Lietuvoje šeimos politika formuojama kaip reakcija į esamojo laiko šeimų gyvenimo problemas, tačiau nebandyta suvokti ilgalaikių sprendimų poveikio šeimos politikai. R. Jančaitytės teigimu (2011), pagrindinės šeimos politikos problemos yra nenuoseklumas, vyraujančios tradicijos ir nepalankus darbdavių požiūris. Anot V. Stankūnienės ir kt. (2005), šeimos politika yra sudedamoji socialinės gerovės politikos dalis, todėl šeimos politiką galima nagrinėti remiantis gerovės valstybių modeliais<sup>3</sup>. Mokslininkų (Stankūnienė ir kt. 2001; Maslauskaitė 2005) teigimu, Lietuva nuėjo panašiu keliu, kaip ir kitos Baltijos regiono šalys: dėl panašios istorinės praeities, biudžeto ribotumų ir tarptautinių organizacijų rekomendacijų, Lietuva ir kitos regiono šalys taiko konservatyviam modeliui būdingą aprūpinimo tvarką. Tačiau galima aptikti ir socialdemokratiniam modeliui būdingų savybių: universalios šeimos pašalpos, kurios nepriklauso nuo dalyvavimo darbo rinkoje ir gaunamų pajamų. Galima teigti, kad Baltijos šalyse vyrauja „hibridinis“ gerovės valstybės tipas. Vieni autoriai teigia, kad šiame modelyje sujungtas konservatyvusis ir socialdemokratinis tipai (Maslauskaitė cit. Rostrgaard, 2005), kitų požiūriu (Guogis, 2002), Lietuva gali būti traktuojama kaip tarpinė tarp konservatyviosios ir liberaliosios socialinės gerovės sistemų. A. Maslauskaitės teigimu (2005), Lietuvą galima būti apibūdinti kaip neokonservatyvią gerovės valstybę, kuri turėtų būti orientuota į tokį tarpininkavimo tarp rinkos ir šeimos modelį, kuris užtikrintų konkurencingą ekonomiką, kartu – šeimos gerovei palankią aplinką.

Vienas pirmųjų dokumentų, apibrėžiančių šeimos politiką, jos kryptis ir esmę, buvo 1995 metais mokslininkų ir politikų parengta ir 1996 metais Vyriausybės patvirtinta Šeimos politikos koncepcija. Joje šeimos politika įvardyta kaip vyriausybinių ir nevyriausybinių institucijų veiksmai, kurių tikslas – išreikšti šeimos modelio prerogatyvas, kurti sąlygas šeimų autonominiam funkcionavimui, remti šeimas, joms realizuojant savo funkcijas, skatinti šeimas ir jų narius atlikti savo funkcijas, privalomas šeimai ir visuomenei (Dėl šeimos politikos koncepcijos ir veiksmų kryptių, 1996).

<sup>3</sup> Vyrauja tendencija vadovautis mokslininko G. Esping-Andersen išskirtais gerovės valstybių tipologijomis, skiriant geroves valstybes į liberalųjį (JAV, JK, Airija), konservatyvųjį (Austrija, Prancūzija, Vokietija, Olandija), socialdemokratinį (Švedija, Danija, Norvegija) bei pietietiškaį (Italija, Ispanija, Graikija, Portugalija) modelius.



Pirmojoje Šeimos koncepcijoje pabrėžiama, kad šeimos politikos priemonės turėtų būti nukreiptos ne tik į pažeidžiamiausią ir labiausiai stokojančią paramos šeimą, bet turėtų skatinti ir palankios aplinkos kūrimą. Todėl koncepcijoje tarp pagrindinių principų nurodyta skatinti šeimų ir individų autonomiškumą bei aktyvumą siekiant spręsti problemas (Ten pat). Nors minėtoje koncepcijoje subsidiarumo principas konkrečiai neišvardytas, tačiau pripažįstama, kad šeima yra tas socialinis vienetas, kuris geba stiprinti save ir kitus, jeigu tam sudaromos palankios sąlygos. Patvirtinus šią šeimos politikos koncepciją (Ten pat), *šeimos politikos* sąvoka vartojama kaip atskira šalia socialinės apsaugos ar socialinės politikos (Jančaitytė, 2006).

Tačiau mokslininkų atliktos analizės atskleidė, kad 1996 metais pasikeitus Vyriausybei, koncepcijos nuostatai nebuvo įgyvendinti ir šeimos politika prarado trumpam įgytą kryptingumą. Šeimos politika toliau formavosi pagal neaiškių politinių scenarijų, daugiausiai imantis piniginių priemonių: didinat motinystės / tėvystės išmokas, įvedant pašalpas vaikams.

Tad galima pastebėti, kad šeimos politika kurta „iš viršaus“: šeimoms „nuleidžiant“ tik finansinę paramą, neskatinant jų savarankiškai gerinti savo gerovės, pilietinės visuomenės dalyvavimo šiame procese. Šiek tiek aiškesnė valstybės pozicija dėl šeimos politikos tapo 2004 metais, patvirtinus Gyventojų (demografinės) politikos strategiją, kur įvardijama, kad esminės šeimos situacijos silpnosios pusės yra šeimos nestabilumas, didelis skyrybų skaičius, nepakankamai išplėtotos paslaugos šeimoms, tarpinstitucinio bendradarbiavimo trūkumas, ribotos būsto pasirinkimo galimybės, menkas tėvų dalyvavimas vaiko švietime ir kt. Strategija apibrėžia valstybės misiją, kuri išreiškiama per palankios socialinės ir ekonominės aplinkos šeimoms kūrimą (racionali paramos šeimai politika, vaiko gerovės, užimtumo, apsirūpinimo būstu politika, sveikatos, vaikų priežiūros, švietimo, socialinių paslaugų tinklo kūrimas) bei bendradarbiavimą su savivaldybėmis, nevyriausybinėmis organizacijomis ir bendruomene, sprendžiant šeimos gerovės kėlimo klausimą. Tačiau galima pritarti nuomonei, kad „siekiant realizuoti sukurtas konceptualias prielaidas būtina aktyvi politikos kūrėjų pozicija ir aiškus integruotas ir kryptingas veiksmų planas, o ne tik deklaruojamos raštu kryptys ir tikslai“ (Stankūnienė ir kt., 2005, p. 158).

Parengtoje ir priimtoje strategijoje galima išvelgti subsidiarumo principo akcentų: norima stiprinti šeimą, kad ši būtų pajėgi atsakingai atlikti savo funkcijas, be to, iš dalies atsakomybė už šeimos gerovę perduodama trečiajam sektoriui (nevyriausybinėms organizacijoms), finansuojant jų parengtus projektus ir paslaugų plėtrą (pvz., krizės centrų ar šeimai stiprinti skirtų paslaugų). Tačiau, kaip sakyta, pastebimas menkas savivaldybių vaidmuo įgyvendinant šią strategiją, o patirtis parodė, kad daugelis užsibrėžtų punktų liko tik deklaracijomis.

