



Ekonominės migracijos reguliavimo strategijos efektyvumo įvertinimas

Tyrimas atliekamas pagal 2008 m. liepos 18 d.
sutartį D4-391/0718 su
Socialinės apsaugos ir darbo ministerija

III etapo ataskaita

Pasiūlymai dėl konkrečių 2009-2012 m. ekonominės migracijos reguliavimo priemonių

2009 m. balandžio 30 d.

Tyrimo komanda:

Egidijus Barcevičius (tyrimo vadovas)
Dovilė Žvalionytė

Kiti VPVI analitikai ir asocijuoti ekspertai



Turinys

Santrumpų sąrašas	3
<u>Ivadas</u>	<u>4</u>
<u>1. Ekonominės migracijos reguliavimo principai.....</u>	<u>6</u>
<u>2. Ekonominės migracijos reguliavimo tikslai, uždaviniai ir tikslinės grupės</u>	<u>9</u>
2.1. Ekonominės emigracijos prevencija.....	12
<u>3. Priemonių plano logika</u>	<u>14</u>
3.1. Pagal ryšį su 2007–2008 m. EMRS priemonių planu	14
3.2. Pagal siūlomų priemonių tipus.....	15
3.3. Pagal siūlomų priemonių institucinį įgyvendinimą.....	17
<u>4. Priemonių plano santykis su kitais strateginiais dokumentais.....</u>	<u>18</u>
<u>5. Priemonių plano įgyvendinimo rizikos</u>	<u>20</u>

Lentelių sąrašas

Lentelė Nr. 1. Priemonių tipai.....	15
Lentelė Nr. 2. Lietuvos migracijos politiką apibrėžiančios strategijos ir programos.	18

Paveikslėlių sąrašas

Pav. Nr. 1. EMRS efektyvumo vertinimo ir pasiūlymų dėl 2009–2012 m. EMRS įgyvendinimo priemonių ryšys.....	4
Pav. Nr. 2. Priemonių plano uždaviniai ir tikslinės grupės	10
Pav. Nr. 3. Išvykusiųjų pasiskirstymas pagal išvykimą nulėmusius veiksnius.....	12
Pav. Nr. 4. Grįžusiųjų pasiskirstymas pagal pakartotinai išvykti skatinančius veiksnius.	13
Pav. Nr. 5. Priemonių plano logika pagal naujų ir tęstinių priemonių pasiskirstymą	15
Pav. Nr. 6. 2009–2012 m. Priemonių plano ir Informavimo plano sąveika.....	16
Pav. Nr. 7. Priemonių plano logika pagal priemonių tipus.....	16
Pav. Nr. 8. Priemonių plano logika pagal institucinį įgyvendinimą,	17

Priedų sąrašas

1 Priedas. Pasiūlymai dėl konkrečių 2009-2012 m. ekonominės migracijos reguliavimo priemonių	
2 Priedas. Užsienio šalių patirties analizė	

Santrumpų sąrašas

EMRS	–	Ekonominės migracijos reguliavimo strategija
JAV	–	Jungtinės Amerikos Valstijos
JK	–	Jungtinė Karalystė
LDB	–	Lietuvos darbo birža
LEPA	–	Lietuvos ekonominės plėtros asociacija
LGITIC	–	Lietuvių grįžimo į Tėvynę informacijos centras
LTV	–	Lietuvos televizija
MD	–	Migracijos departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos
SADM	–	Socialinės apsaugos ir darbo ministerija
ŠMM	–	Švietimo ir mokslo ministerija
TMID	–	Tautinių mažumų ir išeivijos departamentas LR Vyriausybės
TMO	–	Tarptautinė migracijos organizacija
URM	–	Užsienio reikalų ministerija

Šioje ataskaitoje teikiami pasiūlymai dėl konkrečių 2009–2012 m. ekonominės migracijos reguliavimo priemonių

2007 m. patvirtinus Ekonominės migracijos reguliavimo strategiją (toliau EMRS) buvo parengtas EMRS įgyvendinimo priemonių planas, kurį buvo numatyta atnaujinti kas dvejus metus. Viešosios politikos ir vadybos institutas, vykdydamas 2008 m. liepos 18 d. sutartį su Socialinės apsaugos ir darbo ministerija Nr. D4-391/0718 dėl Ekonominės migracijos reguliavimo strategijos efektyvumo įvertinimo, atliko 2007–2008 m. įgyvendintų priemonių vertinimą (I tyrimo etapas) ir parengė Ekonominės migracijos reguliavimo viešojo informavimo kampanijos planą (II tyrimo etapas).

Šioje ataskaitoje, kaip numatyta techninėje užduotyje, pateikiami trečiojo tyrimo etapo rezultatai - **pasiūlymai dėl konkrečių 2009–2012 m. ekonominės migracijos reguliavimo priemonių** (neįskaitant Ekonominės migracijos reguliavimo strategijos 2007–2008 m. priemonių plane numatytų tęstinių priemonių), darančių įtaką ekonominės emigracijos prevencijai ir skatinančių Lietuvos emigrantų grįžimą.

