

Sotsiaaluuringud aitavad juhtida perepoliitikat

Kati Karelson (RiTo 8), Tartu Ülikooli sotsiaalteaduskonna magistrant

Katre Pall (RiTo 8), Tartu Ülikooli sotsiaalteaduskonna doktorant

Pered ootavad riigilt kindlustunnet, mis põhineb kõrgel tööhõivemääral, garanteeritud minimaalsel elatustasemel ning toetaval ja mittesekkuval perepoliitikal, mis jätab inimestele maksimaalse valikuvabaduse.

Sotsiaaldemograafilised muutused, nagu rahvastiku vananemine ja vähenemine, sündimuse langus ja traditsioonilise peremudeli asendumine alternatiivsete perestruktuuridega, on pannud sotsiaalpoliitika väljatöötajaid otsima võimalusi, mis vastaksid uuenenud ühiskonna vajadustele. Käesolevas artiklis keskendutakse riikliku perepoliitika formuleerimise ja selle tulemuste analüüsile, võrreldes neid teistes Euroopa riikides rakendatud institutsionaalsete meetmetega. Artikkel põhineb Euroopa Komisjoni 5. raamprogrammi projektina rahastatud ja aastail 2000–2003 korraldatud uuringu IPROSEC (*Improving Policy Responses and Outcomes to Socio-Economic Challenges: changing family structures, policy and practice*) tulemustel.

Projektis osales 11 maad, neist kaheksa Euroopa Liidu liikmesriiki (Hispaania, Iirimaa, Itaalia, Kreeka, Prantsusmaa, Rootsi, Saksamaa ja Ühendkuningriik) ning kolm kandidaatriiki (Eesti, Poola ja Ungari). Valitud riigid esindavad erinevaid liitumislaineid ning aitavad selgitada, milline on perepoliitika positsioon teiste riiklike poliitikate kõrval erineva heaolutasemega maades. Poliitikate analüüs aitab kaardistada Euroopa riike, võttes aluseks selle, kuidas IPROSEC-i projekti maades kontseptualiseeritakse pere–riigi suhet, kui suur tähtsus on perekonna privaatsusel ning kui õigustatuks peetakse riigi sekkumist pereellu eri meetmete kaudu.

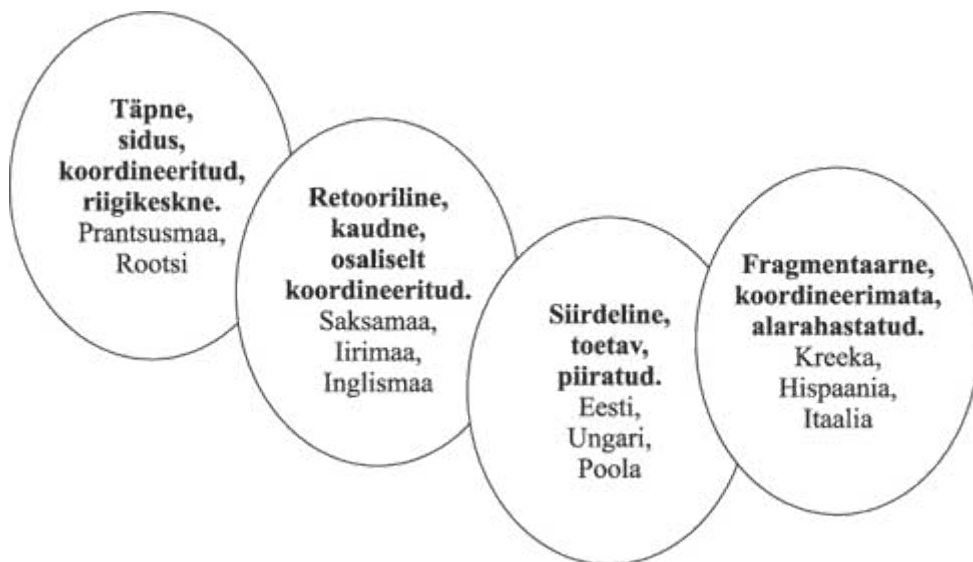
Perepoliitika määratlemine

Perepoliitika puhul eristuvad kaks peamist käsitlust. Eksplitsiidne aspekt hõlmab perepoliitilisi meetmeid kitsamas tähenduses. Tegemist on perekondadele suunatud toetuste ja teenustega, mille eesmärk on mõjutada perekonna struktuuri ja vahendeid. Sellised meetmed on sõnastatud otseselt perepoliitikana ega sisaldu teistes sotsiaalpoliitika valdkondades (nt lastetoetused, lapsehoolduspuhkused jm). Eksplitsiidset perepoliitikat nimetatakse sageli pronatalistlikuks poliitikaks, sest rõhk on rohkem pereloomel ja sündimuse toetamisel. Eestis kasutatavad perepoliitilised meetmed katavad traditsioonilisi pereellu sekkumise kateegooriaid, nagu peretoetused, töö ja pereelu ühitamist reguleerivad seadused, lapsehooldus, nõustamisteenused (Reinomägi 2003).