Paminėtinas dar vienas svarbus šeimos politikos kūrimo žingsnis – 2008 m. priimtas programinis dokumentas – Valstybinė šeimos politikos koncepcija, kurioje nurodomos šeimos politikos kryptys, principai ir tikslai, patvirtinama LR Konstitucijoje įtvirtinta nuostata, kad šeima yra valstybės ir visuomenės pagrindas. Koncepcijoje pažymimas šeimos, kaip pirminės ir svarbiausios bendruomenės / institucijos, išskirtinumas, apibūdintos pagrindinės šeimos raidos ir jos gyvenimo sąlygų problemos Lietuvoje, apibrėžiamos šeimos funkcijos ir pirmą kartą teisės akte pateikiama šeimos sąvoka: „Šeima – sutuoktiniai ir jų vaikai (įvaikiai), jeigu jų yra. Šeima taip pat gali būti nepilna ar išplėstinė“ (Valstybinė šeimos politikos koncepcija, 2008). Tiesa, koncepcija yra programinis dokumentas, nurodantis šeimos politikos kryptis ir išreiškiantis tam tikrą valstybės poziciją šeimos atžvilgiu, bet ne įstatymas, kuriantis teises ir pareigas bei įpareigojantis jų laikytis (Vaičaitis, 2009).

Koncepcija sulaukė daug diskusijų ir prieštaringų nuomonių, ypač dėl *šeimos* sąvokos, dėl jos sąsajų su santuoka, deja, dėl šios dalies neretai sumenkinamas visas šio dokumento turinys ir jo vertė. 2011 m. rugsėjo 28 d. LR Konstitucinis Teismas priėmė sprendimą, kad toks apibrėžimas prieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijai.

Koncepcijoje kalbama apie nepalankią šeimai aplinką: būsto, darbo ir pareigų šeimoje suderinamumo problemos, nepakankamai išplėtos socialinės pagalbos ir paramos šeimai priemonės, kt. Koncepcijoje įvardijami ir valstybinės šeimos politikos įgyvendinimo principai, tarp kurių paminėtas subsidiarumo principas. Nurodoma, kad „teikiama pagalba ir parama šeimai palaiko ir skatina šeimos savaveiksmiškumą visose jos gyvenimo srityse, t. y. padeda šeimai pačiai atsakingai vykdyti tai, ką ji gali daryti savo jėgomis, o ne perima ir dubliuoja jos funkcijas“. Todėl šeimos subsidiarumui palaikyti ir stiprinti turi būti rengiami šeimotyro ir šeimos konsultavimo specialistai, plėtojama švietimo ir socialinės pagalbos sistema, kuriant jaunimo rengimo šeimai, tėvų švietimo ir konsultavimo programas, šeimų tarpusavio pagalbos grupes, padedančias šeimoms spręsti iškylančias problemas ir stiprinti šeimos stabilumą (Valstybinė šeimos politikos koncepcija, 2008).

Koncepcijoje akcentuojama ir tai, kad plėtojant socialinę paramą ir paslaugas šeimai siekiama glaudžios socialinės partnerystės, paremtos bendruomeniškumu, savitarpio pagalba, žinybų bendradarbiavimu, panaudojant nevyriausybinių organizacijų potencialą, profesinį pasirėngimą ir patirtį socialinių paslaugų teikimo srityje. Vis dėlto daugelis Lietuvoje socialines paslaugas teikiančių įstaigų turi biudžetinės įstaigos statusą, o jų steigėjas yra valstybė arba savivaldybė. Tačiau darytina išvada, kad esamų priemonių nepakanka kurti palankesnes sąlygas ir aplinką šeimoms.

Taigi nepaisant prieštaringų vertinimų, koncepcija visgi žymi svarbų valstybės žingsnį ir posūkį kuriant mūsų šalies šeimos politiką. Štai 2008–2012 m. Vyriausybės programoje dėl šeimos politikos, be įvairių pagalbos priemonių šeimai įgyvendinimo, įvardyti siekiai ir įsipareigojimai įgyvendinti koncepcijos nuostatas, akcentuojant šeimos svarbą visuomenės ir valstybės gyvenime. Priemonių plane pastebimas akcentas traktuoti šeimą kaip integralų darinį ir atsižvelgti į vertybinę jos dimensiją (Dėl LR Vyriausybės 2008–2012 m. programos įgyvendinimo priemonių patvirtinimo, 2009).

Reikšminga ir tai, kad Valstybinės šeimos politikos koncepcijos pagrindu parengtas ir 2010 m. spalio 1 d. pasirašytas Nacionalinis susitarimas dėl šeimai palankios aplinkos kūrimo (toliau – Nacionalinis susitarimas). Dokumentą inicijavo ir parengė NVO, Socialinės apsaugos ir darbo ministerija, LR Seimo Socialinių reikalų ir darbo komitetas, jam pritarė daugelis frakcijų ir partijų (LR Seimo pranešimas, 2010). Rengiant Nacionalinį susitarimą pasiūlymų teikė ir diskusijose dalyvavo daugiau nei penkiasdešimt visuomeninių organizacijų, pavieniai asmenys, dokumentas pateiktas visuomenei svarstyti. Paslaugų ir infrastruktūros šeimai plėtra, teigiamo visuomenės požiūrio į šeimą stiprinimas, šeimos gerovės ir materialaus saugumo užtikrinimas bei sąlygų įgyvendinti šeimos prokreacinę funkciją gerinimas – tai pagrindiniai Nacionaliniame susitarime numatyti tikslai, kurių siekiama kuriant šeimai palankią aplinką. Kaip žinia, Nacionalinis susitarimas taip pat nėra įstatymas, kurį privalu vykdyti ir į kurį privaloma atsižvelgti rengiant įstatymus ir kitus teisės aktus. Tačiau svarbus šio susitarimo įgyvendinimo žingsnis buvo 2010 m. prie LR Seimo sudaryta Visuomeninė Nacionalinio susitarimo įgyvendinimo priežiūros taryba, kurioje dalyvauja šeimų interesams atstovaujanti NVO (Lietuvos Respublikos Seimas, 2010). Tarybos užduotis – stebėti, kaip įgyvendinami Nacionalinio susitarimo priimti palankios aplinkos šeimai kūrimo veiksmai.

Taigi Nacionalinis susitarimas ir jo priežiūros taryba yra bene ryškiausi valdžios institucijų ir NVO, pilietinės visuomenės ir šeimų bendradarbiavimo pavyzdžiai šeimos politikoje: nuomonę dėl Nacionalinio susitarimo išreiškė daugiau nei trečdalis šalies savivaldybių ir jam pritarė, jo turinį svarstė ir diskutavo parlamentinės politinės partijos, politikai, kartu su suinteresuotųjų visuomeninių organizacijų atstovais. Svarbu ir tai, kad šeima šiame dokumente įvardijama kaip savaime turinti išteklių ir gebanti kurti savo bei visuomenės gerovę, kaip akcentuojama subsidiarumo koncepcijoje, o ne tik reikalaujanti pagalbos ir išlaikymo.

Pravartu paminėti ir kitus dokumentus, kurie susiję su poveikiu šeimos aplinkai ir tiesiogiai šeimai, kaip antai Valstybės pažangos strategija „Lietuva 2030“ (2012), kurioje įvardyti veiksmai, stiprinantys šeimą: numatoma formuoti teigiamą požiūrį į šeimą, kurti kompleksinių paslaugų šeimai sistemą, ypatingą dėmesį

skiriant šeimos krizių prevencinei veiklai ir darnių tarpusavio santykių puoselėjimui, skatinti kūrybingą, atsakingą ir atvirą asmens ugdymą šeimose, stiprinti bendruomenes ir kt.