Pasiūlymai dėl priemonių remiasi EMRS efektyvumo vertinimo rezultatais

Pasiūlymai dėl EMRS įgyvendinimo 2009–2012 m. parengti remiantis Ekonominės migracijos reguliavimo strategijos efektyvumo tyrimo rezultatais (žr. Pav. Nr. 1).

- Sio tyrimo I etapo metu buvo atlikta Lietuvos gyventojų migracijos tendencijų analizė bei EMRS priemonių, įgyvendintų 2007–2008 m., efektyvumo vertinimas.
- II tyrimo etape, išanalizavus visuomenės, visų pirma užsienio lietuvių, informavimo poreikius ir galimybes, buvo parengtas Ekonominės migracijos reguliavimo viešojo informavimo kampanijos planas 2009–2012 m.
- Pirmųjų dviejų tyrimo etapų metu surinkti kiekybiniai ir kokybiniai duomenys (išvykusiųjų ir grįžusiųjų apklausų, giluminių interviu, atvejo studijų ir kiti duomenys) III etapo metu buvo papildyti užsienio šalių patirties analize.

Pav. Nr. 1. EMRS efektyvumo vertinimo ir pasiūlymų dėl 2009–2012 m. EMRS įgyvendinimo priemonių ryšys



Šaltinis: sudaryta autorių.

Daugiausia dėmesio skiriama naujoms EMRS priemonėms, svarbioms dėl:

a) pasikeitusios socio-ekonominės padėties Lietuvoje

b) EMRS įgyvendinimo 2007–2008 m. patirties

Remiantis technine tyrimo užduotimi, šiame – trečiajame - tyrimo etape turi būti pateikti pasiūlymai dėl naujų EMRS įgyvendinimo 2009–2012 m. priemonių. Naujų priemonių poreikį lemia dvi priežastys:

- *Pirma*, nuo 2007 m., kai buvo patvirtinta EMRS, smarkiai pasikeitė jos įgyvendinimo aplinka. Itin ženklūs pokyčiai įvyko 2008 m. pabaigoje, kilus ekonominiams sunkumams tiek Lietuvoje, tiek kitose šalyse. Pasikeitusios ekonominės ir socialinės sąlygos reikalauja peržiūrėti EMRS tikslus, uždavinius ir priemones, kad jie geriau atitiktų esamas realijas ir išvykusiųjų poreikius.
- *Antra*, rengiant EMRS įgyvendinimo 2009–2012 m. priemonių planą, priešingai nei 2007–2008 m. priemonių plano atveju, jau galima atsiremti į per dvejus metus sukauptą ekonominės migracijos reguliavimo politikos įgyvendinimo patirtį. Atliktas EMRS efektyvumo vertinimas atskleidė, kad:
 - a. Ne visos 2007–2008 m. vykdytos priemonės buvo pakankamai efektyvios. Pavyzdžiui, priemonė „Rengti ir teikti Lietuvos ir užsienio žiniasklaidai informaciją apie teigiamus socialinius ir ekonominius pokyčius Lietuvoje, siekiant švelninti neigiamas nuostatas dėl Lietuvos ekonominės, socialinės ir politinės būklės“ (Nr. 3.5) buvo pernelyg bendro pobūdžio, todėl jos įgyvendinimas neturėjo didesnio poveikio ekonominei migracijai. Tokias priemones reikalinga reformuluoti arba numatyti alternatyvias naujas priemones tiems patiems uždaviniams pasiekti.
 - b. Kai kurios 2007–2008 m. plane numatytos aktualios priemonės nebuvo įgyvendintos. Pavyzdžiui, nebuvo sukurtas bendrasis informacinis portalas užsienio lietuviams. Tokios priemonės įtrauktinos ir į 2009–2012 m. priemonių planą, patikslinant jų formuluotes pagal naujus EMRS tikslus ir uždavinius.

Tačiau neužmiršamos ir tęstinės EMRS bei kitų programų priemonės

Siūlomos naujos 2009–2012 m. EMRS įgyvendinimo priemonės nebus vykdomos „tuščiam lauke“, o neišvengiamai turės būti derinamos tiek su tęstinėmis EMRS priemonėmis, tiek ir su kitų susijusių valstybės strategijų ir programų priemonėmis. Siekiant jau pradiniam planavimo etape užtikrinti kuo efektyvesnę įvairių priemonių įgyvendinimo koordinavimą ir išvengti dubliavimo, šioje ataskaitoje greta naujų siūlomų EMRS įgyvendinimo priemonių nurodomos ir kitos aktualios, t. y. EMRS tikslų, padedančios siekti priemonės.

Ataskaitos „žemėlapis“

Pasiūlymai dėl konkrečių 2009–2012 m. ekonominės migracijos reguliavimo priemonių pateikiami šio dokumento 1 priede. Tuo tarpu pačiame dokumente aptariami strateginiai 2009–2012 m. priemonių plano elementai – tikslai, uždaviniai, įgyvendinimo principai ir pan. Dokumentą sudaro penkios dalys:

1. *pirmoje dalyje*, apibrėžiami 2009–2012 m. priemonių plano įgyvendinimo principai, remiantis EMRS efektyvumo vertinimu ir užsienio šalių patirtimi migracijos reguliavimo srityje;
2. *antra dalis* skiriama EMRS tikslų ir uždavinių 2009–2012 m. laikotarpiu pristatymui;
3. *trečioje dalyje* aptariama priemonių plano logika;
4. *ketvirta dalis* skiriama priemonių plano santykio su skitais valstybės strateginiais dokumentais pristatymui;
5. *penktoje dalyje* aptariamos priemonių plano įgyvendinimo rizikos.