Implitsiidne aspekt koondab perekonnapolitiika alla laiemas tähenduses kõik valdkonnad, kus meetmed ei ole suunatud otse perekonnale, kuid mõjutavad selle igapäevaelu kas otseselt või kaudselt (tööjõu-, haridus-, regionaal-, tervishoiupoliitika), eeldades poliitikate väljatöötamisel suuremat koordineeritust. Nii perepoliitika laiema kui ka kitsama käsitluse korral muutub oluliseks, milline on pere, kellele poliitilised meetmed suunatakse.

Traditsioonilise perevormi kõrvale tekkinud alternatiivsete perestruktuuride osatähtsuse suurenemise tõttu on hakatud rääkima ühtse perepoliitika asemel perekondade poliitikatest.

Joonis 1. IPROSEC-i riikide perepoliitikaid iseloomustavad klastrid



ALLIKAS: Hantrais, 2003.

Prantsusmaa ja Rootsi perepoliitika on koordineeritud, sidus ja lähtub eksplitsiidsuse põhimõttest. Riigi sekkumisele pereellu on tugev avalik toetus, mõlemas riigis põhineb meetmete süsteem üldjoontes universalismil. Rootsi perepoliitika pöörab suurt tähelepanu rahvastiku vananemise ja alternatiivsete perevormide osatähtsuse kasvuga seonduvale.

Iirimaa, Saksamaa ja Inglismaa perepoliitika on osaliselt koordineeritud, kuid perepoliitika tähtsus teiste sotsiaalpoliitika valdkondade hulgas ei ole võrreldav Prantsusmaa ja Rootsigiga. Erinevused seisnevad meetmete hulgas, mis on kolmes riigis perede tarvis välja töötatud, ning selles, kuidas rõhutatakse perede rolli oma liikmete igapäevase toimetuleku eest vastutamisel.

Kolme postsotsialistliku riigi valitsus, sealhulgas Eesti oma, on välja töötanud suhteliselt laiaulatuslikud peresid toetavad meetmed. Siiski tuleb öelda, et perepoliitika ei ole kuulunud siirderiikides esmatähtsate, eelisjärjekorras arendatavate poliitikate hulka. Selline olukord kestis seni, kuni avalikkuse tähelepanu pälvisid rahvusliku identiteedi säilimise küsimuse terava esilekerkimise tõttu madal sündimus ja rahvastiku vähenemine.

Igal maal oma eripära

Perepoliitiliste meetmete väljatöötamist ja täiustamist mõjutavad ka majanduslikud ümberkorraldused, tööpuuduse kasv ning lastega perede suurem vaesusrisk. Kolmes eelnimetatud riigis ei seata kahtluse alla riigi sekkumise tähtsust pereellu, kuid peredel puudub kindlus, et riigivõim suudab piiratud vahenditega luua ja pakkuda kvaliteetseid teenuseid ning toetusi, mis aitaksid peredel argielus toime tulla.

Eesti, Poola ja Ungari on viimase poole sajandi vältel ühte moodi arenenud riigid, kuid nende pereheade kindlustavas poliitikas võib esile tuua mõningaid erinevusi. Pärast taasiseseisvumist on Eesti valitsuste ideoloogias märgata suhteliselt suurt konsensust perepoliitika eesmärkide ja vahendite vallas selle kitsamas, pronatalistlikus tähenduses. Perepoliitikat Ungaris iseloomustab eesmärkide killustatus. 1990. aastast alates võimul olnud valitsuste ideoloogiate võistlevad positsioonid pole soosinud kokkuleppe saavutamist perepoliitika valdkonnas. Kui Eesti ja Ungari puhul saab rääkida suhteliselt ulatusliku perepoliitiliste meetmete süsteemi olemasolust, siis Poolas perepoliitilisi meetmeid napib ning see on kaasa toonud tagasipöördumise konservatiivsete väärtuste, traditsiooniliste soorollide ja pere suurema omavastutuse juurde.