Be to, svarbu pažymėti, kad 2008–2012 m. Vyriausybė, tęsdama pagrindinę nuostatą – stiprinti šeimą, įtvirtino Vyriausybės 2012 metų veiklos prioritetą: „Stipri šeima – stipri bendruomenė“. Juo remiantis, numatyta formuoti teigiamą požiūrį į šeimą, sudaryti sąlygos derinti šeimos ir darbo išsipareigojimus, skatinti šeimas aktyviau dalyvauti ekonominėje ir visuomeninėje veikloje, didinti paslaugų šeimai įvairovę, suteikiant daugiau įgaliojimų bendruomenių ir šeimų organizacijoms, skatinant jų kūrimą. Vyriausybė numatė veikti šiomis kryptimis: didinant paslaugų šeimai plėtrą ir jų prieinamumą; sudarant sąlygas bendruomenių organizacijoms ir nevyriausybinėms organizacijoms dalyvauti teikiant viešąsias paslaugas; sukuriant šeimos politikos įgyvendinimo veiksmų koordinavimo visuose valstybės valdymo lygmenyse schemą; įtraukiant vietos valdžios institucijas į šeimos politikos kūrimą ir įgyvendinimą.

Tačiau Nacionalinio susitarimo priežiūros tarybos veiklos ataskaitoje (Nacionalinio susitarimo dėl šeimai palankios aplinkos kūrimo įgyvendinimo apžvalga 2010 m. spalio 1 d. – 2011 m. gruodžio m. 15 d., 2012), praėjus metams po Nacionalinio susitarimo priėmimo, teigiama, kad Nacionalinio susitarimo tikslai įgyvendinti fragmentiškai ir ne visos atsakingos ministerijos ar kitos institucijos siekia juos įgyvendinti. Ataskaitoje kritikuojamos valstybinės institucijos dėl neveiklumo ir išsipareigojimų nevykdymo kuriant šeimos gerovę, taip pat dėl nesupratimo, kad šeimos politika yra horizontalaus pobūdžio ir, koordinuojama vienos institucijos, turėtų būti vykdoma įvairių sričių institucijų ir organizacijų.

Reikia konstatuoti, kad po 2012 m. LR Seimo rinkimų Tarybos veikla prislopo, tačiau 2013 m. birželio m. Tarybos ir kitų NVO iniciatyva, per Seimo socialinių reikalų ir darbo komitetą pasiūlyta steigti didesnę teisinę svorį turinčią Nacionalinę šeimų tarybą, kuri būtų atsakinga už šeimos politikos kūrimą ir šeimos politikos įgyvendinimo vertinimą, o į jos sudėtį būtų įtraukti ne tik NVO atstovai, bet ir šeimų klausimus tyrinėjantys mokslo bei studijų institucijų ekspertai. Klausimas iki šiol LR Seime nesvarstytas, tačiau svarbu, kad keliose miestų savivaldybėse (Vilkaviškio, Kauno, Kaišiadorių, Širvintų, Radviliškio ir kt.) LR Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos bei minėtos Nacionalinio susitarimo dėl šeimai palankios aplinkos kūrimo priežiūros tarybos iniciatyva įkurtos visuomeniniai pagrindais veikiančios šeimų tarybos, kurių tikslas – rūpintis šeimų gerove vietinėse bendruomenėse. Apskritai vertinant praeitos kadencijos Vyriausybės (2008–2012) darbą keliant šeimos gerovę, galima pasakyti, kad visgi užsibrėžti svarbūs imperatyvai dėl šeimos instituto liko antrame plane. Iš tikrųjų ir čia patvirtinama nuostata, kad vargu ar šeimos ir įvairūs socialiniai klausimai gali būti prioritetiniai ekonomikos

vystymo, užimtumo ir kt. klausimų atžvilgiu. Nors jie glaudžiai tarpusavyje susiję. Kita vertus, akivaizdu, kad tam tikriems siekiams ir veikloms įgyvendinti reikia ilgesnio laiko tarpo, pokyčiams įgyvendinti ir apčiuopiamiems rezultatams pasiekti vienos Vyriausybės kadencijos neužtenka.

Galima teigti, kad 2012–2016 m. Vyriausybės pozicija dėl šeimos politikos išlieka palanki, tačiau keičiasi akcentai: jos programoje kaip prioritetinės iškeliamos kompleksinės veiklos, prisidedančios prie demografinės situacijos gerinimo ir gyventojų senėjimo padarinių įveikimo, prioritetą teikiant vaikų priežiūros ir šeimos bei darbo išsipareigojimų derinimui (Dėl LR Vyriausybės 2012–2016 m. programos įgyvendinimo prioritetinių priemonių patvirtinimo, 2013). Tačiau kol kas ryškesnių pokyčių ir veikimo šioje srityje nefiksuoja. Žinoma, svarbu, kad buvusios Vyriausybės pradėtos įgyvendinti naujovės būtų tęsiamos, tačiau problema ta, kad keičiantis vyriausybėms neišvengiamai kyla pavojus dar labiau fragmentuoti veiklą ir veikti spontaniškai.

Kaip sakyta, koncepcijos ir Nacionalinis susitarimas yra tik šeimos politikos gairės, programiniai dokumentai, kurių neprivaloma įgyvendinti ir jais vadovautis kuriant bei derinant teisės aktus. Šiuose teisės aktuose įvardytos priemonės, pasiūlymai ir rekomendacijos rizikuoja likti tik teorinėmis prielaidomis, kol nėra patvirtintų konkrečių teisės aktų, leisiančių įstatymiškai apibrėžti šeimos politiką ir jos priemones.

Taigi galima konstatuoti, kad aptartuose pastarųjų metų teisiniuose dokumentuose atkreiptas dėmesys į svarbiausias šeimos politikos sritis (darbo ir šeimos sričių derinimas, lyčių lygybė, vaiko gerovė, vaiko priežiūros paslaugos ir pan.). Tačiau akivaizdu, kad realiai tai neįgyvendinama arba įgyvendinama tik iš dalies, todėl atrodo, kad idėjos ir pasiūlymai lieka tik deklaratyviame lygmenyje. Be to, pasakytina, kad pagrindinis pagalbos organizatorius ir vykdytojas yra centrinės valdžios institucijos, kurios atlieka ne tik priežiūros, bet ir vykdytojų funkcijas. Mažai dėmesio kreipiamą į savivaldos lygmenį ir jų funkcijas įgyvendinant šeimos politiką, lieka periferinis NVO ir pačių šeimų vaidmuo. Be to, pasigendama priemonių, kurios galėtų paskatinti šeimas burtis į bendruomenes ar kitus neformalius darinius, neskatinama šeimų savitarpio pagalba, mažai įgyvendinama priemonių, kurios skatintų palankesnę požiūrį į šeimą.

Kaip valstybės ir trečiojo sektoriaus bendradarbiavimo pavyzdys paminėtini ir LR socialinės apsaugos ir darbo ministerijos remiami NVO projektai šeimos gerovės srityje. Įgyvendinant Nacionalinės gyventojų (demografinę) politikos strategiją, nuo 2009 m. finansuojami Nevyriausybinų organizacijų, dirbančių šeimos gerovės srityje, veiklos projektai, kurių tikslas – skatinti savarankiškos ir gyvybingos šeimos, pagrįstos narių savitarpio pagalba ir atsakomybe, įsitvirtinimą (Konkurso nuostatai, 2011, 2012). Projektine veikla per NVO, net ir turint minimalių

lėšų, siekiama stiprinti šeimas ir sudaryti sąlygas ir galimybes joms pačioms telktis bei veikti. Galima būtų teigti, kad NVO veiklos ir darbo su šeima finansavimas yra tam tikras subsidiarumo pavyzdys, kadangi valstybė taip stiprina pilietinį sektorių. Tačiau reiktų atkreipti dėmesį ir į tai, kad valstybė, finansuodama projektus, tampa konkrečių paslaugų užsakovė, kuriai vėliau atsiskaitoma, todėl iš esmės veikla įgyvendinama pagal valstybės nurodymus, o ne realius šeimų poreikius, ir NVO veikimo laisvė vis dėlto yra labiau formali. Tad nors iš esmės NVO veikla yra nevaržoma ir skatinama, bendradarbiavimas tokiu atveju remiasi tik lėšų paskirstymu ir atsiskaitymu už jų panaudojimą, o aktyvaus dalyvavimo ir realios partnerystės, kaip tai akcentuoja subsidiarumo principas, pasigendama.