1. EKONOMINĖS MIGRACIJOS REGULIAVIMO PRINCIPAI

EMRS vertinimas leido identifikuoti svarbiausius principus, kurių turėtų būti laikomasi 2009–2012 metais

2007 m. priimta EMRS yra pirmoji valstybės strategija migracijos reguliavimo srityje. Ekonominė ir socialinė padėtis Lietuvoje bei šalies gyventojų migracijos tendencijos nuolat kinta, todėl svarbu periodiškai įvertinti vykdomos politikos pasiekimus ir ją tobulinti, siekiant tinkamesnio, veiksmingesnio ir efektyvesnio įgyvendinimo. EMRS pasiekimų 2007–2008 m. įvertinimas buvo atliktas šio tyrimo I etapo metu. Jo rezultatais remiantis, toliau pristatomi **principai**, kurių turėtų būti laikomasis vykdant ekonominės migracijos reguliavimo politiką 2009–2012 m.

Reikėtų:

▪ purnelyg tiesmukai neskatininti išvykusiųjų grįžti

▪ nedidinti perskyros tarp išvykusiųjų ir likusiųjų

▪ stiprinti išvykusiųjų ryšius su Lietuva

▪ pabrėžti kultūrinčius/ socialinius gyvenimo Lietuvoje privalumus

- **Turėtų būti vengiama purnelyg tiesmuko išvykusiųjų skatinimo grįžti į Lietuvą.** Kaip rodo atlikta išvykusiųjų apklausa, grįžti planuoja tik maždaug trečdalis šiuo metu užsienyje gyvenančių lietuvių. Trečdalis nurodo, kad jau yra apsisprendę negrįžti. Kadangi nemažai daliai išvykusiųjų grįžimas bent šiuo metu nėra aktualus, valstybės politika neturėtų būti purnelyg orientuota į grįžimo skatinimą. Interviu metu užsienio lietuviai grįžimo skatinimą neretai vertino skeptiškai ar net neigiamai, nes tokios pastangos nesunkiai įgyja potekstę, kuri suskirsto Lietuvos piliečius į „gerus“ (pasilikę, grįžtantys) ir „blogus“ (išvykę, atitrūkę nuo Lietuvos, nesirūpina pasilikusiaisiais ir pan.).
- **Valstybės vykdoma politika turėtų nepabrėžti ir nedidinti skirties tarp išvykusiųjų ir grįžusiųjų/pasilikusiųjų Lietuvoje.** Daugiau kaip pusė į Lietuvą grįžusių emigrantų nurodo, kad migraciją yra išbandę ne vieną, o du, tris ar daugiau kartų. Žmonės išvyksta ir vėl grįžta, neretai emigraciją laikdami labiau laikinu pokyčiu. Paminėtina, kad interviu metu ar komentaruose išvykusieji neretai nurodydavo apskritai nelaiką savęs emigrantais, nepaisant išvykimo į užsienį. Kita vertus, įvairūs šaltiniai rodo, kad išvykusieji ir Lietuvoje gyvenantys Lietuvos piliečiai dažnai labai skirtingai vertina emigracijos perspektyvas ir galimybes sugrįžus sklandžiai integruotis į Lietuvos visuomenę ir darbo rinką. Pavyzdžiui, daugelis išvykusiųjų mano, kad Lietuvoje požiūris į emigrantus yra neigiamas, nors tyrimai rodo, kad ši nuostata nėra tiksli.
- **Valstybė turėtų skatinti ryšį su Lietuva išlaikymą.** Apklausoos parodė, kad nors ir išvykę gyventi į kitą šalį, lietuviai dažniausiai išlaiko glaudų ryšį su Lietuva. Tyrimo metu didžioji dauguma (60–70 proc.) apklaustų emigraciją patyrusių asmenų nurodė, kad net ir gyvendami užsienyje, jaučiasi Lietuvos dalimi. Kita vertus, kuo daugiau laiko praleidžiama emigravus, tuo ryšiai su Lietuva darosi silpnesni. Taigi svarbiausia būtų stiprinti šį ryšį ir skatinti užsienyje gyvenančių lietuvių įsitraukimą į Lietuvos gyvenimą, užsienyje ir Lietuvoje gyvenančių lietuvių bendradarbiavimą. Tai apima ir paramą bendruomenėms ir nevyriausybinėms organizacijoms, Lietuvos ir užsienyje gyvenančių lietuvių organizacijų bendradarbiavimo skatinimą ir kt.
- Skatinant palaikyti ryšį su Lietuva ir anksčiau ar vėliau grįžti į Lietuvą, **turėtų būti labiau pabrėžiami ir kultūriniai/socialiniai, ne tik ekonominiai aspektai.** Iki 2007–2008 m. labiausiai buvo pabrėžiamas spartus Lietuvos ekonomikos augimas, darbo jėgos trūkumas ir su tuo susijusios perspektyvos. Tačiau dėl ekonominių