Lõuna-Euroopa maade perepoliitikale on Eesti, Ungari ja Poola omaga sarnaselt jätnud oma pitseri neis riikides 20. sajandil aset leidnud režiimimuutus. Sealset perepoliitikat iseloomustab fragmenteeritus ja meetmete väljatöötamiseks ning rakendamiseks vajalike finantside puudumine, mis kajastub rahulolematuses riikliku perepoliitikaga. Keskse perepoliitika puudulikkust võib kompenseerida kohalike omavalitsuste initsiatiiv, nagu näiteks Itaalias ja Hispaanias, kus regioonid töötavad piirkondlikku eripära (tööhõive määr, eri etniliste rühmade osatähtsus omavalitsusüksuse rahvastiku hulgas jne) silmas pidades välja oma perepoliitika. Seega ei takista ebaadekvaatne riiklik perepoliitika uuenduslikku lähenemist kohalikul tasandil.

See, mil määral aktsepteeritakse riigi sekkumist pereellu, sõltub riigi heaolu tasemest, pere väärtustamisest ja prioriteetidest ühiskonnas. Põhjamaades käsitletakse seda normaalse igapäeva elu osana. Prantsusmaal ja Saksamaal on poliitika sekkumine perekondade tegevusse samuti legaalne. Peamiselt Lõuna-Euroopa riikides on viimase kümnendini perekonda vaadeldud pigem privaatse üksusena, kuhu riigil ei ole õigust sekkuda. Neis riikides on perepoliitika arendamisele hakatud tähelepanu pöörama alles üsna hiljuti kiirete demograafiliste muutuste pärast. Inglismaal peetakse sekkumist õigustatuks ainult teatavates riskiolukordades, nagu näiteks kodune vägivald (Hantrais & Letablier 1996). Kuigi riigi sekkumist pereellu aktsepteeritakse mitmes riigis vähe, on neis siiski konsensus poliitika suhtes, mis tegeleb perekonna lagunemise tagajärgedega.

Tabel. Eesti pereheade esindajate hinnangud riiklike meetmete rakendamise õigustatusele (%)

Riigi sekkumine pereellu	Mehed, % (jah-vastused)	Naised, % (jah-vastused)
PROAKTIIVSED MEETMED		
Kas riik peaks kasutama meetmeid, et julgustada peresid rohkem lapsi saama?	77,9	82,1
Kas riik peaks kasutama meetmeid, mis toetavad registreeritud abielus olevaid inimesi ja nende peresid rohkem kui vabaabielus olevaid?	27,9	30,0

Kas riik peaks kasutama meetmeid, mis toetavad rohkem lasterikkaid peresid?	83,6	82,9
Kas riik peaks toetama peresid, kus kasvavad koolieelikud?	79,5	76,4
Kas riik peaks täiendavalt toetama lapsi kasvatavaid vaeseid peresid?	79,5	87,1
Kas riik peaks otse lapsi toetama, mitte peresid kui tervikut?	55,7	74,3
Kas riik peaks peresid kohustama ise oma sugulaste eest hoolt kandma?	33,6	29,3
Kas riik peaks rakendama meetmeid, et julgustada mehi perekondlikel põhjustel puhkust võtma?	57,4	71,4
Kas riik peaks sätestama tööandjatele karistuse selle eest, kui nad ei järgi lapsehoolduspuhkuse võimaldamise regulatsioone lapse emale ja isale?	86,1	83,6
LUBAVAD/TAKISTAVAD MEETMED		
Kas riik peaks muutma seadust, et abielulahutus muutuks kergemaks?	27,0	25,0
Kas riik peaks muutma seadust, et abielu oleks raskem lahutada?	9,0	12,1
Kas riik peaks muutma seadust, et aborditegemine oleks kergem?	14,8	23,6
Kas riik peaks muutma seadust, et aborditegemine oleks raskem?	18,0	13,6
REAKTIIVSED MEETMED		
Kas riik peaks maksuma eritoetust üksikvanemaga peredele?	80,3	85,7
Kas riik peaks toetama peresid pärast abielu purunemist?	24,6	41,4
Kas riik peaks sundima eemalseisvat vanemat pärast perekonna purunemist oma lapsi toetama (<i>näiteks alimente maksuma</i>)?	86,9	89,3