### **3. Subsidiarumas Lietuvos šeimos politikoje ekspertų požiūriu**

Siekiant atskleisti, kaip subsidiarumo principas įgyvendinamas šeimos politikoje, atlikti interviu su ekspertais, taikant iš dalies struktūruoto interviu metodą. Ekspertai atrinkti tiksline atranka. Kaip svarbiausias atrankos kriterijus pasirinkta kompetencija, kuri nustatyta dviem rodikliais: ne mažesnė kaip 2 metų darbo patirtis šeimos politikos srityje ir vadovaujančios pareigos įstaigoje, nes daroma prielaida, kad vadovaujančias pareigas einantis asmuo turi sprendimo priėmimo galią, todėl nuo jo gali priklausyti tarpinstitucinis bendradarbiavimas. Apklausti 5 asmenys – po 2 asmenis iš skirtingų institucinių lygmenų: 2 asmenys atstovavo Socialinės apsaugos ir darbo ministerijai, 1 asmuo –savivaldybei (pasirinkta Vilniaus m. savivaldybė), 2 asmenys – NVO vadovai (vienas respondentas atstovavo šeimai vienijančiai organizacijai, kitas – paslaugas šeimai teikiančiai NVO).

Duomenys analizuoti remiantis *Ground theory* atvirojo kodavimo metodologija (Corbin, Strauss, 2008). Straipsnyje pateikiamas apibendrintas ketvirtasis duomenų analizės ir interpretacijos etapas – tarpusavyje lyginami iš visų interviu gauti duomenys, išskiriant juos į temines kategorijas, papildomai pateikiamos ekspertų rekomendacijos.

#### **3.1. Šeimos politikos ir socialinės politikos ribos**

Apklaustos metu respondentai buvo linkę pažymėti, kad nėra iki galo aišku, kas yra šeimos politika. Kaip minėta ankstesniame paragrafe, šeimos politika dažnai tapatinama su socialine politika. Respondentai interviu metu pažymėjo, kad sudėtinga atrasti elementų, kurie apibrėžtų socialinės ir šeimos politikos ribas. Kadangi šeimos klausimai yra labai platūs ir apima įvairius gyvenimo tarpsnius bei įvairias sritis, šeimos politiką sudėtinga reglamentuoti ir apriboti įstatymais.

Be to respondentai pažymėjo, kad esama šeimos politika yra paini dėl strategijos trūkumo ir klaidingų, t. y. ne į šeimą orientuotų, prioritetų. Apklausos dalyviai taip pat pažymėjo, kad reglamentuoti šeimos politiką šiuo metu sudėtinga, nes iš karto pradedama kalbėti apie tam tikrų socialinių grupių diskriminavimą. Be to, respondentai nurodė, kad Konstituciniam Teismui pripažinus Šeimos politikos koncepcijoje nurodytą šeimos apibrėžimą kaip prieštaraujantį LR Konstitucijai, pasunkėjo NVO, dirbančių šeimos gerovės srityje, galimybės dalyvauti kuriant šeimos politiką. Įdomu tai, kad respondentai, nepaisant juridinio organizacijos, kuriai atstovauja, status, teigė, kad dažniausiai šeimos politika nukreipta į pažeidžiamas socialines grupes, socialinės rizikos grupės šeimas. Tai lemia, kad nepakankamai dėmesio skiriama darnioms šeimoms, kurios veiksmingai gali prisidėti prie gerovės kūrimo. Respondentai, atstovaujantys nevyriausybinėms organizacijoms, pažymėjo, kad tik po akcijos „Šeima – gyvybės lopšys“, kuri vyko 2007 metų balandžio mėnesį, prasidėjo tam tikras šeimos politikos atgimimas. Respondentai minėjo, kad eisenos tikslas – parodyti, kad Lietuvoje yra žmonių, kuriems šeima yra vertybė, ir tokias šeimas irgi reikia remti. „Mes visi dalyvavome, tokia taiki demonstracija, turinti tikslą parodyti visuomenei, kad šeimos yra gyvos, sveikos, trykštančios gyvenimu ir iš tikrųjų nepretenduoja į kažkokias dideles pašalpas, tiesiog nori palaikymo iš valstybės pusės ir sąlygų sudarymo.“ Kaip minėjo respondentai, NVO, dirbančios šeimos gerovės srityje, veikia šeimų labui, jos siekia stiprinti visas Lietuvos šeimas, ne tik tas, kurios išgyvena krizę. NVO veiklą šeimos politikos srityje apima ir renginių šeimoms organizavimas bei tiesioginis atstovavimas šeimų interesams. Respondentai, atstovaujantys nevyriausybinių organizacijų ir ministerijos lygmeniui, nurodė, kad kurdami įstatymus, tarp jų ir įstatymus, kurie susiję su šeimos politika, dažniausiai vadovaujasi savo patirtimi ar atstovauja savo interesams. Tą patvirtinančiose citatose nurodyta, kad įstatymų leidėjai yra subjektyvūs: „Jeigu koks nors žmogus turi asmeninių nuoskaudų šeimos srity, tai jis dažnai blokuoja su šeima susijusius klausimus, tiesiog asmeniškai neremia kokių nors įstatymų ar nurodymų.

### 3.2. NVO dalyvavimas šeimos politikoje

Kai NVO organizacijos dalyvauja kuriant šeimos politiką, sudaromos sąlygos kurti politiką „iš apačios“, o tai lemia didesnę piliečių įtraukimą, subsidiarumo apraiškas visuomenėje. Respondentai, atsakinėdami į klausimą apie šiuo metu sudaromas galimybes nevyriausybinėms organizacijoms dalyvauti kuriant šeimos politiką, išskyrė keletą pagrindinių aspektų, nuo kurių priklauso NVO galimybės dalyvauti politikoje. Vienas esminių dalykų – NVO turi galimybę kurti šeimos politiką, dalyvaudamos visuomeninės įgyvendinimo priežiūros taryboje, kuri ste-

