

ŠEIMOS PARAMOS POLITIKA LIETUVOJE: AR GALIME IDENTIFIKUOTI PARADIGMINIUS POKYČIUS 1996–2013 METŲ LAIKOTARPIU?

Laimutė Žalimienė

Vilniaus universitetas

Anotacija

Straipsnyje siekiama atskleisti, kokias paramos šeimai, auginančiai vaikui, politikos tendencijas Lietuvoje atskleidžia socialinės apsaugos įstatyminė bazė ir išlaidų pokyčiai pastarųjų penkiolikos metų laikotarpiu. Remiantis politikos paradigmos pokyčių samprata bandoma atsakyti į klausimą, galima kalbėti apie aiškesnes šios politikos kryptis, tam tikrus sisteminius pokyčius ar tik neesminius esamos politikos patobulinimus. Aptariama, kaip formuojasi naujos ar kodėl išlieka senosios paramos šeimai politikos paradigmos. Remiantis teisinės bazės ir išlaidų šeimos socialinei rizikai analize galima teigti, kad per 1996–2013 metų laikotarpį šeimos paramos politikoje daryta įvairių patobulinimų, koregavimų, ji reformuota. Tačiau traktuojant politikos pokytį sistemiskai, kaip tikslų, principų, instrumentų, išteklių, viešojo palaikymo vienovę, paradigminių pokyčių šeimos paramos politikoje Lietuvoje nenustatyta.

PAGRINDINIAI ŽODŽIAI: šeimos paramos politika, socialinės apsaugos išlaidos, šeimos / vaiko socialinė rizika, paradigmatis pokytis.

Abstract

The aim of this article is to evaluate the changes of Lithuanian family with children support policy during the years 1996–2013. Using concept of change of policy paradigm we try to reveal which trends of Lithuanian family support policy reflects the changes of legal social security framework and expenditure on family social support in the period 1996–2013. It is made an attempt to answer the question can we talk about clearer directions of this policy, certain systematic, paradigmatic changes or only about inessential improvements of existing policy. In the context of path dependence concept it is discussed how new paradigms of family support policy are developing or why old paradigms remain. According to the analysis of legal framework and expenditure for family social risk, during the years 1996–2013 family support policy experienced various improvements, corrections, reformings. However, if the policy change understood systematically, as the unit of objectives, principles, instruments, resources and public support, we cannot identify paradigmatic changes in this policy in Lithuania.

KEY WORDS: family support policy, social protection expenditure, family / children risk (funcion), paradigmatic change.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15181/tbb.v69i1.1050>

Įvadas

Šeimos paramos politikos, kaip viešosios politikos, tikslai ir instrumentai keičiasi kintant socialinei ekonominei šalių situacijai, veikiant įvairioms socialinėms jėgoms, institucijoms ar interesų grupėms. Šios politikos pokyčiams Lietuvoje

atkūrus Nepriklausomybę turėjo įtakos šalies politinės ekonominės sistemos pasikeitimai, visuomenės senėjimas, gimstamumo lygio mažėjimas, darbo rinkos pokyčiai, naujų socialinių rizikų, tokių kaip emigracija, atsiradimas ir kt. Straipsnyje siekiama atskleisti, kokias paramos šeimai su vaikais politikos tendencijas Lietuvoje atskleidžia socialinės apsaugos įstatyminės bazės ir išlaidų pokyčiai pastarųjų penkiolikos metų laikotarpiu. Kitaip tariant, remiantis politikos paradigmos pokyčių samprata bandoma atsakyti į klausimą, galime kalbėti apie aiškesnes šios politikos kryptis, tam tikrus sisteminius, paradigminius pokyčius ar tik apie nesiminius esamos politikos patobulinimus. Pasitelkiant priklausomybės nuo tako koncepciją, aptariama, kaip formuojasi naujos ar kodėl išlieka įsitvirtinusios senos paramos šeimai politikos paradigmos. Analizuojant Lietuvos teisinę bazę ir socialinės apsaugos šeimoms su vaikais išlaidas identifikuojami šeimos paramos ypatumai, tokie kaip dėmesys šeimoms ir darbo įsipareigojimų derinimui, vaikų skurdo ir socialinės atskirties mažinimui, socialiai silpnų šeimų problemų sprendimui ir kt. Išlaidų vaikų ikimokykliniam ugdymui augimas leidžia kalbėti apie šeimos ir darbo derinimo galimybių didėjimą, o testuojamos socialinės paramos augimas atskleidžia paramos šeimai sutelkimą ties skurdžiai gyvenančiomis šeimomis, išlaidų socialinio darbo paslaugoms pokyčiai – mažesnę ar didesnę dėmesį socialiai silpnoms šeimoms.

Šeimos paramos politika Lietuvoje yra populiarus tyrinėjimų tema, gilinantis į ją demografiniu, sociologiniu, teisiniu, ekonominiu, socialinės politikos ir kt. aspektais. Daugiausia dėmesio sulaukė šeimos politikos istorinės raidos, tikslų, šios politikos priemonių ir instrumentų moksliniai tyrimai (Gavelis, Visockas, 2013; Kairienė, Jančaitytė, Kolbergytė, 2009; Kavoliūnaitė-Ragauskienė, 2012; Lazutka et al., 2008; Lietuvos šeima: tarp tradicijos ir realybės, 2009; Stankūnienė ir kt., 2001 ir kt.).

Šio straipsnio indėlis ir naujumas – šeimos politikos pokyčių vertinimas pasitelkiant paradigminių politikos pokyčių koncepciją ir įvairiais pjūviais analizuojant socialinės apsaugos išlaidų šeimos rizikai rodiklius institucinės aplinkos kontekste. Šeimos paramos instrumentų finansavimo klausimas yra esminis, kalbant apie pokyčius, nes išteklių yra vienas esminių socialinių sistemų pokyčių veiksmų (Giddens, 1984).

Kadangi Lietuvoje viešoji nuomonė dėl šeimos politikos tikslų labai įvairuoja, nenusistovėjusi šeimos samprata, o paramos šeimai reglamentavimas yra įvairių socialinės politikos sričių objektas, galima kelti prielaidą, kad paramos šeimai politika neturi aiškios krypties, o vykdomi pokyčiai yra labiau atsitiktiniai, negu pasirinkto paramos šeimai modelio kūrimas.

Straipsnio tikslas: įvertinti Lietuvos paramos šeimai su vaikais politikos pokyčius 1996–2013 metų laikotarpiu. Pagrindiniai uždaviniai: aptarti teorines

šeimos paramos politikos pokyčių vertinimo prielaidas; išanalizuoti šeimos socialinei rizikai skirtų socialinės apsaugos išlaidų struktūrą ir dinamiką; palyginti Lietuvos rodiklius su Estijos, Latvijos ir Švedijos socialinės apsaugos išlaidų šeimai rodikliais; aptarti paramos šeimai teisinio reglamentavimo ypatumus bei pokyčius; pateikti Lietuvos paramos šeimai politikos pokyčių 1996–2013 metų laikotarpiu vertinimą.

1. Metodinės ir metodologinės šeimos paramos politikos pokyčių vertinimo prielaidos

Paramos šeimai politikos samprata

Domėdamiesi paramos šeimai politika neretai galime aptikti sinonimiškai vartojamas sąvokas, tokias kaip *šeimos politika*, *paramos šeimai politika*, *socialinės paramos politika*. Tad svarbu patikslinti minėtas sąvokas ir jų pagrindu formuluojamų politikų tikslus, principus, turinį, politikos instrumentus bei jų struktūrą. Vartojant sąvoką *šeimos politika* dažniausiai kalbama apie tokius jos tikslus kaip pageidaujamo šeimos elgesio modelio taikymo skatinimas, susijęs su gimstamumu, moterų dalyvavimu darbo rinkoje ir kt. (Saraceno, 2011). Šeimos politiką domina tokie klausimai kaip santuokų ar skyrybų skaičius, vaikų skaičius šeimoje, tėvų vaidmuo, visuomenės senėjimo pasekmės, kontracepcija ir kt. 2008 metais patvirtintoje Valstybinėje šeimos politikos koncepcijoje teigiama, kad „valstybinės šeimos politikos tikslas – numatyti ir vykdyti šeimos institutą palaikančią ir stiprinančią bendrą politiką, kuri užtikrintų bendrąsias sąlygas teikiant diferencijuotą valstybės ir visuomeninių institucijų pagalbą šeimai visose srityse, siekiant, kad būtų sudarytos sąlygos jai būti autonomišku, atsakingu, tvirtu, stabilium, aktyviu ir savarankišku institutu, gebančiu visavertiškai atlikti savo funkcijas (3.1 str.).

Tuo tarpu kalbant apie socialinės paramos politiką dažniausiai akcentuojamas tikslas mažinti asmenų ar šeimų skurdą, kompensuoti prarastas pajamas, užtikrinti socialiai pažeidžiamų asmenų ar šeimų socialinę integraciją ir pan. Kitaip tariant, socialinės paramos politika paprastai neakcentuoja paramos poveikio demografiniams procesams, o tik pagalbą tenkinant būtiniausius poreikius, socialinės atskirties mažinimą (Socialinė parama šeimoms ir vaikams. Socialinės apsaugos ir darbo ministerija, 2015).