sunkumų pasaulyje ir Lietuvoje, situacija 2008 m. pabaigoje jau buvo pasikeitusi į neigiamą pusę. Be to, grįžusiųjų apklausa rodo, kad dažniausiai grįžtama dėl asmeninių - socialinių veiksnių (šeimų, kultūrinės aplinkos ir pan.). O ekonominiai veiksniai vaidina daugiau antraeilį vaidmenį - gerėjanti Lietuvos ekonominė situacija buvo svarbi vos penktadaliui grįžusiųjų. Tiesa, net apie 60 proc. užsienyje gyvenančių lietuvių teigė, kad sugrįžti juos paskatintų pagerėjusi Lietuvos ekonominė situacija, geresnė gyvenimo kokybė. Vadinas, įgyvendinant EMRS 2009–2012 m. reikėtų ieškoti geresnio balanso tarp emocinės ir pragmatinės (ekonominius pokyčius pabrėžiančios) komunikacijos su užsienio lietuviams.

▪ Visas valstybės vykdomas priemonės intensyviai viešinti

- **Itin svarbu visas valstybės pastangas** palaikyti ryšius su išvykusiais ar skatinti jų grįžimą intensyviai **viešinti**. Kaip parodė apklausa, dauguma (43–50 proc.) išvykusiųjų nieko nėra girdėję apie 2007–2008 m. jiems valstybės teiktą informaciją, paslaugas ar paramą. Tačiau didelė dalis tų, kurie realiai naudojosi valstybės teikiama informacija (pvz., informaciniu leidiniu, interneto svetainių pateikiama informacija) ir paslaugomis (pvz., „protų susigrąžinimo programa“), valstybės iniciatyvas vertino teigiamai.
- Vis dėlto **turėtų būti neapsiribota viešiniu ir informavimu, tačiau taip pat imtasi valstybės paslaugų tobulinimo**. Gali būti, kad teisine prasme tam tikras klausimas yra išspręstas, tačiau realiai norint gauti paslaugą kyla sunkumų, nesusipratimų, reikia daug laiko (pavyzdžiui, kai kurie sugrįžusieji nurodė, kad užsienyje gautų diplomų pripažinimas yra labai sudėtingas). Todėl reikėtų ištirti, su kokiomis kliūtimis išvykusieji ir grįžusieji susiduria, atsižvelgti į jų atsiliepimus, ir atitinkamai, valstybės paslaugas tobulinti.

▪ Tobulinti valstybės išvykusiesiems teikiamas paslaugas

EMRS įgyvendinimo tobulinimo galimas kryptis atskleidžia ir užsienio šalių patirtis

Lietuva nėra vienintelė valstybė, vykdanči savo šalies piliečių migracijos reguliavimo politiką. Artimiausios šiuo požiūriu Lietuvai yra su santykinai intensyvios gyventojų emigracijos bei mažo gimstamumo problemomis susiduriančios (ar praeityje susidūrusios) šalys, tokios kaip Lenkija ir Airija. Pažymėtina, kad šių šalių ir Lietuvos politikos išvykusiųjų atžvilgiu tikslai ir priemonės neretai yra panašūs. Pavyzdžiui, Lenkijos politika yra nukreipta į:

- a. Išvykusiųjų ryšių su Lenkija išsaugojimą. Tai daroma užtikrinant informacijos sklaidą, teikiant konsulines paslaugas, stiprinant kultūrinius ryšius, didinant švietimo paslaugų lenkų kalba užsienyje prieinamumą ir t. t.
- b. Išvykusiųjų sugrįžimo skatinimą. Svarbiausios priemonės – informavimas apie grįžimo sąlygas, palankių sąlygų įsidarbinti ir pradėti verslą Lenkijoje sudarymas, tam tikrų profesijų, pvz., medikų, sugrįžimo skatinimas ir pan.

Taigi yra naudinga pasiremti kitų šalių patirtimi, tobulinant Lietuvos politikos ekonominės migracijos reguliavimo politikos įgyvendinimą. Toliau pristatomi Lietuvai aktualiausi užsienio valstybių migracijos reguliavimo politikų principai (geroji praktika), kuriuos reikėtų intensyviau taikyti 2009–2012 m. įgyvendinant Lietuvos ekonominės migracijos reguliavimo politiką. Plačiau užsienio šalių patirtis aptariama 2 priede.

