

2023

Demografinių iššūkių sprendimo galimybių studija

Siekiant tinkamai pasiruošti naujos valstybės pažangos strategijos rengimui ateities įžvalgų (angl. *foresight*) metodu, šioje ataskaitoje pristatomas gilinamasis žvilgsnis į pagrindinius Lietuvos alternatyvius valstybės raidos scenarijus. Ataskaitoje aptariamos ateities tendencijos ir iššūkiai, kurie bus svarbūs demografijos sričiai, pateikiama ankstesnių planavimo dokumentų apžvalga, gerosios praktikos pavyzdžiai ir esamos ekosistemos analizė. Taip pat pateikiamos rekomendacijos dėl ekosistemos transformacijos. Kartu su ateities įžvalgų metodu rengiant šią ataskaitą buvo taikyta numatomų rengti programų išankstinio vertinimo prieiga.

Tyrimą atliko:

Prof. Dr. Domantas Jasilionis, Guoda Cibaitė

Metodologiją rengė

dr. Erika Vaiginienė

Redagavo

Ramunė Kanišauskaitė

Dėkojame:

Visiems scenarijų ir tematinių ekspertinių diskusijų dalyviams ir moderatoriams, taip pat dalyvavusiems demografijos dirbtuvėse ir prisidėjusiems patarimais (prof. habil. dr. Vladislavai Stankūnienei, prof. dr. Aušrai Maslauskaitėi, doc. dr. Daumantui Stumbriui ir doc. dr. Laimutei Žalimienei).

Informacija tyrimo citavimui:

STRATA (2023). Demografinių iššūkių sprendimo galimybių studija. Vyriausybės strateginės analizės centras.



Parengta vykdant projektą „Įrodymais grįsto valdymo kompetencijų centro įkūrimas“
(Nr.10.1.1-ESFA-V-912-01-0025)

Pasiūlymus, pastabas, komentarus prašome siųsti info@strata.gov.lt

Turinys

| | |
|---|-----------|
| Santrumpos | 4 |
| Santrauka | 5 |
| Įvadas | 7 |
| 1. Demografinių tendencijų ir ateities iššūkių analizė | 9 |
| 1.1. Globalios ir Europos tendencijos | 9 |
| 1.2. Lietuvos demografinės situacijos analizė | 10 |
| 2. Su demografija susijusių planavimo dokumentų vertinamoji apžvalga | 16 |
| 3. Kitų šalių demografijos politikos gerųjų praktikų pavyzdžiai | 22 |
| 3.1. Šeimos politika | 22 |
| 3.2. Migracijos politika | 25 |
| 3.3. Visuomenės senėjimo ir prisitaikymo prie senėjimo iššūkių politika | 25 |
| 4. Alternatyvūs srities vystymosi scenarijai | 27 |
| 5. Esamos ekosistemos aprašymas | 31 |
| 5.1. Teisinis pagrindas | 31 |
| 5.2. Ekosistemos veikėjai ir jų funkcionavimas | 32 |
| 6. SSGG analizė | 34 |
| 7. Pasiūlymai ekosistemos transformacijai ir viešosios politikos tobulinimui | 37 |
| Išvados ir rekomendacijos | 42 |
| Šaltinių sąrašas | 49 |

Santrumpos

2014–2020 m. NPP – 2014–2020 m. nacionalinė pažangos programa

2021–2030 m. NPP – 2021–2030 m. nacionalinis pažangos planas

BVP – Bendrasis vidaus produktas

DMI – Demografijos, migracijos ir integracijos 2018–2030 m. strategija

EBPO – Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija (angl. *OECD; Organisation for Economic Co-operation and Development*)

EIM – Lietuvos Respublikos ekonomikos ir inovacijų ministerija

ES – Europos Sąjunga

EŽTK – Europos žmogaus teisių konvencija

JT – Jungtinės Tautos

LR – Lietuvos Respublika

LRVK – Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarija

MIC – Migracijos informacijos centras

NTAKK – Nacionalinė tabako ir alkoholio kontrolės koalicija

NVO – nevyriausybinių organizacijų

SADM – Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerija

SAM – Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija

SGR – suminis gimstamumo rodiklis

STRATA – Vyriausybės strateginės analizės centras

ŠMSM – Lietuvos Respublikos švietimo, mokslo ir sporto ministerija

URM – Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministerija

VK – Valstybės kontrolė

VRM – Vidaus reikalų ministerija

VTGT – vidutinė tikėtina gyvenimo trukmė

Santrauka

Šiuolaikiniai ir ateities Lietuvos demografiniai pokyčiai, vykstantys ilgalaikių globalių ir regioninių (Europos) tendencijų kontekste, atkartoja modernėjančių visuomenių fundamentinius demografinės raidos kelius. Globaliu mastu nuosekliai lėtėjant kasmetiniams gyventojų skaičiaus prieaugio tempams, Europos regiono gyventojų skaičiaus prieaugis jau keletą dešimtmečių minimalus, o ateinančių dviejų dešimtmečių perspektyvoje daugeliui šio regiono šalių prognozuojamas gyventojų skaičiaus mažėjimas (depopuliacija). Viena iš svarbiausių šios ateities tendencijos priežasčių – dėl ilgalaikės demografinių procesų kaitos specifikos (žemo gimstamumo ir ilgėjančios vidutinės tikėtinos gyvenimo trukmės) susiformavusi nepalanki gyventojų amžiaus struktūra (struktūrinis veiksnys), kuri programuoja gyventojų skaičiaus mažėjimą artimiausių 3–4 dešimtmečių perspektyvoje. Šias bendrąsias gyventojų skaičiaus kitimo ateityje tendencijas gali koreguoti (stabilizuoti) migracijos srautai.

Nors Lietuva iš esmės atkartoja Vakarų Europos šalių demografinę patirtį, mūsų šalies raidai būdingi ir specifiniai bruožai, veiksniai ir kontekstas. Dėl beveik tris dešimtmečius išliekančio žemo gimstamumo bei intensyvios jaunimo emigracijos nuo 1992 iki 2018 m. buvo vieni sparčiausių gyventojų skaičiaus mažėjimo tempų pasaulyje (UN, 2022). Šie veiksniai suformavo labai deformuotą Lietuvos gyventojų amžiaus struktūrą (labai maža vaikų ir didelė vyresnio amžiaus gyventojų dalis), kuri 3–4 dešimtmečių perspektyvoje lems ne tik bendrą gyventojų skaičiaus mažėjimą, bet ir tolesnius demografinių struktūrų pokyčius – visų pirma, darbingo amžiaus gyventojų ir reproduktyvaus amžiaus moterų, galinčių susilaukti vaikų, skaičiaus mažėjimą. JT prognozės rodo, kad Lietuvos gyventojų skaičius ir toliau nuosekliai mažės ir 2050 m. sieks tik 2,2 milijono (vidutinis scenarijus), iš jų beveik kas trečias gyventojas bus vyresnis nei 65 m. amžiaus. Tai reiškia, kad per ateinančius tris dešimtmečius gyventojų senėjimo poveikis bus dar labiau jaučiamas visose valstybės gyvenimo srityse, o bendra šalies socioekonominė raida labai priklausys nuo to, kaip bus suvaldyti su gyventojų senėjimu susiję iššūkiai. Didelę įtaką Lietuvos gyventojų skaičiaus kaitai ateityje, tikėtina, darys tarptautinės migracijos srautai. Pastovūs ir stabilūs imigracijos srautai gali padėti suvaldyti su darbo jėgos trūkumu susijusius iššūkius ir sulėtinti gyventojų skaičiaus mažėjimo tempus, tačiau sunku prognozuoti imigracijos, pabėgėlių ir galimas Lietuvos piliečių emigracijos bangas, kurios labai priklausys nuo nacionalinių ir sparčiai kintančių globalių ir regioninių geopolitinių, ekonominių, epidemiologinių, klimatinų veiksmų.

Atlikta ankstesnių planavimo dokumentų analizė išryškino didelį su demografinių problemų sprendimu susijusių viešosios politikos instrumentų išsibarstymą po skirtingų ministerijų vykdomas programas bei didesnio centralizuoto horizontalaus ir vertikalios tarpinstitucinio koordinavimo trūkumą. Nors demografijos srities problemos yra glaudžiai susijusios su kitomis viešosios politikos sritimis, jos nėra sprendžiamos kompleksiskai – tikslai ir uždaviniai užgožti kitų sričių prioritetų, jie nepakankami, nėra įvardinta aiški tikslų ir uždavinių loginė struktūra (ESTEP, 2019). Kadangi demografinių problemų aktualumas formuoja demografijos integravimo į bendrus visos šalies ir savivaldybių strateginio planavimo dokumentus poreikį, šios veiklos turėtų būti koordinuojamos Vyriausybės kanceliarijos lygmeniu. Kitas svarbus programų trūkumas – orientacija į bendruosius kiekybinius rodiklius (pvz., gyventojų skaičiaus augimo), o ne kokybinius rezultatus ir demografinių procesų (gimstamumo, mirtingumo, migracijos) raidą. Be to, strategiškai planuojant demografijos ekosistemos pokyčius nacionaliniu ir regioniniu lygmenimis dažniausiai neatsižvelgiama į demografinį struktūrinį veiksnių ir su juo susijusias ribotas viešosios politikos galimybes. Atlikti vertinimai taip pat atskleidžia ir bendrus su demografijos sritimi susijusių programų rezultatų rodiklių stebėsenos sistemos trūkumus ir fragmentiškumą. Nepakankamas vertikalus koordinavimas lemia atsakomybės už viešosios politikos įgyvendinimą vietoje (savivaldybių lygmeniu) spragas, kurių pasekmė – praktiškai neįgyvendinti nacionalinio lygmens socialiniai ir ekonominiai tikslai (VK, 2019).

Kitų šalių gerųjų patirčių analizė parodė, kad viešoji politika demografijos srityje gali būti efektyvi tik jeigu užtikrinamas prioritetų, tikslų ir priemonių ilgalaikiškumas, tarpusavio suderinamumas bei sistemingai ir iki galo įgyvendinami priemonių paketai. Pavyzdžiui, remiantis Šiaurės šalių ir Prancūzijos gerosiomis šeimos politikos patirtimis galima teigti, kad vien finansinių ir paslaugų plėtros priemonių nepakanka – jas turi papildyti visuomenės egalitarinių vertybinių orientacijų ir bendro palankaus socioekonominio konteksto dermė.

Svarbus „Lietuva 2050“ pažangos strategijos rengimo etapas buvo scenarijų dirbtuvės į kurias buvo įtrauktas platus ekspertų ratas. Šių dirbtuvių metu buvo naudotas ateities įžvalgų (angl. *foresight*) metodas: atsižvelgiant į išanalizuotas ateities megatendencijas ir Lietuvai aktualius iššūkius buvo identifikuoti keturi galimi ateities scenarijai, suformuoti pagal demokratijos–autokratijos ir švietimo proveržio–švietimo stagnacijos ašis. Manoma, kad nuo galimybės įgyvendinti proveržį švietime ir dominuosiančios valdysenos formos priklauso ir visos valstybės ateitis. Vienas scenarijus atitinka išlaikytą dabartinės būklės *status quo*, kitas būklės pablogėjimą, likę du numato esminį proveržį švietime, tačiau viename iš jų vyraujanti autokratija pasireiškia stipria valstybės kontrole visose gyvenimo srityse. Šioje ataskaitoje detalizuota, kokia būtų Lietuvos demografinė būklė kiekvieno iš galimų scenarijų atveju.

Orientuojantis į norimą (antrąjį) „Šiaurinės žvaigždės“ valstybės raidos scenarijų, kurio svarbiausi požymiai – švietimo proveržis ir demokratijos plėtra, pirmiausia buvo identifikuoti svarbiausi demografijos ekosistemos elementai – teisinis pagrindas ir veikėjai bei atlikta ekosistemos stiprybių, silpnųjų, galimybių ir grėsmių analizė. Tyrime iškelta prielaida, kad siekiant ekosistemos transformacijos būtini vertybiniai pokyčiai visuomenėje ir politikoje. Visų pirma, įvardijant ir viešinant viešosios politikos tikslus, būtina pripažinti demografinio mažėjimo realybę bei orientotis į siektinus kokybinius (pvz., gerovės) rodiklius. Visuomenėje ir viešojoje politikoje turėtų įvykti vertybinis pokytis, prioritetą teikiant Lietuvos, kurioje gera gyventi nepriklausomai nuo gyventojų skaičiaus ir jo pokyčio, vizijai. Pagrindinė viešosios politikos misija šiame raidos etape – sulėtinti gyventojų skaičiaus mažėjimo tempus ir suvaldyti demografinio nykimo prielaidas ir pasekmes valstybės ir savivaldybių lygmenimis bei kurti kontekstą greitesniam demografinio balanso (gyventojų skaičiaus prieaugio ir palankios amžiaus struktūros) atgavimui ilgesnėje (keturių ir daugiau dešimtmečių) perspektyvoje. Viena iš kertinių sąlygų šiai misijai įgyvendinti – viešojo sektoriaus demografinių kompetencijų ir gebėjimų gerinimas bei veiksmų koordinacijos stiprinimas vyriausybės lygmeniu, taikant centralizuotą horizontalųjį ir vertikalųjį koordinavimą bei užtikrinant glaudesnę sąveiką tarp politikos formuotojų ir įgyvendintojų. Tačiau viešosios politikos transformacija reikalauja ir kitų esminių pokyčių, ypač diegiant kokybiškai naują, tradicinių duomenų rinkimo, registrų jungimo ir inovaciniais skaitmeninės demografinės statistikos (didžiųjų duomenų) metodais pagrįstą demografinių pokyčių, jų veiksmų ir viešosios politikos efektyvumo stebėsenos sistemą.

Net ir mažesnėje ir senstančioje visuomenėje galima pasiekti aukštą gyvenimo kokybę – sudaryti geriausias sąlygas susilaukti ir auginti vaikus, aktyviau įtraukti vyresnio amžiaus gyventojus į darbines ir ugdomąsias veiklas, sukurti prielaidas sveikai ir oriai senatvei. Detalesni ir konkretesni pasiūlymai kiekvieno iš atskirų demografinių procesų – gimstamumo, senėjimo, migracijos – atžvilgiu pateikiami septintajame skyriuje ir rekomendacijose.

Išvadas

Remiantis naujausiu (2022 m.) Jungtinių Tautų gyventojų prognozių vidutiniu scenarijumi, 2050 metais Lietuvos gyventojų skaičius sumažės iki 2,2 milijono (UN, 2022). Viena iš svarbiausių šios tendencijos priežasčių – dėl per tris pastaruosius dešimtmečius vykusių demografinių pokyčių (sumažėjusio gimstamumo, didelių emigracijos srautų ir santykinai aukšto mirtingumo) susiformavusi nepalanki gyventojų amžiaus struktūra. Gyventojų amžiaus struktūra ne tik programuoja gyventojų skaičiaus pokyčius ateityje, bet ir identifikuoja svarbias kokybines visuomenės charakteristikas. Lietuva, kaip ir kitos išsivysčiusios šalys, jau įžengė į naują visuomenės raidos etapą, kuriame vyresnio amžiaus žmonės sudaro sparčiai didėjančią gyventojų dalį. Per ateinančius tris dešimtmečius gyventojų senėjimo poveikis bus dar labiau jaučiamas visose valstybės gyvenimo srityse – ekonomikoje ir ypač – socialinėje ir sveikatos sferose. Bendra šalies socioekonominė raida labai priklausys nuo to, kaip bus suvaldyti su gyventojų senėjimu susiję procesai (mažėjantis darbingo ir pensinio amžiaus gyventojų skaičiaus santykis; dėl vyresnio amžiaus gyventojų skaičiaus spartaus didėjimo augančios socialinių ir sveikatos paslaugų paklausos ir pasiūlos santykis). Kita vertus, sveikas senėjimas, edukacija visą gyvenimą kartu su naujų technologijų plėtra gali sukurti žymiai daugiau prielaidų didinti vyresnio amžiaus žmonių dalyvavimą darbo rinkoje ir kitose visuomenės veiklose, taip didinant jų indėlį į šalies gerovės kūrimą ir mažinant socialinių ir sveikatos paslaugų išlaidas.

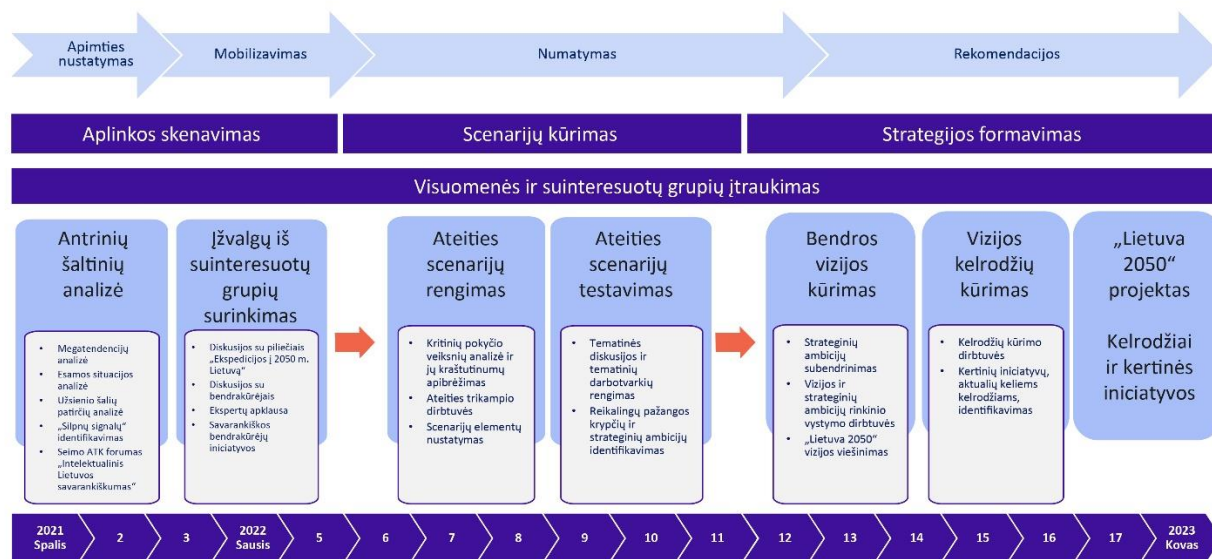
Susiformavusi nepalanki amžiaus struktūra riboja ne tik atskirų demografinių procesų (gimstamumo, mirtingumo ir migracijos) pokyčių, bet ir viešosios politikos priemonių įtaką šalies gyventojų skaičiaus raidai artimiausiais 3–4 dešimtmečiais. Todėl, planuojant demografijos ekosistemos transformacijas, siūlome labiau vadovautis kokybiniais (pvz., gerovės), o ne vien kiekybiniais (gyventojų skaičiaus) orientyrais. Visuomenėje ir viešojoje politikoje turėtų įvykti vertybinis pokytis, prioritetą teikiant Lietuvos, kurioje gera gyventi nepriklausomai nuo gyventojų skaičiaus ir jo pokyčio, vizijai. Net ir mažesnėje ir senstančioje Lietuvoje galima pasiekti aukštą gyvenimo kokybę – sukuriant jaunimui palankią aplinką kurti šeimą ir gimdyti bei auginti vaikus; užtikrinant orią, sveiką senatvę ir skatinant vyresnio amžiaus žmonių dalyvavimą darbo rinkoje bei visuomenės gyvenime; plėtojant kartų solidarumą ir socialinę gerovę visiems. Atitinkamai turėtų būti formuluojami realistiški demografijos srities viešosios politikos tikslai – gyventojų skaičiaus mažėjimo tempų minimizavimas artimiausioje 10–20 m. perspektyvoje, prielaidų gyventojų skaičiaus stabilizacijai ir augimui sukūrimas bei gyventojų amžiaus struktūros subalansavimas antrojoje šio šimtmečio pusėje. Kita vertus, svarbu tinkamai ir iš anksto pasiruošti gyventojų skaičiaus mažėjimo ir spartaus senėjimo pasekmėms, ypač planuojant specialiąsias viešosios politikos priemones sparčiausiai mažėjančiuose ir senstančiuosiuose regionuose. Šiame kontekste tarptautinė patirtis (pvz., sumanaus mažėjimo (angl. *shrink smartly*) strategijos) akcentuoja gyventojų skaičiaus mažėjimo ir senėjimo procesų (su)valdymo reikšmę.

Lietuva jau dabar gyvena naujų ir sparčiai kintančių geopolitinių, epidemiologinių ir ekonominių iššūkių sąlygomis. Tikėtina, kad per ateinančius tris dešimtmečius įvyks nemažai transformacijų (visų pirma, susijusių su technologijų pažanga, klimato kaita, geopolitinių iššūkių pasekmėmis), kurios neišvengiamai veiks visuomenės raidą, o kartu – ir demografijos sritį. Lietuvos visuomenė neišvengiamai pasikeis – taps labiau išsilavinusi, modernesnė, kultūriškai įvairesnė ir gerokai senesnė. Siekiant atliepti šias permainas, būtini tiek vertybiniai visuomenės pokyčiai, tiek ir labiau koordinuotas viešosios politikos atsakas, paremtas glaudesne tarpinstitucine sąveika. Antrojo scenarijaus „Šiaurinė žvaigždė“ (žr. 4 skyrių) kontekste numatomas tvaresnės demografinės raidos siekis gali būti įgyvendintas sinergijoje su švietimo ekosistema skatinant visuomenės vertybines transformacijas – egalitarinius lyčių vaidmenų modelius šeimose, sveiką gyvenseną, palankesnę požiūrį į pabėgėlius, imigrantus bei įvairių mažumų atstovus, kartų solidarumą ir aktyvesnę vyresnio amžiaus gyventojų dalyvavimą darbo rinkoje ir visuomenės gyvenime.

Šis tyrimas – gilinamasis žvilgsnis į demografijos tematiką „Lietuva 2050“ valstybės ateities scenarijų kontekste, rengiantis kurti naują valstybės pažangos strategiją. Jis apibendrina visą atliktą šios tematikos darbą valstybės pažangos strategijos „Lietuva 2050“ rengimo metu: pateikta medžiaga grindžiama ankstesnių tyrimų ir duomenų analize, anksčiau vykusiu „Lietuva 2050“ dirbtuvių dalyvių įžvalgomis ir ekspertiniu vertinimu. „Lietuva 2050“

pažangos strategijos rengimas pavaizduotas schemeje, pateiktoje žemiau. Ataskaitoje atsispindi informacija, surinkta pirmųjų dviejų – aplinkos skenavimo ir scenarijų kūrimo – strategijos rengimo etapų metu.

1 pav. „Lietuva 2050“ rengimo schema.



Šaltinis: STRATA.

Ši ataskaita apima esamos situacijos, tendencijų ir ateities iššūkių analizę; ankstesnių su demografija susijusių programų ir dokumentų analizę; kitų šalių taikomų gerųjų praktikų vertinimus; alternatyvius demografijos srities vystymosi scenarijus; ekosistemos ir jos veikėjų aprašymą (įskaitant ir ekosistemos SSGG analizę); ekosistemos transformacijos pasiūlymus; išvadas ir rekomendacijas.

Tyrimo tikslas – įvertinti demografinių procesų ir struktūrinių veiksmų reikšmę valstybės ateities darbotvarkėje, reikalingus pokyčius ir numatomų veiksmų poveikį, jų įgyvendinimo ar pasireiškimo laikotarpį. Šis dokumentas bus naudojamas ilgalaikiai valstybės pažangos strategijai iki 2050 m. sukurti. Jo paskirtis dvejopa: 1) jame pateikiamos susistemintos įžvalgos iš valstybės pažangos strategijos „Lietuva 2050“ rengimo metu vykusių dirbtuvių dėl demografijos srities Lietuvos ateities vizijoje, turint omeny antrojo raidos scenarijaus siekį; 2) siūloma panaudoti šią analizę – tiek ateities iššūkių ir tendencijų apžvalgą, tiek pasiūlymus dėl ekosistemų transformacijų bei susijusias rekomendacijas – kaip indėlį į Lietuvos vizijos kelrodžių rengimo dirbtuves, kaip pagalbinę priemonę ekspertinėms diskusijoms kelrodžių rengimo dirbtuvėse struktūruoti bei patiems kelrodžiams formuoti.

Tyrimas buvo vykdomas laikantis ugdomosios (angl. *formative*) metodologinės nuostatos, kuria siekiama šviesti visuomenę; didinti ateities įžvalgų (angl. *foresight*), kaip strateginio planavimo metodikos, žinomumą Lietuvoje; skleisti informaciją apie numatomus demografijos vystymosi scenarijus; laikantis išankstinio programų vertinimo metodologinių nuostatų įvertinti numatomas įgyvendinti priemones ir jų galimą poveikį.

1. Demografinių tendencijų ir ateities iššūkių analizė

Esminės įžvalgos:

- Lietuva – viena iš sparčiausiai demografiškai besitraukiančių Europos šalių (UN, 2022). Lietuvoje per kelis dešimtmečius susiformavo nepalanki ir deformuota gyventojų amžiaus struktūra – mažos vaikų ir jaunimo bei gausios vyresnio darbingo ir pensinio (ypač moterų) amžiaus gyventojų dalys. Prognozuojama, kad iki 2050–2060 m. šis struktūrinis demografinis veiksnys bus lemiamas formuojant tolimesnę gyventojų skaičiaus kitimo kryptį (mažėjimą), nepriklausomai nuo demografinių procesų (gimstamumo, mirtingumo ir tarptautinės migracijos) pokyčių ir viešosios politikos intervencijų.
- Trijų dešimtmečių laikotarpiu labai intensyviai senėjančią Lietuvos gyventojų amžiaus struktūrą lėmė staiga kritęs ir tris dešimtmečius išlikęs žemas gimstamumas ir intensyvi jaunimo emigracija (2000–2018 m.). Tik ilgalaikė vidutinės tikėtinos gyvenimo trukmės stagnacija praeityje lėtino visuomenės senėjimo procesą.
- Jau tris dešimtmečius išliekantis žemesnis nei kartų kaitą užtikrinantis suminis gimstamumo rodiklis (vidutinis pagimdytų vaikų skaičius, tenkantis vienai reproduktyvaus amžiaus moteriai), ribotos jo atsigavimo galimybės bei dėl intensyvios emigracijos labai sumažėjusi reproduktyvaus amžiaus moterų grupė ir artimiausiais dešimtmečiais projektuoja mažą gimusiųjų skaičių, neskaitlingai papildysiantį bendrą gyventojų skaičių.
- Didelę įtaką Lietuvos gyventojų skaičiaus ir amžiaus struktūros raidai turėjo ir turės gyventojų migracija, tačiau jos kryptis ir srautus (apimtis) ateityje sunku projektuoti dėl didėjančių ir sunkiai prognozuojamų geopolitinių, socioekonominių, epidemiologinių ir ekologinių iššūkių.
- Lietuvoje ilgą laiką išlikęs aukštas priešlaikinis darbingo amžiaus gyventojų (ypač vyrų) mirtingumas lėmė, kad, skirtingai nuo Vakarų šalių patirčių, gyventojų vidutinė tikėtina gyvenimo trukmė apie penkis dešimtmečius neturėjo įtakos visuomenės senėjimui. Ateityje, Lietuvai artėjant prie Vakarų šalių pasiekimų mirtingumo mažinimo srityje, vidutinės tikėtinos gyvenimo trukmės ilgėjimas projektuoja visuomenės senėjimo spartėjimą.