Kita vertus, būtina pastebėti, kad šeimos paramos politika apima ne tik socialinės paramos, bet ir kitus socialinės apsaugos sistemos instrumentus, kurie finansuojami socialinio draudimo principu (pvz., motinystės / tėvystės išmokos darbo stažą turintiems tėvams ir kt.). Be to, socialinės apsaugos sistemos garantijos šeimai paprastai yra tik dalis paramos šeimai politikos instrumentų, šalia kitų, tokių

kaip mokesčių lengvatos, būsto įsigijimo subsidijos ir kt., kurios šiame straipsnyje neanalizuojamos.

Dažniau galime aptikti kompleksiškesnę, integruotą šeimos politikos sampratą, kai ši politika apibrėžiama kaip gyventojų politikos dalis (šalia migracijos ir sveikatos politikos), derinant valstybės bei nevalstybinių organizacijų pastangas spręsti šeimos problemas, kurti normalias šeimos funkcionavimo sąlygas, taip darant įtaką demografiniams procesams, užtikrinant demografinį stabilumą (Stankūnienė ir kt., 2001). Šioje sampratoje integruojami gyventojų politikos ir paramos politikos klausimai.

Šiuolaikinėse valstybėse šeimos politika dažniausiai apibrėžiama kaip socialinės politikos dalis, specifinių politikų rinkinys, siekiant remti, skatinti socialiai pageidaujamą šeimų elgesį, susijusį su gimstamumu, šeimos narių įsipareigojimais ir kartų solidarumo klausimais, lyčių lygybe darbe ir namų ūkyje, motinų dalyvavimu darbo rinkoje etc.¹ (Saraceno, 2011).

Taigi sąvokos *šeimos politika* ir *paramos šeimai politika* dažniausiai vartojamos kaip sinonimai, turint galvoje, kad demografinės (gyventojų) politikos tikslų galima pasiekti tik naudojant įvairius socialinės paramos, socialinio draudimo ir kitus socialinės politikos instrumentus.

Paramos šeimai politikos paradigmos

Socialinė politika yra nuolat tobulinama, koreguojama, reformuojama. Pokyčiai gali būti įvairaus masto: nuo pavienių socialinės politikos instrumentų tobulinimo (pvz., vaiko išmokos dydžio ar jos gavimo sąlygų) iki visos paramos šeimai sistemos pertvarkymo, pradedant šios paramos samprata, principais ir baigiant konkrečiais instrumentais bei finansavimu. Kitaip tariant, politikos pokyčius galime suprasti tik kaip paskirų jos dalių, elementų tobulinimą arba kaip paradigmos kaitą, reiškiančią sisteminių ir politikos kokybinių pokyčius, pvz., perėjimą nuo vyro – šeimos maitintojo modelio prie lyčių lygybės ar dviejų šeimos maitintojų modelio arba nuo paramos skurdžiai gyvenančioms šeimoms modelio prie universalios paramos šeimai su vaikais ir t. t. Apie pokyčius galime kalbėti ir kaip apie sistemiskai suplanuotą procesą arba kaip apie atsitiktinius ar nenumatytus pokyčius, atsiradusius dėl subjektyvių veiksmų ar objektyvių aplinkybių poveikio.

Esminis klausimas – kada pokytis iš tikrųjų reiškia paramos šeimai politikos pasikeitimą, o kada tik esamos politikos koregavimą. Vadovaujantis samprata, kad politikos paradigma yra idėjų rinkinys, kaip tam tikros problemos yra matomos, suprantamos, aiškinamos ir kokiais būdais jos sprendžiamos (Jenson, 2004,

¹ Pagyvenusių asmenų globos klausimas taip pat yra šeimos politikos klausimas, bet jis dažniausiai lieka antrame plane, lyginant su vaikų klausimais.

p. 172), politikos pokytis reikštų tam tikrą sisteminių pokyčių visoje paramos šeimai politikos sistemoje. Kitaip tariant, paramos šeimai politikos paradigmatis pokytis reikštų pokyčius, kurie atsiskleidžia visuose paramos šeimai politikos rodikliuose ar parametruose, tokiuose kaip tikslai, vertybės, instrumentai, finansavimas. Tarkim, šeimos deinstitutionalizacija yra paradigmatis šeimos modelio pokytis, nes reiškia tradicinės šeimos nykimą ir naujo šeimos modelio įsitvirtinimą. Tai leidžia spręsti tokie rodikliai kaip kohabitacija, santuokų atidėjimas, nesantuokinių vaikų, vieno iš tėvų šeimų skaičiaus augimas, vaikų skaičiaus šeimoje mažėjimas, šeimos patvarumo, ilgaamžiškumo trumpėjimas ir kt. (Lietuvos šeima – tarp tradicijos ir naujos realybės, 2013).

Kitas šeimos politikos paradigmos pavyzdys, remiantis S. Kamerman, M. Kahn (1978) šeimos politikų klasifikavimu, būtų implicitinis arba eksPLICITINIS šeimos politikos modelis. Vienose šalyse šeimos politika aiškiai išskiriama kaip atskira politikos sritis, kitose ji nėra aiškiai identifikuojama². EksPLICITINĖ politika suprantama kaip aiškius tikslus, institucines ribas turinti šeimos politika, kai formuluojami konkretūs tikslai, susiję su šeima ar pavieniais jos nariais. Tuo tarpu IMPLICITINĖ šeimos politika suprantama kaip sudedamoji kitų politikų dalis, neturinti suderintų visaapimančių tikslų (Kamerman, 2010), o šeimos politikos elementai yra „išsibarstę“ po įvairias politikas, kurios tiesiogiai nesiejamos su šeima (nors daro poveikį šeimai). Šio tipo politika reiškia, kad šalyje tiesiogiai nesiorientuojama į šeimą, bet pasireiškia netiesioginis poveikis šeimos instituto raidai. Pvz., tokio modelio šalyse nėra šeimos ministerijos, šeimos sampratos (Kamerman, Kahn, 1978). IMPLICITINIS šeimos politikos modelis reiškia, kad „nėra institucinio autonomiškumo, t. y. šeimos politikos klausimus sprendžia bet kuri institucija, kurios kompetencijai priklauso atskiri klausimai“ (Kavoliūnienė-Ragauskienė, 2012, p. 17).

Galima būtų skirti ir eilę kitų paramos šeimai politikos modelių, tokių kaip:

- piniginės ar nepiniginės paramos šeimai politika, dominuojant paternalizmo ar autonomijos principui;
- universali parama šeimai su vaikais ar skurdžiai gyvenančių šeimų rėmimo politikos modelis;
- šeimos ir darbo įsipareigojimų derinimas ar globos šeimoje rėmimo politika;
- parama tėvų įsipareigojimams vykdyti ar valstybės ir bendruomenės investicijos į vaiką;
- vaiko globa šeimoje ar globa stacionariose institucijose ir kt.

² Pvz., Belgija ir Prancūzija būtų aiškiai išreikšta šeimos politikos modelis, angliškai kalbančiose šalyse – neišreikštas (Saraceno, 2011, p. 4).

G. Esping-Andersen (1999), analizuodamas šeimos politiką, pabrėžė, kad ji valstybėje turėtų būti traktuojama kaip socialinė investicija. Taigi galime kalbėti apie dar vieną paradigmą – požiūrį į dominuojantį diskursą šalyje, paramos šeimai politika traktuojama kaip investicija ar kaip neproduktyvios valstybės išlaidos, remiant šeimas su vaikais.

Šiame straipsnyje bus stengiamasi atskleisti, kokius paramos šeimai paradigminius pokyčius galime stebėti gilindamiesi į tokius empirinius rodiklius kaip socialinės apsaugos išlaidų rodikliai ir paramos šeimai teisinės bazės nuostatos.

Empiriniai duomenys

Šiame straipsnyje paramos šeimai politika analizuojama kaip įvairių socialinės apsaugos instrumentų naudojimas, suteikiant socialinės apsaugos garantijas šeimoms su vaikais. Šeimos politikos instrumentai padeda įgyvendinti paramą šeimai, todėl jie turi lemiamą poveikį šeimos politikai (Gavelis, Visockas, 2013). Pagrindiniai empiriniai šios analizės rodikliai yra Europos Sąjungos ir Lietuvos statistikoje apskaitomos socialinės apsaugos išlaidos vaikų / šeimos rizikai, kurios pateikiamos pagal tam tikras socialinės apsaugos priemonių grupes (instrumentus), pvz., išlaidos motinystės / tėvystės išmokoms, išlaidos šeimos išmokai, išlaidos vaiko globai dieną ir t. t. Reikia pastebėti, kad šių išlaidų rodiklių analizė leidžia gilintis į eilę paramos šeimai su vaikais aspektų, tačiau turi ir tam tikrų apribojimų, nes parama šeimai apima platesnį instrumentų, kurių šiuo atveju nėra galimybės įtraukti, ratą.

Analizei naudojami Lietuvos statistikos departamento duomenys, pateikiami šios institucijos rodiklių duomenų bazėje (Lietuvos statistikos departamentas. Gyventojai ir socialinė statistika. Socialinė apsauga [pagal ESSPROS], 2015). Tuo tarpu analizuojant Latvijos, Estijos ir Švedijos socialinės apsaugos išlaidas straipsnyje naudojama Europos Sąjungos *Eurostat* duomenų bazė (Eurostat. Social Protection expenditure, 2015).