bi Nacionalinio susitarimo dėl šeimai palankios aplinkos kūrimo įgyvendinimą. Visuomeninė taryba formaliai turi prižiūrėti ir kontroliuoti atitinkamų institucijų, susijusių su šeimai palankios aplinkos kūrimu, veiklą ir rezultatus, tačiau respondentai abejoja dėl tarybos veiklos efektyvumo, kadangi kyla klausimas, kiek ji gali turėti įtakos šeimoms palankių įstatymų priėmimui. Kita vertus, kaip teigė respondentai, minėta taryba yra puiki priemonė užmegzti dialogą su valdžios institucijomis. Apklauso dalyviai nurodė, kad formaliai galimybės dalyvauti politikoje sudaromos bet, kiek pačios NVO gali jomis pasinaudoti, priklauso nuo jų atkaklumo ar valdžios institucijų palankumo ir geros valios. Respondentai nurodė, kad svarbu pačioms NVO nuolat domėtis ir aktyviai reikšti savo poziciją dėl priimamų programų ar teisės aktų. Kalbant apie valdžios institucijų bendradarbiavimą su NVO, įdomu tai, kad ekspertai savo atsakymuose nurodydavo, jos bendradarbiavimas remiasi NVO finansavimu, o sumažinus skiriamas lėšas, bendradarbiavimas sumažėja arba jo iš viso nebelieka. Ypač tai pabrėžė savivaldybės atstovas. Respondentų teigimu, tos organizacijos, kurios jau ne vienerius metus įgyvendina šeimos gerovės projektus, galėtų atstovauti šeimos interesams. Keli ekspertai minėjo būtinybę savivaldybėse įkurti Šeimų tarybas, kurios būtų sudarytos iš „visuomenininkų“ ir aktyvių šeimų bei turėtų patariamojo organo funkciją. Be to, svarbu, kad Šeimos tarybos remtųsi ne savo asmenine, o gyvenamosios vietovės daugumos nuomone.

Ekspertai kelis kartus minėjo nepakankamą valdžios ir nevyriausybių organizacijų bendradarbiavimą, kuris, kaip minėta, priklauso nuo NVO aktyvumo ir valdžios institucijų geros valios. Išskyrus respondentų atsakymus į atskiras kategorijas, nustatyta, kad valdžios institucijos su NVO bendradarbiauja tik formaliai, jų nuomonė išklausa, bet retai kada į ją atsižvelgiama. Kaip viena iš priemonių, kurią paminėjo respondentai, nurodytas struktūruotas bendradarbiavimo reglamentavimas, galintis užtikrinti nuolatinius sąveikos mechanizmus tarp NVO ir valdžios institucijų. Respondentų nuomone, nors valdžios atstovų spaudimas nenaudingas patiems valdininkams, jis užtikrina tikrąją demokratinę dalyvavimą. Tą ypač pabrėžė ministerijos lygmeniu atstovaujantys respondentai.

Kalbant apie NVO veiklos kokybę ir efektyvumą, ekspertų nuomonės išsiskyrė dviem kryptimis. Respondentai, atstovaujantys NVO, teigė, kad jos teikia tinkamesnes socialines paslaugas, kadangi jų veikla lankstesnė, čia žmonės dirba iš entuziazmo ir pašaukimo, yra motyvuoti, išsikelia savanorystės išteklius, todėl šios organizacijos geba užtikrinti kokybiškas paslaugas už mažesnę atlygį. Tačiau pagrindinė NVO problema, kurią akcentavo respondentai, yra veiklos tęstinumas ir kvalifikuotų specialistų pritraukimas bei išlaikymas, esant nepakankamam ir epizodiškam NVO finansavimui. Panašiai teigė ir ministerijos lygmeniu atstovaujantys respondentai, nors jie taip pat pabrėžė, kad ne visos NVO yra pajėgios užtikrinti kokybiškas paslaugas, todėl kiekvieną NVO reikia vertinti atskirai. Sa-



vivaldybės lygmeniui atstovaujantis respondentas teigė, kad socialinių paslaugų kokybė nuo organizacijos juridinio statuso ar steigėjo nepriklauso, nes yra reglamentuotos higieninės normos, reikalavimai dėl darbuotojų kvalifikacijos, programų, todėl teikiamos paslaugos turi atitikti nustatytus reikalavimus, pagal kuriuos ir galima nustatyti, ar paslaugos yra kokybiškos. Paslaugas, kurios atitinka reglamentą, be jokių išlygų turi teikti ir savivaldybės įsteigtos įstaigos, ir nevyriausybinės organizacijos.

Galima sakyti, kad pagrindinis NVO trūkumas vis dėlto susijęs su NVO iniciatyvumu ir aktyvumu stoka. Visi ekspertai tą įvardijo kaip vieną esminių kliūčių, kodėl NVO mažai pripažįstami valdžios institucijų ir piliečių. Ekspertai, kalbėdami apie NVO trūkumus, pažymėjo, kad NVO dažniausiai susitelkusios į veiklos vykdymą, o ne į savo ir piliečių nuomonės ginimą bei atstovavimą, veiklos viešinimą, visuomenės informavimą, valdžios institucijų spaudimą.

Apibendrinant ekspertų nuomones, galima teigti, kad NVO susikuria, kad teiktų konkrečias paslaugas ir būtent joms gautų finansavimą, jų paslaugos paprastai yra kokybiškos, tačiau pačių piliečių jie neatstovauja, tam tikra prasme atsiriboja ir nuo politikos kūrimo. Vienas iš ekspertų, atstovaujantis ministerijos lygmeniui, įvardijo, kad daug aktyviau dalyvauja ir pasisako tie, kurie yra prieš šeimos politiką, respondento žodžiais, „antišeimiški“. Ekspertai vardijo priemones, kurių turėtų imtis NVO, siekdamos didintis savo pripažinimą, veiklos efektyvumą ar siekdamos gauti didesnę finansavimą. Kaip vienas esminių dalykų įvardytas telkimas, bendradarbiavimas ir aktyvus viešumo siekis, kuris leidžia NVO priartėti prie valdžios institucijų. Pašnekovų nuomone, rodydamos savo pasiekimus visuomenei, nuolat viešindamos savo veiklą, rezultatus, inicijuodamos dialogą su valdžia, NVO rodo piliečiams savo reikalingumą, o tai ilgainiui skatina piliečių įtraukimą į NVO veiklą bei politikos kūrimą spaudžiant valdžią: „Labai norėtūsi, kad organizacijos įrodytų ir visuomenei savo reikalingumą tokį, kad ir rinkėjai valdininkus irgi spautų ir saktų, o kodėl nepasisako nevyriausybinkai.“ Nors ekspertai kaip vieną iš trūkumų įvardijo konkurenciją tarp pačių NVO ir nepakankamą bendradarbiavimą, keli ekspertai nurodė priemones, kurios galėtų padėti tą konkurenciją mažinti – tai dialogas, bendra veikla ir bendras darbas. Tai ilgainiui galėtų paskatinti tinklo atsiradimą. NVO atstovaujantis respondentas sutiko, kad konkurencija tarp NVO yra, tačiau geranoriškai stengiamasi bendradarbiauti, dalytis informacija ir derinti veiklas rengiant projektus.

Tyrime dalyvavę ekspertai nurodė, kad šiuo metu NVO skiriamas nepakankamas finansavimas ir pagrindinė problema – finansavimo tęstinumo užtikrinimas. Būtent tęstinis ir nuolatinis finansavimas leistų NVO labiau įsitraukti į politikos kūrimą vykdant veiklą. Kaip minėta, dauguma ekspertų sutinka, kad NVO yra pajėgios teikti kokybiškas ir efektyvias paslaugas, tačiau neturi pakankamai lėšų

išlaikyti kompetentingus darbuotojus. Ekspertai pažymėjo, kad NVO žino, kaip reikia dirbti, o valdžios atsakomybė – užtikrinti nuolatinį finansavimą, kad veikla būtų tęstinė. Kaip vieną iš galimų priemonių ekspertai nurodė paslaugų pirkimą, tai užtikrintų nuolatinį finansavimą, leistų efektyviau planuoti tolesnę veiklą. Vienas iš ekspertų, atstovaujantis NVO lygmeniui, nurodė, kad NVO, turėdamos didesnę finansavimą, galėtų prisidėti prie šeimos konsultantų rengimo universitetuose, kurių šiuo metu trūksta.