1.1. Globalios ir Europos tendencijos

Šiuolaikiniai ir ateities Lietuvos demografiniai pokyčiai vyksta ilgalaikių globalių ir regioninių (Europos) tendencijų kontekste, atkartodami modernėjančių visuomenių fundamentinius demografinės raidos kelius, aptartus demografinių perėjimų teorijose, ir turi specifinius požymius. Reikia pastebėti, kad **trumpalaikiai demografinių procesų pokyčiai (ypač svyravimai) negali staigiai pakeisti gyventojų skaičiaus ir amžiaus struktūros dinamikos**. Ilgalaikė gimstamumo, mirtingumo ir migracijos kaita suformuoja amžiaus struktūrą, kuri gyventojų skaičiaus pokyčiams suteikia inertiškumą kelių ateities dešimtmečių perspektyvoje. Dėl ilgai mažėjančio ir mažo gimstamumo bei intensyvios jaunimo emigracijos **labai deformuota Lietuvos gyventojų amžiaus struktūra** (labai maža vaikų ir didelė vyresnio amžiaus gyventojų dalis) **tapo svarbiu demografiniu-struktūriniu veiksniu gyventojų skaičiaus dinamikai per artimiausius keturis dešimtmečius**.

Jungtinių Tautų (toliau – JT) 2022 m. ataskaitoje (UN, 2022), vertinančioje globalius ir regioninius gyventojų skaičiaus ir demografinių procesų pokyčius, konstatuojama – kasmetiniai gyventojų skaičiaus augimo tempai lėtėja. Prognozuojant pagrindinių demografinių procesų (gimstamumo ir mirtingumo) raidą taikomos hipotetinės prielaidos, ateityje galinčios turėti nemažus nuokrypius, tačiau pasaulio, įvairių regionų ir šalių gyventojų

skaičiaus ir amžiaus struktūrų pokyčiai ateityje projektuojami gana tiksliai – juos lems praityje kelis dešimtmečius trukusių gimstamumo, mirtingumo ir migracijos tendencijų pasekmės (Ibid.).

Europos regione dėl žemo gimstamumo ir mirtingumo (ilgos vidutinės tikėtinos gyvenimo trukmės) jau keletą dešimtmečių gyventojų skaičiaus prieaugis yra minimalus, o kai kuriose šalyse vyksta depopuliacija (gyventojų skaičiaus mažėjimas). Regione sparčiai kinta gyventojų amžiaus struktūra (visuomenės senėjimas – didėjanti vyresnio amžiaus žmonių dalis). Susiformavusi nepalanki amžiaus struktūra lems daugumos šio regiono šalių gyventojų skaičiaus mažėjimą jau artimiausiais dešimtmečiais. JT ataskaitoje teigiama, kad šalių, turinčių daugiau nei 500 tūkst. gyventojų, grupėje sparčiausi pasaulyje gyventojų skaičiaus mažėjimo tempai iki 2050 m. bus kai kuriose Europos šalyse – Bulgarijoje, Latvijoje, Lietuvoje, Serbijoje ir Ukrainoje (Ibid.). Vienas svarbiausių gyventojų skaičiaus dinamiką formuojančių veiksnių – gimstamumas. JT (2022) vertinimu, globalus gimstamumo lygis nuosekliai mažėja – net du trečdaliai pasaulio populiacijos gyvena šalyse, kuriose vidutinis vaikų skaičius, tenkantis moteriai (suminis gimstamumo rodiklis (SGR)), yra žemesnis nei kartą užtikrinantis lygis (2,1 vaiko). Šiai šalių grupei priklauso beveik visos išsivysčiusios Europos šalys, kuriose žemas gimstamumo lygis jau yra stebimas nuo XX a. aštuntojo dešimtmečio. Pietų Europos bei kai kuriose Rytų ir Vakarų Europos šalyse (įskaitant ir Lietuvą) pastaraisiais dešimtmečiais buvo fiksuojami ir žemesni nei 1,5 vaiko SGR rodikliai.

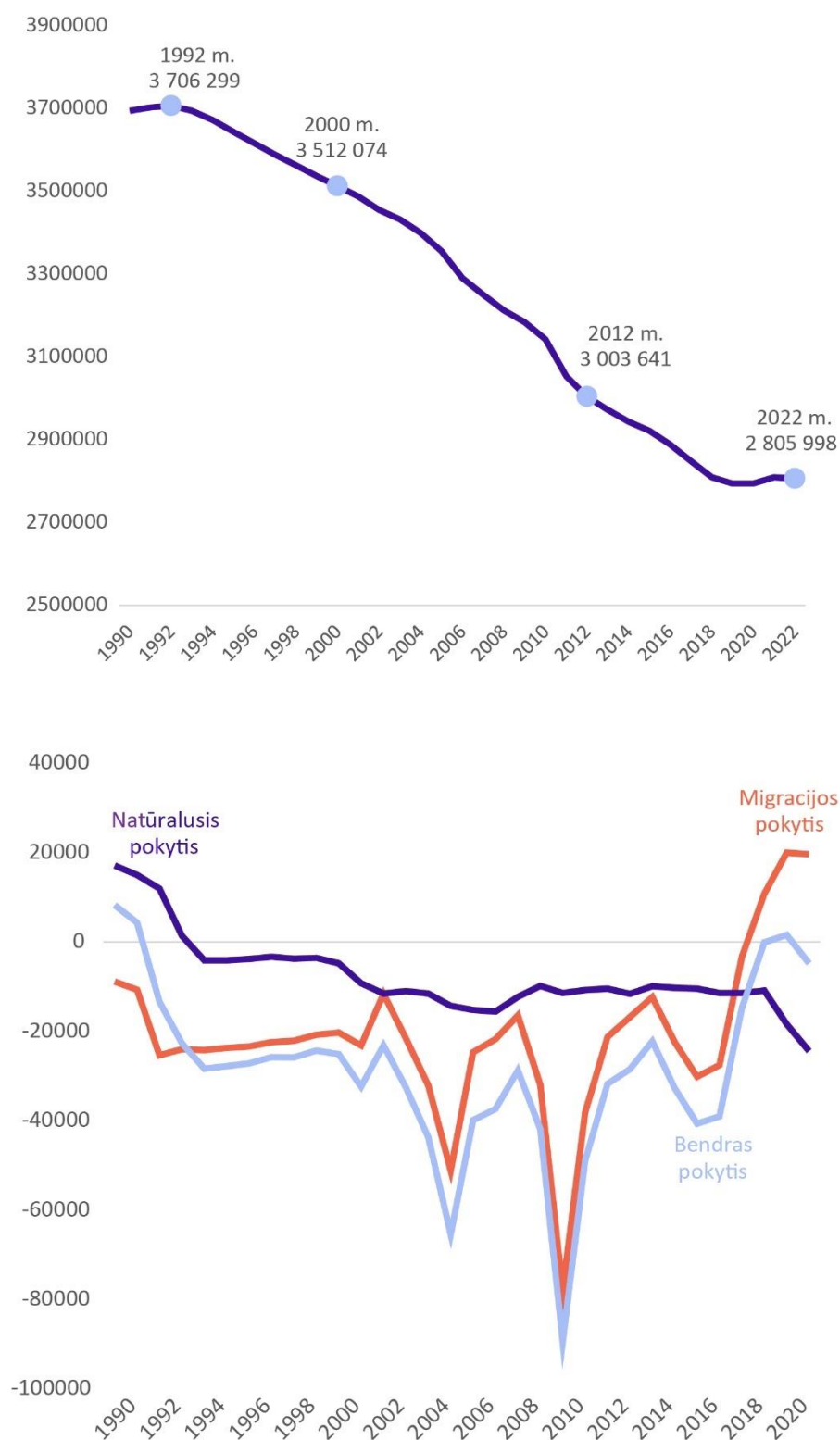
Išskyrus kelias išimtis, pasaulio regionų ir šalių gyventojų vidutinė tikėtina gyvenimo trukmė nuosekliai ilgėja (UN, 2022). Tačiau bendras progresas maskuoja labai ženklus šio rodiklio skirtumus. Pagal šį rodiklį labiausiai išsivysčiusios šalys užima lyderiaujančias pozicijas ir jose ilgėjanti vidutinė tikėtina gyvenimo trukmė išlieka vienu svarbiausių gyventojų senėjimo veiksnių. Vidurio ir Rytų Europos regione (ir Lietuvoje) vidutinės tikėtinos gyvenimo trukmės rodikliai svyruoja ir iki šiol ženkliai atsilieka nuo Vakarų šalių rodiklių, visų pirma, dėl ilgalaikės sovietmečio mirtingumo krizės – specifinio mirtingumo modelio, pasižyminčio aukštu darbingo amžiaus vyrų mirtingumu, ir specifinių rizikos veiksnių (pvz., besaikis alkoholio vartojimas). COVID-19 pandemijos periodu (2020–2021 m.) didžiausi vidutinės tikėtinos gyvenimo trukmės praradimai Europoje taip pat buvo Vidurio ir Rytų regione.

Sunkiausiai prognozuojami ir išmatuojami išlieka migracijos procesai, kurie yra labai priklausomi nuo geopolitinių, ekonominių ir klimatinių veiksnių. Remiantis JT duomenimis, nuo 2000 m. imigracija tapo pagrindiniu gyventojų skaičiaus augimo veiksniu aukštų pajamų šalyse. O kai kuriose Vidurio ir Rytų Europos šalyse (ypač Lietuvoje) ilgalaikė didelė emigracija lėmė labai ženklus gyventojų skaičiaus praradimus. Reikia pastebėti, kad nors COVID-19 pandemija gerokai suvaržė gyventojų mobilumą, ilgalaikės neigiamos ekonominės pandemijos pasekmės bei nauji geopolitiniai iššūkiai gali vėl sugrąžinti migracijos srautus į priešpandeminį lygį.

1.2. Lietuvos demografinės situacijos analizė

Gyventojų skaičius ir amžiaus struktūra. Nuo 1992 m. iki 2020 m. Lietuvos gyventojų skaičius sparčiai mažėjo. Itin sparti (viena sparčiausių Europoje ir net pasaulyje) depopuliacija vyko pirmajame XXI a. dešimtmetyje – šiuo periodu gyventojų skaičiaus sumažėjimas siekė net 370 tūkst. gyventojų. Nors nuo 2010 m. depopuliacijos tempai nežymiai sulėtėjo, Lietuvos gyventojų skaičius toliau nuosekliai mažėjo. 2019–2021 m., dėl išaugusių imigracijos srautų iš kaimyninių Rytų Europos šalių, gyventojų skaičius beveik nekito (2021 m. nežymiai išaugo) ir stabilizavosi ties maždaug 2,8 milijonų riba (**2 pav.**).

2 pav. Bendro gyventojų skaičiaus (metų pradžioje) ir gyventojų skaičiaus pokyčio ir komponentų (natūralaus ir migracijos pokyčio) dinamika, 1990-2022 m.



Šaltinis: Statistikos departamentas, 2022.

Remiantis naujausiomis Jungtinių Tautų prognozėmis (UN, 2022), Lietuvos gyventojų skaičiaus mažėjimo tendencijos išliks ateityje: 2030 m. gyventojų skaičius sumažės daugiau nei dviem šimtais tūkstančių – iki 2,57 mln., o nuo 2030 iki 2050 m. – dar beveik keturiais šimtais tūkstančių – iki 2,20 mln. Didžiausią nerimą kelia

nepalankūs darbingo amžiaus gyventojų (15–64 m.) ir reproduktyvaus amžiaus moterų (15–49 m.) skaičiaus pokyčiai (**1 lentelė**).

1 lentelė. Lietuvos gyventojų skaičiaus ir amžiaus struktūrų pokyčiai, 1990–2050 m.

| Amžiaus grupės | 1990 m. | 2022 m. | 2050 m. |
|---|------------|------------|------------|
| Darbingo amžiaus (15–64 m.) gyventojai | 2,52 mln. | 1,83 mln. | 1,25 mln. |
| Reproduktyvaus amžiaus (15–49 m.) moterys | 924 tūkst. | 589 tūkst. | 397 tūkst. |
| Senyvo amžiaus (65 m. ir vyr.) | 416 tūkst. | 561 tūkst. | 636 tūkst. |
| BENDRAS GYVENTOJŲ SKAIČIUS | 3,78 mln. | 2,81 mln. | 2,20 mln. |

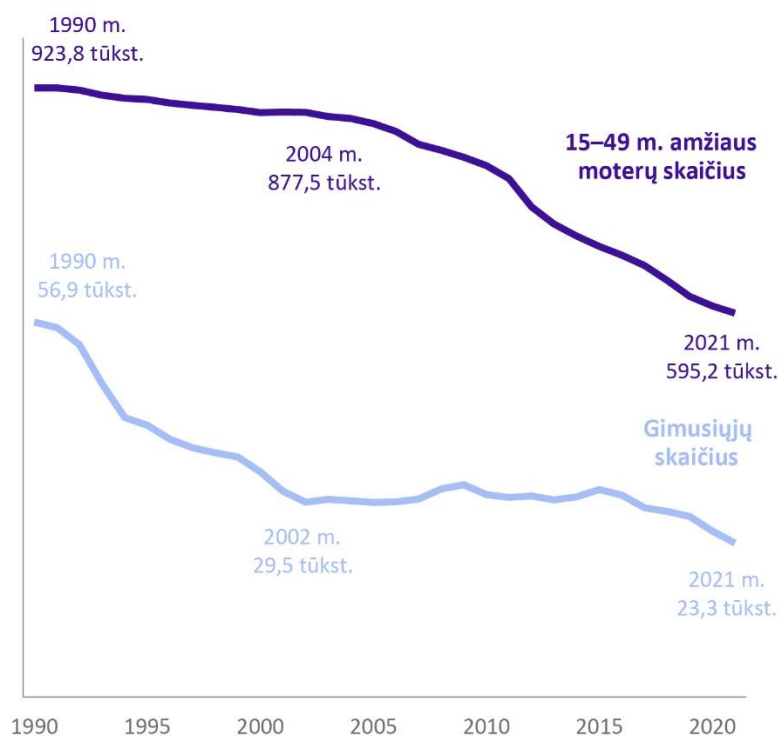
Šaltiniai: Statistikos departamentas, 2022; Jungtinių Tautų 2022 m. pasaulio gyventojų prognozės.

Oficialiosios statistikos duomenys rodo, kad nuo 1990 m. iki 2022 m. darbingo amžiaus gyventojų skaičius sumažėjo apie 27 % (nuo 2,52 mln. iki 1,83 mln.), o reproduktyvaus amžiaus moterų – net 36 % (nuo 924 tūkst. iki 589 tūkst.) (Statistikos departamentas, 2022). JT prognozuoja, kad šių svarbių gyventojų grupių mažėjimo tendencijos išliks ir ateityje – 2050 m. darbingo amžiaus gyventojų skaičius bus mažesnis dar 0,5 milijono (nukris nuo 65 % iki 57 %) ir sieks tik 1,25 mln., o reproduktyvaus amžiaus moterų skaičius sumažės iki 397 tūkst. (UN, 2022). Mažėjant vaikų ir darbingo amžiaus gyventojų skaičiui, auga 65 ir vyresnių gyventojų absoliutus skaičius bei šių gyventojų dalis. Nuo 1990 iki 2022 m. senyvo amžiaus gyventojų procentas išaugo nuo 11 % iki 20 %, nuo 2022 iki 2050 m. jis išaugs iki 29 % (vaikų (0–14 m.) dalis beveik nepakis – apie 14 %). Labai sparčiais tempais didėja ir išlaikomo senyvo amžiaus žmonių koeficientas (65 m. ir vyresnių bei darbingo amžiaus (15–64 m.) gyventojų skaičiaus santykis), kuris per pastaruosius 20 metų (nuo 2001 iki 2021 m.) išaugo beveik trečdaliu (nuo 22 % iki 32 %). Tai rodo fundamentalią transformaciją gyventojų amžiaus struktūroje, kuri dar labiau išryškės ateityje, – prognozuojama, kad 2050 m. šis santykis jau viršys 50%, t. y. dviem darbingo amžiaus gyventojams teks vienas 65 m. ir vyresnio amžiaus senjoras.

Gimstamumas. Vienas svarbiausių gyventojų skaičių ir amžiaus struktūras programuojančių ilgalaikių veiksnių – gimstamumas. Nuo 1990-ųjų pradžios gimstamumas Lietuvoje sparčiai mažėjo (**3 pav.**) ir 2002 m. pasiekė rekordiškai žemą lygį (suminio gimstamumo rodiklis lygus 1,23 vaiko). Nuo 2002 iki 2016 m. gimstamumo rodikliai augo (iki 1,69 vaiko), o nuo 2017 m. – vėl mažėjo. Itin spartūs šio rodiklio mažėjimo tempai buvo COVID-19 pandemijos periodu (2020–2021 m.). Remiantis 2021 m. duomenimis, suminis gimstamumo rodiklis siekė tik 1,34 vaiko. Šie duomenys rodo, kad **jau daugiau nei tris dešimtmečius Lietuvos gimstamumo lygis neužtikrina kartų kaitos** (suminis gimstamumo rodiklis mažesnis nei 2,1). Per pastaruosius tris dešimtmečius ženkliai pakito ir kitos su gimstamumu susijusios dimensijos. Pirmą, moterys pirmąkart gimdo gerokai vyresnio amžiaus: vidutinis moters amžius susilaukiant pirmo vaiko 1990 m. – 23,3 m., o 2021 m. – 28,2 m. Tai iliustruoja vaikų susilaukimo atidėjimo vyresniam amžiui modelio įsigalėjimą, kuris siejamas su vertybių kaita, medicinos technologijų progresu (modernia kontracepcija), struktūriniais pokyčiais (sparčiai didėjančia moterų, turinčių aukštąjį išsilavinimą, dalimi ir kt.) bei labai išaugusiu jaunimo mobilumu. Antra, ženkliai išaugo gimusiųjų ne santuokoje dalis – nuo 7 % (1990 m.) iki 27 % (2020 m.). Be to, reikia pastebėti, kad suminio gimstamumo rodiklio pokyčiai vyksta reproduktyvaus amžiaus moterų mažėjimo kontekste (2 pav.). Todėl net 2003–2016 m., didėjant suminiam gimstamumui, absoliutūs gimusiųjų skaičiai nuosekliai mažėjo: 1990 m. gimė 56,9 tūkst., 2002 m. – 29,5 tūkst., o 2021 m. – tik 23,3 tūkst. kūdikių.

3 pav. Suminio gimstamumo rodiklio ir reproduktyvaus amžiaus moterų skaičiaus bei gimusiųjų skaičiaus dinamika, 1990–2021 m.

A) Reproduktyvaus amžiaus moterų ir gimusiųjų skaičius



B) Suminis gimstamumo rodiklis



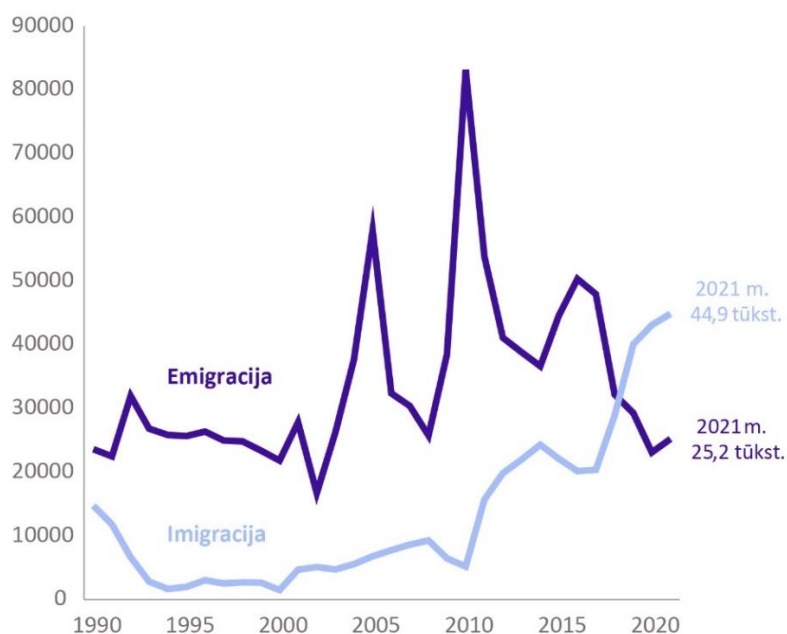
Šaltinis: Statistikos departamentas, 2022.

Mirtingumas ir sveikas senėjimas. Neigiamą natūralųjį prieaugį lemia didesni mirusiųjų nei gimusiųjų skaičiai. Nuo 1994 m. Lietuvos gyventojų natūralusis prieaugis išimtinai neigiamas – mirčių perviršis siekia 10–12 tūkst., išskyrus 2005–2007 m. (14–15 tūkst.) bei COVID-19 pandemijos periodą 2020 ir 2021 m. (atitinkamai 18 ir 24 tūkst.) (Statistikos departamentas, 2022). Absoliutus mirusiųjų skaičius gali augti tiek dėl bendro mirtingumo

lygio didėjimo, tiek ir dėl augančios senyvo amžiaus gyventojų dalies – dauguma mirčių vis labiau koncentruojasi senyvame amžiuje. Lietuvoje veikia ir papildomi veiksniai: a) specifinis iš sovietmečio paveldėtas mirtingumo modelis, pasižymintis aukštu priešlaikiniu (darbingo amžiaus) vyrų mirtingumu dėl smurtinių ir su alkoholio vartojimu susijusių mirties priežasčių bei b) išliekantis aukštas (lyginant su Vakarų šalimis) vyrų ir moterų mirtingumas dėl kraujotakos sistemos ligų vyresniame amžiuje. Tai veikia vidutinės tikėtinos gyvenimo trukmės (toliau – VTGT) dinamiką, kuriai iki 2007 m. buvo būdingi nenuoseklūs pokyčiai – mažėjimas, stagnacija ir dideli svyravimai (Jasilionis ir kt., 2011). Nors nuo 2008 m. iki 2019 m. buvo fiksuojamas ženklus vidutinės tikėtinos gyvenimo trukmės augimas, pagal šį rodiklį šalis vis dar gerokai atsiliko ne tik nuo Vakarų šalių (vyrų VTGT trumpesnė apie 10 metų, moterų – apie 5 metus), bet ir nuo Lenkijos, Čekijos ir Estijos (HMD, 2022). COVID-19 pandemijos metu 2020 ir ypač 2021 m. šio Lietuvos rodiklio kritimas buvo vienas didžiausių visame Europos regione (Islam ir kt., 2021). Skirtingai nuo Vakarų šalių, ilgalaikė stagnacija ir aukštas priešlaikinis mirtingumas darbingame amžiuje lėmė tai, kad Lietuvos gyventojų vidutinė tikėtina gyvenimo trukmė iš esmės neturi įtakos visuomenės senėjimo procesui. Vieni mažiausių ES sveiko gyvenimo trukmės rodiklių (2019 m. – 57,5 metų) rodo, kad didelė dalis šalies gyventojų senatvės sulaukia būdami prastos sveikatos, t. y. turėdami lėtinių ligų arba negalių (Eurostat, 2022). Tai yra viena svarbiausių kliūčių siekiant sveiko senėjimo proceso ir įgyvendinant sidabrinės ekonomikos plėtrą.

Tarptautinė migracija. Vis dėlto didžiausią įtaką Lietuvos gyventojų skaičiaus pokyčiams 1993–2017 m. turėjo tarptautinė migracija ir neigiamas migracijos balansas (t. y. emigracija didesnė nei imigracija) (4 pav.). Nuo 2018 m. dėl išaugusių imigracijos iš kaimyninių Rytų Europos šalių ir padidėjusios grįžtamosios migracijos srautų tarptautinės migracijos prieaugis tapo teigiamas ir neutralizavo neigiamo natūralaus gyventojų prieaugio įtaką. Pripažįstama, kad migracija sunkiausiai apskaitomas ir prognozuojamas demografinis procesas. Lietuvoje vykstantys migracijos procesai yra labai sudėtingi, vyrauja formų įvairovė: deklaruota ir nedeklaruota emigracija, ilgalaikė ir trumpalaikė (cirkuliacinė / apykaitinė) migracija (Sipavičienė ir Stankūnienė, 2013). Lietuvos gyventojų emigracijos procesai prasidėję dar XX a. paskutiniame dešimtmetyje itin suintensyvėjo Lietuvai įstojus į Europos Sąjungą (2004 m.) bei pasaulinės ekonominės krizės ir jos pasekmių periodu (2009–2011 m.) (4 pav.). Lietuvos statistikos departamento duomenimis, 2003–2007 m. emigravo apie 170 tūkst. Lietuvos gyventojų, o 2008–2012 m. – net 225 tūkst. gyventojų (Statistikos departamentas, 2022). Nuo 2016 iki 2020 m. emigracijos srautai mažėjo, tačiau 2021 m. duomenys vėl rodo emigracijos augimą.

4 pav. Emigrantų ir imigrantų skaičiaus dinamika, 1990–2021 m.



Šaltinis: Statistikos departamentas, 2022.

Tikėtina, kad šį nepalankų 2021 m. pokytį lėmė su COVID-19 pandemijos pasekmėmis susiję ekonominio ir socialinio nestabilumo iššūkiai. Svarbu ir tai, kad didžiausią emigrantų dalį sudaro jauni, darbingo amžiaus

asmenys (18–25 m.). Kita vertus, **Lietuvos emigracinis potencialas mažėja** – visų pirma dėl demografinių-struktūrinių veiksnių – riboto ir toliau mažėjančio gyventojų skaičiaus intensyviausiai emigruojančiose amžiaus ir socioekominėse grupėse ir regionuose.

Iki 2010 m. imigracija į Lietuvą buvo labai maža, tačiau nuo 2011 m. ji pradėjo didėti dėl grįžtamosios Lietuvos piliečių migracijos, o nuo 2016 m. – dėl sparčiai didėjančios gyventojų imigracijos iš Baltarusijos ir Ukrainos. 2019 m. imigrantų skaičius viršijo emigravusiųjų skaičių, o 2021 m. imigrantų skaičius pasiekė rekordinius 45 tūkst (Statistikos departamentas, 2022). Tikėtina, kad dėl karo pabėgėlių iš Ukrainos bangos 2022 m. šis rekordas bus viršytas. Statistikos departamento duomenys rodo, kad vien per 2022 m. sausį–rugpjūtį užregistruota net 72 tūkst. atvykusiųjų, iš jų – 57 tūkst. užsieniečių. Tačiau dar anksti kalbėti apie lemiamą lūžį tarptautinės migracijos pokyčiuose, nes tiek emigracijos, tiek ir imigracijos procesus reguliuoja labai kintantys stūmos veiksniai emigrantų kilmės šalyse bei traukos veiksniai emigrantų tikslo šalyse. Verta atsižvelgti ir į naujus globalaus lygmens migracijos veiksnius – klimato atšilimą ir jo pasekmes, maisto trūkumą bei augantį geopolitinį nestabilumą ir naujų karinių konfliktų tikimybę, kurie gali formuoti naujus migracijos srautus ir pabėgėlių bangas į Europos Sąjungos šalis, tarp jų ir į Lietuvą.

Nors Lietuvoje formuojasi didelis darbo jėgos trūkumas ir auga atlyginimai, **geopolitinės grėsmės ir su popandemine situacija susiję ekonominiai neapibrėžtumai bei išliekančios ar net didėjančios socialinės problemos (pvz., didelė socioekominė nelygybė, socialinė atskirtis, neaiškios darbo ir pajamų perspektyvos ir būsto kreditų įsipareigojimai, aukšta infliacija) gali formuoti naujas emigracijos bangas artimiausioje ateityje bei Lietuvą padaryti imigrantams nepatrauklia šalimi**. Kintantis geopolitinis kontekstas Lietuvos piliečių emigracijos tikslo šalyse (Jungtinė Karalystė, Skandinavijos šalys, Vokietija), įskaitant galimus imigracijos apribojimus, gali ženkliai keisti emigracijos kryptis ir formas. Kitų šalių patirtis (pvz., Airijos) rodo, kad nereikėtų tikėtis ir masinio Lietuvos piliečių grįžimo proceso.