2. Paramos šeimai politikos institucionalizavimas Lietuvoje – implicitinės ar explicitinės politikos modelis?

Kalbant apie paramos šeimai politikos pokyčius svarbu aptarti pokyčių veiksnius. Remiantis A. Giddens (1984) struktūrų dualumo teorema, socialinių sistemų pokyčiuose svarbų vaidmenį vaidina taisyklių ir išteklių sąveika. Kadangi kalbant apie socialinės apsaugos išteklius visada akcentuojama jų stoka, nepakankamumas, sistemos legitimacijos taisyklės, įsitvirtinusios vertybės yra inercijos veiksnys, verčiantis veikėjus pasilikti prie esamo organizacinio modelio (Sydow,

Schreyogg, Koch, 2005). Todėl galima teigti, kad didesni paramos šeimai įstatyminės bazės pokyčiai yra sudėtingas procesas, nes tam reikia papildomų išteklių, veikėjų palaikymo, tuo tarpu procese dalyvaujančius veikėjus veikia paveldėti iš praeities, įsitvirtinę požiūriai į šeimą, šeimos paramos formas, tikslus ir pan. Kitaip tariant, veikia spaudimas pasilikti prie esamos sistemos (šiuo atveju prie buvusio šeimos politikos modelio ar senosios paramos šeimai sampratos). Kita vertus, net ir priėmus naujus įstatymus, jų realų įgyvendinimą stabdo išlikę stereotipai, senoji organizacinė kultūra ar organizatorių pasipriešinimas pokyčiams netikint jų nauda, taip pat dėl organizacinių, finansinių išteklių stokos ir pan. L. Tummers (2011) teigia, kad viešojo administravimo profesionalų nenoro įgyvendinti tam tikras politikas ar pasipriešinimo pokyčiams priežastys gali būti siejamos su organizaciniu nepajėgumu, prasmingumo visuomenei ar klientui šiuose pokyčiuose neįžvelgimu. Remiantis šiomis prielaidomis galima teigti, kad Lietuvos šeimos politikos institucionalizavimo ypatumai gali būti susiję tiek su ankstesnių normų, stereotipų gajumu (priklausomybė nuo tako), tiek su paramos šeimai administratorių bei organizatorių pasipriešinimu pokyčiams. Minėtos aplinkybės gali padėti suprasti, kodėl Lietuvoje iki pat 2008 metų nebuvo aiškiai institucionalizuotos šeimos paramos politikos.

Analizuojant Lietuvos paramos šeimai teisinę bazę po Nepriklausomybės atkūrimo galima pastebėti, kad paskiri paramos šeimai instrumentai buvo įtvirtinti vaiko gerovės, socialinės paramos, darbo rinkos politikose, tačiau nekurta atskira politikos sritis – šeimos paramos (šeimos) politika. Tiesa, pradžia tai daryti buvo: 1996 metais Vyriausybė patvirtino Šeimos politikos koncepciją, deja, ji netapo šeimos politikos formavimo pagrindu, nes nepateikė šeimos sampratos ar politikos tikslų, kalbėjo tik apie paskiras paramos šeimai priemones (Dėl šeimos politikos koncepcijos ir veiksmų kryptių, 1996). Kalbant apie socialinės paramos politiką galima pastebėti, kad įstatyminėje bazėje keitėsi akcentai tai stiprėjant, tai silpnėjant šeimos diskursui. Kaip antai, 1994 metais patvirtintame Valstybinių pašalpų šeimoms, auginančioms vaikus, įstatyme akcentuota šeima, o 2004 m. priimta nauja šio įstatymo redakcija, pavadinimu „Išmokų vaikams įstatymas“. Tuo tarpu 2003 metų Lietuvos Respublikos Piniginės socialinės paramos nepasiturintiems gyventojams įstatymo pavadinimas pakoreguotas, pervadinant jį „Lietuvos Respublikos Piniginės socialinės paramos nepasiturinčioms šeimoms ir vieniems gyvenantiems asmenims įstatymu“ (2011), t. y. akcentuojant šeimą, kaip paramos vienetą.

Gilinantį į Lietuvos teisės aktus galima pastebėti, kad egzistuoja šeimos sampratų įvairovė, nėra vieningo šeimos apibrėžimo. Pastebima, kad teisinės *šeimos* ar *šeimos narių* sąvokos vartojamos beveik 200 šalies įstatymų, o šeimos ar šeimos narių apibrėžimai – beveik 30 įstatymų (Kavoliūnaitė-Ragauskienė, 2012, p. 81). Kaip antai, Lietuvos socialinės paramos įstatymuose kaip paramos vienetas įvardi-

jama arba šeima, kaip sutuoktiniai su vaikais, arba kartu gyvenantys asmenys, arba namų ūkis. 2008 metais patvirtintoje Valstybinėje šeimos politikos koncepcijoje (2008) įtvirtinta santuoka pagrįstos šeimos samprata. Tokio tipo samprata, remiantis L. Fox-Hardling (1996), užprogramuoja vertybėmis grįstą šeimos politiką, kuri primeta visiems tam tikras normas ir apsunkina gyvenimą tiems, kurių vertybės skiriasi. Vadovaujantis samprata, kad šeimos politika yra kompleksas valstybės įgyvendinamų socialinių ir ekonominių priemonių, kurios nukreiptos į šeimą, formuojant jos struktūrą ir gyvenimo kokybę (Hutter, 1998), esminiu klausimu tampa pageidaujamo šeimos modelio apibrėžimas. Jis neatsiejamas nuo vertybinės dimensijos – koks šeimos modelis turėtų būti skatinamas ir palaikomas valstybės? Liberalioje ir pliuralistinėje visuomenėje tokio modelio apibrėžimas yra jautrus ir labai sudėtingas klausimas. Istoriskai susiklostęs tradicinis šeimos modelis, pagrįstas institucionalizuota santuoka, vyro ir moters sąjunga, patiria vis daugiau iššūkių. Vertybėmis grįstą šeimos politiką dėl pokyčių šiuolaikinėje visuomenėje tampa sudėtinga įgyvendinti. Kaip anai, per pastarąjį dvidešimtmetį Lietuvos šeimos charakteristikos iš esmės pasikeitė: silpnėja tradicinės šeimos bruožai ir įsigali modernios šeimos modelis, kuriam būdinga mažėjantis santuokų skaičius, jų atidėjimas vėlesniam laikui, nesusituokusių šeimų ir nesantuokinių vaikų dalies augimas, gimstamumo mažėjimas ar net plintanti savanoriška bevaikystė (Lietuvos gyventojų politikos strategijos metmenys, 2004). Šie pokyčiai atskleidžia šeimos sampratos institucionalizavimo sudėtingumą, ką parodo ir Lietuvos praktika, kai Valstybinėje šeimos politikos koncepcijoje (2008) įtvirtinta šeimos samprata Konstitucinio teismo buvo pripažinta kaip netinkama. Vienas pagrindinių argumentų, kad tokia šeimos samprata reiškia, jog santuokos pagrindu sukurta šeima turėtų palankesnes sąlygas, pvz., socialinei paramai gauti (Lietuvos Respublikos Konstitucinis teismas, 2011).

Iki 2008 metų Lietuvoje dominavo išimtinai implicitinis šeimos politikos modelis. Tačiau ir vėliau, priėmus šeimos koncepciją, šis modelis iš esmės nesikeitė, nes paramos šeimai institucionalizavimas vyko keliomis kryptimis: kaip vaiko gerovės politikos dalis (pvz., Vaiko gerovės valstybės politikos koncepcija, 2003), kaip socialinės paramos politikos dalis (pvz., Piniginės socialinės paramos mažas pajamas gaunantiems šeimoms [vieniems gyvenantiems asmenims] įstatymas, 2004; Lietuvos Respublikos Socialinės paramos mokiniams įstatymas, 2006) ar kaip darbo rinkos politikos elementas (šeimos ir darbo derinimo nuostatos akcentuojamos tokiuose teisės aktuose kaip Valstybės ilgalaikės raidos strategija, 2002, Nacionalinė darnaus vystymosi strategija, 2003). Tam tikra prasme visas minėtas kryptis bandoma susieti Nacionalinės demografinės (gyventojų) politikos strategijos įgyvendinimo planuose, ypač nuo 2014 metų, kur bandoma integruoti įvairių institucijų pajėgas, siekiant užtikrinti šeimos gerovę (Dėl nacionalinės demogra-

finės (gyventojų) politikos strategijos šeimos gerovės srityje įgyvendinimo 2014–2015 metų veiksmų plano patvirtinimo, 2014).