Kas riik peaks perevägivalda juhtumitesse sekkuma?	77,0	92,9
Kas riik peaks pakkuma teenuseid eakatele ja puudega inimestele, kes vajavad rahalist toetust ja hooldamist?	96,7	99,3
Kas riik peaks kasutama poliitilisi meetmeid, et paarid abielluksid enne, kui lapsed sünnivad?	14,8	10,7

Meetmed lähtuvad eesmärkidest

Riikliku sekkumise meetmed jagatakse nende eesmärkide järgi neljaks:

1. proaktiivsed ehk aktiivsust toetavad meetmed (lapse sünnitoetus või paljulapseliste perede toetus eesmärgiga suurendada sündimust);
2. aktiivsust lubavad meetmed (abortide ja abielulahutuste seadustamine);
3. aktiivsust keelavad/takistavad meetmed (piirangute seadmine aborditegemisele või abielu lahutamisele);
4. ühiskonnamuutustele reageerivad ehk reaktiivsed meetmed (toetused üksikvanema perele ühiskonnas, kus abielulahutuste arv ja üksikvanemaga perede osatähtsus on suur).

Aktiivsust toetavad meetmed leidsid vastajate hulgas suhteliselt suurt poolehoidu. Enamik vastanuid nõustus viie kuni kaheksa väitega. Arvati, et riik peaks kasutama perepoliitilisi meetmeid, et julgustada peresid lapsi saama ja toetada lastega peresid. Riigi kohustusena nähti ka riskiperede toetamist. Suur osa naisi ja mehi (vastavalt 84% ja 86%) arvas üsna üksmeelselt, et riik peaks sätestama karistused tööandjale, kes ei järgi regulatsiooni lapsehoolduspuhkuse võimaldamisel lapse emale ja isale. Vastustest võib välja lugeda perekondade deinstitutionaliseerumist esindavaid hoiakuid. Väidetega, mille kohaselt perekond peaks pigem ise oma liikmete toimetuleku eest vastutama või riik pigem toetama registreeritud abielus olevaid inimesi vaba kooselu elavatega võrreldes, nõustus vähem kui kolmandik mehi ja naisi.

Lubavate ja takistavate meetmete rakendamisse suhtuti üldiselt eitavalt. Peaaegu pool vastanuist oli vastu kõigile neljale väitele, mis toob esile vajaduse suure individuaalse valikuvabaduse järele.

Olukorra muutustele reageerivatest meetmetest toetas nelja kuni kuut peaaegu pool (47%) küsitletuist. Suurima toetuse pälvisid väited, et riik peaks toetama eakaid ja puudega inimesi ning üksikvanemaid. Kõige enam oldi vastu ideele, et riik võiks rakendada meetmeid, et paarid abielluksid enne laste sündi.

Üldiselt pooldasid naised riigi sekkumist pereellu rohkem kui mehed. Vanemate vastajate hulgas valitsesid selles küsimuses pigem konservatiivsed hoiakud. Noortega võrreldes

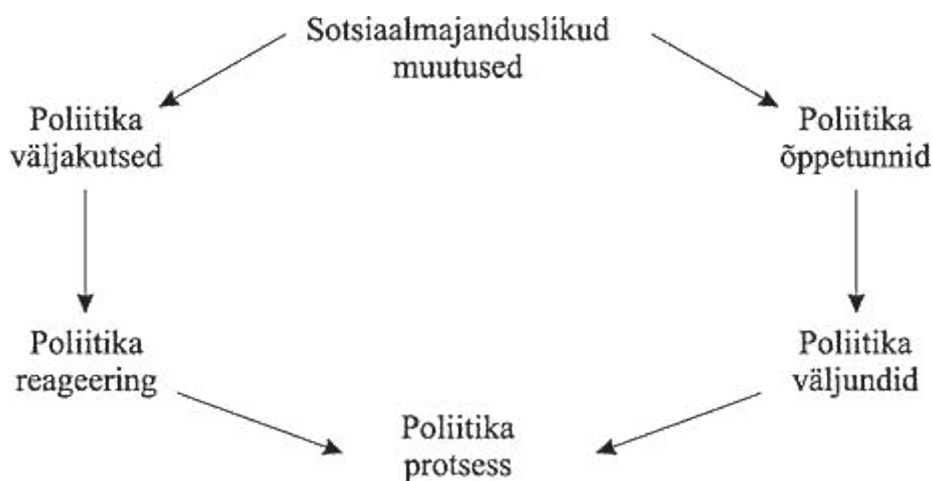
toetasid nad enam mõtet, et riiklikke meetmeid tuleks kasutada abiellumuse suurendamiseks. Samuti tuleb nende arvates julgustada paare rohkem lapsi saama ning muuta seadusi nii, et aborditegemine ja lahutamine oleksid keerukamad. Väiksema sissetulekuga inimesed toetasid majanduslikult hästi toime tulevate perede esindajatega võrreldes rohkem proaktiivseid meetmeid.