Demografinės raidos veiksniai. Demografinių procesų raida priklauso nuo daugelio makro- ir mikrolygmens veiksnių – makroekonominio, socialinio ir politinio konteksto bei vertybinių visuomenės pokyčių. **Daugeliu atvejų viešosios politikos intervencijos gali daryti įtaką demografinėi elgsenai tik ilgalaikiu periodu**. Artimiausiais dešimtmečiais gyventojų skaičiaus raidą lems struktūrinis demografinės raidos veiksnys – dėl per pastaruosius dešimtmečius vykusių ir iki šiol vykstančių negatyvių demografinių procesų susiformavusi deformuota ir demografinėi atečiai nepalanki gyventojų amžiaus struktūra. Būtent todėl nėra vienas iš tarptautinių ir Lietuvos institucijų paskelbtų prognozių scenarijų (įskaitant optimistinius gimstamumo augimo ir mirtingumo mažėjimo) nenumato gyventojų skaičiaus augimo pradžios iki 2050 m. Viena iš svarbiausių kliūčių siekiant subalansuoti demografinius pokyčius ir lėtinti gyventojų skaičiaus mažėjimo tempus – itin didelė Lietuvos demografinių procesų diferenciacija pagal socialines gyventojų grupes ir regionus. Tyrimai rodo, kad demografinės problemos (ypač aukštas mirtingumas bei intensyvūs emigracijos srautai) koncentruojasi tam tikruose visuomenės segmentuose (pvz., žemo išsilavinimo, bedarbių ir vienišų motinų, auginančių vaikus) ir tai lemia nepalankius visos šalies rodiklius.

2. Su demografija susijusių planavimo dokumentų vertinamoji apžvalga

Esminės įžvalgos :

- Atlikta planavimo dokumentų analizė atskleidė didelį su demografinių problemų sprendimu susijusių viešosios politikos instrumentų išsibarsčymą po skirtingų ministerijų vykdomas programas. Vertinant su demografija susijusius strateginio planavimo dokumentus, išryškėja dažnos prioritetų, tikslų ir priemonių kaitos problema.
- Lietuvai išlieka aktualūs horizontalaus ir vertikalios tarpinstitucinio koordinavimo trūkumai bei didesnio Vyriausybės kanceliarijos koordinacinio vaidmens poreikis siekiant tarpusavy suderinti atskirų ministerijų vykdomų programų su demografija susijusias komponentes ir priemones.
- Su demografija susijusiuose strateginio planavimo dokumentuose trūksta mokslškai pagrįstų kiekybinių ir kokybinių priemonių rezultatų efektyvumo vertinimo rodiklių.
- Strategiškai planuojant demografijos pokyčius nacionaliniu ir regioniniu lygmenimis dažnai neatsižvelgiama į demografinį struktūrinį veiksnių (susiformavusią nepalankią gyventojų amžiaus struktūrą) ir su juo susijusias ribotas viešosios politikos galimybes.

Remiantis pastarųjų 5 metų viešosios politikos apžvalginiais dokumentais ir ekspertiniais vertinimais, šiame skyriuje apibendrinami ilgalaikius valstybės tikslus demografijos srityje įgyvendinančių programų vertinimų rezultatai, su jais susijusios įžvalgos ir rekomendacijos. Skyriuje aptariami tiek ilgojo, tiek vidutinio ir trumpesnio laikotarpių bendrieji (Lietuvos pažangos strategija „Lietuva 2030“, Nacionalinė 2014–2020 m. pažangos programa (2014–2020 m. NPP), 2021–2030 m. Nacionalinis pažangos planas (2021–2030 m. NPP), Nacionalinė XVII Vyriausybės programa ir jos veiksmų įgyvendinimo planas, XVIII Vyriausybės programa ir jos veiksmų įgyvendinimo planas, Nacionalinė saugumo strategija) ir sektoriai (Demografijos, migracijos ir integracijos 2018–2030 m. strategija (toliau – DMI strategija), Sveiko senėjimo užtikrinimo Lietuvoje 2014–2023 m. veiksmų planas) politiką formuojantys ir įgyvendinantys strateginiai dokumentai. Atskiras dėmesys skiriamas šiuo metu veikiančioms strateginio planavimo instrumentams – nacionalinėms plėtros programoms (Šeimos politikos stiprinimo ir kitos keturios SADM vykdomos plėtros programos; VRM Regionų plėtros programa; URM Užsienyje matomos ir įtakingos Lietuvos plėtros programa; ŠMSM Švietimo plėtros programa; SAM Sveikatos išsaugojimo ir stiprinimo plėtros programa).

Remtasi tiek dokumentų turinio analize ir formaliais programų vertinimais, tiek ir tikslinėmis su demografija susijusiomis politikos studijomis bei „Lietuva 2050“ strategijos rengimo metu vykusių teminių diskusijų įžvalgomis. Kita vertus, pabrėžtina, kad dauguma programų priemonių vis dar įgyvendinamos ir apčiuopiamų rezultatų palyginti nedaug. Pažymėtina ir tai, kad programų sėkmę / nesėkmę sunku vertinti ir dėl su demografija susijusių priemonių įgyvendinimo tikslinių ir stebėsenos rodiklių fragmentiškumo. Pavyzdžiui, Šeimos politikos stiprinimo plėtros programoje siekiant NPP 2.5. uždavinio „Gerinti aplinką šeimai, siekiant didinti gimstamumą ir gyvenimo kokybę bei sudaryti sąlygas derinti darbo ir šeiminius įsipareigojimus“ nurodomi tik trys labai bendri tiksliniai rodikliai – namų ūkių su vaikais skurdo rizikos lygis, suminis gimstamumo rodiklis ir moterų ir vyrų darbo užmokesčio atotrūkis (LRV, 2021).

Vienas iš šiuo metu nedaugelio pasiekiamų vertinimų, kuriuo rėmėmės ir šioje apžvalgoje, – 2019 m. balandį ESTEP publikuotas „Lietuvos ūkio sektorių finansavimo po 2020 m. vertinimas: Demografija ir migracija“. Vis dėlto šis vertinimas yra gana ribotas (nesiremia profesionalia demografinė ekspertize) ir kiek pasenęs, todėl jo rezultatus reikėtų vertinti kritiškai. Tarp kitų dalykų ESTEP vertino: a) demografijos ir migracijos viešosios politikos

srityje valstybės keliamus tikslus¹, jų aktualumą ir atitiktį šalies ekonominei-socialinei situacijai ir demografinėms tendencijoms; b) kokie turėtų būti srities strateginiai tikslai, siekiant tvaraus visuomenės gyvenimo kokybės augimo užtikrinimo vidutiniu ir ilguoju laikotarpiu; c) kokios yra svarbiausios problemos, kylantys iššūkiai, kuriuos šalis turėtų spręsti ilguoju laikotarpiu šioje srityje; d) kokie svarbiausi veiksniai (priežastys) lemia nurodytas problemas bei iššūkius ir (ar) kiek to meto (2019 m.) valstybės tikslai demografijos ir migracijos srityje yra tinkami siekiant išspręsti įvardintus kylančius iššūkius ir problemas, kaip juos reiktų koreguoti, atsižvelgiant į siekiamus pokyčius.

Apie tai, kad šalies **demografinių problemų aktualumas ir pokyčių būtinybė formuoja poreikį integruoti demografiją į bendrus šalies raidos strateginius dokumentus, diskutuojama gana seniai**. Kaip pastebėta ESTEP vertinime, žmogiškieji ištekliai, jų trūkumas tapo vienu pagrindinių šalies augimą ribojančių veiksnių, tačiau pagrindiniuose strateginiuose dokumentuose ši problema nėra pakankamai akcentuojama ir nėra formuojamas aiškus tikslas ją spręsti, o turint omeny problemos kompleksiskumą, sprendiniai turėtų rasti derinant ir koordinuojant įvairių viešosios politikos sričių (tarp jų ir švietimo, užimtumo ir socialinės įtraukties, sveikatos apsaugos, kultūros) intervencijas (ESTEP, 2019, p. 15). Vertinant iš mokslinės-ekspertinės perspektyvos, nors 2018 m. priimtas konkrečiai demografijos srities iššūkiams atliepti skirtas strateginis dokumentas – DMI strategija, joje **beveik neskiriama dėmesio fundamentalių demografinės raidos veiksnių analizei, o gyventojų mirtingumas lieka už šio dokumento ribų**, motyvuojant, kad šis procesas yra sveikatos politikos atsakomybės lauke. Taip vertinant esamą padėtį klaidingai apibrėžiama natūrali gyventojų kaita, teigiant, kad ji neužtikrinama „dėl didelės emigracijos ir mažo gimstamumo“ (4 skyrius, 20 str.). **Pagrindinis šios strategijos tikslas – „užtikrinti teigiamą gyventojų skaičiaus pokytį ir proporcingą gyventojų amžiaus struktūrą“ yra sunkiai pagrindžiamas, nes visiškai neatsižvelgiama į stiprėjantį neigiamą susiformavusių gyventojų amžiaus struktūrų poveikį**. Tai signalizuoja ekspertinių žinių pasitelkimo / kompetencijos trūkumą formuojant strateginio lygmens dokumentus.

Kadangi su demografija susijusi viešoji politika patenka į skirtingų viešosios politikos formuotojų ir vykdytojų atsakomybės laukus, išryškėja tarpinstitucinio bendradarbiavimo ir koordinavimo svarba. Ankstesni (2016 m.) atlikti vertinimai nurodo svarbias ir kompleksines tokio bendradarbiavimo problemas: vadovų strateginio valdymo žinių trūkumą; per menką LRV kanceliarijos koordinacinį vaidmenį; bendro tikslo nematymą; saugų *pro forma* dalyvavimą siūlant rutinines veiklas ir Stebėsenos informacinės sistemos iššūkius (Jurkonienė ir Karčiauskienė, 2016). Be horizontalaus koordinavimo iššūkių, Valstybės kontrolės vertinimai išryškina ir vertikalų koordinavimą bei atsakomybės už viešosios politikos praktinį įgyvendinimą vietoje (savivaldybių lygmeniu) problemas (Valstybės kontrolė, 2019). Šių auditų išvados rodo nepakankamą valstybės institucijų ir savivaldybių bendradarbiavimą ir su šia problema susijusias pasekmes – neįgyvendintus socialinius ir ekonominius tikslus. Kaip viena iš priežasčių nurodoma ydinga praktika, kai savivaldybės atsiskaito už vykdytas veiklas (ar jų skaičių ir kitus kiekybinius rodiklius), o ne rezultatus (kokybinius pokyčius) (Valstybės kontrolė, 2019).

Toliau pagrindiniai vertinimų demografijos srityje rezultatai pateikiami grupuojant juos į 3 prioritetines sritis, atliepančias šiuo metu pagrindinį demografijos srities skirtą strateginį dokumentą – DMI strategiją bei politikos instrumentus – NPP, plėtros programas ir jų komponentes: 1) valstybės poreikius atitinkančios migracijos srautų valdymas, 2) šeimai palankios aplinkos kūrimas ir 3) vyresnio amžiaus žmonių gerovė ir integracija.

1. Valstybės poreikius atitinkančios migracijos srautų valdymas

Lietuvos pažangos strategijoje „Lietuva 2030“, kuria remiasi DMI, įvardijami abstraktūs migracijos valdymo tikslai: „telkti pasaulyje išsibarsčiusią Lietuvos tautą“, „stiprinti pasaulio lietuvių ryšius su Lietuva“, „kryptingai formuoti ir įgyvendinti viešąją politiką imigracijos srityje“, tačiau strategiją įgyvendinančioje 2014–2020 m. NPP tiesiogiai migracijai skirtų tikslų ir priemonių nėra (jos atsirado tik atnaujintame 2021–2030 m. NPP²).

¹ To meto aktualiuose bendruosiuose ir sektoriniuose strateginiuose dokumentuose: valstybės pažangos strategijoje „Lietuva 2030“, ją įgyvendinančioje 2014–2020 m. NPP, 2017 m. patvirtiname XVII Vyriausybės programos įgyvendinimo plane, Nacionalinėje saugumo strategijoje bei 2018 m. patvirtintoje DMI strategijoje.

² Numatoma „skatinti grįžti emigravusius lietuvius <...> užtikrinti sklandų emigracijos srautų valdymą; sudaryti sąlygas grįžtantiems lietuviams ir atvykstantiems užsieniečiams sklandžiai integruotis į visuomenės gyvenimą“ (p. 26).

Pasak ESTEP (2019) vertinimo, iki Demografijos ir migracijos strategijos patvirtinimo migracijos politikos intervencijos buvo orientuotos į diasporos politiką ir ryšių su užsienyje gyvenančiais lietuviais palaikymą. **DMI strategijoje suformuotas tikslas** – užtikrinti valstybės poreikius atitinkantį migracijos srautų valdymą – **formaliai apima visus migracijos aspektus**: (1) grįžtamosios migracijos skatinimą, (2) imigracijos srautų valdymą, (3) diasporos politiką ir (4) veiksmų, mažinančių emigraciją, sprendimą. Strategijos intervencijų rinkinys (apimantis minėtas 4 veiklos kryptis) daugiausia remiasi į migracijos srautų valdymo, aptarnavimo ir integracijos priemones (Ibid.). Integruojant jau vykdytas diasporos ir grįžtamosios migracijos priemones, strategijoje numatytos tokios naujovės kaip išsamus grįžtančių ir atvykstančių asmenų informavimas ir konsultavimas vieno langelio principu ir pan. Siekiant pritraukti darbuotojus, supaprastinamos migracijos iš trečiųjų šalių procedūros. Galima teigti, kad stengiamasi atliepti EBPO (2018) rekomendacijas dėl migracijos – mažinti imigracijos politikos apribojimus ir stiprinti ryšius su emigravusiais. Emigracijai mažinti numatytos pilietiškumo stiprinimo, dalyvavimo valdyme, didinančios psichologinės pagalbos prieinamumą ir kitos intervencijos (įskaitant priemones, skirtas jaunų asmenų užimtumo galimybėms didinti). Vis dėlto, nepaisant išliekančio palyginti aukšto (migracijos) proceso intensyvumo bei didžiulio poveikio gyventojų skaičiaus ir amžiaus struktūroms, **emigracijos problemoms šioje strategijoje skiriamas pernelyg menkas dėmesys**.

Kai kurie su gyventojų migracija susiję iššūkiai ir galimos priemonės įvardijamos URM vykdomoje Užsienyje matomos ir įtakingos Lietuvos, VRM vykdomoje Regionų ir EIM Ekonomikos transformacijos ir konkurencingumo plėtros programose. Kadangi kai kurių NPP tikslų ir uždavinių rodiklių formuluotės išlieka labai plačios, siekiamų tikslų praktinis įgyvendinimas ir jo mechanizmai lieka neaiškūs. Pavyzdžiui, URM vykdomoje plėtros programoje siekiama įgyvendinti NPP strateginį tikslą „Stiprinti Lietuvos įtaką pasaulyje ir ryšius su diaspora“ bei uždavinį „Stiprinti atstovavimą Lietuvos interesams tarptautinėje erdvėje ir diasporos politiką“. Vienas iš šio uždavinio rodiklių – užsienio lietuvių, įsitraukusių į Lietuvos gyvenimą ir gerovės joje kūrimą, dalis (procentas). Nepateikiant jokie pagrindimo, nurodomi siektini šių užsienio lietuvių dalies rodikliai 2025 m. (55 %) ir 2030 m. (60 %); teigiama, kad „remiantis neoficialiais diplomatiniais atstovybių duomenimis, užsienyje gyvena apie 30 proc. Lietuvos piliečių“ (LRV, 2022). VRM vykdomoje Regionų plėtros programoje taip pat nėra atlikta išsamesnė migracijos poveikio regioninei raidai analizė bei neatsižvelgta į galimą migracijos procesų įtaką regionų demografiniai raidai ateityje.

Reikia pastebėti, kad nors 2019–2021 m. migracijos prieaugis tapo teigiamas, ši tendencija gali būti ir COVID-19 pandemijos bei su ja susijusių apribojimų emigracijos tikslo šalyse pasekmė. Remiantis Europos Komisijos (2017 m. Europos semestro šalies ataskaita ESTEP (2019) vertinime), pagrindinės emigracijos iš Lietuvos priežastys yra ekonominės (palyginti maži atlyginimai) ir socialinės (didelis skurdo lygis ir pajamų nelygybė). Todėl **su migracija susijusioms problemoms spręsti reikalingos „ne specialios migracijos, o socialinės ir ekonominės politikos priemonės“** (ESTEP, 2019, p. 31), kurios iš esmės atlieptų pagrindinius gyventojus išstumiančius veiksnius. Tarp nepaminėtų ESTEP vertinimo kriterijų liko **profesionalios migracijos procesų stebėsenos ir migracijos procesų mokslinių duomenų trūkumas bei sistemingos stūmos (iš Lietuvos) bei traukos (emigracijos tikslo šalyse) veiksmų analizės poreikis**.

2. Šeimai palankios aplinkos kūrimas

Antrasis pagrindinis veiksnys, lemiantis gyventojų skaičiaus mažėjimą ir senėjančią visuomenę, – neigiama natūrali gyventojų kaita, kuri yra labai susijusi su absoliutaus gimusiųjų skaičiaus mažėjimu. **Strateginiuose dokumentuose įvardijami iš esmės teisingi, atsikartojantys, tačiau labai deklaratyvūs su šeimos ir gimstamumo politika susiję tikslai**. Pavyzdžiui: „stiprinti šeimos institutą, kuriant šeimai palankią aplinką ir puoselėti kartų solidarumą“ („Lietuva 2030“), „kurti šeimai palankią aplinką“ (DMI), „siekti vaiko ir šeimos gerovės“ (2014–2020 m. NPP), „Sukurti tinkamą, skatinančią, palankią šeimai aplinką, <...> skatinti gimstamumą, <...> plėtoti kokybiškas, visoms šeimoms, auginančias vaikus, prieinamas paslaugas“ (2021–2030 m. NPP). Tačiau šiuose strateginio planavimo dokumentuose trūksta aiškesnių ir išsamesnių (ypač kokybinių) uždavinių ir (ar) tikslo rodiklių. Pavyzdžiui, Šeimos politikos stiprinimo plėtros programoje NPP 2.5 uždavinio „Gerinti aplinką šeimai, siekiant didinti gimstamumą ir gyvenimo kokybę bei sudaryti sąlygas derinti darbo ir šeiminius įsipareigojimus“ (LR Vyriausybė, 2021) įgyvendinimui numatyti tik trys labai bendro pobūdžio kiekybiniai vertinimo rodikliai: a) namų ūkių su vaikais skurdo rizikos lygis (proc.); b) suminis gimstamumo rodiklis (vaikų skaičius, tenkantis vienai moteriai) ir c) moterų ir vyrų darbo užmokesčio atotrūkis. Reikia pastebėti, kad šiuo atveju taikomas suminis gimstamumo rodiklis labai priklauso nuo gimstamumo kalendoriaus (gimimų atidėjimo) ir konteksto

(socioekonominių ir kt. sąlygų) veiksmų. Nėra iki galo aišku, kaip bus vertinamas šioje plėtros programoje numatytų viešosios politikos veiksmų įgyvendinamas (rezultatai) savivaldybių lygmeniu. Taip pat galima pastebėti, kad su šeimos politika susiję uždaviniai ir priemonės yra išbarstytos keliose plėtros programose, todėl kyla jų sąveikos ir koordinavimo iššūkių. Neaišku ir kaip numatoma atliepti XVIII Vyriausybės programoje ir jos nuostatų įgyvendinimo plane tarp prioritetinių projektų numatytos darbo ir šeimos įsipareigojimų derinimo ir lygių galimybių sudarymo šeimos politikai gerinti svarbią iniciatyvą – ankstyvojo ugdymo įstaigų tinklo vaikams nuo vieno iki trejų metų plėtrą.

Galima išskirti tris šeimos politikos priemonių tipus: 1) tiesioginis ir netiesioginis finansinis skatinimas (išmokos, mokesčiai, subsidijos); 2) darbo ir šeimos (vaikų auginimo) derinimas (vaiko priežiūros atostogos, ikimokyklinio ugdymo tinklas, lankstus užimtumas); 3) įvairios socialinės struktūros (bazinis paslaugų šeimoms paketas). Ilgą laiką šeimos politika Lietuvoje daugiausia buvo orientuojama į pirmąjį tipą (ESTEP, 2019; išsamesnė analizė pateikiama CIVITTA, 2018). 2018 m. patvirtintoje DMI strategijoje labiau akcentuojamas antrasis priemonių tipas – ypač vaikų auginimo ir darbo derinimas, paslaugų plėtra (ikimokyklinis ugdymas) bei lyčių lygybės skatinimas viešojo gyvenimo srityse ir šeimoje. Numatomos ir finansinės priemonės (tiesioginės ir netiesioginės), ir universaliai taikomos paslaugos (didinama vaiko pinigų išmoka, išplečiamas paramos būstui taikymas, stiprinamos viešosios paslaugos) (ESTEP, 2019).

Darbo ir šeimos įsipareigojimų derinimui skirtos intervencijos apima ilgą vaikų priežiūros atostogų laikotarpį ir vaikų priežiūros paslaugas. Iki 2016 m. Lietuva labai atsiliko nuo ES šalių vidurkio pagal vaikų iki 3 m. priežiūros paslaugų aprėptį. Tačiau 2016–2019 m. pastebima aprėpties didėjimo tendencija, pvz., vaikų iki 3 m. amžiaus grupėje formalios priežiūros paslaugas 2019 m. gavo 27 % vaikų, lyginant su 2016 m. – 15.2 % vaikų (ES vidurkis 2019 m. – 35 %, 2016 m. – 34 %) (Eurostat, 2022). Viena iš Demografijos ir migracijos strategijos veiksmų plano priemonių siekiama būtent „paskatinti naujos rūšies vaiko priežiūros ir ugdymo paslaugų atsiradimą – lanksčių mažų lopšelių steigimąsi, lengvinant jų reguliavimo ir įėjimo į rinką sąlygas bei suderinant kompensavimo mechanizmus“, tačiau iš 2019, 2020 ir 2021 m. įgyvendinimo ataskaitų matyti, kad buvo atliktos tik analitinės ir revizijos veiklos, bet nepereita prie adekvataus kompensacinio mechanizmo sukūrimo. Iki šiol **nėra atlikta tyrimų ir ekspertinių vertinimų, kaip darbo ir vaikų auginimo priemonės veikia praktikoje, ypač privačiame versle.**

Demografijos ir migracijos strategijos tikslas „kurti šeimai palankią aplinką“ – pasiekti kartų kaitą užtikrinanti gimstamumo lygį (suminis gimstamumo rodiklis lygus 2,1 vaiko, tenkančio vienai reproduktyvaus amžiaus moteriai). Tokia formuluotė atspindi **esamų politikos priemonių ir pačių tikslų neadekvatumą bei tarptautine patirtimi ir mokslo žiniomis grįsto vertinimo trūkumą.** Tiek DMI strategijoje, tiek ir kituose strateginiuose dokumentuose nėra vertinamos šeimos politikos galimybės ir ribotumai. Pronatalistiniam DMI strategijos siekiui prieštarauja ir kiti faktai:

- Lietuvoje parama šeimai 2007–2016 m. buvo orientuota į finansines paskatas, o ne į paslaugas (CIVITTA, 2018, p. 11).
- Vaikų priežiūros paslaugų aprėptis ir kokybė atsilieka nuo Prancūzijos ir kitų aukšto gimstamumo ES šalių.
- Moksliniai tyrimai rodo, kad Lietuvos šeimose išlieka didelis lyčių vaidmenų disbalansas (atliekant namų ruošos ir vaikų priežiūros darbus) bei aštri darbo ir vaikų auginimo derinimo problema tarp moterų.
- Daugelyje strateginių dokumentų atsikartojantis deklaratyvus tikslas dėl šeimai palankios aplinkos kūrimo nėra paremtas adekvačiais veiksmų įgyvendinimo planais bei finansinėmis investicijomis.
- Nėra sukurta procesų ir viešosios politikos efektyvumo stebėsena.

Tarptautiniai moksliniai tyrimai rodo, kad gimstamumo lygiui įtaką daro sudėtingi ir susipynę makro- ir mikrolygmens veiksniai bei jų sąveikos (įskaitant vertybinius pokyčius) (Sobotka ir kt., 2019). Todėl svarbu pastebėti, kad **teigiami gimstamumo pokyčiai galimi tik įgyvendinus visą priemonių kompleksą** (kuris apimtų skirtingas viešosios politikos sritis – gyvenamosios aplinkos, susiekimo, būsto, švietimo, kultūros, sveikatos apsaugos ir kt.) ir vyraujant palankiam politiniam ir socioekonominiam pokyčių kontekstui. Šiuo atveju itin didelę reikšmę įgauna tarpinstitucinis bendradarbiavimas ir horizontalusis koordinavimas. Demografijos srityje tarpinstituciniam bendradarbiavimui pagerinti 2018 m. buvo patvirtintas „Demografijos, migracijos ir integracijos politikos 2018–2030 metų strategijos įgyvendinimo 2019–2021 metų tarpinstitucinis veiklos planas“;

atsakinga (koordinuojanti) institucija – SADM (LRV, 2018). Tokiu būdu, kaip ir teigiama ankstesniuose tarpinstitucinio bendradarbiavimo vertinimuose (Jurkonienė ir Karčiauskienė, 2016), LRV kanceliarija ir šiuo atveju nepriėmė didesnio koordinuojamojo vaidmens.

Galiausiai, kaip Lietuvos šeimos politikos problematikos ir sprendinių sintezę pateikiame „Lietuva 2050“ diskusijų dalyvių įžvalgas (žr. lentelėje).