Paramos šeimai politika priklauso ir nuo šeimos politikos tikslų. XX a. pabaigoje išsivysčiusiose šalyse dažniausiai akcentuoti tokie šeimos politikos tikslai kaip tradicinio šeimos modelio išsaugojimas, gimstamumo didinimas, šeimos ir darbo įsipareigojimų derinimas, lyčių lygybės užtikrinimas, šeimos vaikų auginimo sąnaudų mažinimas ar šeimų su vaikais skurdo problemų sprendimas (Gauthier, 1996). Šeimos politikos tikslai Lietuvos teisės aktuose ilgą laiką nebuvo formuluojami arba „įvardijami, labai skirtinguose dokumentuose arba nustatant su šeimos politika siejamas priemonės, to neįvardijant šeimos politika“ (Kavoliūnaitė-Ragauskienė, 2012, p. 11). Nesant sutarimo dėl tokių esminių dalykų, nenuostabu, kad Lietuvos šeimos politikos vystymas vertinamas kaip stokojantis vientisumo ir nuoseklumo (Kavoliūnaitė-Ragauskienė, Mačernytė-Panomariovienė, Petrylaitė, 2013, p. 37).

Apibendrinant galima teigti, kad Lietuvoje iki 2008 metų aiškiai išreikštos, sistemiskai institucionalizuotos šeimos paramos politikos nebuvo. Po 2008 metų Seimo rinkimų, socialinės apsaugos sritį pradėjus kuruoti konservatorių partijos atstovui, Socialinės apsaugos ir darbo ministerijoje atsirado šeimos ir bendruomenių departamentas, šeimos politikos skyrius. Kasmetiniame ministerijos rengiamame socialiniame pranešime aprašant ministerijos veiklos sritis atsiranda sritis „šeimos politika“ (Socialinis pranešimas 2008–2009, 2009, p. 5), kurios ankstesniuose pranešimuose nebuvo (Socialinis pranešimas 2006–2007, 2008). Įgyvendinant Nacionalinę demografinę (gyventojų) politikos strategiją (2004), 2008–2010 metų laikotarpiui patvirtintame priemonių plane taip pat akcentuojama šeima, t. y. priemonių planas įvardytas kaip šeimos gerovės įgyvendinimo priemonių planas (Nacionalinės demografinės gyventojų politikos strategijos šeimos gerovės įgyvendinimo priemonių įgyvendinimo 2008–2010 metų ataskaita).

Vertinant 1996–2013 metų laikotarpį galima teigti, kad pradinis žingsnis vykdant paramos šeimai politikos pokyčius Lietuvoje nuo implicitinės prie eksplisicitinės politikos modelio buvo 2008 metais priimta šeimos politikos koncepcija. Viena vertus, ši koncepcija sukūrė palankią erdvę įsigalėti naujai, integruotai šeimos politikos sampratai. Kita vertus, jau egzistuojanti sistema, esamos įstatyminės bazės ypatumai (kai paramos šeimai garantijos įtvirtintos kitose politikose, tokiose kaip socialinės paramos, darbo rinkos, socialinių paslaugų ir kt.) bei paramos šeimai organizavimo modelis (nėra šeimos ministerijos, savivaldybėse paramą šeimai teikia socialinės paramos skyrių administruojamos socialinių paslaugų tarnybos, vaiko teisių apsaugos institucijos, teritorinės darbo biržos), kaip priklausomybės nuo buvusios sistemos veiksniai, nesudarė sąlygų paradigminiams šios politikos pokyčiams atsirasti, t. y. pereiti prie eksplisicitinės šeimos politikos modelio.

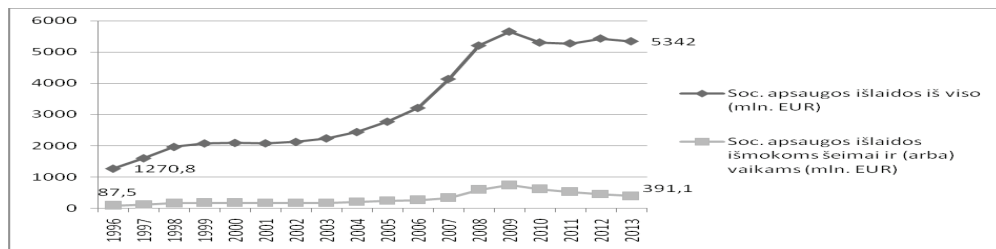
3. Išteklių paramos šeimai politikai – socialinės apsaugos išlaidų apimties, struktūros ir pokyčių analizė

Toliau analizuojamos socialinės apsaugos išlaidos, skirtos šeimoms / vaiko socialinei rizikai, kurios atskleidžia paramos šeimai politikos instrumentų naudojimą. Socialinės apsaugos išlaidos šeimoms / vaiko socialinei rizikai, remiantis Lietuvos socialinės apsaugos sistemos teisine baze ir statistikoje pateikiama informacija (Socialinės apsaugos pajamų ir išlaidų skaičiavimo metodika, 2014), apima tokias pagrindines pinigines išmokas kaip motinystės / tėvystės pašalpa, išmoka vaikui, vienkartinė išmoka gimus vaikui, vienkartinė išmoka nėščiai moteriai, išmoka privalomosios tarnybos karių vaikams, vaiko globos pašalpa, pašalpa našlaičiams ir be tėvų globos likusiems vaikams įsikurti, našlaičio stipendija bei pagalba nepinigine forma, kaip išlaidos vaikų ikimokykliniam ugdymui, mokinių nemokamas maitinimas, stacionarios globos įstaigos vaikams, pagalba namuose socialinės rizikos šeimų vaikams, dienos centrai vaikams, vasaros stovyklos, keleivinio transporto lengvatos (Socialinė apsauga Lietuvoje 2011, 2012).

Ar parama šeimai yra prioritetinga sritis? Socialinės apsaugos išlaidų lygio pokyčiai

Šeimoms / vaiko rizikai skirtų socialinės apsaugos priemonių finansavimas 1996–2013 metų laikotarpiu išaugo 4,5 karto, šiek tiek mažiau, bet panašiai augo ir visos socialinės apsaugos finansavimas (4,2 karto). Tačiau, kaip galima spręsti iš žemiau pateikto grafiko duomenų, išlaidų šiai funkcijai pokyčiai šalyje iki ekonominės 2007 metų krizės ir po jos buvo kardinaliai skirtingi. 1996–2009 metų laikotarpiu dominavo akivaizdus prioritetas finansuojant šeimoms / vaikų socialinę apsaugą, nes išlaidos šiai apsaugai išaugo 8,5 karto (kai visos socialinės apsaugos išlaidos – tik 4,4 karto). Tuo tarpu 2009–2013 metų laikotarpiu tendencijos priešingos – šeimoms / vaiko socialinei apsaugai skirtos išlaidos sumažėjo beveik dvigubai, kai visos socialinės apsaugos išlaidos – tik apie 5 procentus. Taigi išteklių požiūriu šeimoms / vaiko socialinė apsauga iš prioritetingos akivaizdžiai tapo periferine, juo labiau kad pasigilinus į kitų socialinės apsaugos rizikų finansavimą po 2009 metų matome, jog jis sumažėjo ne taip ryškiai ar net išaugo (pvz., išlaidos socialinės atskirties rizikai išaugo 2,1 karto).

ŠEIMOS PARAMOS POLITIKA LIETUVOJE: AR GALIME IDENTIFIKUOTI...

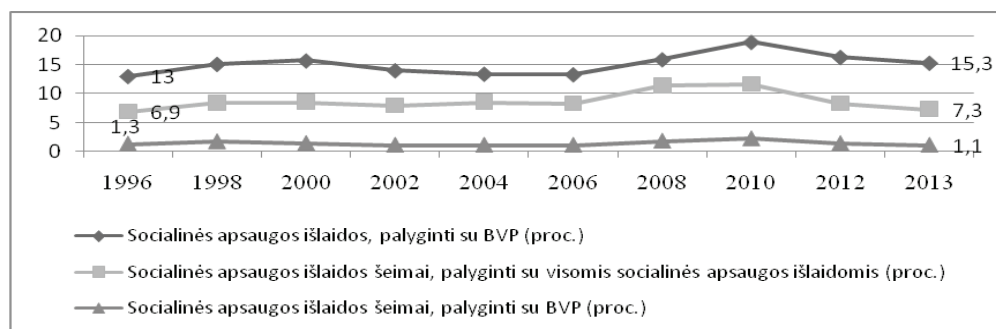


1 pav. Visų socialinės apsaugos išlaidų ir išlaidų šeimos / vaiko socialinei rizikai pokyčiai Lietuvoje 1996–2013 m. (mln. EUR)

Fig. 1. Changes in social protection expenditure in 1996–2013 in Lithuania (total and in family / children risk)

Apskaičiuota remiantis Lietuvos statistikos departamento duomenimis.

Lyginant tam tikrus santykinius rodiklius, pvz., išlaidas šeimos / vaiko socialinei rizikai su BVP, šių išlaidų dalis sumažėjo nuo 1,3 proc. 1996 metais iki 1,1 proc. 2013 metais. Čia vėlgi matome neigiamą ekonominės krizės laikotarpio poveikį šeimų su vaikais socialinei apsaugai. 2009 metais išlaidos vaiko / šeimos socialinei rizikai buvo ypač išaugusios ir sudarė 2,8 proc. nuo BVP, vėliau ėmė mažėti ir 2013 m. sudarė tik 1,1 proc. Tuo tarpu visos socialinės apsaugos finansavimas, lyginant su BVP, minėtu laikotarpiu sumažėjo ne taip ryškiai – nuo 21 iki 15,3 proc.