Soosituim sekkumise vorm

Poliitikaga saab sotsiaalsetele muutustele kaasa aidata, neid takistada või trende ümber pöörata. IPROSEC-i uuring kinnitab, et soosituim valitsuse sekkumise vorm on see, mis võtab arvesse muutunud perevorme. Tegelikult ei aita keelavad aktid formaalsete abielusuhete lagunemist peatada ka juhul, kui need on kooskõlas ühiskonnas levinud väärtushinnangute ja usuliste veendumustega. Lubavad või reaktiivsed abinõud on üldjuhul vastuvõetavamad (Hantrais, 2003).

Poliitika kujundamisel juhindutakse koalitsioonilepingute põhimõttest. Aeg ja ruum mõjutavad otsustusi, kuid perepoliitiliste meetmete rakendamise seisukohalt on oluline pikaajalise trendi kindlustamine lühiajalise efekti saavutamise asemel. Perepoliitiliste lahenduste tõhusa ülevõtmise ja mõjude hindamise üks võimalusi on kasutada rahvusvahelisi akadeemilisi võrdlusuuringuid. Selline laiaulatuslik uurimus eeldab nii kvantitatiivsete kui ka kvalitatiivsete meetodite kasutamist ning küsitlusi meetmete väljatöötajate ja lõpptarbivate seas.

Joonis 2. Poliitika väljatöötamine



ALLIKAS: Hantrais, 2003.

Vaadeldes joonist 2, mis iseloomustab poliitiliste otsuste formuleerimist, tekib küsimus, millises järgus oleks otstarbekas kaasata sotsiaalteadlasi. IPROSEC-i projekti tulemusi näitena kasutades võib väita, et parima tulemuse saavutamiseks peaksid sotsiaalteadlased olema kaasatud protsessi algusest lõpuni. Üksnes väljatöötamise järgus tehtud sotsiaaluuringud ei taga tulemuslikkust, meetmete rakendamisele peab kindlasti järgnema

monitooring, mis aitab uut süsteemi täiustades elimineerida tegelikkuses ette tulevad kõrvalmõjud, mida poliitika kujundamise käigus ette näha ei osatud.

IPOSEC-i raames tehti sotsiaal-majanduslike muutuste kaardistamiseks statistiliste andmete võrdlev sekundaaranalüüs maade klasterdamiseks sotsiaal-majanduslike trendide alusel ning analüüsiti selles faasis riikide seadusandlust. Sotsiaal-majanduslikest muudatustest tulenevate poliitiliste väljakutsete mõistmiseks kaardistati iga maa kontekstis, mis sisaldas akadeemiliste uurimuste tulemuste, poliitiliste debattide ja meedia analüüsi. Poliitika reageeringute, poliitilise protsessi ja väljundite selgitamiseks intervjueriti nii protsessis osalejaid kui ka lõpptarbijaid. Rahvuspoliitikate reageeringute hindamiseks intervjueriti kõigis projektis osalenud riikides poliitilise, majandusliku ja kolmanda sektori esindajaid.

Poliitika mõjude selgitamiseks sotsiaalvallas korraldati esmalt küsitlus ja hiljem poolstruktureeritud süvaintervjuud eri perestruktuuride esindajatega. Monitooring ning poliitiliste õppetundide jagamine riikides hästi toimivate meetmete näitel on oluline osa skeemist. Selles järgus selgitati projekti partnerriikide eripära ning sotsiaal-majanduslikke arengusuundi, arvestades välja parimad poliitilised reageeringud (ingl *best practice*) ühiskondlikule olukorrale ning analüüsiti vastavate ühiskondade spetsiifikat arvestades efektiivsemaks hinnatud meetmete rakendusvõimalusi teistes riikides. Viimases, kogemuste vahetamise järgus osalesid projektis töötanud sotsiaalteadlaste kõrval kolme eliitintervjuudes küsitletud sektori esindajad.