2 lentelė. „Lietuva 2050“ diskusijų dalyvių įžvalgos apie Lietuvos šeimos politiką

Diskutuojant apie Lietuvos šeimos politiką, kritikuotas menkas besikeičiančių valdžių pasiektas progresas sprendžiant praktines šeimos politikos problemas. Teigta, kad visos valdžios rodo daug susirūpinimo dėl šeimos, tačiau jis dažnai apsiriboja šeimos apibrėžimo svarstymais, tikintis, kad „tada mes būsimė vertybiškai orientuoti ir visos problemos stebuklingai išsispręs“. Tarp problemų, kurioms reikalingi sprendimai, minėtos dirbtinio apvaisinimo, darželių ir lopšelių stygiaus problemos, įvardytas dar lankstesnių darbo sąlygų ir principingesnės lyčių lygybę skatinančios politikos poreikis. Pasak ekspertų, pagimdžiusios moterys, ypač turinčios aukštąjį išsilavinimą, susiduria su vaikų auginimo ir darbo ar karjeros suderinimo iššūkiais. Atkreiptas dėmesys, kad prie sudėtingos moterų situacijos prisideda ne tik lankstesnių paslaugų trūkumas, bet ir visuomenės spaudimas. Klausta, ar Lietuvoje būtų realu 4 mėnesių vaiką pradėti palikti darželyje, ar tokia mama nesulauktų pasmerkimo. Šiuo atžvilgiu reikalinga trumpinti vaikų priežiūros atostogas – ilgesnis nebuvimas darbo rinkoje atsiliepia moterų galimybėms joje, o stipri kultūrinė norma, kad moteris turi „iki trejų metų sėdėti su vaiku namie“, dar labiau apsunkina moterų apsisprendimą į darbą ir aktyvų gyvenimą grįžti anksčiau. Padėtį reikšmingai sunkina ir tai, kad lyčių vaidmenų balansas šeimose beveik nesikeičia jau nuo 2000-ųjų. Šeimose pareigų pasiskirstymą dažnai nulemia darbo užmokesčio atotrūkis – kas mažiau uždirba, tas daugiau užsiima buitimi ir vaikų auginimu. Ilgai iš darbo rinkos iškrentančios moterys natūraliai ima uždirbti mažiau ir taip sukuriama tam tikras užburtas lyčių nelygybės ratas. Slinktis link supratimo, kad šeimą ir darbą turi būti galima kuo lanksčiau derinti, atsiranda, bet trūksta veikiančių priemonių bei atviresnių kultūrinių normų. Gimstamumo rodiklių persilaužimas tikėtinas tik po vertybinio pokyčio visuomenės požiūryje į šeimą, santykius, vyro ir moters lygybę ir vaidmenis, su sąlyga – jeigu įvyks pozityvūs pokyčiai visame gimstamumo veiksmų komplekse bei nusistovėjus palankiam socioekonominiam kontekstui. Politinių intervencijų kokybę ir – atitinkamai – rezultatus gerinti galėtų padėti ir sistemingesnė demografinių tyrimų sistema, kuri taip pat apimtų demografinių tikslų ir intervencijų stebėseną.

Šaltinis: parengta STRATA.

3. Vyresnio amžiaus žmonių gerovė ir integracija

Vertinant gyventojų senėjimo problemas ir jų sprendimo būdus, viešosios politikos programos koncentruojasi į senyvo amžiaus žmonių socioekonominės gerovės, sveikatos ir socialinių paslaugų poreikio klausimus. Valstybės pažangos strategijoje sumanios visuomenės srityje numatyta „puoselėti kartų solidarumą“, 2014–2020 m. NPP numatoma įgyvendinti vyresnio amžiaus žmonių sveikatos gerinimo bei užimtumo didinimo iniciatyvas, DMI strategijoje keliamas tikslas – „Suteikti galimybių vyresnio amžiaus asmenims integruotis į visuomenę“, XVIII Vyriausybės programos ir jos nuostatų įgyvendinimo plane taip pat kalbama apie vyresnio amžiaus žmonių integraciją į darbo rinką ir visuomenės gyvenimą³, Sveiko senėjimo užtikrinimo Lietuvoje 2014–2023 m. veiksmų plane numatoma gerinti vyresnio amžiaus žmonių sveikatą, tačiau neatsižvelgiama į ilgalaikių gyventojų sveikatos problemų pasekmes ir ribotą sveikatos priežiūros sistemos potencialą.

Atitinkamai, ESTEP vertinimu, vyresnio amžiaus žmonių gerovės palaikymui ir integracijai skirtos priemonės apima „pajamų palaikymo, sveikatos ir socialinių paslaugų teikimo bei iniciatyvų, paskatų, skirtų didinti vyresnio amžiaus žmonių dalyvavimą darbo rinkoje ir visuomeniniame gyvenime, finansavimą“ (ESTEP, 2019, p. 25). Nepaisant išsikeltų tikslų ir jiems skirtų priemonių, sparčiai auganti senyvo amžiaus žmonių grupė Lietuvoje susiduria su aštriomis ekonominėmis ir socialinėmis problemomis – didžiuliais skurdo rodikliais, prasta sveikata ir negalia bei socialinių paslaugų prieinamumo ir kokybės iššūkiais (VK, 2015). Tarptautinių organizacijų ataskaitose siekiant spręsti vyresnio amžiaus žmonių skurdo problemą, jų apsaugą rekomenduojama vykdyti pensijų reformą užtikrinant jų adekvatumą ir sistemos finansinį tvarumą (UNECE, 2022; OECD, 2018; ESTEP, 2019). Taip pat iš DMI strategijos šiam tikslui priskirtų rodiklių matyti, kad prasčiausiai sekasi pasiekti užsibrėžtą

³ Viena iš strateginių iniciatyvų, susieta su sidabrine ekonomika, apima bandomojo priemonių, „galinčių padėti motyvuoti ir suteikti palankias galimybes vyresnio amžiaus žmonėms integruotis į socialinį, politinį, kultūrinį gyvenimą ir dalyvauti darbinėje veikloje“, modelio parengimą ir pritaikymą pasirinktose savivaldybėse.

25–64 metų gyventojų mokymosi visą gyvenimą lygi, vyresnio amžiaus žmonių užimtumo 55–64 metų amžiaus grupėje įvertį bei įsteigti planuotą savarankiško gyvenimo namų ir dienos centrų senjorams skaičių.

Su gyventojų senėjimu susiję iššūkiai ir viešosios politikos atsakas apibūdinami keliose skirtingų ministerijų vykdomose plėtros programose. Pavyzdžiui, skirtingus su senėjimu susijusius 2021–2030 metų NPP 2 strateginio tikslo „Didinti gyventojų socialinę gerovę ir įtrauktį, stiprinti sveikatą ir gerinti Lietuvos demografinę padėtį“ aspektus galima rasti visose penkiose SADM vykdomose plėtros programose. Atliepdama NPP 2.6 pažangos uždavinį „Plėtoti neįgaliesiems tinkamą aplinką visose gyvenimo srityse“, SADM vykdo Neįgaliesiems tinkamos aplinkos visose gyvenimo srityse plėtros programą, kurioje labiausiai akcentuojama tinkamos infrastruktūros bei paslaugų prieinamumo gerinimas. Galima pastebėti, kad nors negalia labiausiai paplitusi senyvame amžiuje, šioje programoje senėjimo aspektas ir senyvo amžiaus specifiniai paslaugų (pvz., globos) poreikiai paminėti tik fragmentiškai. Ši ministerija taip pat vykdo „Socialinės sutelkties“ plėtros programą, kurioje susitelkiama į NPP 2.2 uždavinį „Didinti neįgaliųjų ir jų šeimų, senyvo amžiaus žmonių bei kitų pažeidžiamų ir socialinėje atskirtyje esančių grupių gerovę“ bei 2.7 uždavinį „Stiprinti socialinio aktyvumo ir socialinės atsakomybės nuostatas visuomenėje bei bendruomeniškumą“. Šioje programoje išryškėja su senėjimu susiję iššūkiai (įskaitant ir negalią) ir viešosios politikos atsako kryptys bei priemonės – pvz., senyvo amžiaus žmonių socialinio aktyvumo skatinimas bei neįgaliųjų ir jų šeimų, senyvo amžiaus žmonių bei kitų pažeidžiamų ir socialinėje atskirtyje esančių grupių gerovės didinimas. Šioje programoje taip pat nėra atskirai išryškintos su gyventojų senėjimu susijusios problemos ir jų sprendimo būdai. Šios ir Neįgaliesiems tinkamos aplinkos visose gyvenimo srityse plėtros programų turinio analizė rodo, kad jos bent iš dalies sutampa. SAM vykdomų Sveikatos išsaugojimo ir stiprinimo ir Sveikatos priežiūros kokybės ir efektyvumo didinimo plėtros programų pažangos priemonių rinkiniuose taip pat neišskiriama senyvo amžiaus gyventojų sveikatos veiksmų ir paslaugų specifika. Vyresnio amžiaus darbuotojų (tarp jų ir neįgaliųjų) įtraukimo į darbo rinką skatinimo priemonės paminėtos SADM vykdomoje Įtraukios darbo rinkos plėtros programoje, tačiau tokių priemonių nėra (išskyrus sąsajas su NPP mokymosi visą gyvenimą sistemos diegimo tikslais) EIM vykdomoje Ekonomikos transformacijos ir konkurencingumo plėtros programoje. Kita vertus, daugelis vyresnio amžiaus žmonių įtraukties į darbą ir visuomenės gyvenimą priemonių (remti vyresnių nei 54 m. amžiaus žmonių integraciją į darbo rinką; sukurti paskatas darbdaviams įdarbinti vyresnius nei 54 m. amžiaus žmones; skatinti vyresnio amžiaus asmenų verslumą) yra numatytos DMI strategijos įgyvendinimo tarpinstituciniame veiklos plane. VRM Regionų plėtros programoje gyventojų senėjimas įvardijamas kaip viena iš regioninius skirtumus formuojančių struktūrinių problemų. Tačiau regioninių pažangos priemonių sąrašė iš esmės akcentuojami tik pažeidžiamų visuomenės grupių (neiškiriant vyresnių gyventojų) gerovės teritorinių skirtumų mažinimas bei sveikatos ir ilgalaikės priežiūros paslaugų prieinamumas regionuose. Galima teigti, kad viešosios politikos atsakas į gyventojų senėjimo iššūkius ministerijų vykdomose plėtros programose išlieka gana fragmentuotas, o senėjimo iššūkių valdymo tarpinstitucinė koordinacija vykdoma remiantis DMI strategijos įgyvendinimo tarpinstituciniu veiklos planu.

3. Kitų šalių demografijos politikos gerųjų praktikų pavyzdžiai

Šiame skyriuje trumpai apžvelgiame pagrindines prielaidas, leidžiančias sėkmingai atliepti demografinius iššūkius, įskaitant užsienio valstybėse taikomas gerąsias praktikas, pagrindinį dėmesį skiriant šeimos politikai.

3.1. Šeimos politika

Šeimos politikos vaidmuo ir tikslai

Pripažįstama, kad nėra universalios šeimos politikos koncepcijos, nors pastaruoju metu, gausėjant tarptautinių rekomendacijų bei direktyvų dėl šalyse taikomų kai kurių šeimos politikos priemonių, vyksta šeimos politikos sampratos konvergencija. Nepaisant šių procesų, šeimos politika ir jos dedamosios pasižymi specifika, atitinkančia šalies demografinės raidos, šeimos, gimstamumo kaitos trajektorijas ir socialinę, ekonominę, kultūrinę, politinę aplinką. Todėl, siekiant išskirti kitų šalių praktikas kaip gerąsias ir reflektuoti dėl jų pritaikomumo Lietuvoje, būtina kritiškai įvertinti kitų šalių patirtį ir šeimos politikos tipo elementus (funkcijas, tikslus, veiksmus, priemones), jų sąryšį, kaitą, pasiekiamą efektą ir kontekstinę aplinką. Konkrečiau, būtina suprasti:

- ar šeimos politika suprantama kaip socialinės politikos subkategorija, kai socialines priemones vyriausybė įgyvendina siekdama vaikų ir šeimos gerovės (t. y. šeimos politika atlieka socialinę funkciją);
- ar šeimos politikai priskiriamas demografinės / gyventojų politikos vaidmuo: valstybės veiksmai nukreipti siekiant demografinės raidos tvarumo ir vienas iš tikslų – pronatalistinis (šeimos politika atlieka demografinę funkciją);
- ar šeimos politika atlieka gerovės valstybės modelių tyrėjų priskiriamą svarbų vaidmenį sprendžiant klasių, lyčių ir kitus socialinius, ekonominius santykius, t. y. sprendžiant visuomenės diferenciacijos problemas, mažinant šeimų priklausomybę nuo rinkos galių?

Apibendrinant, šeimos politika gali būti: a) siaura – t. y. tikslingai nukreipta remti tik šeimas, turinčias išlaikomų vaikų, užtikrinti šeimų / vaikų gerovę ar (ir) siekti pronatalistinių tikslų; b) turėti platesnius tikslus: apimti priemones, patenkančias į kitas giminingas (vaikų saugumo, jaunimo, gyventojų senėjimo) ar kontekstines (lyčių lygybės, išsilavinimo, užimtumo, sveikatos apsaugos, būsto ir pan.) politikas. Į šeimos politikos sferą gali būti įtraukiami ir gerokai tolimesnių politikos sričių elementai, kurie tiesiogiai ar netiesiogiai daro įtaką šeimų gerovei, ir ne vien tik vaikų turinčių šeimų, pvz.: aplinkosaugos, vartojimo, transporto politikos elementai. Taip pat pažymėtina, kad kai kuriose šalyse per šeimos politiką išreiškiamas palankumas tam tikrai šeimos organizacijos formai, neretai įnešantis diskriminacinių elementų.

Šeimos politikos tikslai konkretizuoja priemones ir veiksmus. Europos Sąjungos, kaip vienos svarbiausių supranacionalinės šeimos politikos veikėjų, įvairiose šios srities iniciatyvose ir dokumentuose, žymiausių šeimos politikos tyrėjų (Gauthier 2004, 2018; Thevenon 2011, 2016; Lohman 2009, 2018 ir kt.) analitiniuose darbuose išskiriami šie **pagrindiniai, tarpusavyje susipinantys šeimos politikos tikslai**:

1. **vaikų gerovė** (skurdo mažinimas ir pajamų palaikymas, tiesioginis vaiko ekonominių išlaidų kompensavimas);

2. **lyčių lygybė, darbo ir šeimos gyvenimo derinimas**, parama ankstyvos vaikystės raidoje, tėvų ir formalių vaiko priežiūros paslaugų suderinamumas;
3. **užimtumas** (šeimai draugiška darbo aplinka, vaiko priežiūros atostogos, lanksčios užimtumo formos, užimtumo skatinimas);
4. **gimstamumo didinimas** (aiškiai neišsakomas).

Šeimos politikos priemonės

Pastaruoju metu tarptautiniu lygmeniu **prioritetiniu šeimos politikos tikslu pripažįstamas tikslas sudaryti sąlygas derinti darbą ir šeimą (kaip apžvelgta 2 skyriuje, tokia orientacija deklaruojama ir Lietuvoje)**. Šio tikslo siekiama taikant tris pagrindinius priemonių / veiksmų subpaketus (jų detalizacija kiekvienoje konkrečioje šalyje pasižymi įvairove, priklausomai nuo įvairių demografinių ir kontekstinių veiksnių):

- **vaiko priežiūros atostogos: motinystės, motinystės / tėvystės, tėvo** atostogos vaiko priežiūrai šeimoje;
- **vaiko priežiūros / ugdymo paslaugos** – lopšeliai / darželiai, užklausinės / popamokinės priemonės. Pasibaigus vaiko priežiūros atostogoms iškart plačiai prieinamos ir kokybiškos vaikų priežiūros paslaugos, kurių darbo laikas suderintas su tėvų darbo valandomis, yra laikoma nepamainoma politikos priemone ir siekiant aukštesnio gimstamumo (Sobotka et al., 2019). Tokią visapusišką vaikų priežiūrą siūlo ir didelę su šeima susijusių išlaidų dalį jai skiria Šiaurės šalys, Belgija ir Prancūzija (Ibid., Šiaurės šalių ir Prancūzijos šeimos politikos modeliai ir elementai plačiau bus aptariami toliau);
- **lanksčios užimtumo formos** – dalis darbo dienos, nuotolinis darbas, palankūs darbo grafikai.

Šių priemonių (darbo / šeimos derinimo) įgyvendinimas nebūtinai garantuoja efektą (tarp jų – pronatalistinį) – ar pasiekiamas norimas efektas, priklauso nuo įvairių faktorių (žr. 3 lentelę).

3 lentelė. Sąlygos / veiksniai, nuo kurių priklauso darbo ir šeimos derinimo priemonių efektyvumas

- specifinių priemonių detalės;
- pasirinktos krypties, priemonės įgyvendinimo nuoseklumas ir adaptyvumas kintančioje aplinkoje;
- priemonių tarpusavio derėjimas – substitucija ir papildomumas – kaip / kada jos viena kitą papildo / pakeičia / dera (pvz., vaiko priežiūros atostogos / vaikų priežiūra ir ugdymas / lanksčios užimtumo formos);
- šalies bendras ekonominis, socialinis, kultūrinis, politikos kontekstas (ekonominis, socialinis, geopolitinis stabilumas / saugumas; BVP dinamika, persiskirstymas; vyraujantys patriarchaliniai / egalitariniai lyčių vaidmenys);
- verslo draugiškumas šeimai;
- vaiko išlaikymo kainos;
- kiti žemo gimstamumo veiksniai.

Šeimos politikos finansavimas ir jo struktūra

Reikia pastebėti, kad vien šeimos politikos tikslų ir priemonių deklaravimas negarantuoja siekiamų rezultatų – pvz., stabilaus, lygaus ar bent artimo kartų kaitos lygiui gimstamumo. Siekiant viešosios politikos efektyvumo, būtina užtikrinti pakankamai dosnų šeimos politikos finansavimo lygį bei tinkamą lėšų paskirstymą pagal šeimos politikos dedamąsias. Remiantis EBPO 2017 m. duomenimis, būtent dosnumu (matuojant, kokia BVP dalis skiriama viešosioms socialinėms išlaidoms paramai šeimai) išsiskyrė Prancūzijos ir Šiaurės Europos šalys (3,4–3,6 %) (OECD, 2022a), o mažesnę BVP dalį (2–3 %) skyrė kai kurios Vidurio ir Rytų Europos (Lietuva – 2,1 %) ir ypač kai kurios Pietų Europos šalys (<2 %) (Ibid.). Tačiau vien mechaninis lėšų skyrimas nėra efektyvus. Pavyzdžiui, Lenkijoje 2017 m. bendra BVP dalis, skiriama paramai šeimai, siekė 2,99 %. Iš jų išmokoms skirta net 67 %, o paslaugoms – 20 %, įvairioms mokestinėms lengvatoms ir kitoms priemonėms – 13 %. Panaši BVP dalis ir struktūra dominuojant išmokoms yra ir Vengrijoje bei Italijoje. Kitoms Pietų Europos šalims (Ispanijai, Portugalijai, Graikijai) buvo būdingas tiek bendras mažas šeimos paramos finansavimas (<2 %), tiek paramos orientacija į išmokas. Pažymėtina, kad visose šiose šalyse fiksuojami vieni mažiausių Europoje gimstamumo rodikliai (OECD, 2022a; Eurostat, 2022). Prancūzijoje ir Šiaurės šalyse, kuriose ilgą laiką išliko aukštesni gimstamumo rodikliai, išlaidos paramai šeimai išliko dosnios ilgesnio periodo perspektyvoje bei buvo labiau subalansuotos, didžiausią dalį skiriant paslaugų finansavimui (nuo 41 % Prancūzijoje iki 59–65 % Norvegijoje,

Danijoje ir Švedijoje) (OECD, 2022a; Eurostat, 2022). Šiose šalyse BVP dalis skiriama paramai šeimai per paslaugas siekė net 1,5–2,2 % nuo BVP. Remiantis 2017 m. Lietuvos duomenimis, šiam tikslui buvo skiriama tik apie 0,9 % nuo BVP (kiek ir išmokoms). Apibendrinant, gerųjų patirčių analizė rodo, kad optimalus paramos šeimai finansavimo lygis turėtų siekti ne mažiau kaip 3 % nuo BVP, užtikrinant subalansuotą paslaugų (1,5–2,2 % nuo BVP), išmokų (1,2–1,4 % nuo BVP) ir kitų priemonių finansavimo apimčių struktūros pasiskirstymą.

Prancūzijos ir Šiaurės šalių pavyzdžiai

Taikant įvairius vertinimo kriterijus, daugelyje tarptautinių šeimos politikos vertinimo tyrimų (Thevenon 2011, 2016 ir kt.) pripažįstama, kad Prancūzijos šeimos politikos plėtros variantas yra sėkmingiausias, kadangi, kuriant šeimai draugišką kultūrą, sugebėta išsaugoti iš esmės nekintančius prokreacinius ketinimus, net ir vykstant gilioms šeimos gyvenimo ir šeimos formavimo transformacijoms. Šalyje pasiektas aukštas moterų užimtumas ir aukštas gimstamumas. Kita vertus, vertinant įvairių šalių šeimos politikos modelius remiantis gerovės valstybių schema (Esping-Andersen 1990, 1999 ir kt.), pripažįstama, kad Šiaurės Europos šalių (Švedijos, Norvegijos, Danijos ir kt.) šeimos politikos modelis ir kontekstas taip pat gali būti įvardinamas kaip gerosios praktikos pavyzdys. Susisteminti šių dviejų tipų ypatumai ir elementai pateikiami 4 lentelėje.

4 lentelė. Prancūzijos ir Šiaurės Europos šalių šeimos politikos tipų ypatumai

| Prancūzijos šeimos politikos tipo ypatumai | Šiaurės Europos šalių šeimos politikos tipo ypatumai |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> Vykdoma ilgalaikė šeimos politika, ją progresyviai adaptuojant prie kintančios aplinkos: reaguojama į naujas moterų įsijungimo į darbo rinką sąlygas ir jų nuostatas dirbti, siekiant susikurti individualių pajamų saugumą, lūkesčius dėl viešosios politikos. Prancūzijos šeimos politika turi ilgiausią šeimos politikos plėtros istoriją, yra dosni ir praktikuoja diversifikuotą paramą. Parama priklauso nuo vaikų skaičiaus, vyrauja darbo ir šeimos derinimo priemonės, gerai išplėtotos ikimokyklinio amžiaus vaikų (net 0–2 metų) ir jaunesniojo mokyklinio amžiaus vaikų priežiūros ir ugdymo paslaugos. | <ul style="list-style-type: none"> Remiamasi universalumo ir lygybės principais bei palankiu socioekonominiu kontekstu siekiant užtikrinti socialinę gerovę visoms gyventojų grupėms: išvystyta socialinė parama, aukštas vyrų ir moterų užimtumas, maži socialinės atskirties ir skurdo rodikliai. Valstybė perima daugelį tradicinei šeimai būdingų funkcijų. Teikiama parama orientuota į individo, ypač moterų, nepriklausomybės / savarankiškumo užtikrinimą. Orientuojamasi į egalitarinius lyčių vaidmenis – žemi lyčių nelygybės rodikliai. Siekama sudaryti palankias sąlygas dalyvauti darbo rinkoje; moterys skatinamos dalyvauti profesinėje veikloje; vyrai skatinami priimti vaikų priežiūros vaidmenis; sudaromos galimybės abiem tėvams derinti šeimos ir darbo sferas. Gera išplėtotos ir prieinamos valstybinės vaiko priežiūros paslaugos. Abiem tėvams palankios ir prieinamos vaiko priežiūros atostogos. Dosni išmokų šeimoms sistema. |

Šaltinis: Stankūnienė, 2013, 2018.

Reikia pastebėti, kad gerosios praktikos gali būti įgalintos tik veikiant visiems šeimos politikos elementams ir tik palankaus bendro politinio ir socioekonominio konteksto sąlygomis. Fragmentiškai įgyvendinti kai kurie elementai bei nepalankios konteksto sąlygos reikiamo poveikio neduoda.

Lietuvai būtų naudinga taikyti gerąsias praktikas, pradedant nuo tikslios BVP dalies, skiriamos paramai šeimai, įvertinimo, atsižvelgiant į EPBO metodiką (OECD, 2022a). Remiantis šia metodika, bendras paramos šeimai finansavimo lygis turėtų siekti ne mažiau kaip 3 % nuo BVP, užtikrinant stabilų ir subalansuotą paslaugų (1,5–2,2% nuo BVP) ir išmokų (1,2–1,4 % nuo BVP) pasiskirstymą. Paslaugų šeimai plėtros kontekste svarbu plėtoti 0–6 metų ikimokyklinio amžiaus vaikų priežiūros ir ugdymo paslaugų aprėptį, prieinamumą ir įvairovę, atitinkančią šeimų poreikius, sudaryti galimybes alternatyviems ir komplementariems paslaugų pasirinkimams – pavyzdžiui, plėtojant, reguliuojant ir bent iš dalies finansuojant auklių mažamečiams vaikams samdos sistemą bei kuriant naujas kokybiškas trumpalaikės priežiūros (vaiko kambariai viešosiose erdvėse ir darbovietėse) ir vaikų pavėžėjimo paslaugas. Vertinant lanksčių darbo formų priemonių potencialą, būtina atsižvelgti į rizikos veiksnius ir bendrą darbo rinkos situaciją, kartu skatinti draugiškesnę šeimai darbdavių požiūrį. Remiantis kitų šalių patirtimis galima teigti, kad vien finansinių ir paslaugų plėtros priemonių nepakanka – jas turi papildyti visuomenės egalitarinių vertybinių orientacijų ir bendro palankaus socioekonominio konteksto dėmė. Vertybinių pokyčių skatinimui būtinos vaikų ir suaugusiųjų ugdymo programos, kurios formuotų lyčių lygybės / lygiateisiškumo šeimose ir profesinėje srityje svarbos supratimą.

3.2. Migracijos politika

Galima išskirti ir migracijos procesų valdymo gerąsias praktikas. Pavyzdžiui, Airijos patirtis galėtų būti naudinga Lietuvos piliečių grįžtamosios migracijos strategijai. Pirma, Airijos patirtis rodo, kad reikėtų realistiškai vertinti potencialius grįžtamosios migracijos mastus. Antra, didelę grįžtamosios migracijos politikos sprendimų dalį efektyviai įgyvendina nevyriausybiniis sektorius teikdamas paslaugas grįžti nusprendusiems piliečiams. Grįžusių emigrantų integravimo kryptis – specialių (grįžusių) emigrantų reikalų tarnybų kūrimas, orientuojantis į emigracijos nesėkmes patyrusius emigrantus (Crosscare Project, 2019). Tuo tikslu veikia specializuotos įdarbinimo ir kvalifikacijos kėlimo programos, kvalifikacijų pripažinimas bei teikiama pagalba grįžusių emigrantų vaikams – ugdymas, aukštasis mokslas. Dar viena perspektyvi grįžtamosios migracijos skatinimo kryptis – gyvenančių užsienyje specialistų paieškos ir jų grąžinimo misijos, įvertinant, kad aukštos kvalifikacijos specialistai yra grįžtamosios migracijos proceso vedliai.

Kitas tarptautinėje literatūroje pateikiamas gerosios praktikos pavyzdys – Švedijos migracijos ir prieglobsčio politika. Jos išskirtiniai kokybiniai bruožai – ilgalaikiškumas, nuoseklumas ir tvarumas, o pagrindiniai orientyrai – humanizmas, valdoma ir darbo rinkos poreikiais grindžiama imigracija bei siekis panaudoti migraciją socioekonominiam šalies progresui bei tarptautiniam bendradarbiavimui stiprinti (Kanapka, 2022). Migracijos srityje Švedija itin glaudžiai bendradarbiauja su tarptautinėmis bei žmogaus teisių organizacijomis ir turi didžiulį autoritetą sprendžiant pabėgėlių ir kitas su migracijos srutais susijusias problemas tarptautinėje erdvėje. Šalyje veikia atskira už imigracijos procesus ir imigracijos politikos įgyvendinimą atsakinga vyriausybė institucija – Migracijos agentūra, o imigracijos procesų valdymas finansuojamas atskira nacionalinio biudžeto eilute „Migracija“, į kurią patenka migracijos politikos priemonės, įskaitant teisinę pagalbą migrantams bei paramą savivaldybėms (Kanapka, 2022). Nors ir pavaldi vyriausybei, ši agentūra išlieka visiškai nepriklausoma nuo vyriausybės ir parlamento politinės įtakos. Migracijos agentūra įgaliota priimti sprendimus užsieniečių įdarbinimo, šeimų susijungimo, įvaikinimo, pilietybės ir pabėgėlių priėmimo centrų srityse. Naujausi imigracijos įstatymo pakeitimai yra orientuoti į kvalifikuotų imigrantų teisinio statuso stiprinimą – ypač reikalaujant iš darbdavių sudaryti adekvačias ir teisingas darbo sutartis, užtikrinant griežtesnę imigrantų darbo sąlygų kontrolę bei sugriežtinant kovą su žmonių gabenimu ir nelegaliu darbu (Kanapka, 2022).