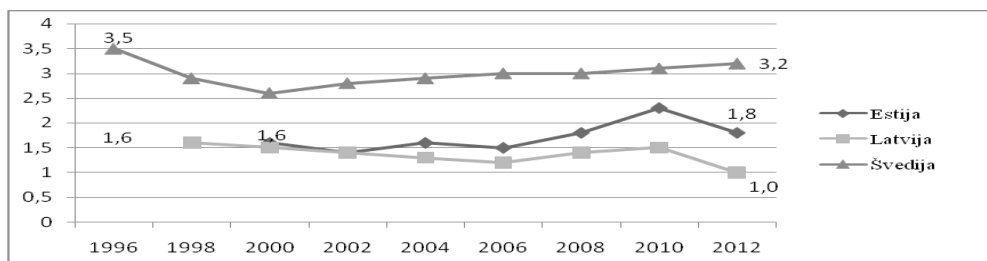


2 pav. Socialinės apsaugos finansavimo rodikliai Lietuvoje 1996–2013 m. (proc.)

Fig. 2. Indicators of financing of social protection in Lithuania in 1996–2013 (per cent)

Apskaičiuota, remiantis Lietuvos statistikos departamento duomenimis.

Mokslininkai, remdamiesi Esping Andersen (1990) pradėtu gerovės valstybių tipizavimu, toliau nagrinėja paramos šeimai ypatumus. Kaip antai, J. Guo ir N. Gilbert (2007) pateiktame tipizavime socialinės apsaugos išlaidos šeimai, kaip BVP dalis, socialdemokratinio režimo šalyse buvo didžiausia (2004 metais sudarė 3,2 proc., o, pvz., Švedijoje 2012 m. – 3,2 proc.), o liberalaus režimo šalyse – viena mažiausių (1,6 proc.). Taigi Lietuva šiuo požiūriu neabejotinai gravituoja į liberalaus modelio šalių pusę, išskyrus 2009–2010 metų laikotarpį, kai labai padidintos kai kurios išmokos šeimoms ir vaikams. Pagal šį rodiklį panaši situacija ir Estijoje bei Latvijoje, kur socialinės apsaugos išlaidos šeimai, kaip BVP dalis, sudarė atitinkamai 1,6 ir 1 proc. 2012 metais (žr. 3 pav.).



3 pav. Socialinės apsaugos išlaidos šeimai / vaikams, palyginti su BVP Estijoje, Latvijoje ir Švedijoje 1996–2012 m. (proc.)

Fig. 3. Expenditure on family/children social protection function as compared to GDP in Estonia, Latvia and Sweden in 1996–2012 m. (per cent)

Apskaičiuota, remiantis Eurostato duomenimis.

Ar pasitikima šeimos gebėjimu tikslingai naudoti išteklius?
Socialinės apsaugos išlaidų šeimos / vaiko socialinei rizikai struktūros ypatumai

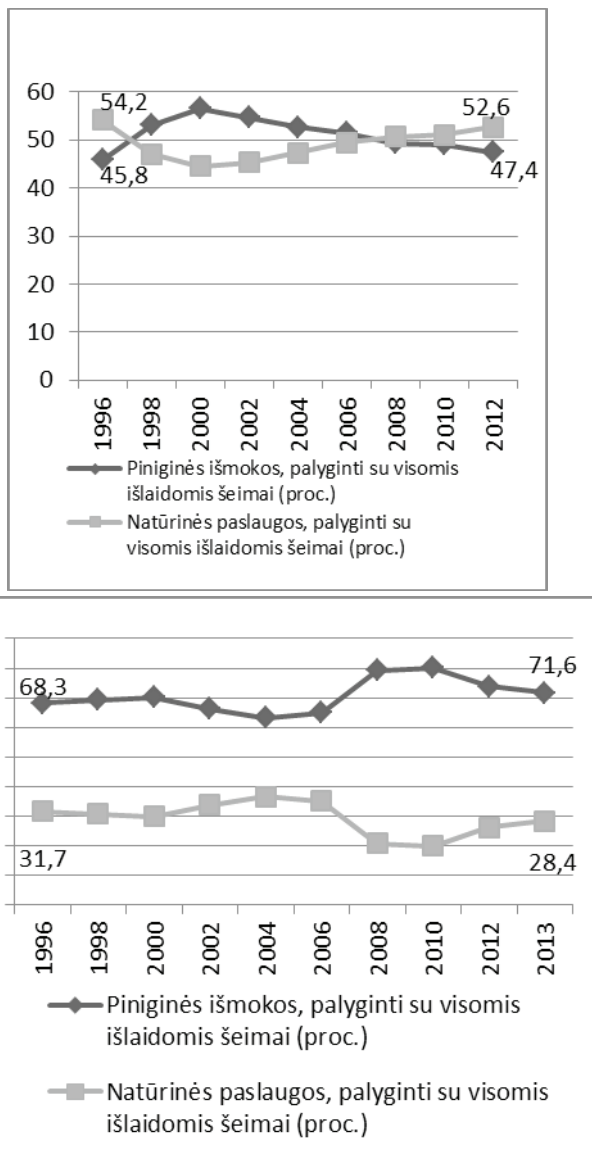
Paramos šeimai politika gali naudoti pinigines ir nepiniginės socialinės paramos instrumentus ir nėra vieningos nuomonės, kuri paramos forma efektyviausia. Lyginant pinigines ir nepiniginės paramos šeimai finansavimo lygio pokyčius šalyje, 1996–2013 metais pinigine parama šeimai išaugo 4,7 karto, nepiniginė – 4 kartus. Gaunančio paramą asmens požiūriu, pinigine socialine parama užtikrina jam didesnę asmens autonomiją ir galimybę rinktis, tuo tarpu nepiniginė parama, kaip paslaugos, labiau paternalistinė pagalbos forma (Žalimienė, Dunajevas,

2015). Prioritetas piniginei socialinei paramai gali būti grindžiamas vartotojo suvereniteto idėja, tačiau socialinės paramos gavėjų vartotojo suverenitetas neretai yra gana ribotas (Eika, 2009).

Kalbant apie paramą šeimai, pastebėta, kad paramos forma turi skirtingą poveikį reprodukinei elgsenai skirtingo pajamų lygio individams. Pvz., piniginės išmokos turi didesnę poveikį nedirbančioms moterims negu gerai uždirbančioms. T. y. piniginė parama turi poveikį silpnų šeimų prokreacinei elgsenai, o motinystės atostogų trukmė – atvirkščiai. Todėl didinant šeimos išmokas didėja rizika, kad daugiau vaikų gimdys žemiausio visuomenės sluoksnio moterys (Hakim, 2003). Teikiant nemokamą maitinimą mokykloje siekiama pasirūpinti vaiko iš skurdžiai gyvenančios šeimos sveikata, tuo tarpu skiriant šią paramą pinigine forma kai kurios šeimos ją gali išleisti ne pagal paskirtį, dėl ko nukentės vaiko mityba. Lietuvos teisės aktai numato galimybę paramos organizatoriams spręsti, kokią paramos formą pasirinkti, teikiant kai kurias išmokas šeimai (pvz., vaiko išmoką). Tais atvejais, kai teisę į išmoką turinti šeima kvalifikuojama kaip socialinės rizikos šeima, jai gali būti teikiama pagalba ne pinigine forma, o, pvz., maisto produktais, drabužiais, avalyne, socialinėmis paslaugomis ir kt. (Lietuvos Respublikos išmokų vaikams įstatymas, 2004).

Taigi paramos šeimai struktūra (piniginė ir nepiniginė parama), jos pokyčiai taip pat gali būti vertinami kaip esminis paradigminis pokytis, nes atskleidžia visuomenės pasitikėjimą šeimos galimybėmis tikslingai naudotis parama. Šeima, gaudama piniginę paramą ir savarankiškai tvarkydama savo biudžetą, jausis turinti daugiau galių ir palaikymo iš valstybės, negu gaudama paternalistinę pagalbą (nemokamą maitinimą, aprūpinimą mokinio reikmenimis ir kt.).

Analizuodami socialinės apsaugos išlaidų šeimos / vaiko socialinei rizikai struktūrą matome, kad piniginės paramos dalis sudarė apie tris ketvirtadalius paramos išlaidų, tik nuo 2008–2010 metais buvo išaugusi iki 80 proc. Vertinant paramos šeimai išlaidų konfigūraciją (žr. 4 pav.) galima teigti, kad Lietuvoje paramos šeimai modelyje pastaraisiais metais nepiniginės paramos dalis sumažėjo ir sudaro apie ketvirtadalį visų paramos šeimai išlaidų. Lyginant su Latvija ar Estija, ten piniginės ir nepiniginės paramos santykis analizuojamu laikotarpiu buvo pastovesnis, o 2013 metais atitinkamai sudarė 77:23 proc. Latvijoje ir 96:5 proc. Estijoje. Iš esmės skirtingą paramos šeimai struktūrą matome Švedijoje, kur piniginė ir nepiniginė parama visada sudarė panašiai vienodas dalis (žr. 4 pav.).