Kogemuste jagamist toetatakse

Uurijad on seisukohal, et valitsused, kes soovivad kohaldada poliitilisi meetmeid muutunud sotsiaal-majandusliku olukorraga, peaksid teiste maade kogemustest lähtuma mitte ainult parima kogemuse ülevõtmisel, vaid ka vigade vältimisel. Teisest küljest aga ei pruugi üksühene lahenduste ülevõtmine anda soovitud tulemusi. Selles osas, kas demograafilisi suundumusi on võimalik mõjutada perepoliitiliste meetmetega, ühine seisukoht puudub. Vastuväite järgi tuleneb sündimuse tõus ja langus pigem majanduslikest faktoritest ning laiematest kultuurilistest ja sotsiaalsetest teguritest (Hantrais & Letablier 1996). Perepoliitika tulemuslikkuse mõõtmise muudab keeruliseks see, et tulemused ei ole üldjuhul rahaliselt väljendatavad, vaid käitumuslikud. Lisaks kestab efektiivne meede ainult teatud perioodi, mistõttu vajab pidevat täiendamist ja tõhustamist.

Poliitika ülekandmine on kas kohustuslik või vabatahtlik. Kohustuslikud muudatused kaasnesid näiteks vajadusega harmoneerida Euroopa Liiduga 2004. aasta mais ühinevate riikide seadused liidu õigusaktidega. Kuigi Euroopa Liidus puudub ühtne perepoliitika mudel, on tööseadusandluse täiustamine olnud muu hulgas seotud perepoliitika implitsiidse aspektiga (nt töö ja pereelu ühitamist toetavad meetmed töö- ja puhkeaega reguleerivates seadustes). Poliitika vabatahtlik ülekandmine ühest riigist teise toimub olukorras, kus sotsiaalsete muutuste kiirus on riigiti erinev. Seetõttu otsivad valitsused näiteid mujalt, et nende põhjal välja töötada ennetavaid või ühiskonna uutele nõudmistele vastavaid tõhusaid abinõusid. Euroopa Liidu raames toetatakse kogemuste jagamist ja avatust, s.t kehtib nn avatud koordineerimise meetod (ingl *open method of coordination*).

Poliitika tulemuslikuks ülekandmiseks ühest riigist teise on vaja teatavaid eeltingimusi. Esmalt eksportivate ja importivate riikide ühesugust probleemipüstitust, eesmärkide konsensust ja ühtset sotsiaalsete nähtuste definitsiooni. Lisaks sarnased ühiskondlikud väärtused ja elatustase ning sotsiaalkaitstesüsteemi põhimõtted, samuti ei tohi olla väga suuri lahknevusi poliitika kujundamisel ja rakendamisel. Ületoomine jääb muidugi poolikuks, kui valdkonna arendamise vastu pole laiemat avalikku huvi. Riiklikku poliitikasse muudatusi tehes tuleb arvestada ka sotsiaalkultuuriliste aspektidega, pidades eriti silmas perede hoiakuid riigi sekkumise legitiimsusse. Viimase, kuid mitte tähtsusetu tegurina tuleb arvestada poliitikat importiva riigi võimalusi.

Ümberjagamise ohud

See, kuidas ollakse rahul perepoliitiliste meetmetega, sõltub riigist. Erineva heaolutasemega riikide meetmed varieeruvad nii arvu kui ka rahaliste toetuste suuruse poolest. See, mida ühes riigis tunnustatakse n-ö valmis perepoliitikana, võib teises ühiskonnas moodustada üksnes ühe perepoliitika alla kuuluva valdkonna paljudest. Eesmärkide saavutamist mõjutavad suuresti pere väärtustamine ja ühiskonnas valitsev ideoloogia. Lisaks sõltub palju poliitilise, majandusliku ja kolmanda sektori ühisest huvist perede toimetuleku suurendamise vastu. Ühiskonnas valitsevate võistlevate huvide või lennukate ja ressursikatteta valimislubaduste korral muutuvad koordineeritud ja sidusa perepoliitika arendamise võimalused küsitavaks.

Poliitika väljundid võivad erineda sellest, mida seadusandlike muudatuste plaanisel ette nähti. Ümberjagamisel vabanevate ressursside suunamine elanikkonna vaesema kihi elatustaseme tõstmisele jääb loodetud efektita, kui sissetuleku suuruselt lähtuva toetuse taotlemine on ühiskonnaliikmete jaoks häbistav, nagu on näiteks maininud Kreeka perede esindajad. Poliitiliste meetmete suunamine kindlale vanuse- või sotsiaal-majanduslikule rühmale võib kaasa tuua ohu, et meetmetega tekitatakse nn sõltuvuskultuur või antakse tuge põlvkondadevahelise konflikti tekkimisele. Selline tulemus on kõike muud kui oodatud.