3.3. Visuomenės senėjimo ir prisitaikymo prie senėjimo iššūkių politika

EBPO (2018a) tarptautinė senėjimo politikos apžvalga akcentuoja, kad, atsakydamos į spartaus gyventojų senėjimo iššūkius, dauguma šalių narių vis dar iš esmės vadovaujasi rekomendacija kelti išėjimo į pensiją amžių

bei kai kuriomis kitomis su pensijų išmokų reguliavimu susijusiomis priemonėmis. Mažai dėmesio skiriama kitoms priemonėms – įdarbinimo barjerų pašalinimui bei įsidarbinimo galimybių vyresniame amžiuje skatinimui ir propagavimui bei mobilumo darbo rinkoje didinimui, taip užkertant kelią ilgalaikiam nedarbui prieš išeinant į pensiją (OECD, 2018). Įsidarbinimo galimybes riboja per menkai išplėtotos tęstinio mokymosi visą gyvenimą paslaugos. Akcentuojama, kad šie barjerai negali būti pašalinti vien vyriausybiniu lygiu – būtinas socialinių partnerių (verslo), visuomenės ir pačių vyresnio amžiaus darbuotojų dalyvavimas ir parama (Ibid.).

Suomija dažnai laikoma pažangia šalimi, kuri praktikoje efektyviai įgyvendina daugelį didesnės vyresnių žmonių įtraukties į darbo rinką bei ilgesnio dalyvavimo joje skatinimo priemonių (OECD, 2018). Pavyzdžiui, remiantis 2005 m. pensijų reforma, darbdavys negali taikyti privalomo išėjimo į pensiją iki 68 metų – gimusiųjų iki 1958 m. grupėje, iki 69 m. – gimusiųjų 1958–1961 m. grupėje ir iki 70 m. – gimusiųjų 1962 m. ir vėlesniais metais grupėje. 2017 m. priimti pensijų įstatymo pakeitimai numato lankstų ir palaipsnių išėjimą į pensiją. Tolesnis darbas po anksčiausio išėjimo į pensiją amžiaus ribos (atsisakant pensijos išmokos) skatinamas ir finansinėmis priemonėmis (didesnė būsima pensija, priklausomai nuo papildomai išdirbtų mėnesių) (Cross ir kt., 2015).

Šalyje jau apie tris dešimtmečius vykdomos aktyvios vyresnio amžiaus žmonių darbo sąlygų gerinimo ir įsidarbinimo skatinimo programos bei kampanijos, skirtos skatinti kartų bendradarbiavimui ir solidarumui. Šiose srityse svarbų vaidmenį atlieka socialiniai partneriai ir verslas (Cross ir kt., 2015). Pavyzdžiui, 2008 m. pradėta Darbinės veiklos gerinimo programa remia Suomijos žmonių vykdomus darbo sąlygų gerinimo projektus, įskaitant ir vyresnio amžiaus žmonių įtraukimą į dalinį užimtumą. Taip pat, socialiniai partneriai ir verslas prisidėjo prie sėkmingai veikiančių gerųjų praktikų identifikavimo ir praktinio taikymo metodologijų privačiame versle ir viešajame sektoriuje kūrimo (Cross ir kt., 2015). Pavyzdžiui, 2013 m. socialinių partnerių strategija „Ilgesnės karjeros link – amžiaus programos gairės darbo vietoje“ (angl. *Towards Longer Careers – A Guide to Preparing an Age Programme for Workplaces*) pateikia rekomendacijas septynioms sritims: i) amžiaus iššūkių valdymo (angl. *age management*), ii) karjeros planavimo, iii) ugdymo ir kvalifikacijos kėlimo, iv) darbo laiko valdymo, v) darbo aplinkos gerinimo, vi) sveikatos stebėsenos, vii) sveiko gyvenimo būdo propagavimo ir geresnio gyvenimo iššūkių valdymo (Cross ir kt., 2015). Nors Suomijoje užtikrinama socialinė parama netekus darbo ar dėl negalios, siekiama, kad ja nebūtų naudojamas kaip ankstyvo išėjimo į pensiją galimybė.

Nors pastaraisiais metais nemažai EBPO narių įvykdė plačias ar dalines pensijų sistemos reformas, siekiant, *inter alia*, skatinti aukštesnį vyresnio amžiaus žmonių užimtumą, kaip gerosios praktikos pavyzdį galima išskirti ir Švediją, kuri pasižymi aukščiausiu vyresnio amžiaus gyventojų dalyvavimo darbo rinkoje rodiklio reikšme visoje Europoje⁴. Švedijos pavyzdys apžvelgiamas „Lietuva 2050“ projekto ekonomikos ataskaitoje (STRATA, 2023).

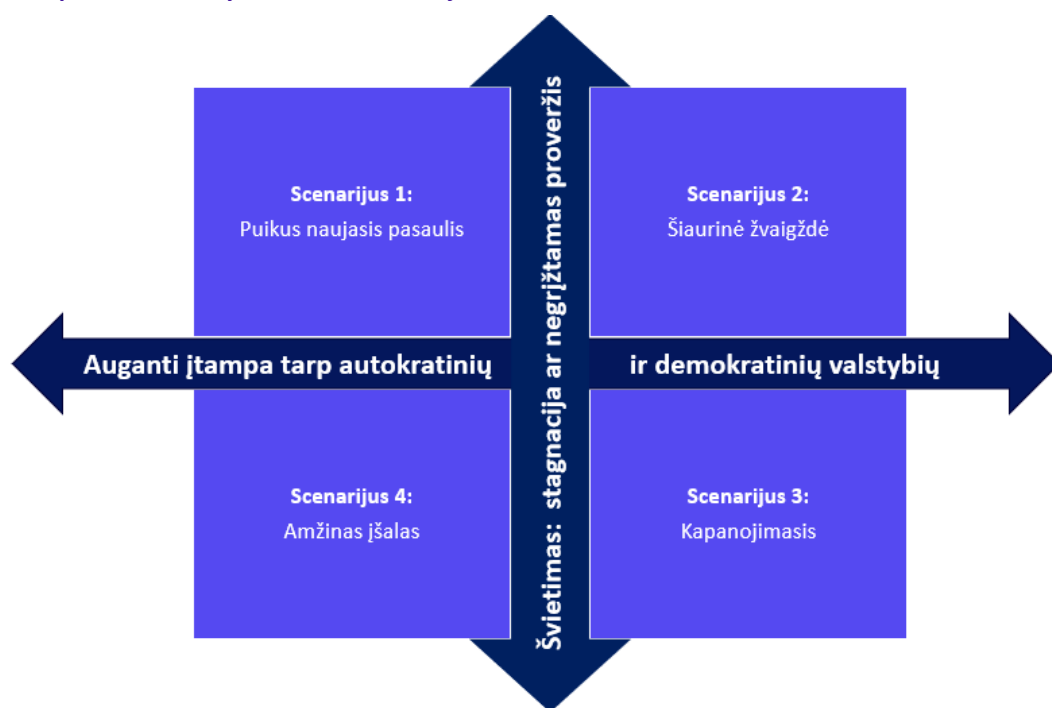
Vykstant spartiems gyventojų senėjimo procesams, dauguma išsivysčiusių šalių artimiausių dešimtmečių perspektyvoje neišvengiamai susidurs ir su gyventojų skaičiaus mažėjimo iššūkiais, ypač „seniausiuose“ periferiniuose regionuose. Todėl pastaraisiais metais vyksta su demografija susijusios viešosios politikos perorientavimas iš kiekybinės į kokybinę dimensiją, akcentuojant tinkamą pasiruošimą gyventojų skaičiaus mažėjimui ir socialinės gerovės tęstinumo galimybes senstančiose ir mažėjančiose visuomenėse ir regionuose. Šiuos tikslus akcentuoja naujos sumanaus mažėjimo (angl. *Shrinking smartly*) strateginės studijos ir rekomendacijos. Pavyzdžiui, EBPO parengta viešosios politikos atsako galimybių studija „Sumaniai mažėjanti Estija: regionų pasirengimas demografiniams pokyčiams“ (angl. *Shrinking Smartly in Estonia. Preparing regions for demographic change*) akcentuoja efektyvesnio regioninio ir erdvinio planavimo poreikį, atsižvelgiant į gyventojų prognozes (OECD, 2022b). Viena iš šios studijos rekomendacijų – mažėjant savivaldybių gyventojų ir dirbančiųjų skaičiui, kokybiškos ugdymo, sveikatos ir socialinės paslaugos gali būti užtikrinamos kelių savivaldybių agreguotų resursų, bendrų paslaugų centrų steigimo ir skaitmeninių / nuotolinių paslaugų diegimo priemonėmis.

⁴ <https://www.who.int/data/maternal-newborn-child-adolescent-ageing/indicator-explorer-new/mca/labour-force-participation-rate-by-older-people>.

4. Alternatyvūs srities vystymosi scenarijai

Svarbus „Lietuva 2050“ pažangos strategijos rengimo etapas buvo scenarijų dirbtuvės, į kurias buvo įtrauktas platus ekspertų ratas. Šių dirbtuvių metu buvo naudotas ateities įžvalgų (angl. *foresight*) metodas: atsižvelgiant į išanalizuotas ateities megatendencijas, kitus svarbius pokyčių veiksnus ir Lietuvai aktualius iššūkius, buvo identifikuoti keturi hipotetiniai ateities scenarijai⁵ (5 pav.). Scenarijų ašimis tapo du veiksniai, atrinkti kaip galimai turėsiantys didžiausią įtaką bei neapibrėžtumą: a) įtampos tarp demokratinų ir autokratinų režimų bei b) švietimo sistemos proveržis arba stagnacija. Apskritai manoma, kad nuo galimybės įgyvendinti proveržį švietime ir dominuosiančios valdysenos formos priklauso ir visos valstybės ateitis. Tačiau demografinė raida priklauso ne tik nuo kintančių kontekstų makrolygmeniu ir viešosios politikos intervencijų – pastarosios didesnę įtaką gyventojų skaičiaus ir struktūrų pokyčiams gali turėti tik ilgalaikiu periodu (trijų–keturių dešimtmečių perspektyvoje). Nepriklausomai nuo visų kitų valstybės raidos dimensijų, didelę įtaką demografiniams pokyčiams ateityje darys struktūrinis veiksnys – per praėjusius dešimtmečius susiformavusios demografinės ateičiai nepalankios gyventojų amžiaus struktūros.

5 pav. Hipotetiniai valstybės ateities scenarijai



Šaltinis: STRATA. (2022). Lietuva 2050: valstybės ateities scenarijai.

Pirmasis scenarijus „Puikus naujasis pasaulis“

Šis scenarijus susiformavo dėl nepalankios Lietuvai tarptautinės aplinkos, kai šalyje pradėta prioritetą teikti saugumui ir stabilumui, o ne demokratijos plėtrai. Lietuvoje veikia autokratinis režimas, jį valdoma profesionalų, kurie siekia proveržio švietimo, mokslo ir technologijų srityse nepaisydami kitų sričių ir demokratijos. Šio scenarijaus pokyčių kontekste įvyko labai silpnas proveržis demografijos srityje, ir tik kai kurių demografinių procesų – tarptautinės migracijos ir mirtingumo srityse.

⁵ Pilni scenarijų aprašymai pateikiami: STRATA, 2022a.

Vykstant stipriam šalies ekonominiam augimui, stabilus išlieka imigracijos srautas iš trečiųjų (daugiausia aukštos kvalifikacijos darbuotojų iš Rytų Europos) šalių. Nors palaikomi glaudūs ryšiai su lietuvių diaspora užsienyje bei išspręstas jų dvigubos pilietybės klausimas, grįžtamosios migracijos srautai – nedideli. Argumentuojant išorinių grėsmių pavojais ir terorizmo prevencija, tarptautinė migracija stipriai reguliuojama, todėl pabėgėlių srautas labai ribojamas, jų integracija į visuomenę vyksta sunkiai ir dėl vyraujančių kultūrinių nuostatų – nepasitikėjimo, netolerancijos įvairovei. Dėl išliekančių išorinių geopolitinių grėsmių nepavyksta minimizuoti emigracijos mastų.

Ekonominio augimo kontekste vykstant mokslo ir technologijų pažangai, sukuriamos prielaidos gydomosios medicinos modernizacijai bei ankstyvai ligų diagnostikai, efektyviai lėtinių ligų kontrolei ir prevencijai. Tai lemia spartų mirtingumo mažėjimą visose amžiaus grupėse, įskaitant vyresnį amžių. Gyvenimo trukmė auga ir dėl nuo mažens skiepijamos prievolės rūpintis sveikata, masiškai vykdomų sveikatos, gyvenimo būdo patikrinimų, masinio sporto skatinimo ir t. t. Kita vertus, dėl vyraujančio nepasitikėjimo vienu kitais gyventojai patiria emocinę įtampą, žmonės perdegia ir tai veda prie gilėjančių psichinės sveikatos problemų.

Valstybė bando kontroliuoti gimstamumo procesą, kelia neadekvačius didesnio gimstamumo tikslus. Vykdoma šeimos politika išlieka išimtinai orientuota į tradicinės šeimos modelį, o kitos formos (pvz., gyvenimas kartu nesusituokus) ir nepilni namų ūkiai (viengungiai ir išsiskyrę) patiria papildomą mokestinę naštą. Paramos šeimai plėtros prioritetai – finansinės priemonės (daugiausia tiesioginės išmokos), kurios gali turėti tik trumpalaikį efektą. Nors deklaratyviai užsimenama ir apie pažangesnius šeimos politikos elementus (darbo ir vaikų auginimo derinimas), tačiau visuomenėje ir šeimose taip ir nesusiformuoja palankios lyčių vaidmenų vertybinės orientacijos (namų ūkio darbų ir vaikų auginimo naštos pasidalijimas). Už paramos šeimai modelio ribų lieka „netradicinės“ šeimos (gyvenantys neregistruotoje santuokoje, nepilnos šeimos).

Remiantis šiuo raidos scenarijumi, Lietuvoje išlieka didelė ar net didėjanti demografinė diferenciacija tarp įvairių gyventojų grupių bei regionų. Ypač didėja atotrūkis tarp išsilavinusio profesionalų elito sostinėje ir didžiuosiuose miestuose ir likusios Lietuvos. Sparčiai mažėjantis gimusiųjų skaičius bei dėl augančios vyresnio amžiaus gyventojų dalies didėjantis absoliutus mirčių skaičius lemia neigiamą natūralųjį prieaugį, kurį šiek tiek atsveria teigiamas tarptautinės migracijos balansas. Iki 2050 m. Lietuvos gyventojų skaičius sumažės šiek tiek lėtesniais tempais, nei buvo prognozuojama pagal Jungtinių Tautų 2022 m. gyventojų prognozės vidutinį scenarijų.

Antrasis scenarijus „Šiaurinė žvaigždė“

Šiame (optimistiniame ir prioritetiniame) scenarijuje Lietuvoje efektyviai veikia atstovaujamosios demokratijos institucijos, vyksta sparti švietimo, mokslo ir technologijų plėtra. Sumažėjusios geopolitinės grėsmės regione bei sėkminga socioekonominė plėtra lemia optimalių sprendimų ir konsensuso paieškas siekiant dermės tarp technologijų ir gamtos, tarp sprendimų priėmėjų ir visuomenės, tarp individualizmo ir bendruomeniškumo. Dėl palankaus geopolitinio, politinio ir socioekonominio konteksto Lietuva tampa patrauklia vieta gyventi – atsiranda pozityvių pokyčių prielaidos visose demografinėse dimensijose bei su demografija susijusioje viešojoje politikoje, kurios horizontalus koordinavimas vykdomas LR Vyriausybės lygmeniu.

Vykdant tikslines imigracijos priemones į Lietuvą atvyksta pakankamai daug trūkstamų kvalifikacijų imigrantų iš Rytų Europos šalių bei kitų pasaulio regionų. Į šalį atvyksta ir nemažai klimato ir karo pabėgėlių, kurie priimami remiantis tarptautiniais įsipareigojimais. Jiems teikiamas adekvatus prieglobstis, veikia gerosiomis praktikomis pagrįstos integracijos programos, suteikiančios ilgalaikio gyvenimo ir darbo perspektyvas Lietuvoje. Dėl imigracijos didėja šalies etninė ir kultūrinė įvairovė, sėkminga imigrantų integracija suteikia galimybių bent iš dalies spręsti darbo jėgos trūkumo problemas bei suteikia impulsą ekonominės veiklos įvairovei ir naujiems prekybiniais ryšiams.

Esant palankiam politiniam ir socioekonominiam kontekstui bei kompleksiskai vykdant mokslu pagrįstą šeimos politikos priemonių kompleksą, kuris apima visas šeimų formas, skatina lyčių lygybę šeimoje bei lankstų vaikų auginimo ir darbo / karjeros derinimą, ilgainiui judama link gyventojų skaičiaus stabilizacijos ir gimstamumo didinimo jį artinant prie kartų kaitą užtikrinančio lygio. Valstybė prie šio tikslo prisideda plėsdama ir gerindama ikimokyklinio amžiaus (ypač iki 3 m.) vaikų priežiūros paslaugas bei vykdydama subalansuotą paramos būstui (jaunoms šeimoms) politiką.

Kryptingos investicijos į sveikatos infrastruktūrą, prevenciją ir sveikos gyvensenos plėtrą leidžia sumažinti gyventojų mirtingumo ir vidutinės tikėtinos gyvenimo trukmės rodiklių atotrūkį nuo Vakarų šalių lygio. Mažėja mirtingumas ir negalios paplitimo mastai vyresnių nei 65 m. gyventojų grupėje, sudaromos geresnės prielaidos sidabrinei ekonomikai bei pagyvenusiųjų įsijungimui į socialinį gyvenimą. Nustatyta lanksti, personalizuota pensijų sistema (priklausanti nuo darbo pobūdžio) ir pasikeitęs požiūris į senjorus užtikrina paskatas vyresniems žmonėms ilgiau likti darbo rinkoje. Egzistuoja senstančiai visuomenei pritaikyta viešųjų paslaugų infrastruktūra, sudaryta daug galimybių įvairioms visuomenės išraiškoms.

Nors dėl anksčiau susiformavusios nepalankios gyventojų amžiaus struktūros iki 2050 m. Lietuvos gyventojų skaičius ir toliau mažėja, pozityvūs valstybės demografinių procesų ir kontekstinės aplinkos pokyčiai bei koordinuotas viešosios politikos atsakas padėjo suvaldyti ir minimizuoti šio mažėjimo tempus bei sukūrė prielaidas gyventojų skaičiaus augimo pradžiai antroje šio šimtmečio pusėje bei artėti prie Jungtinių Tautų 2022 m. gyventojų prognozių aukšto gimstamumo (artimo kartų kaitos lygiui) scenarijaus.

Trečiasis scenarijus „Kapanojimasis“

Trečiajame (stagnacijos) scenarijuje trūksta pažangos visose valstybės gyvenimo srityse, o demokratija imituojama politiniu lygmeniu. Demografijos sričiai aktualu tai, kad „sprendimų priėmimo procese daugiau reikšmės turi ne žinios ir įrodymais grįsti argumentai, o ideologija, partiniai interesai ar, paprasčiausiai, nuojauta“ (STRATA, 2022, p. 37). Dėl šios priežasties nepavyksta užtikrinti viešosios politikos tęstinumo – su demografija susiję viešosios politikos prioritetai ir priemonės nuolat kaitaliojami ir išlieka priklausomi nuo politinės konjunktūros ir rinkimų ciklų.

Nors viešai deklaruojami kai kurie pažangūs šeimos politikos elementai, praktikoje išimtinai orientuojamasi į finansinę paramą bei ilgą vaiko priežiūros atostogą, taip moteris skatinant kuo ilgiau pasilikti namuose. Darželių ir ypač lopšelių plėtra nevyksta, priešingai, lopšelių tinklas mažėja. Visuomenėje taip pat neįvyko gimstamumą skatinantys palankūs vertybiniai pokyčiai, šeimose vyrauja tradicinis lyčių vaidmenų modelis, kurį dar labiau skatina tradicinės šeimos propagavimas politinėje ir viešojoje erdvėje. Kadangi politinis ir socioekonominis kontekstas taip pat išlieka nepalankus, gimstamumas stagnuoja arba svyruoja ties gerokai žemesniu nei kartų kaitą užtikrinančiu lygiu.

Stagnacija taip pat būdinga ir gyventojų mirtingumui bei vidutinei tikėtina gyvenimo trukmei. Priešpensinio ir pensinio amžiaus grupėse išlieka dideli lėtinių ligų, negalios ir invalidumo paplitimo mastai, kurie lemia trumpą sveiko gyvenimo trukmę. Dėl mažėjančio gimusiųjų skaičiaus ir išliekančių intensyvių emigracijos srautų Lietuvoje įvyko ir toliau vyksta spartesni, nei prognozuota, senėjimo procesai, o prasta vyresnio amžiaus gyventojų sveikata neleidžia vystyti sidabrinės ekonomikos, didinti senjorų dalyvavimą darbo rinkoje bei kelti pensinį amžių. Išaugus socialinės sistemos apkrovai, sumažėjo kartų solidarumas ir padidėjo senyvo amžiaus gyventojų stigmatizacija ir atskirtis. Gyventojų skaičiaus mažėjimas vyksta sparčiais tempais, ženklus neigiamas natūraliojo prieaugio poveikį dar labiau sustiprina ir neigiamas migracijos balansas (kai emigracija aukštesnė nei imigracija).

Nors į šalį atvyksta stabilus imigrantų srautas, dėl prastos integracijos bei nepalankaus visuomenės požiūrio net ir atvykusiems iš kultūriškai artimų šalių nesukuriamos prielaidos ilgalaikio gyvenimo perspektyvai Lietuvoje. Tiek imigrantai, tiek ir grįžę Lietuvos piliečiai pakartotinai emigruoja į labiau perspektyvias šalis. Pasilikę imigrantai ir pagal tarptautinius įsipareigojimus priimti pabėgėliai gyvena politinėje ir socioekonominėje atskirtyje, kai kur formuojasi uždari migrantų getai.

Ketvirtasis scenarijus „Amžinas įšalas“

Šio neigiamo scenarijaus susiformavimą lėmė nepalanki Lietuvai geopolitinė raida ir su ja susijusi vidinė pasekmė – *de facto* suvaržytas šalies valstybingumas ir visuomenė į valdžią atėjus „griežtam ir teisingam“ lyderiui (STRATA, 2022a, p. 43). Šio scenarijaus kontekste didžiausią įtaką turi nuo oligarchinių struktūrų priklausomi ir dažnai populistiniai sprendimai, kuriuos vienašališkai priima autoritarinė valdžia. Labiausiai tai jaučiama šeimos politikos srityje, kur (tradicinės) šeimos gynimas tapo vienu iš svarbiausių autoritarinės politikos argumentų, nukreiptų prieš kitaip manančias politines jėgas bei visuomenės grupes.

Šeimos politika paremta ambicingai atrodančiais, bet nerealiais siekiais bei orientuota į pinigines išmokas bei daugiavaikių šeimų paramą. Remiamas išimtinai tradicinės šeimos modelis, ignoruojant kitas šeimos formas

(kohabitaciją) ir nepilnas šeimas. Gaunamas brangiai kainuojantis trumpalaikis efektas, kuris nieko nepakeičia ilgesnėje perspektyvoje. Todėl, nepaisant svyravimų, gimstamumas išlieka labai žemas, artimas „žemesnio nei žemas“ lygiui (1,3 vaiko).

Dėl nepalankaus socioekonominio konteksto, bedarbystės ir didžiulių socialinių ir regioninių skirtumų išaugo gyventojų mirtingumo lygis. Darbingo amžiaus grupėje vėl pastebimi neigiami pokyčiai – padaugėjo mirčių dėl savižudybių bei besaikio alkoholio vartojimo. Išliekant didžiuliams skurdo rodikliams, vyresnio amžiaus grupėse sparčiai auga lėtinių ligų ir negalios paplitimas.

Dėl politinės ir ekonominės stagnacijos toliau vyko jaunimo emigracija, nors ilgainiui jos tempai lėtėjo dėl migracijos potencialo sumažėjimo (nebelieka kam emigruoti) ir autoritarinės valdžios pastangų riboti emigraciją taikant administracines kliūtis. Nepavyksta pritraukti kvalifikuotų imigrantų srauto, Lietuva išlieka tranzito šalimi. Dėl karų ir klimato kaitos atvykę ir pagal tarptautinius susitarimus pasilikę pabėgėliai yra menkai integruojami – didžiuosiuose miestuose toliau formuojasi getai, visuomenėje vyrauja priešiškos nuostatos, vyksta diskriminacija.

Sparčiai mažėjantys absoliutūs gimusiųjų skaičiai ir su senėjimo procesu susiję augantys mirčių skaičiai lemia neigiamą natūralųjį gyventojų skaičiaus pokytį. Dėl pastarojo veiksnio ir išliekančių emigracijos ir re-emigracijos srautų šalies gyventojų skaičius mažėjo žymiai greitesniais tempais, nei prognozuota 2022 m. JT vidutiniame scenarijuje. Tai ypač liečia darbingo amžiaus gyventojų grupę, o vyresnio amžiaus gyventojų dalis išaugo itin sparčiais tempais, ypač periferijoje. Todėl valstybė negali visiškai užtikrinti elementarių socialinių paslaugų ir adekvačių pensijų – socialinės apsaugos sistema vis labiau ribojama, gelbėjamas priverstinai keliant pensinį amžių bei mažinant socialinę paramą bedarbiams ir kitoms rizikos grupėms.

5. Esamos ekosistemos aprašymas

5.1. Teisinis pagrindas

Kai kuriuos Lietuvos demografijos ekosistemos elementus veikia tarptautiniai teisiniai įsipareigojimai bei Europos Sąjungos politiniai dokumentai ir strategijos. Pavyzdžiui, pabėgėlių srityje Lietuva yra pasirašiusi 1951 m. Jungtinių Tautų konvenciją dėl pabėgėlių statuso, ES pagrindinių teisių chartiją bei Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvenciją (EŽTK). Masinės migracijos / pabėgėlių srauto atveju (pvz., iš Ukrainos) Vyriausybės teikimu gali būti taikoma ES direktyva dėl laikinosios apsaugos (Nr. 2001/55/EB), kuri suteikia teisę gauti leidimą laikinai gyventi bei gauti socialinę paramą, naudotis sveikatos ir švietimo paslaugomis. ES kontekste Lietuva yra įsipareigojusi vadovautis socialinės ir regioninės sanglaudos, lyčių lygybės, užimtumo, lygių galimybių bei daugelyje kitų su socialine raida bei demografija susijusių sričių apibrėžtais principais.