Airijos
patirtis:

socialinių
partnerių
įtraukimas

- **Į migracijos politikos įgyvendinimą itin svarbu įtraukti socialinius partnerius** (nevyriausybines organizacijas ir pan.). Kaip parodė Airijos patirtis, prie kurios vykdomos migracijos politikos įgyvendinimo itin daug prisidėjo Katalikų bažnyčia ir kitos organizacijos, aktyvus NVO dalyvavimas teikia įvairiopus naudas. *Pirma*, užtikrinamas migracijos politikos lankstumas - NVO yra jautresnės migrantų poreikiams, lengviau pelno jų pasitikėjimą, gali lanksčiau reaguoti į pokyčius. *Antra*, įgyvendinant politiką naudojamos ne tik valstybės biudžeto, bet gali būti lengviau pritraukiamos ir kitos (privачios) lėšos. *Trečia*, išvengiama dubliavimo, nes neretai tam tikras veiklas, kurias valstybės numato kaip migracijos reguliavimo priemonės, NVO įgyvendina savo iniciatyva. *Ketvirta*, užtikrinamas politikos tęstinumas net ir pasibaigus valstybės programoms.

Lenkijos patirtis:

regioninė
orientacija

- **Vykdamt migracijos reguliavimo politiką turėtų būti pabrėžiamas regioninis aspektas.** Kitaip tariant, reikėtų siekti, kad išvykusieji jaustų ryšį ne tik su gimtąja šalimi, bet ir su gimtuoju regionu, kurio poreikius ir socialinius tinklus gerai žino. Pastebėta, kad Lenkijoje dalis grįžtančių migrantų linkę apsigyventi tose vietovėse, iš kurių išvyko, nes vietinio ekonominio konteksto išmanymas bei socialinių ryšių turėjimas leidžia jiems lengviau vėl įsikurti, pradėti savo verslą ir pan.

Rytų šalių
patirtis:

diaspora yra
šalies stiprybė

- **Išvykusieji turėtų būti laikomi ne gimtosios šalies pagalbos reikalingais asmenimis, o priešingai, galinčiais prisidėti prie šalies gerovės kūrimo.** Rytų ir Pietryčių Azijos šalyse šis principas realizuojamas užsienyje gyvenančius piliečius traktuojant tarsi šalies „ambasadorius“ ir kuriant specialius jų tinklus, per kuriuos išvykusieji skatinami ginti gimtosios šalies interesus užsienyje. Izraelis tuo tarpu itin skatina diasporos atstovus investuoti šalyje, vykdo specialias programas, per kurias užsienyje gyvenantys žydai raginami finansiškai prisidėti prie infrastruktūros šalyje tobulinimo ir pan.

2. EKONOMINĖS MIGRACIJOS REGULIAVIMO TIKSLAI, UŽDAVINIAI IR TIKSLINĖS GRUPĖS

Pasikeitusi socio-ekonominė padėtis reikalauja performuluoti strateginį EMRS tikslą

2007 m. priimant Ekonominės migracijos reguliavimo strategiją buvo iškeltas strateginis tikslas – siekti, kad spartaus ekonominio augimo sąlygomis Lietuvos Respublikoje nepritrūktų darbo jėgos, ir išvengti neigiamų migracijos proceso pasekmių. Du numatyti žemesnio lygmens (taktiniai) tikslai buvo: 1) siekti patenkinti Lietuvos darbo rinkos poreikius; 2) skatinti ekonominius migrantus grįžti į tėvynę. 2008 m. pabaigoje ženkliai pasikeitusi Lietuvos ekonominė padėtis, įskaitant padėtį darbo rinkoje, reikalauja performuluoti svarbiausią EMRS tikslą.

Todėl siūlomas naujas strateginis EMRS tikslas - stiprinti išvykusiųjų ryšius su Lietuva ir padėti norintiems grįžti į Lietuvą.

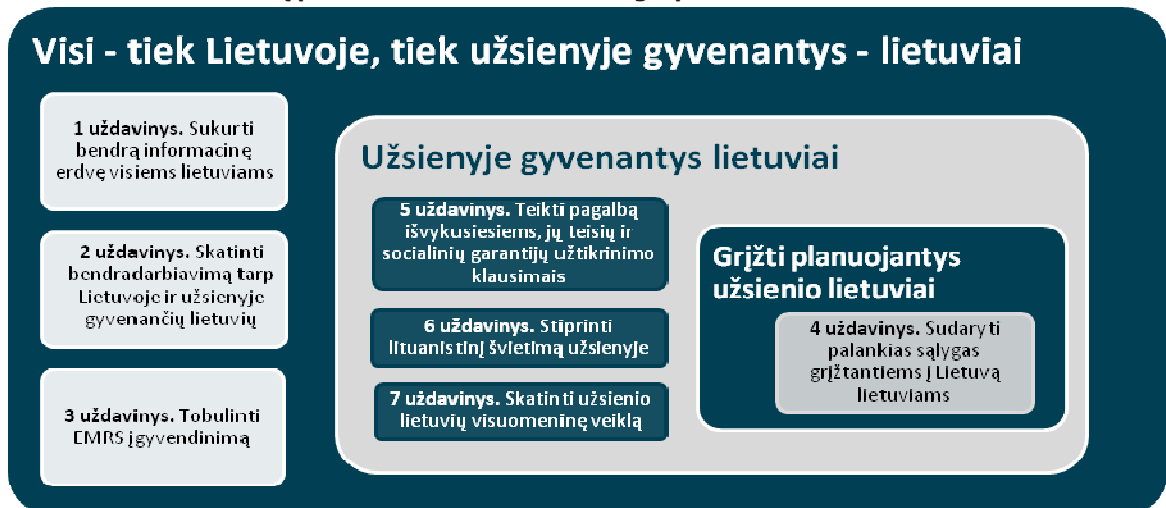
Tokia EMRS strateginio tikslo formuluotė palyginti su ankstesne yra tinkamesnė dėl kelių priežasčių:

- *pirma*, strateginis tikslas nėra susiejamas su konkrečiomis ekonominėmis aplinkybėmis, t. y. ekonomikos augimu ir darbo jėgos trūkumu, todėl yra universalesnis;
- *antra*, toks tikslas geriau suderinamas su laisvo darbo jėgos judėjimo principu, kitaip tariant, pripažįstama ir gerbiama gyventojų teisė išvykti ir sugrįžti;
- *trečia*, pagal siūlomą tikslo formuluotę EMRS apima visus užsienio lietuvius – tiek tuos, kurie grįžta ar planuoja grįžti, tiek ir tuos, kurie kol kas neketina parvykti į Lietuvą. Tai itin svarbu, žinant, kad remiantis išvykusiųjų apklausa, grįžti planuoja tik maždaug trečdalis šiuo metu užsienyje gyvenančių lietuvių, o trečdalis nurodo, kad jau yra apsisprendę negrįžti;
- *ketvirta*, siūlomas tikslas geriau atitinka „Globalios Lietuvos“ arba išėivijos įtraukimo į valstybės gyvenimą idėją, kurios įgyvendinimas yra vienas iš 15-osios LR Vyriausybės įsipareigojimų¹ ir kuria yra paremti kiti svarbūs Lietuvos migracijos politiką apibrėžiantys dokumentai, pvz., Ilgalaikė valstybės santykių su užsienio lietuviais 2008–2020 metų strategija. Tokiu būdu didinamas valstybės politikos migracijos srityje nuoseklumas.

Strateginiam tikslui pasiekti numatyti 7 uždaviniai, kurie yra skirti visiems lietuviams, nepriklausomai nuo jų gyvenamosios šalies

Siekiant stiprinti išvykusiųjų ryšius su Lietuva ir padėti norintiems grįžti į Lietuvą siūloma įgyvendinti septynis uždavinius. Uždaviniai skiriasi pagal savo specifiškumo lygį: trys iš jų yra skirti visiems – esamiems ir buvusiems - Lietuvos gyventojams, nepriklausomai nuo to, kur – Lietuvoje ar užsienyje – jie šiuo metu gyvena, dar trys yra orientuoti į visus užsienyje gyvenančius lietuvius, o vienas uždavinys yra numatytas konkrečiai planuojantiems grįžti gyventi į Lietuvą lietuviams. Uždavinių ir tikslinių grupių tarpusavio ryšys pavaizduotas Pav. Nr. 2.

¹ 2008 m. gruodžio 9 d. LR Seimo nutarimas Nr. XI-52 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos.“ *Valstybės žinios*, 2008, Nr.146-5870. 214 punktąs.



Šaltinis: sudaryta autorių

Toliau trumpai pristatomas ir pagrindžiamas kiekvienas iš numatytų uždavinių.

1 uždavinys. Sukurti bendrą informacinę erdvę visiems lietuviams.

Esamai informacinei erdvei būdingi keli trūkumai:

- išvykusiesiems prieinamų lietuviškos žiniasklaidos priemonių įvairovė yra ribota. Dažniausiai jie naudojami internetine žiniasklaida (lietuviškais naujienų portalais), tačiau turi daug mažesnes galimybes žiūrėti lietuvišką televiziją, skaityti spaudą ir pan. Ypač atriboti nuo informacijos iš Lietuvos yra internetu nesinaudojantys asmenys.
- Lietuvos žiniasklaidoje informacijos apie išvykusiuosius (ypač gyvenančius tose šalyse, kur lietuvių diaspora nėra itin didelė) taip pat nėra gausu, neretai informacija yra selektyviai neigiama.

Informacijos nepakankamumas sudaro palankias sąlygas susiformuoti tam tikriems (dažniausiai neigiamiems) stereotipams: išvykusiųjų - apie gyvenimą Lietuvoje, Lietuvoje gyvenančių - apie išvykusiuosius. Todėl bendros informacinės erdvės sukūrimas visiems lietuviams yra svarbus siekiant mažinti perskyrą tarp išvykusiųjų ir likusiųjų Lietuvoje, didinti vieni kitų tarpusavio supratimą.

Idealiu atveju bendros informacinės erdvės sukūrimas reikštų, kad:

1. užsienyje gyvenantiems lietuviams yra prieinamos tos pačios žiniasklaidos priemonės kaip ir Lietuvoje gyvenantiems asmenims - lietuviška spauda, televizija, radijas ir t. t.;
2. užsienio lietuvių žiniasklaida pateikia išsamią informaciją apie Lietuvos aktualijas, o Lietuvos žiniasklaida nuolat pateikia žinias apie užsienio lietuvių gyvenimą - svarbiausius įvykius, išvykusiųjų istorijas ir pan.