4 pav. Piniginės ir nepiniginės socialinės apsaugos išlaidų šeimai / vaikams dalis tarp visų socialinės apsaugos išlaidų Švedijoje ir Lietuvoje (proc.)

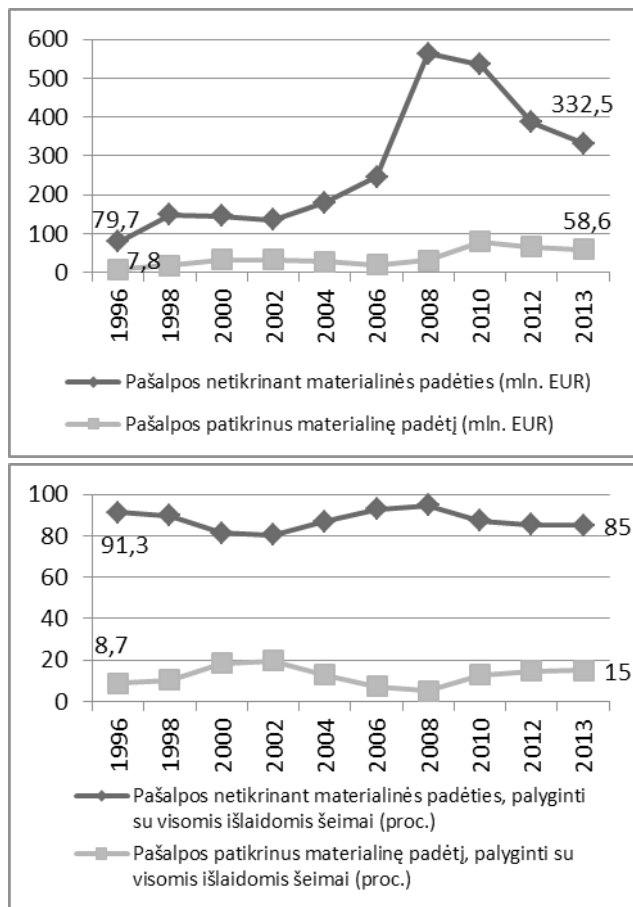
Fig. 4. Share of expenditure in cash and in kind on family / children social protection in Sweden and in Lithuania (per cent)

Apskaičiuota, remiantis Lietuvos statistikos departamento ir Eurostat duomenimis.

Universalios paramos šeimai, auginančiai vaikus, ar skurdžiai gyvenančių šeimų rėmimas?

Šalis gali vykdyti universalią arba selektyvią paramos šeimai politiką, kai labiau remiamos tik tam tikro tipo šeimos, pvz., skurdžiai gyvenančios, daugia-vaikės ir kt. Jeigu paramos šeimai išlaidų struktūrą vertintume atsižvelgdami į tai, kokią dalį sudaro kategorinės, universalios išmokos, o kokią – parama, priklausoma nuo šeimos pajamų / turto, Lietuvos politika būtų ypač nenuosekli. Iki 2000 m. vykdyta universalios paramos šeimai politika, nes paramos šeimai išlaidų struktūroje kategorinė parama sudarė apie 10 proc. Daugumos tuo metu mokamų piniginių išmokų vaikams sąlygos nesietos su šeimos pajamomis (pvz., šeimos, motinystės pašalpos, vienkartinė išmoka gimus vaikui, išmoka privalomosios tarnybos karių vaikams, vaiko globos pašalpa). 2000 metais testuojamų pašalpų dalis išaugo iki 23 proc., taigi pasukta labiau link skurdžiai gyvenančių šeimų rėmimo modelio. Kaip antai, siekiant sumažinti daugiavaikių šeimų skurdą 1998 m. įteisinta nauja pašalpa skurdžiai gyvenančioms daugiavaikėms šeimoms (Lietuvos Respublikos Valstybinių pašalpų šeimoms, auginančioms vaikus, įstatymas, 2003), be to, įvestas mokinių nemokamas maitinimas nepasiturinčių šeimų vaikams (Lazutka ir kt., 2008). Nors, kita vertus, 1998 m. įvesta ir universalios vaiko globos pašalpa vaiko išlaikymui, skirta toms šeimoms, kurios paima globoti tėvų globos netekusį vaiką.

Vertinant paramos šeimai socialinės apsaugos išlaidų apimtį pokyčius, išlaidų pašalpoms netikrinant šeimos materialinės padėties apimtį 1996–2013 metais išaugo 42 proc., o išlaidos tikrinant šeimos materialinę padėtį apimtį išaugo 75 proc. Nuo 2004 metų išlaidų pašalpoms, tikrinant materialinę padėtį, dalis ėmė mažėti ir 2008–2009 metais sudarė tik 5 proc. Tačiau nuo 2010 iki 2013 metų pašalpų, kurios skiriamos tikrinant materialinę padėtį dalis vėl išaugo ir sudarė 15–17 proc. (žr. 5 pav.). Taigi esminio pokyčio paramos šeimai politikoje pagal šiuos rodiklius negalime fiksuoti, vykdyta tai universalesnė, tai skurdžiai gyvenančių šeimų rėmimo politika. Nors vertinant tik pastarųjų penkerių metų (2009–2013) laikotarpį, jau akivaizdžiai orientuojamasi į skurdžiai gyvenančių šeimų rėmimą, nes testuojamos paramos šeimai dalis išaugo 1,7 karto, tuo tarpu išlaidos universaliosioms išmokoms sumažėjo daugiau kaip dvigubai.



5 pav. Išlaidos universaliai ir testuojamai paramai šeimai / vaikams (mln. EUR) bei universalių testuojamų išmokų santykis (proc.) Lietuvoje
 Fig. 5. Expenditure on universal and mean-tested family/children function in mill EUR and share of universal and mean-tested benefits (per cent) in Lithuania
 Apskaičiuota, remiantis Lietuvos statistikos departamento duomenimis.

Nuo 2009 metų viena pagrindinių paramos šeimai išmokų – vaiko išmoka – mokama tik vertinant šeimos pajamas, nemokamas mokinių maitinimas, parama mokinio reikmėms įsigyti taip pat siejami su šeimos pajamomis. Ar galime teigti, kad įsigali skurdžiai gyvenančių šeimų rėmimo modelis? Lyginant šiuos duomenis su Estijos, Latvijos ar Švedijos situacija, kur universali parama šeimai, atsižvelgiant į socialinės apsaugos išlaidas, 1996–2012 metų laikotarpiu atitinkamai sudarė 98–100 proc., turėtume teigiamai atsakyti į šį klausimą. Kita vertus, teisės aktuose ir vykdomose programose Lietuvoje pabrėžiamas ne tik skurdžiai gyvenančių šeimų rėmimo poreikis, bet ir parama visoms šeimoms, auginančioms vai-

kus (Valstybinė šeimos politikos koncepcija, 2008; Dėl nacionalinės demografinės (gyventojų) politikos strategijos šeimos gerovės srityje įgyvendinimo 2014–2015 metų veiksmų plano patvirtinimo, 2014 ir kt.).

Šeimos politikos tikslų konkurencija

Lietuvos šeimos politikos veiksmų kryptys numato padėti šeimai ugdant, šviečiant vaikus, aprūpinant šeimas būstu, teikiant kitą įvairią socialinę paramą, socialines bei sveikatos paslaugas ir pan. (Valstybinė šeimos politikos koncepcija, 2008, 4 str.). Remiantis paramos šeimai veiksmų kryptimis socialinės apsaugos išlaidas šeimos / vaiko socialinei rizikai galime suskirstyti į tokias grupes:

- vaiko auginimo kaštų padengimas (šeimos pašalpa, išmoka vaikui, vaiko gimimo pašalpa);
- pagalba derinant šeimos ir darbo įsipareigojimus (motinystės / tėvystės išmokos, vaiko dienos priežiūra);
- speciali parama tam tikriems (labiausiai pažeidžiamiems) šeimų tipams (pašalpa daugiavaikėms šeimoms, socialinės paslaugos šeimoms ir vaikams, globos pašalpa, nemokamas mokinių maitinimas).

Analizuodami socialinės apsaugos išlaidų struktūrą pagal šias tris išlaidų grupes (žr. 1 lentelę), galime pastebėti pagrindinę tendenciją – išaugusį dėmesį šeimos ir darbo įsipareigojimų derinimui bei santykinai mažėjantį dėmesį šeimos vaiko auginimo sąnaudų mažinimui, kas būdinga ne tik Lietuvai. XX a. pabaigoje Vakarų šalyse galime stebėti labiau pabrėžiamus pačių tėvų įsipareigojimus auginant vaiką, taip mažinant valstybės atsakomybę (Carey, 2008, p. 921).

1 lentelė. Socialinės apsaugos išlaidų šeimos / vaiko socialinei rizikai struktūra Lietuvoje (proc.)