Lietuvoje šiuo metu nėra bendro strateginio dokumento, kuris apibrėžtų viešosios politikos kryptis kompleksiskai vertinant ir projektuojant visų pagrindinių demografinių procesų (gimstamumo, mirtingumo ir tarptautinės migracijos) bei jų veiksmų pokyčius. Pavyzdžiui, 2018 m. patvirtinta Demografijos, migracijos ir integracijos politikos 2018–2030 metų strategija neįtraukė gyventojų mirtingumo ir visuomenės sveikatos kaip vienos iš svarbiausių demografinės kaitos komponentų. Gyventojų mirtingumo (kaip vieno iš sveikatos rodiklių) dimensija įtraukta į Lietuvos sveikatos 2014–2025 metų strategiją (patvirtinta 2014 m.) bei Lietuvos regioninės politikos baltąją knygą darniai ir tvariai plėtrai 2017–2030 (patvirtinta 2017 m.). Tai yra vienas esminių skirtumų nuo 2004 m. patvirtintos Demografinės (gyventojų) politikos strategijos, kurioje visuomenės sveikata buvo integrati viešosios politikos demografijos srityje dalis. Kai kurie demografinės raidos aspektai, vizijos ir tikslai yra įvardijami Valstybės pažangos strategijoje „Lietuvos pažangos strategija „Lietuva 2030“. Nors Demografijos, migracijos ir integracijos politikos 2018–2030 metų strategija iš esmės atitinka Nacionalinio saugumo strategijos (2002 m.), Valstybinės švietimo 2013–2022 metų strategijos (2013 m.), Užimtumo didinimo 2014–2020 metų programos (2013 m.) nuostatas, tačiau ji stokoja gilesnės mokslo duomenimis pagrįstos demografinės analizės ir aiškių gerosiomis praktikomis paremtų rekomendacijų ir programos įgyvendinimo rodiklių. Pagrindiniai šios strategijos tikslai – „kurti šeimai palankią aplinką; užtikrinti valstybės poreikius atitinkantį migracijos srautų valdymą; suteikti galimybių vyresnio amžiaus asmenims integruotis į visuomenę“ (LRV, 2018) atrodo deklaratyviūs. Tarptautinės migracijos politikos strateginės kryptys įvardijamos ir Lietuvos migracijos politikos gairėse (2014 m.) iš esmės orientuojantis į imigraciją ir grįžtamąją migraciją, bet ne į išliekančią aukštos emigracijos problemą.

Viešosios politikos sprendimai praktikoje įgyvendinami vadovaujantis Lietuvos Respublikos strateginio valdymo įstatymu, 2021–2030 metų nacionalinės pažangos planu, Vyriausybės programa ir jos įgyvendinimo planu (tvirtina Seimas), Vyriausybės patvirtintomis plėtros programomis bei kitais įstatymais (pvz., LR įstatymas „Dėl užsieniečių teisinės padėties“). Veiklos lygmeniu (skiriant asignavimus) viešosios politikos sprendimai įgyvendinami per atsakingų ministerijų strateginius veiklos planus (tvirtina ministrai) bei veiksmų planus (tvirtina vykdančių įstaigų vadovai). Socialinės apsaugos ir darbo ministerija vykdo net penkias plėtros programas. Iš jų galima išskirti Šeimos politikos stiprinimo plėtros programą, kurios vienas iš svarbiausių uždavinių – „gerinti aplinką šeimai, siekiant didinti gimstamumą ir gyvenimo kokybę bei sudaryti sąlygas derinti darbo ir šeiminius įsipareigojimus“. Kitose keturiose programose yra iš dalies atliepiamos kitos su demografija susijusios sritys: gyventojų senėjimas ir negalia; įtrauki darbo rinka ir vyresnio amžiaus gyventojų įsidarbinimas; skurdo ir nelygybės mažinimas. Migracijos procesų strateginis valdymas įgyvendinamas vykdant VRM Regionų, EIM Ekonomikos transformacijos ir konkurencingumo ir URM Užsienyje matomos ir įtakingos Lietuvos plėtros programas. Gyventojų sveikatos, mirtingumo ir senėjimo procesų valdymas apibrėžiamas ir SAM Sveikatos išsaugojimo ir stiprinimo plėtros programoje. Kai kurie su demografijos ekosistema susiję veiksniai yra identifikuoti ŠMSM Švietimo plėtros programoje. Galima pastebėti, kad skirtingi demografiniai procesai ir jų veiksniai atsidūrė kelių skirtingų ministerijų strateginio planavimo dokumentuose.

Siekiant geresnio tarpinstitucinio koordinavimo, buvo patvirtintas Demografijos, migracijos ir integracijos politikos 2018–2030 metų strategijos įgyvendinimo 2019–2021 metų tarpinstitucinis veiklos planas (koordinatorius – SADM) bei kiti iš dalies su demografija susiję tarpinstituciniai veiklos planai, pvz.: „Globalios Lietuvos“ – užsienio lietuvių įsitraukimo į valstybės gyvenimą – kūrimo 2012–2021 metų programos įgyvendinimo tarpinstitucinis veiklos planas (koordinatorius – URM); Užimtumo didinimo 2014–2020 metų tarpinstitucinis veiklos planas (koordinatorius – SADM); 2014–2020 m. nacionalinės plėtros programos horizontaliojo prioriteto „Regioninė plėtra“ tarpinstitucinis veiklos planas (koordinatorius – VRM). Horizontalusis koordinavimas demografijos srityje yra fragmentiškas, trūksta ryškesnio Vyriausybės (kanceliarijos) vaidmens.

5.2. Ekosistemos veikėjai ir jų funkcionavimas

Gyventojų demografinė struktūra

Demografijos ekosistema iš kitų ekosistemų išsiskiria tuo, kad, be politikos formuotojų ir sprendimų įgyvendintojų, suinteresuotųjų grupių, infrastruktūros bei šių komponentų sąveikos, didelę įtaką tolesnei procesų raidai turi dėl per kelis dešimtmečius pačios visuomenės demografinės elgsenos ypatumų susiformavusios nepalankios ir deformuotos Lietuvos gyventojų amžiaus struktūros – maža vaikų ir jaunimo dalis, gausi vyresnio darbingo ir pensinio (ypač moterų) amžiaus gyventojų dalis. Artimiausiais dešimtmečiais būtent ši ekosistemos dalis bus lemiamą formuojant gyventojų skaičiaus kitimo kryptį (mažėjimą), nepriklausomai nuo specifinių demografinių procesų (gimstamumo, mirtingumo ir tarptautinės migracijos) pokyčių ir antrajame scenarijuje numatytų pozityvių pokyčių makro- ir mikrolygmenimis. Tačiau pažangios ir gerosiomis praktikomis besiremiančios viešosios politikos poveikis sudarys galimybes lėtinti depopuliacijos tempus bei ilgesnėje perspektyvoje artinti demografinės pusiausvyros atgavimo (t. y. gyventojų skaičiaus stabilizavimosi ir struktūros pokyčio) pradžią.

Politikos formuotojai

Demografinės (gyventojų) politikos formavimo gairėms turi įtakos Jungtinių Tautų, Europos Komisijos ir kitų tarptautinių institucijų dokumentai ir Lietuvos priimti įsipareigojimai (pvz., Jungtinių Tautų konvencija dėl pabėgėlių statuso, ES pagrindinių teisių chartija). Lietuvos demografijos ekosistemą sudaro platus politikos formuotojų tinklas – t. y. nėra pagrindinio sprendimo priėmėjo, kuris aprėptų visas demografines dimensijas – gyventojų skaičiaus ir struktūrų pokyčius (bendrą demografinę raidą) bei specifinius procesus (gimstamumą, šeimos formavimą bei stabilumą, tarptautinę migraciją, mirtingumą / sveikatą bei senėjimą). Vis dėlto galima teigti, kad pagrindiniai sprendimų formuotojai šioje ekosistemoje yra: a) Socialinės apsaugos ir darbo ministerija (atsakomybės sritys – šeima ir gimstamumas, gyventojų senėjimas ir negalia, užimtumas, lyčių lygybė, socialinė parama, jaunimo politika); b) Vidaus reikalų ministerija (atsakomybės sritys – tarptautinė ir vidaus migracija bei regioninė politika); c) Sveikatos apsaugos ministerija (atsakomybės sritys – gyventojų sveikata ir mirtingumas).

Šios institucijos rengia Vyriausybės sprendimus bei teikia įstatyminių aktų ir kitų sprendimų projektus Seimui. Politiniams sprendimams, kurie daro įtaką demografiniams procesams, reikšmingą įtaką turi ir kitos ministerijos – Švietimo, mokslo ir sporto ministerija (ikimokyklinio ugdymo ir švietimo politika, išsilavinimas ir mokslas), Užsienio reikalų ministerija (tarptautinė migracija bei išeivių (diasporos) politika), Aplinkos ministerija (būsto politika ir aplinkos apsauga), Ekonomikos ir inovacijų ministerija (ekonominė politika – investicijos, pramonė, inovacijos) bei Lietuvos bankas (makroekonominė aplinka, finansų ir kreditavimo politika). Vyriausybė vadovaudamasi Vyriausybės programa ir jos įgyvendinimo planu bei Seimo komitetai (Sveikatos reikalų, Ekonomikos, Socialinių reikalų ir darbo bei Ateities komitetas) daro didelę įtaką demografinės ekosistemos formavimui. Reikšmingą poveikį formuojant viešąjį demografijos srities diskursą turi ir politinės partijos, kurios prieš kiekvienus rinkimus savo politinėse programose išsako nerealius ir žiniomis bei mokslu nepagrįstus demografinių problemų sprendimo pažadus.

Politikos įgyvendintojai

Viešosios politikos sprendimų demografijos srityje įgyvendinimas vyksta vadovaujantis Lietuvos Respublikos strateginio valdymo įstatyme apibrėžtu strateginio valdymo sistemos principu, atsižvelgiant į 2021–2030 metų nacionalinio pažangos plano gaires. Atsakingų ministerijų strateginiuose veiklos ir metiniuose veiklos planuose nustatomi tikslai, prioritetai ir konkrečios programos su asignavimais. Ministerijų metiniuose veiklos planuose įvardijami atsakingi ministerijų padaliniai / skyriai, ministerijoms pavaldžios įstaigos bei veiksams įgyvendinti skiriami asignavimai. Kai kuriuos viešosios politikos sprendimus įgyvendina specialūs Vyriausybės įkurti centrai – pavyzdžiui, Migracijos informacijos centras (MIC) „Renkuosi Lietuvą“, langelio principu teikiantis informacinę pagalbą grįžtantiems arba planuojantiems grįžti emigrantams. Savivaldybės ir seniūnijos taip pat yra svarbios viešosios politikos sprendimų demografijos srityje įgyvendintojos. Savivaldybių lygmeniu veikia socialinės paramos ir socialinių paslaugų (įskaitant ir paramą šeimai) skyriai, teikiamos ikimokyklinio bei bendrojo ugdymo paslaugos bei vykdoma gyventojų sveikatos ir priešlaikinio mirtingumo prevencija (savivaldybių visuomenės sveikatos biurai ir skyriai). Kai kuriuos politikos elementus per viešųjų paslaugų teikimą ir kontrolę įgyvendina seniūnijos (pvz., socialinės rizikos šeimų ir paramos poreikio vertinimas, vaikų teisių apsaugos vykdymas) bei vietos bendruomenės ir nevyriausybinių organizacijos.

Suinteresuotosios grupės

Ekosistemoje veikia įvairios suinteresuotosios grupės. Kadangi neigiamų demografinių pokyčių pasekmės pradėjo reikštis kasdieniniame gyvenime, didėja visuomenės susirūpinimas bei efektyvesnių viešosios politikos sprendimų poreikis. Pavyzdžiui, kai kuriose ekonominės veiklos srityse yra akivaizdus darbuotojų trūkumas, o dėl sparčių senėjimo tempų didėja senyvo amžiaus žmonių globos poreikis. Didelis visuomenės ir jos grupių interesas susijęs ir su aktyviomis diskusijomis viešojoje erdvėje bei spekuliacijomis demografiniais klausimais politikoje – čia svarbus vaidmuo tenka medijoms.

Verslo struktūros ir lobistinės verslo grupės suinteresuotos kai kuriomis demografinės politikos dimensijomis – pavyzdžiui, migracijos tvarkos liberalizavimu siekiant (pigios) darbo jėgos įsivežimo iš trečiųjų (ne ES) šalių, taip kompensuojant darbo jėgos trūkumą Lietuvoje. Esant dideliame viešosios politikos tobulinimo poreikiui, ekspertinio vertinimo ir verslo lobizmo paslaugų rinkoje aktyviai veikia idėjų kalvės (angl. *think tanks*), taikomųjų tyrimų ekspertinės institucijos (konsultacinės įmonės), NVO bei valstybinės ir nevalstybinės mokslo įstaigos. Pažymėtina, kad kuriant viešosios politikos strategijas demografijos srityje dažnai dalyvauja kitų mokslinių disciplinų mokslininkų komandos, turinčios silpnas demografinių žinių kompetencijas.

Formuojant šeimos politikos diskursą viešojoje erdvėje aktyviai dalyvauja konservatyviam požiūriui (orientuotam į tradicinės šeimos sampratą) atstovaujančios NVO (pvz., VŠĮ „Šeimos institutas“, Daugiavaikių šeimų asociacija „MES“, Lietuvos tėvų forumas, Nacionalinė šeimų ir tėvų asociacija, Nacionalinis aktyvių mamų sambūris, Lietuvos šeimų sąjūdis), Lietuvos katalikų bažnyčia bei kitos religinės organizacijos. Migracijos (ypač pabėgėlių) ir įvairių mažumų lygių galimybių srityse aktyviai veikia Tarptautinės migracijos organizacijos Vilniaus biuras bei NVO „Diversity Development Group“. Mirtingumo ir žalos sveikatai mažinimo srityje sėkmingai veikia Nacionalinė tabako ir alkoholio kontrolės koalicija (NTAKK). Kaip atskirą ir gana didelę interesų grupę galima išskirti įvairias senjorų organizacijas bei atskirai – pagyvenusių žmonių globėjus, nes Lietuvoje yra ypač dideli neformaliosios globos mastai (Žalimienė ir kiti, 2019). Šioje srityje taip pat veikia ir į visokeriopą pagalbą vyresnio amžiaus asmenims bei jų gerovės didinimą – aktyvų senėjimą, socialinę įtrauktį, lavinimąsi, slaugą, globą ir kt. – orientuotos nevyriausybinių organizacijos (pvz., Nacionalinė trečiojo amžiaus universitetų asociacija, „Sidabrinė linija“, „Senjorų avilys“, Maltos ordinas, „Caritas“, Lietuvos Raudonasis Kryžius ir kt.).

6. SSGG analizė

| STIPRYBĖS | SILPNYBĖS |
|---|--|
| <p>Struktūriniai veiksniai</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pozityvių permainų užuomazgos tarptautinės migracijos, gimstamumo ir mirtingumo srityse formuoja prielaidas gyventojų skaičiaus mažėjimo tempų sulėtėjimui bei demografinės situacijos stabilizacijai tolimesnėje perspektyvoje. • Trumpalaikėje perspektyvoje palankus struktūrinis veiksnys – mažesnė nei Vakarų šalyse senyvo amžiaus gyventojų dalis bei palyginti didelis vyresnio darbingo amžiaus žmonių skaičius. • Visuomenėje iki šiol stiprios šeimos / partnerystės ir vaikų vertybinės orientacijos bei kartų solidarumo tradicijos. • Lietuvos demografijos raida yra susijusi ir su švietimo ekosistema bei darbo rinka – sparčiai auga gyventojų, turinčių aukštąjį išsilavinimą, dalis, išlieka aukšti moterų užimtumo rodikliai. Šiose gyventojų grupėse demografiniai rodikliai palankiausi – augant jų svoriui visoje populiacijoje, didėja ir šių grupių poveikis nacionaliniams rodikliams. <p>Politikos ir veiksmai</p> <ul style="list-style-type: none"> • Teigiamų procesų užuomazgos viešosios politikos srityse: tarp šeimos politikos tikslų ir priemonių įsitvirtina darbo ir šeimos derinimo kryptis, sveikatos politikos srityje tęsiama alkoholio kontrolės politika, o imigracijos politikoje siekiama aiškiau formuluoti strateginius tikslus bei bandoma formuoti grįžtąją migraciją skatinančias priemones. • Kai kuriuos pozityvius pokyčius viešojoje politikoje inicijavo Socialinės apsaugos ir darbo ministerija (ypač išskirtinos darbo ir vaikų auginimo derinimo iniciatyvos), VRM Migracijos departamentas ir Užsienio reikalų ministerija (imigracija, grįžtamoji migracija, Lietuvos piliečių diaspora užsienyje) bei Sveikatos apsaugos ministerija (alkoholio kontrolė ir ligų prevencija). | <p>Struktūriniai veiksniai</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ilgalaikės demografinės problemos ir nepalankūs struktūriniai veiksniai: <ul style="list-style-type: none"> ○ labai žemas, neužtikrinantis kartų kaitos gimstamumo lygis; ○ mažėjantis reprodukcinio amžiaus moterų ir darbingo amžiaus gyventojų skaičius; ○ didėjantis santuokų ir pirmo vaiko susilaukimo amžius; ○ aukštas skyrybų rodiklis; ○ aukštas vyrų mirtingumas darbingame amžiuje; ○ išliekanti intensyvi emigracija. • Didelė socioekonominė ir regioninė demografinė diferenciacija bei dėl silpnos regioninės politikos susiformavę demografiškai nykstantys regionai. • Nors instituciniu lygmeniu lyčių lygybė formaliai yra įtvirtinta, šeimose vis dar labai paplitęs tradicinis lyčių vaidmenų modelis, susijęs su lyčių vaidmenų asimetrija prižiūrint vaikus ir atliekant namų ūkio darbus. • Senyvo amžiaus žmonių ir vienišų tėvų aukštas skurdo rizikos lygis. • Ribotas grįžtamosios migracijos potencialas: kitų šalių (pvz. Airijos) patirtis rodo, kad tikėtis didelio grįžtančių piliečių srauto neverta. Be to, tikimybė sugrįžti su laiku mažėja, ypač susilaukus vaikų ir vaikams pradėjus lankyti mokyklą. <p>Politikos ir veiksmai</p> <ul style="list-style-type: none"> • Viešosios politikos ir politikos diskurso nestabilumas, prioritetų kaita, populistinių sprendimų propaganda viešojoje erdvėje, priklausomai nuo politinės konjunktūros ir priešrinkiminio / porinkiminio periodo. • Stinga vieningo ir kompleksinio viešosios politikos požiūrio, silpna skirtingų viešosios politikos priemonių integracija ir konsolidacija. • Labai riboti socialinių paslaugų plėtros rezultatai savivaldos lygmeniu. |

| | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> Lietuvoje veikia santuokos ir partnerystės santykius reguliuojantys bei (formaliai) lyčių lygybę užtikrinantys įstatymai, sukurti šių įstatymų vykdymą kontroliuojantys institutai. Priėmus naują socialinių paslaugų įstatymą pastebimas didelis postūmis gerinant į senyvo amžiaus gyventojus orientuotas socialines paslaugas (plėtra, prieinamumo gerinimas, atokvėpio paslaugų įtvirtinimas). Lietuvoje yra išplėtotas psichologinės paramos šeimai specialistų tinklas, šeimoms teikiama psichologinė ir socialinė parama, rengiami šios srities specialistai. <p>Finansai (investicijos, asignavimai, plėtra)</p> <ul style="list-style-type: none"> Lietuvai 2021–2027 m. laikotarpiu numatoma 14,5 mlrd. Eur Europos Sąjungos parama, kurios didelė dalis skirta socialinės sanglaudos politikai bei ekonomikos atsigavimui nuo COVID-19 pandemijos pasekmių. Tinkamai panaudotos lėšos stipriai prisidėtų prie palankesnio socioekonominio konteksto tvaresnei demografiniai raidai ateityje. <p>Galimos iniciatyvos, aljansai ir sinergija su kitomis sritimis</p> <ul style="list-style-type: none"> Į politinius sprendimus demografijos ekosistemoje bando aktyviai įsijungti nevyriausybinių organizacijų – ypač alkoholio ir tabako ribojimo, pabėgėlių, lyčių lygybės ir kitų mažumų lygių teisių bei pagyvenusių žmonių problemų srityse. Didelis visuomenės ir žiniasklaidos susidomėjimas demografija bei viešosios politikos sprendimais šioje srityje kuria geras prielaidas visuomeninei sprendimų priėmimo ir įgyvendinimo kontrolei. | <ul style="list-style-type: none"> Migracijos politikoje <i>de facto</i> išimtinai dominuoja imigracijos klausimai, neskiriama dėmesio emigracijos prevencijos priemonėms. Stinga demografinių klausimų koordinavimo valstybiniu lygmeniu, atskirų sričių demografinės problemos sprendžiamos atskirų veikėjų. Viešosios politikos dokumentuose trūksta išsamesnės moksliniais duomenimis pagrįstos situacijos analizės bei rezultatų rodiklių pasirinkimo ir pagrindimo. <p>Galimos iniciatyvos, aljansai ir sinergija su kitomis sritimis</p> <ul style="list-style-type: none"> Trūksta profesionalios ir nuolatinės demografinių procesų bei viešosios politikos sprendimų efektyvumo stebėsenos sistemos. Silpnas nevyriausybinių sektorių, susijęs su moterų ir egalitarinės šeimos klausimais, šioje srityje vyrauja tradicinės šeimos idėjų ginančios NVO. Silpnai išvystyta valstybinių ir privačių paslaugų teikėjų infrastruktūra senyvo amžiaus žmonių globos paslaugoms teikti. Per mažai dėmesio skiriama vyresnio amžiaus žmonių aktyvesnio dalyvavimo darbo rinkoje skatinimui, įveiklinant bendrus projektus su verslu, bendruomenėmis ir NVO. <p>Mokslas ir edukacija</p> <ul style="list-style-type: none"> Nėra demografinių mokslinių tyrimų valstybinės infrastruktūros, demografinių tyrimų valstybinio centro, nerengiami šios srities specialistai, demografijos pagrindų dalykas retai įtraukiamas į universitetinių socialinių mokslų studijų programas. |
| <p>GALIMYBĖS</p> <p>Politikos ir veiksmai</p> <ul style="list-style-type: none"> Pastangos suaktyvinti grįžtamąją migraciją gali duoti kokybinį efektą, ypač kryptingos priemonės susigrąžinant aukštos kvalifikacijos emigrantus. Socialinių ir regioninių skirtumų mažinimas prisidėtų prie tvaresnės ir labiau subalansuotos demografinės raidos – mažėjančios emigracijos ir didėjančios grįžtamosios migracijos bei tolygesnio vidutinės tikėtinos gyvenimo trukmės augimo. Reikalingas ŠMSM iniciatyvų stiprinimas ir koordinavimas plečiant ikimokyklinio ugdymo sistemos įvairovę ir gerinant jos kokybę. | <p>GRĖSMĖS</p> <p>Struktūriniai veiksniai</p> <ul style="list-style-type: none"> Susiformavusios demografinės struktūros ir nepakankamas progresas sprendžiant gimstamumo, mirtingumo ir tarptautinės migracijos problemas lems spartesnį, nei prognozuojama, gyventojų skaičiaus mažėjimą ir itin nepalankius pokyčius gyventojų amžiaus struktūroje. Išliekantys prasti sveikatos rodikliai bei didelis negalios ir invalidumo paplitimas trukdys sveiko senėjimo ir užimtumo senyvame amžiuje plėtrai. Trumpalaikės ir ilgalaikės geopolitinės grėsmės bei su jomis susijęs politinis ir socioekonominis neapibrėžtumas gali neigiamai paveikti demografinę situaciją |

- Protinga gerosiomis praktikomis paremta migracijos politika, liberalesni įstatymai bei palankesnė aplinka ir visuomenės požiūris sukurtų prielaidas stabiliam reikiamos kvalifikacijos imigrantų srautui užtikrinti.
- Sudarytos geresnės sąlygos derinti darbą ir šeimą, didėjanti lyčių lygybė (lygiateisiškumas) bei lyčių vaidmenų kitimas jaunesnėse kartose sukurtų nuosaikaus gimstamumo atsigavimo prielaidas.
- Palanki įstatyminė bazė verslui paskatintų kurti įvairesnes ir kokybiškesnes paslaugas pagyvenusiems žmonėms.

Galimos iniciatyvos, aljansai ir sinergija su kitomis sritimis

- Su demografija susijusių sprendimų koordinavimą ir kokybę pagerintų horizontalus koordinavimas vyriausybės kanceliarijos lygmeniu.
- Stiprinti seniūnijų ir bendruomenių vaidmenį teikiant paramos šeimai priemones bei socialines paslaugas pagyvenusiems žmonėms.
- Pastarųjų metų rekordiniai imigracijos ir karo pabėgėlių iš Baltarusijos ir Ukrainos srautai suteikia galimybių dalinai / laikinai kompensuoti su emigracija susijusius demografinius praradimus suteikiant ilgesnio / pastovaus gyvenimo ir integracijos perspektyvas.
- Tarpsektorinė – įtraukianti NVO ir kitus socialinius partnerius – migracijos politika galėtų daryti įtaką emigracijos sprendimams (prevencija) bei stiprinti grįžtančiųjų integracijos politiką.

Mokslas ir edukacija

- Su demografija susijusių sprendimų kokybę pagerintų speciali demografijos mokslinė institucija bei specializuota demografijos studijų programa.

ir jos perspektyvas – paskatinti naujas emigracijos bangas bei vaikų susilaukimo atsisakymą arba atidėjimą geresniems laikams.

Politikos ir veiksmai

- Masinės imigracijos skatinimas nepakeis ilgalaikių demografinių pokyčių kryptį, bet gali sukelti papildomas iš anksto neplanuotas politines, socialines ir ekonomines pasekmes.
- Dėl jau susiformavusio didžiulio mokslinių pajėgumų ir profesionalių specialistų trūkumo viešajame sektoriuje nebus suprastas mokslo žinių (demografinių / kontekstinių) poreikis formuojant demografinę / gyventojų politiką.

Galimos iniciatyvos, aljansai ir sinergija su kitomis sritimis

- Nevaldoma privačių paslaugų plėtra socialiai jautriuose sektoriuose (ypač socialinių paslaugų pagyvenusiems ir švietimo srityse) kels grėsmę nukentėti socialiai pažeidžiamiems žmonėms.
- Ikmokyklinio amžiaus vaikų priežiūros / ugdymo sistemos plėtra gali strigti dėl nepakankamo dėmesio paslaugų įvairovei ir kokybei bei teritorinio prieinamumo (pasiekiamumo) svarbos ignoravimo.

Mokslas ir edukacija

- Menki asignavimai moksliniams demografiniams tyrimams, specializuotų studijų programų trūkumas bei išliekanti menka koordinacija lems žemos kokybės viešosios politikos sprendimus.

7. Pasiūlymai ekosistemos transformacijai ir viešosios politikos tobulinimui

Gyventojai ir gyventojų demografinė struktūra

Demografijos ekosistema iš kitų ekosistemų išsiskiria tuo, kad, be politikos formuotojų ir sprendimų įgyvendintojų, suinteresuotųjų grupių, infrastruktūros bei šių komponentų sąveikos, didelę įtaką tolesnei procesų raidai turi patys gyventojai ir jų demografinė elgsena, kuri formuoja demografinius procesus ir struktūras visos šalies mastu. Lietuvoje per kelis dešimtmečius susiformavo nepalankios ir deformuotos gyventojų amžiaus struktūros – maža vaikų ir jaunimo dalis, gausi vyresnio darbingo ir pensinio (ypač moterų) amžiaus gyventojų dalis. Artimiausiais dešimtmečiais šis demografinis veiksnys bus lemiamas formuojant gyventojų skaičiaus kitimo kryptį (mažėjimą) ir tempą, nepriklausomai nuo specifinių demografinių procesų (gimstamumo, mirtingumo ir tarptautinės migracijos) pokyčių ir antrajame scenarijuje numatytų pozityvių pokyčių makro- ir mikrolygmeniu.