2 uždavinys. Skatinti bendradarbiavimą tarp Lietuvoje ir užsienyje gyvenančių lietuvių.

Bene svarbiausias ryšio su Lietuva elementas užsienio lietuviams yra jų asmeniniai ryšiai su Lietuvoje gyvenančiais artimaisiais. Kaip parodė tyrimo metu atliktos apklausos, artimųjų ilgesys yra svarbiausias į Lietuvą grįžti skatinantis veiksnys. Be to, iš artimųjų Lietuvoje išvykusieji gauna ir daugiausia informacijos apie Lietuvą. *Viena vertus*, valstybė negali daryti tiesioginio poveikio asmeniniams ryšiams, tačiau, *kita vertus*, ji gali sukurti palankias sąlygas tokiems ryšiams atsirasti.

Pagrindinis instrumentas – įvairūs užsienyje ir Lietuvoje gyvenančių lietuvių bendradarbiavimą skatinantys projektai, renginiai ir kita. Toks bendradarbiavimas skatintų ryšių užsimezgimą, įtrauktų išvykusiuosius į kultūrinį, ekonominį, socialinį Lietuvos gyvenimą ir prisidėtų prie „Globalios Lietuvos“ sukūrimo.

3 uždavinys. Tobulinti EMRS įgyvendinimą

Ekonominės migracijos reguliavimo politika yra vykdoma daugelio institucijų, be to, turi būti lanksti ir prisitaikanti prie kintančių aplinkybių. Todėl, norint užtikrinti EMRS efektyvumą, reikalingas itin geras institucijų veiksmų planavimas ir koordinavimas. 2007–2008 m. laikotarpiu institucijų veiksmų koordinavimo funkciją atlikdavo Ekonominės migracijos reikalų komisija, sudaryta iš už EMRS įgyvendinimą atsakingų institucijų atstovų. 2009–2012 m. laikotarpiu šią funkciją svarbu būtų sustiprinti parengiant bendrus veiksmų planus, gaires ir pan., kuriuose būtų aiškiai apibrėžtos veiklos derinimo procedūros ir priežiūros procesas. Be to, turėtų būti sustiprinta EMRS įgyvendinimo stebėseną ir vertinimas.

4 uždavinys. Sudaryti palankias sąlygas grįžtantiems į Lietuvą lietuviams

Tvirtinant EMRS išvykusiųjų sugrįžimo skatinimas, kaip minėta, buvo įvardytas kaip vienas iš svarbiausių tikslų, tam buvo numatytos specialios priemonės. Reikia pripažinti, kad jau grįžę lietuviai valstybės poveikį jų apsisprendimui grįžti vertino kaip menką (tik 10 proc. apklaustųjų nurodė, kad tokia politika turėjo įtakos). Tačiau reikia turėti omenyje, kad EMRS įgyvendinimas prasidėjo vos prieš porą metų, todėl nemaža dalis grįžusiųjų jos efekto ir negalėjo pajusti, o realus strategijos poveikis (jį nuosekliai įgyvendinant) atsiskleis po kelerių metų. Tuo tarpu išvykusiųjų apklausos metu net trečdalis užsienyje gyvenančių lietuvių nurodė, kad aktyvi Lietuvos politika šioje srityje galėtų juos paskatinti parvykti.

5 uždavinys. Teikti pagalbą išvykusiesiems, jų teisių ir socialinių garantijų užtikrinimo klausimais

Išvykusieji gyventi į kitą šalį neretai nėra tikri, kaip užsitikrinti, kad jų teisės nebūtų pažeidžiamos, kad jie gautų jiems priklausančias socialines garantijas. Išvykusiųjų apklausos metu net 43 proc. respondentų nurodė, kad jiems aktuali informacija apie jų teises ir socialines garantijas užsienio šalyse. Pusė iš jų teigė, kad tokios informacijos trūksta. Ypač aktualus teisių ir socialinių garantijų klausimas tiems, kurie išvykę susiduria su kalbos barjeru. Taip pat svarbu užtikrinti, kad išvykusieji žinotų tas teises ir socialines garantijas, kurias jie turi Lietuvoje, ir jomis naudotųsi.

6 uždavinys. Stiprinti lituanistinį švietimą užsienyje

Nemaža dalis užsienyje gyvenančių lietuvių turi mokyklinio amžiaus vaikų. Išvykusiųjų apklausos metu beveik penktadalis respondentų nurodė, kad išvykdami į užsienį išsivežė ir savo nepilnamečius vaikus. Žinant, kad didžioji dalis išvykusiųjų yra gana jauno amžiaus ir neretai vaikų susilaukia gyvendami užsienyje, vaikų turinčių užsienio lietuvių dalis, tikėtina, yra dar didesnė. Siekiant, kad užsienyje gyvenančių lietuvių vaikai turėtų galimybę mokytis lietuvių kalbos, reikia: *pirma*, visapusiškai remti veikiančias lituanistines mokyklas; *antra*, pagal galimybes didinti mokymosi lietuvių kalba užsienyje prieinamumą, plečiant mokyklų tinklą. Pastarąjį

poreikį gerai atspindi vieno iš išvykusiųjų komentaras, kad „šalia mūsų nėra lietuviškos mokyklėlės vaikams. Iki artimiausios mums teko važinėti apie 2.5 valandas, todėl ir nustojomė tai darę.“

7 uždavinys. Skatinti užsienio lietuvių visuomeninę veiklą.