### **3.3. Piliečių ir šeimų įtraukimas į šeimos politikos kūrimą**

Ekspertų teigimu, svarbu kurti šeimos politiką „iš apačios“, nes tik pačios šeimos gali žinoti, ko joms labiausiai trūksta, ir tik taip gali būti kuriama veiksminga, į piliečių gerovę nukreipta politika. Kaip teigė vienas iš pašnekovų, Lietuvoje „žmonės dažnai stokoja tradicijos ir patirties dalyvavimo viename ar kitose visuomeninėse iniciatyvose, stokoja patirties ir įgūdžių išreiškiant bendrą interesą ir siekdami jo įgyvendinimo“. Todėl, suprantama, sunku įtraukti pavienius žmones ir šeimas kurti politiką, skatinti išreikšti savo poziciją ir ginti savo interesus.

Kalbėdami apie piliečių ir šeimų įtraukimą į šeimos politikos kūrimą, ekspertai aktyviai vardijo priemones, kurios galėtų paskatinti piliečių dalyvavimą politikoje, minėjo naudą, kokią turėtų visuomenė. Viena esminių priemonių – burtis į iniciatyvines grupes, nes taip būtų lengviau atstovauti ir pasiekti rezultatų. Tokių interesų atstovavimą pasiūlė savivaldybės lygmeniui atstovaujantis ekspertas. Kaip minėjo ekspertai, šeimoms dažnai nedrąsu dalyvauti, todėl būtina ašis, apie kurią galėtų burtis šeimos. Ja galėtų būti bendruomenė ar organizacija, galbūt net savivaldybė. Šeimų dalyvavimas galėtų būti reglamentuotas taip pat kaip ir NVO bendradarbiavimas su valdžios institucijomis. Respondentai, atstovaujantys ministerijos lygmeniui, teigė, kad protinga valstybė turėtų suteikti „tribūną“ aktyviems piliečiams ir šeimoms, nes tai yra demokratinio principo valdymo raiška. Ekspertai teigė, kad kiekviena šeima yra savo problemų sprendėja, todėl atsakomybės už šeimos gyvenimą negalima permesti institucijoms. Tarp priemonių, kurios galėtų padėti įtraukti šeimas į politikos kūrimą, ekspertai įvardijo tyrimus, apklausas, viešas diskusijas, kur galėtų pasisakyti aktyvios šeimos. Ekspertai, nors jų tiesiogiai nesiteirauta apie subsidiarumo principą, įvardijo svarbiausius subsidiarumo principo elementus, kurie turi būti pasiekti visuomenėje. Ekspertai teigė, kad „iš viršaus“ primesta pagalba neveiksminga, pagalba turėtų ieškoti pačios šeimos. Iš esmės šeimos gali padėti vienos kitoms mažiausiomis sąnaudomis, todėl visuomenėje turėtų būti skatinama savitarpio pagalba. Respondentai minėjo, kad protinga valstybė turi leisti šeimoms pasisakyti, ir neturėtų kištis į privatų šeimos gyvenimą, kol ši sugeba savarankiškai funkcionuoti.

Visi ekspertai atstovavimą šeimų interesams įvertino kaip nepakankamą ir neveiksmingą sritį. Vieni teigė, kad trūksta organizacijų, tikrai galinčių tą daryti. Kiti ekspertai nurodė, kad neįmanoma atstovauti šeimoms, kurios niekur nedalyvauja, o bendrai visiems žmonėms atstovaujama per rinkimus, todėl žmonės turi atsakingai juose dalyvauti. Be to, pažymėta, kad vietinės bendruomenės galėtų atstovauti savo bendruomenės narių interesams, tačiau trūksta aktyvių vietinių iniciatyvų.

Respondentų teigimu, NVO per mažai viešina savo veiklą, nėra iniciatyvios reikšdamos savo poziciją ir skirdamos savo laiką būtent tokioms veikloms, kaip raštų, straipsnių rengimas. Respondentai nurodė, kad ir patys piliečiai, norintys dalyvauti politikoje ir siekiantys, kad jų nuomonės būtų išgirstos, o interesai atstovaujami, vertėtų burtis į iniciatyvines grupes, steigti visuomenines komisijas prie savivaldybių – toks būdas gerokai veiksmingesnis. Tokių ir panašių iniciatyvinių grupių steigimas galėtų prisidėti prie šeimų dalyvavimo kuriant šeimos politiką, savitarpio pagalbos plėtros, nes šeimos turėtų progą puoselėti ryšį vietinėse bendruomenėse, o tai galėtų tapti puikia prielaida subsidiarumo principo implikacijai šeimos politikoje.

Nors ir netiesiogiai, respondentai minėjo subsidiarumo principo elementų reikšmingumą šeimos politikoje. Jų teigimu, svarbu suteikti galios pačioms šeimoms prisidėti prie politikos kūrimo tiesiogiai dalyvaujant sprendimų priėmimo procese ir per didesnių galių NVO suteikimą.

Interviu metu pateiktas ekspertų rekomendacijas NVO, kaip jos galėtų padidinti savo veiklos efektyvumą ir politinį dalyvavimą, būtų galima taip apibendrinti: puoselėti dialogą tarp įvairių institucijų ir subjektų, siūlyti valdžios institucijoms atsižvelgti į šeimų poreikius, kurti tėvų ir šeimų bendruomenes (pvz., mokyklose), plėsti teikiamų paslaugų, kurios skirtos šeimoms santykių gerinimu, spektrą. Tačiau, kaip sakyta, pasiūlymams įgyvendinti būtinas aktyvus įsitraukimas ir kolektyvinis veikimas.

## Išvados

Literatūros ir dokumentų analizė, empirinio tyrimo duomenys leidžia daryti išvadą, kad subsidiarumo principas Lietuvos šeimos politikoje pasireiškia labai minimaliai ir labiau deklaruojamas nei praktiškai įgyvendinamas. Be to, išryškėjo, kad subsidiarumo koncepcija Lietuvoje traktuojama redukuotai: veikiau kaip valstybinių funkcijų delegavimas žemesnio lygmens institucijoms ir retai – kaip savarankiškų funkcijų savivaldos institucijoms, pilietinėms iniciatyvoms suteikimas, kaip socialinės tvarkos modelis valstybėje, kai centrinės ir vietinės valdžios institucijos, savanoriškai susivienijusios organizacijos ir piliečiai glaudžiai bei ak-

tyviai bendradarbiauja, dalijasi atsakomybe teikiant įvairias socialines paslaugas ir pagalbą šeimoms. Nesvarstomos ir neįgyvendinamos priemonės sudaryti sąlygas šeimoms telktis ir veikti, skatinti pilietinio sektoriaus dalyvavimą kuriant šeimos politiką „iš apačios“.

Analizė rodo, kad teisės aktuose ir su šeimos politika susijusiuose dokumentuose atkreiptas dėmesys į svarbiausias šeimos politikos sritis (darbo ir šeimos sričių derinimą, lyčių lygybę, vaiko gerovę, vaiko priežiūros paslaugas ir pan.), tačiau iki šiol taikomos priemonės daugiausia nukreiptos į disfunkcines šeimas ir pagalbą joms. Parama, teikiama pajamų testavimo principu, skiriama individualizuotai, tai yra pagal poreikį pavieniams šeimos nariams, neatsižvelgiant į jų priklausymą šeimos dariniui. Akivaizdžiai trūksta priemonių, kurios stiprintų šeimą kaip vienetą, skatintų savitarpio pagalbą visuomenėje, kurtų palankią aplinką šeimų ir pilietinio sektoriaus (pvz., NVO) dalyvavimui šeimos politikoje.