Ootamatud tulemused ei pruugi aga olla alati negatiivsed. Näitena võib siin tuua universaalse lapsetoetuse, mis annab infot selle kohta, et laps ja pere on ühiskonnas väärtustatud. Pere loomise toetamine on samal ajal ka laste vaesuse vastu võitlemise vahend. Samas peredele mõeldud teenuste kvaliteedi ja toetuste tõstmine ei too alati kaasa oodatud positiivset efekti või kutsub esile üksnes trendi lühiajalise muutumise, tuues kaasa pigem laste sündimise edasilükkamise kui uute laste plaanamise perekonda.

Pereliikmete käitumismotiive mõjutab rohkem ühiskonna sotsiaal-majanduslik olukord. Kuna riikide prioriteetide hulka kuulub töjõupoliitika arendamine, mis aitab vähendada tööpuudust ning suurendada tööga hõivatute arvu, on just selle valdkonna poliitikal perekondade heaolule küllalt suur mõju. Seetõttu tuleks peredele suunatud meetmete arendamisega ühel ajal tegelda ka töötururegulatsioonide täiustamisega, võimaldades näiteks töövõtjail paremini ühitada tööd ja pereelu, jagada lapsehoolduspuhkus vanemate vahel ja sellega vähendada tööturul soolist diskrimineerimist.

Meetmed ei mõju ühte moodi

Kahe viimase kümnendi suurt sündimust Rootsis ja Prantsusmaal on seletatud poliitiliste meetmete tõhususega. Järgnevad näited illustreerivad olukorra keerukust. Möödunud sajandi keskpaiku rõhutasid Rootsi poliitikud vajadust tõsta lastetoetuste abil lastega paaride elatustase samaväärseks lastetute paaride omaga. Toetavast poliitikast hoolimata oli Rootsi 1970. aastail üks väiksema sündimusega Lääne-Euroopa riike. 1990. aastate alguseks olid Rootsi sündimusnäitajad teiste Euroopa riikide omadest kõrgemad. Eri sektorite esindajatega tehtud intervjuudest ja perede arvamustest ilmnes, et põhjuseks polnud mitte sünde toetavad otsesed abinõud, vaid hoopis töö- ja pereelu ühitamise võimalused, mis soodustasid korraga nii perede loomist kui ka jätkuvat aktiivsust tööturul.

Seega võib sündimuse kasvu vaadelda hoopis kõrvalefektina meetmetele, mis aitavad kombineerida laste kasvatamist ja töö käimist. Samal ajal selgub uuringutulemustest, et pered tunnetavad üha enam, et sotsiaalkindlustussüsteem piirab nende valikuvabadust. Näitena toodi toetuste taseme säilimine nendele peredele, kus järgmine laps sünnib enne eelmise kaheaastaseks saamist. Ka Rootsis ei soodusta palkade diferentseeritus soo lõikes isade lapsehoolduspuhkusele jäämist. 2002. aastal viidi sisse uuendus, mis määrab kahekuulise lapsehoolduspuhkuse vanemale, kes on vähem aega lapsega kodus viibinud. See kehtib põhimõttel "võta või jäta", s.t seda ei saa kasutada teise vanema lapsehoolduspuhkuse pikendamiseks.

Kui võrrelda ka Taani ja Soomega, siis ei saa väita, et niisugused meetmed avaldavad ühesugust mõju inimeste valikutele. Mõlemas riigis kompenseeritakse heldelt lastega seotud kulutusi ning nagu Rootsiski on levinud naiste töötamine osalise koormusega. Ometi hakkas nendes maades sündimuskõver tõusma märksa hiljem kui Rootsis ning Soomes on lastetute naiste osatähtsus märkimisväärne. Samal ajal püsisid sündimusnäitajad kõrgel liirimaal ja Inglismaal, kuigi kumbki riik ei ole välja töötanud kõigile kättesaadavat lastehoiusüsteemi (Hantrais & Letablier 1996). Saksamaal mõjutavad madalat iivet ühelt poolt endise sotsialistliku piirkonna siirdeprotsessist tulenevad faktorid ja teisalt traditsioonilise peremudeli – kus mees on sissetuleku kindlustaja ja naine kodune – jätkuvalt suur toetus poliitiliste otsustajate hulgas. Madal sündimus näitab naiste reaktsiooni valikuvõimalusele, kas emadus või aktiivsus tööturul.