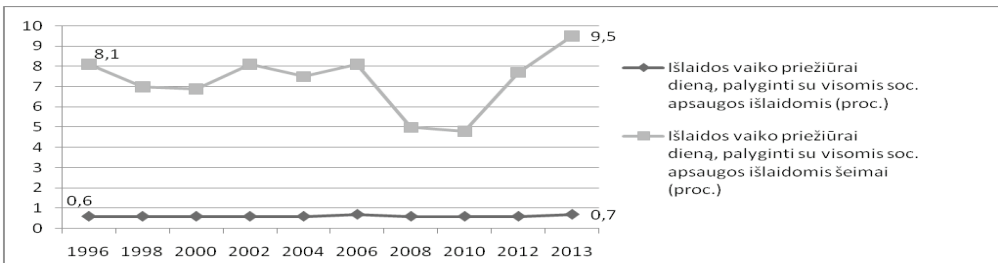
Table 1. Structure of social protection expenditure for family / children risk in Lithuania (per cent)

Programų tipai	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012
Vaiko auginimo sąnaudų padengimas	65,4	42,7	33,9	37,2	45,5	57,3	50,4	25,1	27,4
Šeimos ir darbo įsipareigojimų derinimas	30,5	22,8	22,2	19,3	22,1	21,7	37,7	61,3	55,3
Speciali parama šeimoms	4,1	34,5	43,9	43,5	32,4	21	11,9	13,6	17,3

Apskaičiuota, remiantis Lietuvos statistikos departamento duomenimis.

Kalbant apie konkrečias išmokas, tėvų įsipareigojimų didėjimą atskleidžia išlaidų motinystės / tėvystės išmokoms augimas, kadangi teisė į daugumą šių išmokų priklauso nuo tėvų dalyvavimo darbo rinkoje (Lietuvos Respublikos Ligos ir motinystės socialinio draudimo įstatymas, 2000). Kaip antai, išlaidos motinystės / tėvystės pašalpai 1996–2013 metais išaugo 8,5 karto, tuo tarpu išlaidos šeimos, vaiko išmokoms, kurios paprastai traktuojamos kaip valstybės įsipareigojimai ir parama šeimai, – tik 15 proc.

Iš pirmo žvilgsnio atrodo, kad šią paradigmą patvirtina ir išlaidų vaikų ikimokykliniam ugdymui augimas. 1996–2013 metų laikotarpiu šios išlaidos išaugo nuo 7,1 iki 37,1 mln. eurų, t. y. daugiau kaip 5 kartus. Tačiau lyginant išlaidas vaikų ikimokykliniam ugdymui su visomis socialinės apsaugos išlaidomis bei šeimos / vaiko socialinei rizikai skirtomis išlaidomis, jų dalis šiose išlaidose padidėjo labai nedaug (atitinkamai 1,4 ir 0,1 proc. punkto). Taigi vaikų ikimokyklinio ugdymo finansavimas nebuvo prioritetas, kas leidžia tvirtinti, kad šeimos ir darbo derinimo paradigma kol kas nėra dominuojanti.



6 pav. Išlaidos vaiko priežiūrai dieną, palyginti su visomis socialinės apsaugos išlaidomis ir socialinės apsaugos išlaidomis šeimos / vaiko rizikai Lietuvoje (proc.)

Fig. 6. Expenditure on children day care compared with total social protection expenditure and expenditure for family/children risk in Lithuania (per cent)

Apskaičiuota, remiantis Lietuvos statistikos departamento duomenimis.

Išvados

Remiantis Lietuvos teisinės bazės ir socialinės apsaugos išlaidų šeimos / vaiko socialinei rizikai analize, galima konstatuoti, kad per 1996–2013 metų laikotarpį šeimos paramos politika, jos instrumentai ir priemonės buvo keičiami, pertvarkomi, tobulinami. Iki 2008 metų paramos šeimai politika buvo ypač nenuosekli, jos elementai buvo institucionalizuoti, „išsibarstę“ įvairiose kitose politikose, kurios tiesiogiai nesiejamos su šeima. Po 2008 metų bandymai pereiti prie vieningesnio šeimos politikos modelio dėl įsigalėjusios institucinės struktūros ir veikėjų nepakankamo palaikymo nebuvo realizuoti. Lietuvos paramos šeimai politika ir toliau

išlieka implicitinė, kaip sudedamoji kitų politikų dalis, neturinti suderintų visaapimančių tikslų ir aiškios organizacinės struktūros.

Per 1996–2013 metų laikotarpį vyko įvairūs socialinės apsaugos išlaidų struktūros pokyčiai, leidžiantys kalbėti apie besikeičiantį šios politikos diskursą, pasikirų politikos instrumentų svarbą. Kaip antai, gravituota nuo universalios link testuojamos paramos šeimai, įsitvirtinant skurdžių šeimų rėmimo modeliui. Ypač po 2009 metų, kai testuojamos paramos šeimai dalis išaugo 1,7 karto, o universalios paramos apimtis sumažėjo daugiau kaip dvigubai. Tuo tarpu Estijoje, Latvijoje ar Švedijoje universali parama šeimos / vaiko rizikai 1996–2012 metų laikotarpiu sudarė absoliučią (98–100 proc.) socialinės apsaugos išlaidų daugumą.

Analizuodami teisinę bazę ir socialinės apsaugos išlaidų pokyčius šalyje užfiksavome padidėjusį dėmesį šeimos ir darbo įsipareigojimų derinimui, ką galima traktuoti kaip prielaidas esminiam paramos šeimai politikos pokyčiui. Kita vertus, šeimos ir darbo įsipareigojimų derinimo svarba, kaip gana ryškus diskursas viešosios politikos retorikoje, mažai matoma ikimokykliniam ugdymui skirtose išlaidose, kurių dalis socialinės apsaugos išlaidose beveik nepakito.

Galima teigti, kad parama šeimai po 2009 metų vėl tampa periferine sritimi, kurią nukonkuruoja kitos socialinės rizikos, tokios kaip socialinė atskirtis, nedarbas, senatvė, ką stebime analizuodami socialinės apsaugos išlaidų struktūrą aptariamam laikotarpiui.

Taigi, politikos pokytį traktuojant sistemiškai, kaip tikslų, principų, instrumentų, išteklių, viešojo palaikymo vienovę, paradigminio pokyčio paramos šeimai politikoje Lietuvoje kol kas negalime identifikuoti.

Gauta 2014 01 12

Pasirašyta spaudai 2015 03 17

Literatūra

- Ambrazevičiūtė, K., Kavoliūnienė-Ragauskienė, E., Mizaras, V. (2012). Šeimos kaip teisės kategorijos turinys Lietuvos Respublikos įstatymuose. *Teisės problemos*, Nr. 4 (78): 74–107.
- Carey, M. (2008). Everything must go? The privatization of state social work. *British Journal of social work*, Vol. 38: 918–935.
- Dėl Nacionalinės demografinės (gyventojų) politikos strategijos šeimos gerovės srityje įgyvendinimo 2014–2015 metų veiksmų plano patvirtinimo. Socialinės apsaugos ir darbo ministro įsakymas. 2014 m. balandžio 14 d., Nr. A1-209.
- Dėl šeimos politikos koncepcijos ir veiksmų kryptių. (1996). Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas. *Valsitybės žinios*, Nr. 28-684.
- Eika, K. H. (2009). The challenge of obtaining quality care: limited consumer sovereignty in human services. *Feminist Economics*, Vol. 15(1): 113–137.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, G. (2003). *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Published to Oxford Scholarship Online.