Empirinis tyrimas patvirtino teorinę prielaidą, kad šeimos politikos Lietuvoje kūrimą ir įgyvendinimą apsunkina jos neaiškumas ir neapibrėžtumas socialinės politikos atžvilgiu. Atlikus tyrimą galima konstatuoti, kad NVO Lietuvoje formaliai sudaromos sąlygos dalyvauti šeimos politikoje, išreikšti savo poziciją įvairiais klausimais, dalyvauti darbo grupėse ir pan. Tačiau iš esmės NVO dalyvavimas dažnai būna fragmentiškas ir neveiksmingas dėl valdžios institucijų požiūrio į NVO, nepastovaus ir nepakankamo finansavimo bei dėl pačių NVO iniciatyvumo ir aktyvumo trūkumo. Kita problema – NVO save labiau traktuoja ir veikia kaip paslaugų teikėjai, o ne šeimos politikos kūrėjai, dirbantys aplinkos šeimai gerinimo ir kūrimo linkme, nekalbant jau apie šeimos interesų atstovavimą. Šiuo metu viena realiausių galimybių NVO prisidėti kuriant šeimos politiką – dalyvauti Visuomeninės Nacionalinio susitarimo dėl šeimai palankios aplinkos kūrimo įgyvendinimo priežiūros tarybos, kuri stebi Nacionalinio susitarimo įgyvendinimą, ir savivaldybėse įsikūrusių Šeimų tarybų veikloje.

NVO ir valstybinio bei savivaldos institucijų bendradarbiavimas dažniausiai apibrėžtas valdžios institucijų teikiama finansine parama. Tyrime išryškėjo, kad pagrindinis aspektas, į kurį turėtų atkreipti dėmesį nevyriausybinių organizacijų, siekdamas didinti savo dalyvavimą politikoje, – viešinti savo veiklą, nes valdžios pripažinimas priklauso nuo to, ar patiems gyventojams, bendruomenėms reikia NVO ir jų paslaugų.

Tyrimas parodė, kad pagrindinis NVO privalumas yra į žmogų orientuotas požiūris ir lankstumas teikiant paslaugas. O nepakankamas NVO finansavimas trukdo plėtoti tęstinę veiklą ir neleidžia išlaikyti kompetentingų darbuotojų. NVO labiau įsitraukti į politikos kūrimą leistų įstatymais ir normomis reglamentuotas bendradarbiavimas, tačiau taip kyla grėsmė, kad politika bus kuriama „iš viršaus“,

kai „nuleidžiama“ prievolė bendradarbiauti, o ne kuriama partnerystė santykio pagrindu – tokiu atveju bendradarbiavimas gali būti taip pat neveiksmingas.

Remiantis tyrimu daroma prielaida, kad visoms struktūroms visuose lygmenyse trūksta dialogo, kuris visoms dalyvaujančioms šalims leistų derinti lūkesčius ir poreikius bei interesus. Tai pasakytina ne tik apie valdžios institucijų ir NVO bendradarbiavimą, bet ir apie NVO bendradarbiavimą su piliečiais.

Gauta 2013 10 15

Pasirašyta spaudai 2014 02 14

## Literatūra

- Brugnoli, A., Vittadini, G. (a cura di) (2008). *La sussidiarietà in Lombardia. I soggetti, le esperienze, le policy*. Milano: Guerini e associati.
- Compendio della Dottrina Sociale della Chiesa*. (2005). Vaticano: Libreria Editrice Vaticana.
- Corbin, J., Strauss, A. (2008). *Basics of qualitative research*. Los Angeles: Sage Publications.
- Donati, P. (2011). *Verso una società 'sussidiaria. Teorie e pratiche della sussidiarietà in Europa*. Bologna: University Press.
- Donati, P. (2007). *Famiglia e bisogni sociali: la frontiera delle buone prassi*. Milano: Franco Angeli.
- Gvaldaitė, L. (2012). Subsidiarumas šeimos politikoje: Lombardijos (Italija) modelis. *Tiltai*, nr. 1: 175–194.
- Guogis, A. (2002). Dėl Lietuvos socialinės politikos modelio. *Politologija*, nr. 4 (28): 76–95.
- Jančaitytė, R. (2011). *Šeimos politikos formavimas Lietuvoje*. Daktaro disertacija. MRU.
- Jančaitytė, R. (2006). Palankios šeimai politikos įgyvendinimas Lietuvoje: problemos ir galimybės. *Socialinis darbas. Mokslo darbai*, nr. 5 (1): 30–37. Vilnius: Mykolo Riomerio universiteto leidybos centras.
- Kondratienė, V. (2011). *Subsidiarumo principas ir jo taikymas valstybės valdymui ir vietos savivaldai*. Daktaro disertacija. MRU.
- Laumenskaitė, I. E. (2011). *Iššūkiai konstitucinėms vertybėms šiandien*. Konferencijos pranešimų medžiaga, Lietuvos Respublikos Seimas.
- Markauskaitė, Ž. (2005). Subsidiarumo ir solidarumo reikšmė nevyriausybiinių organizacijų organizuojamoms bei teikiamoms socialinėms paslaugoms Lietuvoje. *Profesinės studijos: teorija ir praktika*, nr. 1: 19–25.
- Maslauskaitė, A. (2005). *Šeima ir šeimos politika. Patirtis ir neokonservatyvios politikos gairės*. Demokratinės politikos institutas.
- Petružytė, D., Girdzijauskienė, L., Gvaldaitė, L. (2004). Subsidiarumo principas socialiniam darbuotojui sąveikaujant su klientu. *Socialinis darbas. Mokslo darbai*, nr. 3: 23–34. Vilnius: Mykolo Riomerio universiteto leidybos centras.
- Pio XI. (1999). *Enchiridion delle encichlic*, vol. 5. Bologna: Edizioni Dehoniane.
- Stankūnienė, V., Jasilionienė, A., Jančaitytė, R. (2005). *Šeima, vaikai, šeimos politika: modernėjimo prieštaros*. Vilnius: STI.
- Stankūnienė, V., Eidukienė, V. ir kiti (2001). *Paramos šeimai politika: samprata ir patyrimas*. Vilnius: Lietuvos filosofijos ir sociologijos institutas.
- Szczepaniak, J. (2010). Sybysydiarność w polityce społecznej wobec rodziny w warunkach współczesnych – między idea a rzeczywistością. *Współczesne wyzwania polityki społecznej wobec rodziny*, t. 146. Prace Naukowe Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Vaičiaitis, V. A. (2009). Valstybinės šeimos politikos koncepcijos teisiniai aspektai. *Kodėl šeima?* Vilnius: Ciklonas.