Millest sõltub poliitika tõhusus?

Seega ei ole olemas ühest otsest seost perepoliitiliste meetmete ja tulemuste vahel ning ühest riigist teise ülekantud abinõud ei pruugi teistes tingimustes tööle hakata. Otsustava tähendusega on kultuuri eripära, väärtushinnangud jms. Samal ajal ei saa tugineda ka ainult väärtustele, mis ei pruugi peegeldada tegelikku käitumist. Näiteks Lõuna-Euroopa riikides väärtustatakse lapsi kõrgelt, kuid sellest hoolimata on sündimus Hispaanias ja Itaalias Euroopa Liidu madalamaid.

Perepoliitika mõju hindamisel on kõigepealt vaja selgeks teha, millele poliitika rõhu asetab. Kas lastele, vanemaks olemisele, vanuritele, solidaarsusele või individuaalsusele, õigustele või kohustustele? Peamised põhjused, miks perepoliitika ei tööta, on eesmärgi ebaselge

püstitus, napid võimalused meetmete rakendamiseks või ühtse seisukoha puudumine, milleks raha kasutada. Poliitika ei hakka tööle ka siis, kui riigi sekkumine pereellu on vähe põhjendatud, poliitika kujundamise ja rakendamise koordineerimine nõrk.

IPROSEC-i tulemustele tuginedes on perepoliitika seatud eesmärkide saavutamiseks vaja täita viis peamist tingimust (Hantrais, 2003b):

1. peresõbraliku ja toetava sotsiaalse keskkonna loomine (võrdsete võimaluste toetamine, sotsiaalne solidaarsus elanikerühmade vahel);
2. majanduslik turvatunne (kõrge tööhõive, eluks vajaliku minimaalse sissetuleku tagamine);
3. võrdne, kokkuleppel põhinev vastutuse jaotus ühiskondlikus vallas tegutsejate vahel;
4. tõhusad mehhanismid kvaliteetsete teenuste ja toetuste rahastamiseks, koordineerimiseks, rakendamiseks ja jagamiseks;
5. muutustele vastavad, kuid mittesekkuvad poliitilised meetmed, mis toetavad valikuvabadust.

Institutsionaalsete abinõude tulemuslikkuse analüüs on seotud ajaga. Mingi nähtuse esilekerkimisest asjakohase poliitika arendamise ja selle rakendamise ning esimeste tulemuste ilmnemiseni kulunud aeg ületab tavaliselt meetmete väljatöötamisega tegelnud valitsuse eluea. Valitsuste vahetumisega kaasnev ideoloogia ja prioriteetide muutus annab perepoliitikale tõsise tagasilöögi, mistõttu selle valdkonna protsesside juhtimine eeldab ühiskonnarühmadevahelise kokkuleppe olemasolu, mis koalitsioonide vahetumisest hoolimata jõusse jääb.

Lõpetuseks lubavad uuringute tulemused arvata, et kõige viljakam on kompleksne ja integreeritud lähenemine perepoliitikale ning mõttekas oleks üle vaadata ka perekonna mõiste. Perepoliitilised otsused tuleks tihedalt siduda tööturupoliitikaga, perepoliitika kitsamast aspektist lähtumine ei too ühiskonnas soovitud muutusi. Pered ootavad riigilt kindlustunnet, mis põhineb kõrgel tööhõivemääral, minimaalse elatustaseme garanteerimisel ning mittesekkuva ja toetava perepoliitika rakendamisel, mis pakub maksimaalset valikuvabadust. Sotsiaal-majanduslikud suundumused Euroopas on sarnased, kuid alguspunktid või lähtepositsioonid riigiti erinevad. Seega ei ole lahendused, mille põhimõte on, et üks suurus sobib kõigile, perede elu korraldamisel tulemuslikud.

Kasutatud kirjandus

Hantrais, L. (2003). Comparing Family Change and Policy Responses in Europe. Cross-National Research Papers 6(7). Loughborough: European Studies Centre, Loughborough University.

Hantrais, L., Letablier, M.–T. (1996). Families and Family Policies in Europe. New York: Longman Publishing.

Reinomägi, A. (2003). Perede hinnangud eesti perepoliitikale ja võimalustele selle täiustamiseks. – D. Kutsar (toim). Millist perekonnapoliitikat me vajame? Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.