- Eurostat. Social Protection expenditure.* Prieiga internete: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/social-protection/data/database> [2015 02 05].
- Fox-Hardling, L. (1996). *Family, State and Social Policy*. London: Macmillan.
- Gavelis, V., Visockas, E. (2013). *Ekonomika. Family Policy and its Realisation Trends in Lithuania for 2005–2013*, Vol. 92 (3): 141–165.
- Gauthier, A. H. (1996). *The state and the family: a comparative analysis of family policies in industrialised countries*. Oxford: Clarendon Press.
- Giddens, A. (1984). *The Constitution of Society*. University of California Press.
- Guo, J., Gilbert, N. (2007). Welfare state regimes and family policy: a longitudinal analysis. *International Journal of Social Welfare*, Vol. 16: 307–313.
- Janson, J. (2004). Changing the Paradigm: Family Responsibility or Investing in Children. *Canadian Journal of Sociology*, Vol. 29 (2): 169–192.
- Hakim, C. (2003). *Models of the Family in Modern Societies: Ideals and realities*. Ashgate Publishing Group.
- Hutter, M. (1998). *The Changing Family*. 3rd edition. Boston: Allyn and Bacon.
- Kairienė, B., Jančiūtė, R., Kolbergytė, A. (2009). Darbdavių požiūris į apmokamo darbo ir šeimos vaidmenų derinimo galimybes Lietuvoje. *Socialinis darbas*, Nr. 8(1): 28–37.
- Kamerman, S. B., Kahn, A. K. (eds.) (1978). *Family Policy: Government and Families in Fourteen Counties*. New York: Columbia University Press.
- Kamerman, S. (2010). Child, family and the state: the relationship between family policy and social protection policy. In: S. Kamerman, S. Phipps, A. Ben-Arieh (eds.). *From Child Welfare to Child Well-Being*. New York: Springer, p. 429–437.
- Kavoliūnaitė-Ragauskienė, E. (2012). *Viešosios šeimos politikos kūrimo ir įgyvendinimo problemos Lietuvoje*. Mokslo studija. Vilnius: Lietuvos teisės institutas.
- Kavoliūnaitė-Ragauskienė, E., Mačernytė-Panomariovienė I., Petrylaitė, D. (2013). *Darbas, šeima ir socialinė apsauga: žmogaus teisių užtikrinimo 2008–2012 metais problemos*. Mokslo studija. Vilnius: Lietuvos teisės institutas.
- Lazutka, R., Žalimienė, L., Skučienė, D., Ivoškaitė-Tamašiūnė, V., Šumskaitė, L. (2008). *Socialinė parama Lietuvoje: remiamųjų padėtis ir paramos rezultatai*. Vilnius: Lietuvos socialinių tyrimų centras.
- Lietuvos gyventojų politikos strategijos metmenys*. (2004). Vilnius: Socialinių tyrimų institutas.
- Lietuvos Respublikos Išmokų vaikams įstatymas. (2004). *Valstybės žinios*, Nr. 88-3208.
- Lietuvos Respublikos Ligos ir motinystės socialinio draudimo įstatymas. (2000). *Valstybės žinios*, Nr. IX-110.
- Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. Dėl Lietuvos Respublikos Seimo 2008 m. birželio 3 d. nutarimu Nr. X-1569 „Dėl valstybinės šeimos politikos koncepcijos patvirtinimo“ patvirtintos valstybinės šeimos politikos koncepcijos nuostatų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai. (2011). *Valstybės žinios*, Nr. 118-5564.
- Lietuvos Respublikos Piniginės socialinės paramos nepasiturintiems gyventojams įstatymas. (2003). *Valstybės žinios*, Nr. 73-3352.
- Lietuvos Respublikos Piniginės socialinės paramos nepasiturintiems šeimoms ir vieniems gyvenantiems asmenims įstatymas. (2011). *Valstybės žinios*, Nr. 155-7353.
- Lietuvos Respublikos Paramos mokiniams įstatymas. (2008). *Valstybės žinios*, Nr. 63-2382.
- Lietuvos Respublikos Valstybinių pašalpų šeimoms, auginančioms vaikus įstatymas. (1994). *Valstybės žinios*, Nr. 89-1706.
- Lietuvos Statistikos departamentas. *Gyventojai ir socialinė statistika. Socialinė apsauga (pagal ESSPROS)*. Prieiga internete: <http://osp.stat.gov.lt/rodikliai21> [2015 02 05].
- Lietuvos šeima. Tarp tradicijos ir naujos realybės*. (2009). Vilnius: Socialinių tyrimų institutas.
- Nacionalinė darmaus vystymosi strategija. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas. (2003). *Valstybės žinios*, Nr. 89-4029.
- Nacionalinės demografinės gyventojų politikos strategijos šeimos gerovės įgyvendinimo priemonių įgyvendinimo 2008–2010 metų ataskaita*. Prieiga internete: <http://www.socmin.lt/lt/ataskaitos.html> [2014 12 15].
- Nacionalinė demografinės (gyventojų) politikos strategija. (2004). *Valstybės žinios*, Nr. 159-57952004.
- Saraceno, Ch. (2011). Family policies, concepts, goals and instruments. *Carlo Alberto Notebooks*, Nr. 230. Prieiga internete: <http://www.carloalberto.org/assets/working-papers/no.230.pdf> [2015-01-15].
- Socialinis pranešimas 2008–2009*. (2009). Vilnius: Socialinės apsaugos ir darbo ministerija.
- Socialinis pranešimas 2006–2007*. (2008). Vilnius: Socialinės apsaugos ir darbo ministerija.

- Socialinė apsauga Lietuvoje 2011.* (2012). Vilnius: Lietuvos statistika.
- Socialinės apsaugos pajamų ir išlaidų skaičiavimo metodika. Patvirtinta Lietuvos statistikos departamento direktoriaus įsakymu Nr. DJ 348.* Vilnius: Lietuvos statistikos departamentas.
- Socialinė parama šeimoms ir vaikams.* (2015). Socialinės apsaugos ir darbo ministerija. Prieiga internete: <http://www.socmin.lt/lt/seima-ir-vaikai/soc-parama-seimoms-vaikams.html> [2015 02 05].
- Sydow, J., Schreyogg, G., Koch, J. (2005). Organisational Paths: Path Dependency and Beyond. *Second draft. 21th EGOS Colloquium*, June 30–July 2. Free University of Berlin. Prieiga internete: http://www.wiwiss.fu-berlin.de/forschung/pfadkolleg/downloads/organizational_paths.pdf [2015 12 10].
- Stankūnienė, V., Eidukienė, V., Gruževskis, B., Jančiattytė, R., Mikalauskaitė, A., Paluckienė, J. (2001). *Paramos šeimai politika. Samprata ir patyrimas.* Vilnius: Lietuvos filosofijos ir sociologijos institutas.
- Stankūnienė, V., Jonkarytė, A., Mikulionienė, S., Mitrikas, A. A., Maslauskaitė, A. (2003). *Šeimos revoliucija? Iššūkiai šeimos politikai.* Vilnius: Socialinių tyrimų institutas.
- Socialinė parama šeimoms ir vaikams.* Socialinės apsaugos ir darbo ministerija. Prieiga internete: <http://www.socmin.lt/lt/seima-ir-vaikai/soc-parama-seimoms-vaikams.html> [2015 12 03].
- Tummers, L. G. (2011). Explaining the willingness of public professionals to implement new policies: A policy alienation framework. *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 77(3): 555–581.
- Vaiko gerovės valstybės politikos koncepcija. (2003). *Valstybės žinios*, Nr. 52-2316.
- Valstybės ilgalaikės raidos strategija. (2002). *Valstybės žinios*, Nr. 113-5029.
- Valstybinė šeimos politikos koncepcija. (2008). *Valstybės žinios*, Nr. 69-2624.
- Žalimienė, L., Dunajevus, E. (2015). *Socialinės paramos dilema: tarp autonomijos ir paternalizmo.* Vilnius: VU leidykla.

FAMILY SUPPORT POLICY IN LITHUANIA: COULD WE IDENTIFY PARADIGMATIC SHIFTS IN PERIOD 1996–2013?

Laimutė Žalimienė

Summary

The aim of this article is to evaluate the changes of Lithuanian family with children support policy during the years 1996–2013. Using concept of change of policy paradigm we try to reveal which trends of Lithuanian family support policy reflects the changes of legal social security framework and expenditure on family social support in the period 1996–2013. It is made an attempt to answer the question can we talk about clearer directions of this policy, certain systematic, paradigmatic changes or only about inessential improvements of existing policy. In the context of path dependence concept it is discussed how new paradigms of family support policy are developing or why old paradigms remain. By analyzing social protection expenditure for families with children we are able to identify certain peculiarities of family support. For example, the growth of expenditure for pre-school education allows us to talk about increasing opportunities to harmonize family and work life; the growth of means-tested social support reflects

the concentration of family policy to the solution of poverty problems; the growth of expenditure for social work services reflects the implementation of selective family support policy etc.

The paradigmatic change of family support policy is understood as a systematic change which evidences in many family support policy indicators or parameters, such as goals, values, tools, resources. There has not been clearly institutionalized family support policy in Lithuania until 2008. By analyzing the legal framework of Lithuania after the restoration of Independence it can be seen that separate family support instruments were embedded in the child welfare policy, social assistance policy, labor market policy, but there has not been institutionalized separate family support policy. The concept of family policy was established only after more than 15 years after the restoration of Independence (In the State Family Policy Concept, 2008). On the one hand, this concept has created sympathetic environment for establishment of new, integrated family policy, on the other hand, the existing system, the features of existing legal framework did not allow the paradigmatic changes of this policy to occur, i.e. to move toward more explicit family policy model.

What kind of family support changes in the period 1996–2013 can be identified based on the analysis of social security expenditure? First of all, family/child social protection from underlying became obviously peripheral. Funding of other social security risks decreased not so significantly or even increased after 2009, while funding of family/child social protection decreased drastically. The amount of expenditure for non means-tested benefits increased by 42 per cent during the period 1996–2013, while expenditure for means-tested benefits – by 75 per cent. Especially, by valuing the last five years (2009–2013) period, it is obviously focused on poor families support policies. On the other hand, it could not be said that poor family support model is setting, because the importance of support for all families is emphasized in legislation and public discourse (The State Family Policy Concept, 2008). The importance of family and work reconciliation establishes in the goals of family support. At first glance it seems that it is tried to strengthen this paradigm, by the same token that the expenditure for children per-school education has increased by more than 5 times during the period of 1996–2013. However, the assessment of this expenditure in the context of other indicators does not allow us to identify a clear change. For example, in comparing the expenditure for children pre-school education to all social protection costs, their share during this period increased only by 0,1 percent point, and comparing these expenditure to only costs for family social risk – 1,4 percent point. So, resource allocation does not reflect (does not embed) a clear direction of paradigmatic changes.

According to the analysis it can be said that despite the attempts in 2008 to

move towards more solid institutionalization of family policy, these changes did not assume sufficient espousal and this policy remain implicit in Lithuania.

According to the analysis of legal framework and expenditure for family social risk, it can be said that during the years 1996–2013 in family support policy various improvements, corrections, reforms were made. However, by treating the policy change systematically, as the unit of objectives, principles, tools, resources, public support it can't be identified paradigmatic changes in this policy in Lithuania.