### **Teisės aktai ir dokumentai**

- Dėl LR Vyriausybės 2012–2016 m. programos įgyvendinimo prioritetinių priemonių patvirtinimo. (2013). Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 228.
- Dėl LR Vyriausybės 2008–2012 m. programos įgyvendinimo priemonių patvirtinimo. (2009). Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 189.
- Dėl Valstybės pažangos strategijos „Lietuva 2030“ patvirtinimo. (2012). Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas. *Valstybės žinios*, Nr. 61-3050.
- Dėl Valstybinės šeimos politikos koncepcijos. (2008). Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas. *Valstybės žinios*, Nr. X-1569.
- Dėl šeimos politikos koncepcijos ir veiksmų kryptių. (1996). Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 362.
- Lietuvos nevyriausybių organizacijų bendradarbiavimas su valstybės ir savivaldybių institucijomis bei įstaigomis*. (2006). Tyrimas. Nevyriausybių organizacijų ir paramos centras. Prieiga internete: [http://www.nisc.lt/lt/files.php?start5=0&kind\\_id=1](http://www.nisc.lt/lt/files.php?start5=0&kind_id=1)
- Lietuvos Respublikos Darbo kodeksas. (2002). *Valstybės žinios*, Nr. 64-2569; Aktuali redakcija (2011). *Valstybės žinios*, Nr. 146-6848.
- Nacionalinės demografinės (gyventojų) politikos strategija. (2004). *Valstybės žinios*, Nr. 159-5795.
- Lietuvos Respublikos piniginės socialinės paramos nepasiturintiems šeimoms ir vieniems gyvenantiems asmenims įstatymas. (2011). *Valstybės žinios*, Nr. 155-7353.
- Nacionalinis susitarimas dėl šeimai palankios aplinkos kūrimo*. (2010). Prieiga internete: [http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc\\_l?p\\_id=376067](http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=376067)
- Nacionalinio susitarimo dėl šeimai palankios aplinkos kūrimo įgyvendinimo apžvalga 2010 m. spalio 1 d. – 2011 m. gruodžio 15 d.* (2012). Prieiga internete: [http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5\\_show?p\\_r=5931&p\\_d=126672&p\\_k=1](http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=5931&p_d=126672&p_k=1)
- Sudaryta Nacionalinio susitarimo dėl šeimai palankios aplinkos kūrimo visuomeninė įgyvendinimo priežiūros taryba*. (2010). Prieiga internete: [http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5\\_show?p\\_r=4463&p\\_d=105868&p\\_k=1](http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=4463&p_d=105868&p_k=1)
- The Maastricht Treaty*. (1992). Prieiga internete: <http://www.eurotreaties.com/maastrichtec.pdf>
- The Treaty of Amsterdam*. (1997). Prieiga internete: <http://www.eurotreaties.com/amsterdamtreaty.pdf>

## **MANIFESTATIONS AND PERSPECTIVES OF SUBSIDIARITY IN FAMILY POLICY IN LITHUANIA**

**Lijana Gvaldaitė, Agnija Kirilova**

### **Summary**

According to some researches and social policy experts, subsidiarity topic is becoming more acute with decreasing possibilities of the state, along with the welfare state, to take care of all social risks of their residents (Szczepaniak, 2010; Donati, 2007, 2011; Brugnoli Vittadini, 2008, ect.). This issue covers a wide range of the factors – financial resources, redistribution, organization of service and support, etc., as well as participation of civil society and smaller social groups like non-governmental organizations, local communities, municipalities, families and

individuals in shaping trends of social and family policy and its implementation. The principle of subsidiarity states that not only public institutions can be actively involved in such a policy, but also various independent “from the bottom” initiatives – their participation provides a more comprehensive and accurate knowledge of the needs of the citizens and contributes to encourage the formation of the more effective policy – thereby creating a *multidimensional model of welfare*. Subsidiarity can pave the way to various civic participation and representation forms, promote person-oriented support strategies and empowerment. The application of this principle allows achieving a more effective assistance to individuals, reducing the control of public authorities and costs. But at the same time it is clear that the administration of this system is based on specific logic and is quite complex, and putting all the benefits aside, raises a number of dilemmas and risks.

In our country family policy is not subsidiary, but one can notice some manifestations of it – within families and involvement of their associated derivatives, NGOs, providing services to families and other organizations operating in family welfare, municipal and community initiatives. Family policy analysis in this regard is important both scientifically and practically, because there is a noticeable lack of such research and broader discussions involving scientists and professionals related to this field as well as families themselves.

While subsidiarity is little studied not only in Lithuania, but also in the international context, in recent years this concept attracts attention of more and more representatives from economics, management, social policy and social work and other fields: publications by V. Kondratienė (2011), E. Laumenskaitė (2011), L. Gvaldaitė (2006, 2012), Ž. Markauskaitė (2005) D. Petružytė, S. Girdzijauskienė (2004) and other authors. However, in general, there is a lack of information and comprehensive research on this topic.

This article aims at revealing theoretical foundations of the subsidiarity principle, its manifestations and prospects in the current family policy. The following methods were used to disclose the chosen topic: a comparative analysis of scientific literature, analysis of legislation and documents, semi-structured interviews with experts.

Literature and document analysis, data of empirical research let to the conclusion that the principle of subsidiarity in Lithuanian family policy is little manifested and is more declared rather than implemented in practice. Furthermore, it became clear that the concept of subsidiarity in Lithuania is treated as induced: it is seen rather as delegation of state functions to lower level institutions, and rarely as granting independent functions to municipal bodies, civic initiatives, as a model of social order in the state where central and local authorities, voluntary united

organizations and citizens in close and active cooperation are sharing responsibilities and providing a range of social services and support for families. Moreover, measures, enabling the families to come together and function, promoting the involvement of the civic sector in forming family policy “from the bottom”, are not considered and not implemented.

Analysis of the main legal acts and family policy documents revealed that they address key family policy spheres (coordination of work and family, gender equality, child welfare, child care, etc.) but so far the measures are mainly directed to dysfunctional families. Support, provided on income test basis, is individualized, that is, according to the needs of the individual family members, regardless of their membership in the family derivatives. There is a lack measures to strengthen the family as a unit, to encourage mutual aid society, create a supportive environment for families and civic sector (e.g. NGOs) to participate in family policy.

Empirical research has confirmed the theoretical assumption that difficulty for formulation and implementation of family policy in Lithuania was arising from vagueness and uncertainty in social policy. The research allows to come to conclusion that formally in Lithuania NGOs are allowed to participate in family policy, express their positions on various issues, participate in working groups, etc. Essentially, however, the participation of NGOs is often fragmented and ineffective because of the government’s approach to NGOs, instability and insufficient funding, as well as lack of initiative and activity from NGOs. The problem also lies in the fact that NGOs treat themselves and act more as a service provider, rather than family policy makers working in the direction of the development and improvement of family friendly environment, and even less – as organizations representing family interests. Currently, one of the most realistic possibilities for NGOs to contribute to the creation of family policy is through Public Supervisory Board for National Agreement regarding implementation of family friendly environment, which monitors the implementation of the National Agreement through family councils located in the municipalities.

NGOs work together with the state and local authorities is mostly defined by financial support provided by the authorities. The research revealed that the main aspect, to which non-governmental organizations should pay attention in order to increase their participation in politics – that is to publicize as governmental recognition depends on whether residents, communities need NGOs and their services.

The study showed that the main advantage of NGOs is a human-centered approach and the flexibility of the service, but the lack of funding prevents NGOs from having continual practice and keeping competent staff. Cooperation regulated by laws and regulations could allow NGOs to become more involved in the



policymaking, but there is a risk for a policy formation “from the top”, where is a lowered obligation to cooperate and not a partnership based relationship – in this case cooperation can also be ineffective.

According to the study it is assumed, that there is the lack of dialog among all the structures at all the levels allowing reconciling expectations, needs and interests. This is true not only of the public authorities and NGOs, but also of the NGOs and citizens.