Siekiant ekosistemos transformacijos būtini ir vertybiniai pokyčiai visuomenėje. Visų pirma, įvardijant ir viešinant viešosios politikos tikslus, būtina pripažinti demografinio mažėjimo realybę bei orientotis į konkrečių demografinių procesų siektinus kokybinius pokyčius, o ne vien kiekybinius gyventojų skaičiaus rodiklius. Tokių kokybinių dimensijų pavyzdžiais gali būti palanki aplinka šeimai kurti ir gimdyti bei auginti vaikus, sveiko senėjimo ir ilgaamžiškumo užtikrinimas, darni socialinė ir regioninė raida. Valstybiniu lygmeniu sinergijoje su švietimo ekosistema turi būti skatinami egalitariniai lyčių vaidmenų modeliai šeimose, sveika gyvensena, palankesnis požiūris į pabėgėlius bei įvairių mažumų atstovus, kartų solidarumas ir aktyvesnis vyresnio amžiaus gyventojų dalyvavimas darbo rinkoje ir visuomenės gyvenime. Siekiant šių vertybinių orientacijų tikslinga investuoti į šeimos ir gimstamumo veiksmų stebėseną ir mokslinius tyrimus bei labiau remti nevyriausybinių organizacijų veiklą, atsveriančią populistinių idėjų (ypač šeimos ir migracijos politikos srityse) įtaką viešojoje erdvėje ir visuomenėje.

Politikos formuotojai ir įgyvendintojai

Tarptautinė ir kitų šalių viešosios politikos gerosios praktikos rodo, kad vienas svarbiausių sėkmės veiksnių – politikos tikslų, priemonių ir prioritetų koordinacija, tęstinumas, tvarumas ir ilgalaikiškumas. Todėl vienu iš efektyvių politikos formavimo instrumentų galėtų būti centralizuoto horizontalaus koordinavimo vyriausybės lygmeniu įgyvendinimas. Visų pirma, tarpusavy suderinant atskirų ministerijų vykdomų programų su demografija susijusias komponentes ir priemones. Antra, reikėtų sukurti kokybiškai naują viešosios politikos rezultatų stebėsenos informacinę sistemą, kuri leistų objektyviau ir visapusiškiau įvertinti kokybinius ir kiekybinius vykdomų priemonių rezultatus. Tai padaryti galima derinant tradicinius duomenų rinkimo (einašiosios statistikos, atrankinių tyrimų ir surašymų) metodus, administracinių registrų bei kitų duomenų šaltinių jungimą bei inovacines naujas skaitmeninės (pvz., didžiųjų duomenų) demografijos prieigas.

Viešosios politikos transformacija reikalauja esminių pokyčių, visų pirma, vadovaujantis naujausiais mokslo duomenimis bei gyventojų skaičiaus prognozėmis, todėl reikėtų iš naujo įvertinti demografinių pokyčių kryptis artimiausiais dešimtmečiais. Reikėtų suprasti ir pripažinti, kad dėl nepalankios gyventojų amžiaus struktūros, susiformavusios per pastaruosius dešimtmečius, viešosios politikos galimybės keisti gyventojų skaičiaus ir struktūrų pokyčių dinamiką artimiausių 3–4 dešimtmečių perspektyvoje yra labai ribotos. Todėl viešosios politikos misija šiame raidos etape – sulėtinti gyventojų skaičiaus mažėjimo tempus ir suvaldyti demografinio nykimo pasekmes valstybės ir savivaldybių lygmenimis, sudaryti prielaidas greitesniam demografinio balanso atgavimui ilgesnėje perspektyvoje (po 2050–2060 m.). Svarbu ir tai, kad kokybiškai nauja viešoji politika turėtų vadovautis strateginiu požiūriu į demografinių procesų (gimstamumo, mirtingumo, migracijos) visumą bei atsižvelgti į kiekvieno iš šių gyventojų skaičiaus kaitą formuojančių procesų specifiką bei veiksmus. Kitas svarbus viešosios politikos akcentas – persiorientavimas į demografinio mažėjimo valdymą (ypač regionuose), atsižvelgiant į sumanaus mažėjimo (angl. *Shrink-smart*) gerąsias praktikas (OECD, 2022b).

Valstybės pažangos strategija ir Nacionalinis pažangos planas reikalauja kokybiškos demografinės (ir kitų sričių) situacijos ir jos kintančių veiksnių stebėsenos ir vertinimo. Ministerijų įgyvendinamos plėtros programos gali būti sėkmingos tik jeigu bus jos bus pagrįstos profesionalia demografinė stebėseną ir prognozėmis, atsižvelgiant į sparčiai kintančias konteksto (geopolitinių, epidemiologinių ir klimato kaitos grėsmių) sąlygas. Šie nauji ir operatyviai pateikiami moksliniai duomenys turi būti integruoti į visus valstybės ir savivaldybių strateginius ir veiksmų planavimo dokumentus. Viešojoje politikoje turi būti siekiama įgyvendinti moksliniais duomenimis ir gerosiomis kitų šalių praktikomis pagrįsti sprendimai. Kita vertus, būtina atsižvelgti ir į blogąsias patirtis, o taikant gerąsias praktikas – atsižvelgti į nacionalinį kontekstą ir specifiką. Todėl atliekant viešosios politikos priemonių poveikio ir kaštų naudos analizę reikėtų labiau įtraukti mokslą ir NVO ekspertus.

Demografijos ekosistemos transformacija gali būti sėkmingai įgyvendinta sprendžiant ekosistemos silpnųjų problemas. Vienas iš didžiausių iššūkių – viešojo sektoriaus demografinių kompetencijų, gebėjimų ir veiksmų koordinacijos gerinimas, taikant horizontalųjį principą bei užtikrinant glaudesnę sąveiką tarp politikos formuotojų ir įgyvendintojų savivaldybių lygmeniu. Valstybės kontrolės (2019) atlikto savivaldybių vykdomų funkcijų audito rezultatai atskleidė integralumo tarp centrinio ir vietos lygių trūkumus ir ribotus jų šalinimo pastangų rezultatus. Viena iš pagrindinių problemų savivaldybių lygmeniu - valstybės biudžeto lėšų skyrimas įvairioms programoms įgyvendinti nenustatant siektino rezultato, t.y. savivaldybės atsiskaito už veiklas, bet ne už rezultatus (Valstybės kontrolė, 2019). Vienas iš svarbiausių pateiktų audito rezultatų – „nustatyti, kad skiriant finansavimą savivaldybėms, būtų nustatomi tikslai, siektini rodikliai ir rezultatai“ labai aktualus ir viešosios politikos demografijos srityje sprendimų įgyvendinimui praktikoje. Viešosios politikos kūrėjų ir įgyvendintojų demografinių kompetencijų gerinimas gali būti įgyvendintas sukuriant valstybinę demografinių mokslinių tyrimų infrastruktūrą bei kuriant ir remiant specializuotas demografijos studijų programas, modulius ir mokymus valstybės tarnautojams.

Viešosios politikos ir teisinio pagrindo pokyčiai demografijoje

Šeima ir gimstamumas

Prieš aptariant su šeima ir gimstamumu susijusią demografijos ekosistemos komponentę, reikia pastebėti, kad ši sritis Lietuvoje yra labai politizuota ir apipinta daugybės mitų, dažnai gimstamumą laikant demografijos sinonimu, o tradicinę šeimą – panacėja. Dažnai spekuliuojama, kad dosni šeimos politika ir finansinė parama užtikrins aukštą gimstamumą ir spartų gyventojų skaičiaus augimą. Aktyviai prisidedant medijoms, toks iškraipytas politinis kontekstas transformuojasi į nepagrįstą lūkesčių plėtrą ženkliose visuomenės dalyje ir suteikia plačią erdvę populistiniams politikų pažadams. Todėl demografijos ekosistemos transformacijos kontekste pirmiausia būtina akcentuoti, kad net ir pažangiausios šeimos politikos poveikis nebus didelis ir gali būti tik ilgalaikėje perspektyvoje, o gerosios praktikos gali būti įgalintos tik kartu veikiant visiems šeimos politikos elementams ir tik palankaus bendro politinio, socioekonominio ir kultūrinio-vertybinio konteksto sąlygomis. Fragmentiškai įgyvendinti kai kurie elementai bei nepalankios konteksto sąlygos neduos teigiamų rezultatų. Keičiantis demografiniai situacijai ir kontekstinei aplinkai, siekiant kurti palankią aplinką šeimų gerovei, vaikų augimui, šeimos politika turi būti permanentiškai vertinama ir perprojektuojama.

Pagrindinės ekosistemos transformacijos šeimos ir gimstamumo srityje turėtų vykti modernizuojant pagrindines šeimos politikos sistemos dedamąsias: kuriant palankias sąlygas abiem tėvams derinti darbą, šeimos gyvenimą, vaikų auginimą; siekiant lyčių lygybės / lygiateisiškumo viešojoje ir privačioje erdvėje; sudarant galimybes turėti norimą vaikų skaičių ir siekti profesinės savirealizacijos, visapusiško asmenybės tobulėjimo pagal interesus; kuriant vaikų gerovės nelygybių ir skurdo mažinimo prielaidas, užtikrinant vienodas jų startines pozicijas.

Viena iš svarbiausių šeimos politikos plėtros krypčių – ikimokyklinio amžiaus vaikų priežiūros / ugdymo paslaugų ir jų įvairovės plėtra. Jos turi būti skirtos visoms 0–6 metų amžiaus vaikų grupėms, atitikti šeimų poreikius ir sudaryti alternatyvių, komplementarių ir substitucinių paslaugų pasirinkimo galimybes. Šioje srityje būtina ne tik pasiekti, kad būtų visiškai patenkinamas vaikų priežiūros ir ugdymo paslaugų poreikis viešojo sektoriaus ikimokyklinėse įstaigose (lopšeliai, darželiai), bet ir užtikrintas patogus jų teritorinis pasiekiamumas, prieinama kaina, gera paslaugų kokybė bei sukurtos palankios teisinės, ekonominės prielaidos steigti įvairias alternatyvias (pvz. šeimines, pagrįstas kelių šeimų kooperacija ir pan.) ar papildomas ikimokyklinio amžiaus vaikų priežiūros paslaugas. Taip pat būtina skatinti ir aktyvesnį privataus verslo dalyvavimą. Prie paslaugų plėtros prisidėtų auklių

mažamečiams vaikams samdos paslaugų sistemos kūrimas, užtikrinant reikiamą auklių atranką ir testavimą. Būtina ir kitų papildomų paslaugų plėtra – trumpalaikės priežiūros kambarių ikimokyklinio ir jaunesniojo mokyklinio amžiaus vaikams prie darbuotojų, švietimo, kultūros įstaigų, didelių prekybos tinklų ir pan. Svarbu sukurti viešojo ir privataus sektoriaus bei tėvų kooperacijos principu organizuotą, patogią vaikų pavėžėjimo į darželius / mokyklas / popamokinius užsiėmimus paslaugų sistemą regionuose ir miestuose (ypač didmiesčiuose).

Plečiant vaikų priežiūros paslaugas ir jų įvairovę, tikslinga didinti valstybės ir savivaldybių įsipareigojimus, o viešojo sektoriaus paramos šeimai finansavimą didinti iki 2,5–3 % nuo BVP. Remiantis 2017 m. EPBO duomenimis, Lietuva (2,1 %) pagal šį rodiklį gerokai atsiliko ne tik nuo gerosios šeimos politikos praktikos šalių Prancūzijos (3,6 %) ir Švedijos (3,4 %), bet ir nuo Estijos (3,0 %) (OECD, 2022a). Reikia pastebėti, kad Prancūzijoje ir Švedijoje šeimos politikos finansavimas yra diversifikuotas su orientacija į vaikų paslaugų finansavimą. Reikėtų numatyti, kad įvairių vaikų priežiūros ir ugdymo paslaugų mokestį dalinasi valstybė, savivaldybės ir tėvai. Vaikui tokioms paslaugoms (metams / mėnesiui) priklausytų kreditas (krepšelis), iš kurio 30–50 % išlaidų dengtų valstybė arba savivaldybė.

Planuojant kitas paramos šeimai priemones būtina išsami kitų šalių praktikų ir patirties bei kaštų ir naudos analizė. Ypač reikėtų atlikti vaiko priežiūros atostogų (motinystės / motinos-tėvo / tėvo) ir finansinės paramos vertinimą gerųjų ir blogųjų praktikų kontekste bei nuolat vykdyti lanksčių užimtumo formų poreikio ir viešosios politikos taikymo galimybių tyrimus, didelį dėmesį kreipiant situacijai viešajame ir verslo sektoriuose bei regionuose. Valstybė turi išlikti aktyvi ir toliau didinti socialinę paramą, skirtą šeimų ir ypač vienišų tėvų, auginančių vaikus, skurdo rodikliams mažinti, bei vykdyti socialinės rizikos veiksnių prevenciją.

Išėjimas iš tėvų namų, savo namų ūkio formavimas, šeimos kūrimas bei vaikų susilaukimas ir jų skaičius priklauso ir nuo būsto prieinamumo. Tarptautiniai tyrimai rodo, kad būsto prieinamumas gimstamumą gali veikti tiesiogiai ir netiesiogiai (Mulder, 2006). Pavyzdžiui, būsto prieinamumas siejamas su saugesnės ateities ir aplinkos vaiko auginimui pojūčiu. Iš kitos pusės, būsto prieinamumas gali turėti netiesioginį poveikį – per išėjimą iš tėvų namų. Kuo sunkiau išsinuomoti kokybišką būstą, tuo vėliau išeinama iš namų, atitinkamai vėliau kuriama partnerystė ir šeima bei vėliau (ir mažiau) susilaukiama vaikų. Todėl demografiškai (šeimos kūrimo ir gimstamumo požiūriu) optimaliausia – diversifikuota pagal kainas būsto rinka su išvystyta prieinamo (komunalinio ir privataus) būsto nuomos pasiūla jaunoms šeimoms (Mulder, 2006). Reikia pastebėti, kad būstas labiau veikia ne patį gimstamumo lygį, bet kalendorių – amžių, kai gimdoma. Pavyzdžiui, brangaus ar brangstančio būsto kontekste pirmi gimimai gali būti atidedami 3–4 metus (Clark, 2012). Lietuvos būsto politikos srityje būtinos permainos, nukreiptos į palankesnių sąlygų jaunoms šeimoms kūrimą. Pirmą, valstybės ir savivaldybių lygmenimis reikėtų remti komunalinių (ne vien socialinių) butų jaunimui ir ypač jaunoms šeimoms statybą. Antra, reikėtų skatinti privataus verslo dalyvavimą, remiant daugiabučių ilgalaikę nuomą statybą. Trečia, valstybei reikėtų labiau reguliuoti smulkių nuomotųjų dominuojamą butų nuomos rinką. Ketvirta, reikėtų iš naujo įvertinti paramos būsto įsigijimui programas (taip pat ir provincijoje) ir su jomis susijusias rizikas. STRATA atliktas finansinės paskatos⁶ pirmąjį būstą įsigyjantioms jaunoms šeimoms veiksmingumo vertinimas (STRATA, 2022b) parodė kasmet (nuo 2018 m.) augusią priemonės paklausą (ir patenkintų prašymų dalį) bei jos ribotumą (pvz., dėl keliamų sąlygų pasinaudoti paskata galėjo žymiai mažesnę dalis jaunų šeimų, nei jų identifikuota pagal apibrėžimą). Be tobulintinių aspektų (žr. tyrimo rekomendacijas), tyrime konstatuojama, kad priemonė prisidėjo prie būsto prieinamumo jaunoms šeimoms didinimo. Kita vertus, siūloma svarstyti galimybę, tobulinant finansinės paskatos priemonę, teikti finansinę paskatą nuomotis būstą regione bei svarstyti alternatyvias priemones tradicinei būstų nuomos rinkos plėtrai regionuose, pvz., įperkama būsto nuoma, dalinė nuosavybė.

Sveikas senėjimas

Vienas pagrindinių strateginių dokumentų, kuriuo ilgą vadovavosi viešojo politika senėjimo srityje, – 2004 m. priimta Nacionalinė gyventojų senėjimo pasekmių įveikimo strategija. Nors ši strategija buvo paremta Tarptautiniu Madrido veiksmų planu dėl visuomenės senėjimo (2002 m.), per beveik 20 metų ženkliai pasikeitė tiek gyventojų senėjimo tempai, tiek ir veiksniai. Šioje strategijoje per mažai atsižvelgiama į specifinius Lietuvoje

⁶ Finansinė paskata, subsidija, priemonė – finansinė paskata jaunoms šeimoms, įsigyjantioms pirmąjį būstą Lietuvos Respublikos regionuose, numatyta 2018 m. birželio 21 d. Lietuvos Respublikos Finansinės paskatos pirmąjį būstą įsigyjantioms jaunoms šeimoms įstatymu Nr. XIII-1281 (STRATA, 2022b, p. 4).

veikiančius senėjimo veiksnius. Pavyzdžiui, Lietuvos gyventojų senėjimas beveik nepriklauso nuo vidutinės tikėtinos gyvenimo trukmės, o sparčius senėjimo tempus beveik išimtinai veikia ilgalaikio žemo gimstamumo, didžiulių emigracijos mastų pasekmės bei iki šiol išliekantis aukštas vyrų mirtingumas darbingame amžiuje. Dėl šių priežasčių susiformavo deformuotas pagal lytį gyventojų senėjimo modelis, itin ryškus kai kuriose periferinėse savivaldybėse. Gyventojų mirtingumo ir sveikatos duomenys rodo, kad gyventojų senėjimo procesai vyksta nepalankiame kontekste – vyresnio amžiaus žmonių grupėse fiksuojami tarptautiniu mastu aukšti negalios, invalidumo ir lėtinių ligų paplitimo rodikliai, o vidutinė tikėtina sveiko gyvenimo trukmė išlieka viena mažiausių ES (Eurostat, 2022; WHO, 2022).

Specifinis gyventojų senėjimo modelis ir prastos vyresnio amžiaus gyventojų sveikatos iššūkiai smarkiai apriboja sveiko senėjimo ir sidabrinės ekonomikos plėtros galimybes bei didins spaudimą pensijų ir socialinės paramos sistemoms jau artimiausiais dešimtmečiais. Todėl būtina vykdyti kryptingus ir nacionaliniu mastu reprezentatyvius vyresnio amžiaus žmonių sveikatos ir jos veiksnių mokslinius tyrimus. Tik atsižvelgiant į naujus duomenis, galima bus planuoti konkrečius politikos veiksmus, taip pat ir planuojant didesnį vyresnio amžiaus žmonių dalyvavimą darbo rinkoje bei socialinių ir sveikatos paslaugų poreikį nacionaliniu ir savivaldybių lygmeniu.

Pastaraisiais metais gyventojų senėjimo politikos modernizacijos poreikis bei gerosios praktikos išsamiausiai pateikiamos EBPO dokumentuose. Pavyzdžiui, EBPO (OECD, 2018) akcentuoja, kad šalys turi labiau išnaudoti alternatyvias mechaniškam pensinio amžiaus didinimui priemones: visų pirma teikti prioritetą lankstesnei išėjimo į pensiją tvarkai, plėsti vyresnio amžiaus darbuotojų įsidarbinimo ir įdarbinimo galimybes, gerinti tęstinio mokslo galimybes bei skatinti tolesnį darbą po išėjimo į pensiją. Kita vertus, būtina šių tikslų įgyvendinimo sąlyga – darbdavių, visuomenės ir pačių vyresnio (priešpensinio) amžiaus dirbančiųjų konsensusas dėl tolesnio darbo galimybių ir jo formų. Kadangi Lietuvoje šios diskusijos yra tik prasidėjusios, pirmiausia būtina inicijuoti ir vykdyti kartų solidarumą skatinančias kampanijas viešojoje erdvėje. Remiantis kitų šalių gerosiomis praktikomis, tikslinga remti ir vykdyti bandomuosius viešojo sektoriaus ir verslo projektus, kurie būtų orientuoti į galinčių dirbti vyresnio amžiaus žmonių įtraukimą į darbinę veiklą – adaptuojant darbo sąlygas, taikant lankstesnes darbo formas bei vykdant sveikatos stebėseną ir prevenciją. Kita vertus, rekomenduotina mažinti galimybes anksčiau pasitraukti iš darbo rinkos, išnaudojant bedarbiystės ir negalios pašalpas bei kitas socialinės paramos formas.

Gyventojų senėjimo procesai vyksta itin didelių vyresnio amžiaus gyventojų skurdo ir socialinės atskirties rodiklių kontekste (Statistikos departamentas, 2022; Eurostat, 2022). Ypač svarbus viešosios politikos sprendimų reikalaujantis visuomenės segmentas – vienišų vyresnio amžiaus asmenų gyvenimo sąlygos ir būstas. Nors Lietuva išsiskiria gana aukštu būsto nuosavybės lygiu (Eurostat, 2022), didelė šio būsto dalis yra prastos kokybės (pvz. be patogumų) ir yra nepritaikyta su senėjimu ir negalia susijusiems poreikiams (Statistikos departamentas, 2022). Todėl socialinės apsaugos ir sveikatos apsaugos priemonės turėtų būti nukreiptos į pažeidžiamiausias vyresnio amžiaus gyventojų grupes bei įvertinti socialinių problemų teritorinę sklaidą savivaldybėse. Įtraukiant privatų verslą bei kitus socialinius partnerius, viena iš būsto politikos kryptių galėtų būti privačių daugiabučių su globos ir medicininės priežiūros paslaugomis plėtra.

Sparčiai augant vienišų vyresnio amžiaus gyventojų (ir ypač moterų) daliai, būtina įvertinti ir tai, kad didelės šių asmenų dalies vaikai yra emigrantai ir gyvena užsienyje. Todėl akivaizdu, kad iškyla šių žmonių priežiūros ir globos iššūkis. Jis galėtų būti sprendžiamas pasitelkiant technologines inovacijas ir bendruomenes, plečiant socialinių paslaugų įvairovę – pavyzdžiui, sparčiau steigiant dienos paslaugų centrus bei labiau remiant bendruomenių ir seniūnijų socialinės ir psichologinės paramos ir formaliosios bei neformaliosios globos veiklas. Į šių paslaugų ir veiklų plėtrą būtina įtraukti ir privatų verslą, kuris galėtų prisidėti prie infrastruktūros vystymo ir jos prieinamumo gerinimo.

Tarptautinė migracija

Gyventojų migracija – vienas iš sunkiausiai apskaitomų ir prognozuojamų demografinių procesų. Tarptautinė migracija itin sparčiai reaguoja į politinius ir socioekonominius pokyčius, krizes ir neapibrėžtumus. Šiuo metu jau vyksta ir (arba) vyks ateityje globalūs pokyčiai geopolitikos (naujų konfliktų grėsmės), ekologijos (klimato kaita, biologinės įvairovės nykimas) ir ekonomikos (naujų krizių grėsmė) sektoriuose, kurie formuoja ir formuos tarptautinės migracijos srautus ir jų kryptis artimiausioje ateityje. Šiame kontekste ypatingas vaidmuo tenka migracijos politikai, kuri turi būti lanksti ir operatyviai reaguoti į migracijos iššūkius.

Didžiuliai emigracijos srautai buvo pagrindinė gyventojų skaičiaus mažėjimo priežastis 1990–2017 m. Emigracija išliko pakankamai intensyvi ir 2018–2021 m., nepaisant grįžtamosios migracijos ir išaugusių imigracijos srautų. Svarbu ir tai, kad Lietuvai yra būdinga migracijos srautų įvairovė – kartu su registruota emigracija ir imigracija vyksta gana intensyvi ir sunkiai apskaitoma trumpalaikė (cirkuliacinė / apykaitinė) migracija. Nors elektroninių registrų jungimo galimybė ir taikomi inovaciniai metodai (pvz. registrų skanavimas ieškant nuolatinio gyvenimo Lietuvoje požymių („*signs of life*“ metodus) sudaro geresnes apskaitos prielaidas, tarptautinės migracijos srautai ir jų pokyčių kryptys išlieka sunkiai prognozuojami. Todėl atliekant ir planuojant migracijos srautų stebėseną, identifikuojant tikėtinas pokyčių kryptis ir pateikiant galimus rodiklių sklaidos intervalus, rekomenduotina atsižvelgti į rodiklių neapibrėžtumą.

Šiuo metu galiojančiuose demografijos ir migracijos strateginiuose dokumentuose ir susijusiuose veiksmų planuose emigracijos procesams ir jų pasekmių valdymui skiriama nepakankamai dėmesio. Vertinant emigracijos veiksmus reikėtų atsižvelgti į didėjančių neapibrėžtumų įtaką, įvertinti tiek Lietuvoje veikiančius (stūmos), tiek ir tikslo šalyse atsirandančius (traukos) veiksmus. Taip pat reikia atsižvelgti į kintančią emigracijos srautų sudėtį – kokią dalį sudaro reemigrantai iš trečiųjų šalių bei Lietuvos piliečių pakartotinė emigracija. Tai leistų geriau identifiкуoti užsienio piliečių ir grįžusių Lietuvos piliečių integracijos problemas.

Išliekančios didelės Lietuvos piliečių emigracijos ir augančių pabėgėlių ir imigrantų srautų iš trečiųjų šalių kontekste būtinas migracijos politikos ilgalaikiškumas ir tvarumas. Remiantis gerosiomis kitų šalių praktikomis bei siekiant geresnio migracijos procesų valdymo ir koordinavimo, tikslinga sukurti stiprią migracijos politikos sprendimus įgyvendinančią migracijos instituciją (agentūrą). Kita vertus, siekiant operatyviai reaguoti į migracijos iššūkius, būtina sukurti registruotos ir neregistruotos emigracijos, imigracijos ir pabėgėlių srautų ir veiksmų stebėsenos duomenų bazę bei vykdyti prognozavimą.

Gyventojų emigracijos veiksniai kinta – ekonominius veiksmus palaipsniui keičia kiti emigracijos motyvai – pavyzdžiui, didesnio socialinio saugumo ar naujų patirčių paieškos. Todėl vienas iš viešosios politikos prioritetų turėtų būti visuomenės informavimas apie su emigracija susijusius rizikos veiksmus bei alternatyvių emigracijai sprendimų (pasirenkant galimybes Lietuvoje) propagavimas.

Imigracijos srityje būtina atlikti kritinį kitų šalių gerųjų ir blogųjų patirčių vertinimą, daugiausia dėmesio kreipiant į kvalifikuotų imigrantų pritraukimo galimybes bei jų integravimo į visuomenės gyvenimą iššūkius. Tačiau sprendimai šioje srityje turi būti priimami vadovaujantis išsamia ir sisteminga kintančios darbo rinkos poreikių ir situacijos analize bei jos pokyčių scenarijais. Grįžtamosios Lietuvos piliečių migracijos srityje turi įsivyrėti realistiškesnis, kitų šalių patirtimi pagrįstas požiūris į grįžtamosios migracijos mastus ir ribotas viešosios politikos galimybes, atitinkamai planuojant investicijų poreikius ir kryptis. Viena iš perspektyvių viešosios politikos krypčių šioje srityje – specialios priemonės, skirtos aukščiausios kvalifikacijos specialistams susigrąžinti, bei kryptinga pagalba žmonėms, turintiems nesėkmingos emigracijos patirčių tikslo šalyse. Į šias veiklas tikslinga įtraukti (ar net perduoti dalį viešosios politikos vykdymo funkcijų) NVO ir verslą. Pabėgėlių srityje būtina ne tik ilgalaikė strategija, bet ir glaudesnis bendradarbiavimas su tarptautinėmis pabėgėlių ir žmogaus teisių organizacijomis ir NVO. Šioje srityje būtina nuolatinė srautų ir situacijos (ypač žmogaus teisių) stebėseną.

Išvados ir rekomendacijos

Antrojo scenarijaus „Šiaurinė žvaigždė“ kontekste numatomas tvaresnės demografinės raidos siekis gali būti pasiektas tik iš esmės perorientuojant viešąją politiką bei Vyriausybės kanceliarijos lygmeniu įgyvendinant horizontalųjį su demografija susijusių skirtingų viešosios politikos komponentų koordinavimą. Pagrindinis demografijos srities viešosios politikos tikslas – gyventojų skaičiaus mažėjimo tempų minimizavimas, prielaidų gyventojų skaičiaus pokyčių stabilizacijai ir augimui sukūrimas bei gyventojų amžiaus struktūros subalansavimas antroje šio šimtmečio pusėje.

Kitų šalių gerosios patirtys rodo, kad viešoji politika demografijos srityje gali būti efektyvi tik jeigu užtikrinamas prioritetų, tikslų ir priemonių ilgalaikiškumas (nepriklausomai nuo politinės konjunktūros), tarpusavio suderinamumas bei sistemingai ir iki galo įgyvendinami priemonių paketai. Kita svarbi sąlyga – strateginis požiūris į demografinių procesų visumą, ypač vertinant gimstamumo, mirtingumo ir tarptautinės migracijos ir jų veiksmų įtaką gyventojų skaičiaus ir struktūrų raidai.

Būtina realistiškai prognozuoti gyventojų skaičiaus pokyčius, kurie artimiausiais dešimtmečiais labai priklausys nuo struktūrinio veiksnio – per pastaruosius dešimtmečius susiformavusios nepalankios gyventojų amžiaus struktūros, kuri programuoja gyventojų skaičiaus mažėjimą bent iki šio šimtmečio septintojo dešimtmečio pradžios.

Svarbu pabrėžti, kad dėl minėto struktūrinio veiksnio įtakos artimiausioje ateityje viešoji politika turi ribotas galimybes iš esmės pakeisti gyventojų skaičiaus ir demografinių procesų pokyčių kryptis. Tačiau efektyvūs sprendimai sukurtų prielaidas sulėtinti gyventojų skaičiaus mažėjimo tempus bei greičiau atkurti demografinį balansą (gyventojų skaičiaus prieaugį ir palankią amžiaus struktūrą) ilgesnėje (keturių dešimtmečių) perspektyvoje. Todėl viešoji politika turi orientuotis ne į išimtinai kiekybinius gyventojų skaičiaus orientyrus, bet labiau remtis kokybiniais socialinės gerovės kriterijais. Net ir mažesnėje ir sparčiai senstančioje visuomenėje galima pasiekti aukštą gyvenimo kokybę – sudaryti geriausias sąlygas susilaukti ir auginti vaikus, aktyviau įtraukti vyresnio amžiaus gyventojus į darbinę ir ugdomąsias veiklas, sukurti prielaidas sveikai ir oriai senatvei.

| Eil. Nr. | Rekomendacija | Pasiūlymai dėl rekomendacijos įgyvendinimo | Rekomendaciją įgyvendinanti institucija | Įgyvendinimo terminas | Laukiamas rezultatas |
|----------|--|--|--|-----------------------|--|
| 1. | Siekiant labiau koordinuoto su demografija susijusių skirtingų sričių viešųjų politikų atsako, LR Vyriausybės lygmeniu įgyvendinti centralizuotą horizontalųjį koordinavimą ir skatinti efektyvesnę tarpinstitucinę sąveiką. | Atlikti nacionalinių ir regioninių plėtros programų, pažangos priemonių ir tarpinstitucinių veiklos planų inventorizaciją ir vertinimus bei inicijuoti ir įgyvendinti demografinių dimensių integravimą į visų sričių ir lygmenų strateginį planavimą. | LR Vyriausybės kanceliarija STRATA | 2023-12-31 | Pagerėja su demografija susijusios viešosios politikos koordinavimas ir tarpinstitutinė sąveika. Pokyčiai skirtingose su demografija susijusiose viešosios politikos srityse įgyvendinami sinergiškai; sukuriama prielaidos didesniai efektui. |
| | | LR Vyriausybės kanceliarijai deleguoti su demografija susijusių nacionalinių ir regioninių plėtros programų ir tarpinstitucinių veiklos planų rezultatų koordinavimo ir stebėsenos funkcijas. | LR Vyriausybė LR Seimas | 2024-06-30 | Didėja LR Vyriausybės kanceliarijos vaidmuo stiprinant tarpinstitucinį bendradarbiavimą, atliekamas objektyvesnis skirtingų institucijų vykdomų viešosios politikos priemonių efektyvumo vertinimas. |
| 2. | Sukurti efektyvesnę demografinių procesų ir viešosios politikos rezultatų stebėsenos informacinę sistemą. | Derinant tradicinius duomenų rinkimo (einamosios statistikos, atrankinių tyrimų ir surašymų) metodus, administracinių registrų bei kitų duomenų šaltinių jungimą bei inovacines naujas skaitmeninės (didžiųjų duomenų) demografijos prieigas, sukurti inovacinę demografinės stebėsenos rodiklių sistemą, kuri leistų vykdyti patikimesnę viešosios politikos stebėseną. | Valstybės duomenų agentūra Socialinės apsaugos ir darbo ministerija ir jai pavaldžios įstaigos Sveikatos apsaugos ministerija ir jai pavaldžios įstaigos Vidaus reikalų ministerija ir jai pavaldžios įstaigos Mokslo įstaigos STRATA | 2024-12-31 | Parengtas kokybiškai atnaujintas demografinės stebėsenos rodiklių sąrašas; demografijos stebėsenos rodikliai įtraukti į Valstybės duomenų agentūros einamąsias funkcijas; į viešosios politikos stebėsenos informacinę sistemą integruoti nauji statistiniai ir moksliniai duomenys, leidžiantys objektyviau vertinti ir prognozuoti viešosios politikos rezultatus. |
| | | Reguliariai atlikti longitudinalius šeimos, gimstamumo ir senėjimo (kartų kaitos) tyrimus (pagal tarptautinį Kartų ir lyčių | LR Vyriausybė | 2024-12-31 | Gauti nauji detalūs ir aktualūs viešajai politikai duomenys apie demografinių |

| | | | | | |
|----|--|--|---|--------------|--|
| | | tyrimą (angl. <i>Generations and Gender Survey</i>)). | Valstybės duomenų agentūra Mokslo įstaigos | | procesų (šeimų, gimstamumo ir senėjimo) veiksmus. |
| | | Plėtoti demografinės raidos ir užsienio šalių gerųjų praktikų tyrimus, sukuriant specialias mokslo projektų finansavimo programas bei pritraukiant užsienio ekspertus. | Švietimo, mokslo ir sporto ministerija Lietuvos mokslo taryba Mokslo įstaigos | 2025-12-31 | Sukurtos ir adekvačiai finansuojamos specializuotos demografinių tyrimų programos, leidžiančios pritraukti užsienio ekspertus. |
| 3. | Spartinti pagrindinių šeimos politikos sistemos dedamųjų modernizaciją ir praktinį įgyvendimą, prioritetą teikiant: palankių sąlygų abiem tėvams derinti darbą, šeimos gyvenimą ir vaikų auginimą sudarymui; lyčių lygybės / lygiateisiškumo viešojoje ir privačioje erdvėje skatinimui; vaikų gerovės, nelygybės ir skurdo prevencijai. | Atlikti profesionalų kitų šalių gerųjų praktikų vertinimą, daug dėmesio kreipiant vaiko priežiūros atostogų (motinystės / motinos-tėvo / tėvo) vertinimui tiek gerųjų, tiek ir blogųjų praktikų kontekste. | Socialinės apsaugos ir darbo ministerija Mokslo įstaigos | 2024-12-31 | Identifikuotos gerosios ir blogosios praktikos, įvertintos gerųjų praktikų taikymo galimybės ir poveikis Lietuvos kontekste |
| | | Vertinti šeimos politikos srityje šiuo metu veikiančių paslaugų prieinamumą ir efektyvumą. Atlikti lanksčių užimtumo formų poreikio ir taikymo galimybių tyrimą. | Socialinės apsaugos ir darbo ministerija Švietimo, mokslo ir sporto ministerija Savivaldybės Mokslo įstaigos | 2024-12-31 | Atlikta šiuo metu taikomų šeimos politikos priemonių inventorizaciją, įvertintas atskirų priemonių ir jų sąveikos efektyvumas. |
| | | Vykdyti nuolatinę šeimos formavimo ir gimstamumo išorinių (konteksto) veiksmų stebėseną; kuriant paramos šeimai priemones atsižvelgti į kintančias politinio ir socioekonominio konteksto sąlygas. | Socialinės apsaugos ir darbo ministerija Mokslo įstaigos | 2025-12-31 | Gauti nauji mokslo duomenys bei jais pagrįstos rekomendacijos šeimos politikos priemonių pagrindimui. |
| | | Aktyviau vykdyti ir remti vaikų ir suaugusiųjų švietimo programas, skatinančias lyčių lygybės šeimoje ir profesinėje srityje svarbos supratimą. | Švietimo, mokslo ir sporto ministerija Savivaldybės NVO Medijos | Nuo 2024 m. | Vykdoma aktyvi lyčių lygybės skatinimo šeimoje programa viešojoje erdvėje ir ugdymo įstaigose. |
| | | Aktyviau įtraukiant privatų verslą, plėsti 0–6 metų ikimokyklinio amžiaus vaikų priežiūros ir ugdymo paslaugų įvairovę, atitinkančią šeimų poreikius, sudaryti | Švietimo, mokslo ir sporto ministerija Savivaldybės | 2025–2040 m. | Auga ikimokyklinio amžiaus vaikų priežiūros ir ugdymo paslaugų įvairovė ir kokybė. Didėja privačių įstaigų dalis. |

| | | | | | |
|----|---|--|--|--------------|--|
| | | galimybes alternatyviems paslaugų pasirinkimams. | Verslas | | |
| | | Aktyviau siekti, kad būtų visiškai patenkinamas vaikų priežiūros ir ugdymo paslaugų poreikis viešojo sektoriaus ikimokyklinėse įstaigose (lopšeliai, darželiai) bei užtikrintas patogus jų teritorinis pasiekiamumas. | LR Vyriausybė, Švietimo, mokslo ir sporto ministerija Vidaus reikalų ministerija (Regioninė politika) Savivaldybės Verslas | 2025–2040 m. | Kiekviena šeima nepriklausomai nuo gyvenamosios vietos gali lengvai pasinaudoti kokybiškomis ikimokyklinio amžiaus vaikų priežiūros ir popamokinio užimtumo paslaugomis. |
| 4. | Remiantis kitų šalių gerosiomis praktikomis, modernizuoti ir aktyviau praktiškai įgyvendinti su gyventojų senėjimo iššūkiais susijusias viešosios politikos priemonės | Atlikti naują tarptautinių gyventojų senėjimo dokumentų ir gerųjų praktikų analizę, daugiausia dėmesio skiriant vyresnio amžiaus žmonių dalyvavimo ekonominiame ir socialiniame gyvenime skatinimo priemonėms. | Socialinės apsaugos ir darbo ministerija Mokslo įstaigos | 2024-12-31 | Priimta ir įgyvendinama gerosiomis praktikomis paremta gyventojų senėjimo politikos plėtros programa, gerėja tarpinstitucinis bendradarbiavimas, reguliariai atliekamas įgyvendinamų priemonių efektyvumo vertinimas. |
| | | Aktyviau vykdyti vyresnio amžiaus žmonių įtraukties į darbo rinką potencialo stebėseną ir tyrimus, įvertinant išliekančius prastus sveikatos ir išgyvenamumo rodiklius. Sustiprinti lėtinių ligų prevenciją bei propaguoti sveiko gyvenimo vertybes. | Socialinės apsaugos ir darbo ministerija Sveikatos apsaugos ministerija Mokslo įstaigos NVO Medijos | Nuo 2024 m. | Gauti nauji moksliniai duomenys apie vyresnio amžiaus gyventojų įsitraukimo į darbo rinką galimybes ir siekius ir ribotumus. Didėja lėtinių ligų prevencijos programų apimtys bei finansavimas. |
| | | Dalyvaujant socialiniams partneriams, verslui, vyresnio amžiaus darbuotojams bei stiprinant tęstinio mokymosi visą gyvenimą paslaugas, sukurti lankstesnę išėjimo į pensiją tvarką bei skatinti ir propaguoti tolesnį visišką arba dalinį užimtumą po išėjimo į pensiją amžiaus ribos. | Socialinės apsaugos ir darbo ministerija Švietimo, mokslo ir sporto ministerija NVO Savivaldybės Verslas Medijos | Nuo 2024 m. | Sukurta efektyviai veikianti lankstesnė išėjimo į pensiją sistema, veikia finansinės tolesnio darbo skatinimo priemonės, sukurtos priešpensijinio amžiaus ir neįgalųjų perkvalifikavimo ir reintegracijos į darbo rinką programos. |

| | | | | | |
|----|---|---|---|-------------|--|
| | | Kurti naujas ir aktyviau įgyvendinti esamas vyresnio amžiaus žmonių darbo sąlygų ir įsidarbinimo skatinimo programas, aktyviai remti verslo iniciatyvas įdarbinant ir perkvalifikuojant vyresnio amžiaus darbuotojus bei viešojoje erdvėje įgyvendinti specialias kampanijas, skirtas kartų bendradarbiavimui ir solidarumui skatinti . | Socialinės apsaugos ir darbo ministerija Švietimo, mokslo ir sporto ministerija NVO Savivaldybės Verslas Medijos | Nuo 2024 m. | Aktyviau remiamos privataus verslo ir verslo organizacijų iniciatyvos ir projektai užtikrinant vyresnio amžiaus darbuotojų kvalifikacijos kėlimą bei skatinant tolesnį darbą. Visuomenėje didėja parama vyresnio amžiaus žmonių dalyvavimui ekonominiame ir socialiniame gyvenime. |
| | | Pasitelkiant technologines inovacijas, paspartinti socialinių paslaugų vyresnio amžiaus žmonėms plėtrą ir modernizaciją, gerinti šių paslaugų aprėptį bei remti šeimas ir bendruomenes užtikrinant vyresnio amžiaus asmenų globą. | Socialinės apsaugos ir darbo ministerija NVO Savivaldybės Seniūnijos, Bendruomenės | Nuo 2024 m. | Įdiegtos nuotolinės ir mobiliosios socialinės paslaugos vyresnio amžiaus žmonėms, išplėsta socialinių ir globos paslaugų įvairovė steigiant dienos centrus, užtikrinamas teritorinis socialinių ir sveikatos paslaugų prieinamumas. Investuojama į bendruomenės ir seniūnijų lygmenimis vykdomus socialinės ir psichologinės paramos (ypač vienišiams asmenims) projektus. |
| 5. | Optimizuoti būsto politiką pagal jaunų šeimų ir senstančios visuomenės poreikius. | Skatinti būsto rinkos diversifikaciją, valstybės ir savivaldybių lygmenimis investuojant į jaunimui ir ypač jaunoms šeimoms prieinamą komunalinį būstą, reguliuojant nuomos rinką. Skatinti privataus verslo dalyvavimą, remiant butų ilgalaikei nuomai statybą. | LR Vyriausybė Aplinkos ministerija Finansų ministerija Socialinės apsaugos ir darbo ministerija Savivaldybės Verslas | Nuo 2025 m. | Didėja komunalinių butų, pritaikytų jaunoms šeimoms, pasiūla. Atsiradus stambesniems nuomotojams, stabilizuojasi nuomos rinka, atsiranda ilgalaikės nuomos garantijos. |
| | | Pritraukiant privatų verslą, investuoti į specializuotų daugiabučių, su vietoje esančiomis sveikatos ir socialinėmis paslaugomis, statybą. | LR Vyriausybė, Aplinkos ministerija, Socialinės apsaugos ir darbo ministerija Savivaldybės | Nuo 2025 m. | Gerėja vyresnio amžiaus žmonių gyvenimo kokybė bei jų galimybės labiau įsijungti į visuomenės gyvenimą. |

| | | | | | |
|----|---|---|---|----------------|---|
| | | Sparčiau plėsti ir modernizuoti specializuotų vyresnio amžiaus žmonių, turinčių specialiųjų poreikių ar negalią priežiūros įstaigų (pvz. senelių namų) tinklą ir infrastruktūrą. | LR Vyriausybė Aplinkos ministerija Socialinės apsaugos ir darbo ministerija Savivaldybės | Nuo 2025 m. | Efektyviai panaudojant ES ir nacionalines lėšas, gerėja socialinių ir sveikatos paslaugų prieinamumas ir kokybė. |
| 6. | Sukurti ir įgyvendinti kokybiškai naują tarptautinės migracijos politiką. | Remiantis kitų šalių gerosiomis praktikomis, užtikrinti migracijos politikos lankstumą, ilgalaikiškumą, nuoseklumą ir tvarumą. Pagerinti migracijos procesų valdymą ir politikos koordinavimą įkuriant Migracijos reikalų instituciją (agentūrą). | LR Vyriausybė LR Seimas Vidaus reikalų ministerija Socialinės apsaugos ir darbo ministerija Ekonomikos ir inovacijų ministerija NVO Mokslo įstaigos | Nuo 2024 m. | Sukurta Migracijos reikalų agentūra, užtikrinamas migracijos politikos tęstinumas. |
| 7 | Aktyviau plėtoti efektyviai veikiančią emigracijos prevenciją. | Geriau informuoti visuomenę apie su emigracija susijusius rizikos veiksnius, propaguoti alternatyvius emigracijai sprendimus pasirenkant galimybes Lietuvoje. | Vidaus reikalų ministerija Socialinės apsaugos ir darbo ministerija Mokslo įstaigos NVO Medijos | Iki 2024-12-31 | Vykdomos informacinės kampanijos viešojoje erdvėje, mažėja emigracijos sprendimų potencialas visuomenėje. |
| 8. | Praktiškai įgyvendinti racionalią ir gerosiomis praktikomis paremtą imigracijos ir integracijos politiką. | Atlikti išsamesnį kitų šalių gerųjų ir blogųjų praktikų vertinimą ir parengti rekomendacijas, daugiausia dėmesio kreipiant į kvalifikuotų imigrantų pritraukimo ir integracijos galimybes. | Vidaus reikalų ministerija Socialinės apsaugos ir darbo ministerija Ekonomikos ir inovacijų ministerija Mokslo įstaigos NVO | Iki 2024-12-31 | Užtikrinamas reguliuojamas ir darbo rinkos poreikius atitinkantis kvalifikuotų ir nekvalifikuotų imigrantų srautas. |

| | | | | |
|--|--|--|----------------|---|
| | Remiantis kitų šalių patirtimis, realistiškai vertinti grįžtamosios migracijos mastus bei grįžtamosios migracijos skatinimo politikos galimybes bei investicijų poreikį. | Vidaus reikalų ministerija Socialinės apsaugos ir darbo ministerija Ekonomikos ir inovacijų ministerija Mokslo įstaigos NVO | Iki 2024-12-31 | Viešosios politikos prioritetas – ryšių su diaspora palaikymui, į darbą su grįžtančiais emigrantais aktyviai įtraukiami NVO ir verslas, organizuojama pagalba ir reintegracijos paslaugos nesėkmingą emigracijos patirtį turintiems asmenims. |
| | Efektyviau spręsti pabėgėlių ir kitas su imigracijos srautais susijusias problemas. | Vidaus reikalų ministerija Socialinės apsaugos ir darbo ministerija Mokslo įstaigos Tarptautinių organizacijų vietos padaliniai (pvz. Tarptautinės migracijos organizacijos Vilniaus biuras) NVO | 2024–2030 m. | Sparčiau įgyvendinamos tarptautinę teisę atitinkančios pabėgėlių priėmimo ir integracijos praktikos; dalyvaujant NVO ir verslui įgalinamos pabėgėlių ir kitų imigrantų integracijos programos. Atvykę pabėgėliai ir kiti imigrantai nori pasilikti ir integruotis į gyvenimą Lietuvoje. |

Šaltinių sąrašas

- CIVITTA. (2018). Finansinių paskatų ir paslaugų jaunoms ar vaikus auginančioms šeimoms plėtros galimybių analizės tyrimas. https://socmin.lrv.lt/uploads/socmin/documents/files/veiklos-sritys/seima/seimos-politika/SADM%20seimos%20politika_galutine%20ataskaita.pdf
- Clark, W.A.V. (2012). Do women delay family formation in expensive housing markets? *Demographic Research*, Vol. 27, p. 1-24. <http://www.demographic-research.org/Volumes/Vol27/1/>
- Cross, N., Heikinheimo, E., Fries-Tersch, E. (2015). Safer and Healthier Work at Any Age - Country Inventory: Finland. Brussels: European Agency for Safety and Health at Work.
- Esping-Andersen G. (1990). *The three words of welfare capitalism*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Esping-Andersen G. (1999). *Social foundations of postindustrial economies*. New York: Oxford University Press.
- ESTEP. (2019). Lietuvos ūkio sektorių finansavimo po 2020 m. vertinimas: Demografija ir migracija. <https://www.esinvesticijos.lt/lt/dokumentai/lietuvos-ukio-sektoriu-finansavimo-po-2020-metu-vertinimas>
- Eurostat. (2022). Eurostat Database. Interneto prieiga: <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>
- Gauthier A. (2004). *The state and the family. A comparative analysis of family policies in industrialized countries*. Oxford.
- Gauthier A., Koops J. (2018). The history of family research. *Handbook of Family Policy*. Elgar.
- HMD (Human Mortality Database) (2022). Interneto prieiga: <http://www.mortality.org>
- Jasilionis, D., Meslé, F., Shkolnikov, V.M., Vallin, J. (2011). Recent Life Expectancy Divergence in Baltic Countries. *European Journal of Population*, Vol. 27(4), pp. 403-431
- Jurkonienė, I., Karčiauskienė, R. (2016). *Esamos tarpinstitucinio bendradarbiavimo situacijos Lietuvoje analizė*. Vilnius: Kurk Lietuvai.
- Islam, N. ir kt. (2021). Effects of Covid-19 pandemic on life expectancy and premature mortality in 2020: time series analysis in 37 countries. *BMJ*, Vol. 375, pp. e066768.
- Kanapka, G. (2022). *Migracijos politikos praktika, taikoma Šiaurės ir Vidurio Europos ES valstybėse. Analitinė apžvalga*. LRS Seimo kanceliarijos informacijos ir komunikacijos departamento tyrimų skyrius.
- Lietuvos Respublikos Vyriausybė. (2022). Nutarimas dėl 2022–2030 metų plėtros programos valdytojos Lietuvos respublikos Užsienio reikalų ministerijos užsienyje matomos ir įtakingos Lietuvos plėtros programos patvirtinimo.
- Lietuvos Respublikos Vyriausybė. (2021). Nutarimas dėl 2021–2030 metų plėtros programos valdytojos Lietuvos Respublikos Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos šeimos politikos stiprinimo plėtros programos patvirtinimo. Interneto prieiga: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/848e5560438311ec992fe4cdfceb5666>
- Lietuvos Respublikos Vyriausybė. (2018). Nutarimas dėl demografijos, migracijos ir integracijos politikos 2018–2030 metų strategijos įgyvendinimo 2019–2021 metų tarpinstitucinio veiklos plano patvirtinimo.
- Lietuvos statistikos departamentas. (2022). *Lietuvos gyventojai (2022 m. leidimas): Tarptautinė migracija*. <https://osp.stat.gov.lt/lietuvas-gyventojai-2022-gyventoju-migracija/tarptautine-migracija>
- Lohman H. et al. (2018). Comparing family policies: approaches, methods and databases. *Handbook of Family Policy*. Elgar, 48-65.
- Lohman H. et al. (2009). Towards a framework for assessing family policies in EU. Final Report. DIW Berlin .

Mulder, C.H. (2006). Population and housing: A two-sided relationship. *Demographic Research*, Vol. 15, pp. 401-412. <http://www.demographic-research.org/Volumes/Vol15/13/>

OECD. (2022a). OECD.Stat Database. Interneto prieiga: <https://stats.oecd.org/> (2022-10-12).

OECD. (2022b). Shrinking Smartly in Estonia: Preparing Regions for Demographic Change, OECD Rural Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/77cfe25e-en>.

OECD. (2018). Council Recommendation on Ageing and Employment. Policy Brief on Ageing and Employment. Paris: OECD.

SADM (Socialinės apsaugos ir darbo ministerija). (2021). Viešosios konsultacijos dėl plėtros programų projektų rezultatai. Interneto prieiga: https://socmin.lrv.lt/uploads/socmin/documents/files/administracine-informacija/Plėtros%20programos/Viesosios%20konsultacijos%20dėl%20SADM%20PPP%20rezultatai_IDR-PP_20210629.xlsx

Sipavičienė A., Stankūnienė V. (2013). The social and economic impact of emigration on Lithuania. In OECD, *Coping with Emigration in Baltic and East European Countries*. Paris: OECD Publishing.

Sobotka, T., Matysiak, A., Brzozowska, Z. (2019). Policy Responses to Low Fertility: How Effective Are They? Working Paper No. 1. New York: UNFPA.

Stankūnienė, V. (2018). Ar Lietuvos šeimos politika turi galimybę būti sėkminga siekiant demografinių tikslų? *Demografija visiems*. VDU.

Stankūnienė, V. (2013). Šeimos politika: teorinės prieigos ir praktikos pamokos. *Ar Lietuvos šeimos bus gausesnės? Lietuvos socialinių tyrimų centras*, 9-55.

STRATA. (2023). Ekonominio augimo ir gyvenimo kokybės iššūkių galimybių studija. Vyriausybės strateginės analizės centras.

STRATA. (2022a). Lietuva 2050: valstybės ateities scenarijai. https://lrvt.lt/uploads/main/documents/files/Lietuva%202050%20scenarijai_dokumentas.pdf

STRATA. (2022b). Finansinės paskatos pirmąjį būstą įsigyjantiems jaunoms šeimoms veiksmingumo vertinimas. Vyriausybės strateginės analizės centras.

Thevenon O. (2016). The influence of family policies on fertility in France: Lessons from the past and prospects for the future. *Low fertility, institutions, and their policies*. Springer.

Thevenon O. (2011). Family policies in OECD Countries: A comparative analysis. *Population and development review*. 37(1), 57-87.

UN (United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division). (2022). World Population Prospects 2022: Summary of Results. UN DESA/POP/2022/TR/NO. 3. https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/wpp2022_summary_of_results.pdf

UNECE (2022). Mainstreaming ageing – revisited. UNECE Policy Brief on Ageing No. 27. Geneva: UNECE.

Valstybės kontrolė. (2019). Valstybinio audito ataskaita. Ar savivaldybių vykdomų funkcijų sistema sudaro sąlygas joms veikti efektyviai? Vilnius: Valstybės kontrolė, 60 p.

Valstybės kontrolė. (2015). Ar teikiamos socialinės paslaugos tenkina didėjančius senyvo amžiaus asmenų poreikius? Vilnius: Valstybės kontrolė.

WHO (2022). European Health for All database (HFA-DB). Interneto prieiga: <https://gateway.euro.who.int/en/datasets/european-health-for-all-database/>

Žalimienė, L., Junevičienė, J., Blažienė, I., Miežienė, R. (2019). Lūkesčiai dėl globos senatvėje: socialinės paslaugos ir jų organizacinės formos. Mokslo studija. Vilnius: Lietuvos socialinių tyrimų centras.



Kuriame pamatus pagrįstiems ir
įžvalgiems viešosios politikos sprendimams