Lietuvių organizacijos užsienyje atlieka reikšmingą išvykusiųjų telkimo funkciją, užsiima informacijos sklaida. Todėl stiprinant užsienio lietuvių ryšius su Lietuva, jų lietuvišką tapatumą, reikalinga remti lietuviškų organizacijų užsienyje veiklą. Be to, svarbu skatinti aktyvesnį išvykusiųjų įsitraukimą į visuomeninę veiklą užsienyje, nes šiuo metu tokioje veikloje, remiantis apklausos duomenimis, bent retkarčiais dalyvauja apie 35 proc. išvykusiųjų, aktyviai – 8 proc. Išvykusiųjų apklausa taip pat parodė, kad esama potencialo pritraukti naujų narių į lietuvių organizacijas. 16 proc. apklausos respondentų nurodė, kad norėtų dalyvauti užsienio lietuvių organizacijų veikloje, tačiau neturi pakankamai informacijos apie jas.

2.1. Ekonominės emigracijos prevencija

Emigracijos prevencija vertintina nevienareikšmiškai

Ekonominės migracijos reguliavimo strategijos efektyvumo vertinimo techninėje užduotyje nurodoma, kad pasiūlymai dėl konkrečių 2009–2012 m. ekonominės migracijos reguliavimo priemonių turėtų apimti ir tas priemones, kurios daro įtaką ekonominės emigracijos prevencijai. Kitaip tariant, ekonominės migracijos prevencija turėtų būti laikoma vienu iš EMRS uždavinių. Toks galimas uždavinys vertintinas nevienareikšmiškai.

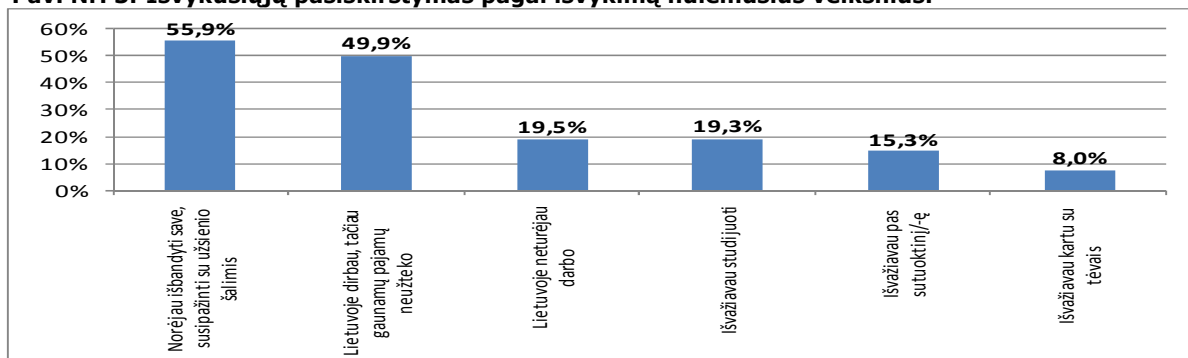
Pirma, emigracijos prevencija nesuderinama su „Globalios Lietuvos“ koncepcija

Viena vertus, emigracijos prevencijos idėja prieštarauja tam požiūriui, kurio siūloma laikytis vykdant ekonominės migracijos reguliavimo politiką: valstybė skatina piliečius kurti savo gerovę šalyje, tačiau pripažįsta jų teisę išvykti ir sugrįžti (laisvo judėjimo principas). Jei piliečiai randa galimybę realizuoti save, savo gebėjimus ir gauti už tai pakankamą atlygį užsienyje, o ne Lietuvoje – šį pasirinkimą reikia gerbti. Be to, įgyvendinant „Globalios Lietuvos“ idėją perskyra tarp „išvykusiųjų“ ir „likusiųjų“ perspektyvoje turėtų išnykti ir, atitinkamai, emigracijos prevencija apskritai taptų neaktuali.

Antra, paveikti emigraciją skatinančius veiksnius itin sudėtinga

Kita vertus, valstybė yra suinteresuota, kad gyventojų emigracijos mastai nebūtų itin dideli. Visgi, tiesiogiai paveikti emigracijos srautus yra sudėtinga – didžiausią įtaką galima padaryti ekonominėms išvykimo priežastims. Išvykusiųjų apklausos duomenimis, svarbiausias išvykimo į užsienį motyvas yra naujos patirties paieška. Tuo tarpu ekonominiai veiksniai yra antri pagal svarbą. Pusė emigravusių teigia, kad išvykti juos paskatino nepakankamas pajamų lygis, nepaisant to, kad jie Lietuvoje dirbo, dar penktadalis išvyko, nes Lietuvoje neturėjo darbo (žr. Pav. Nr. 3).

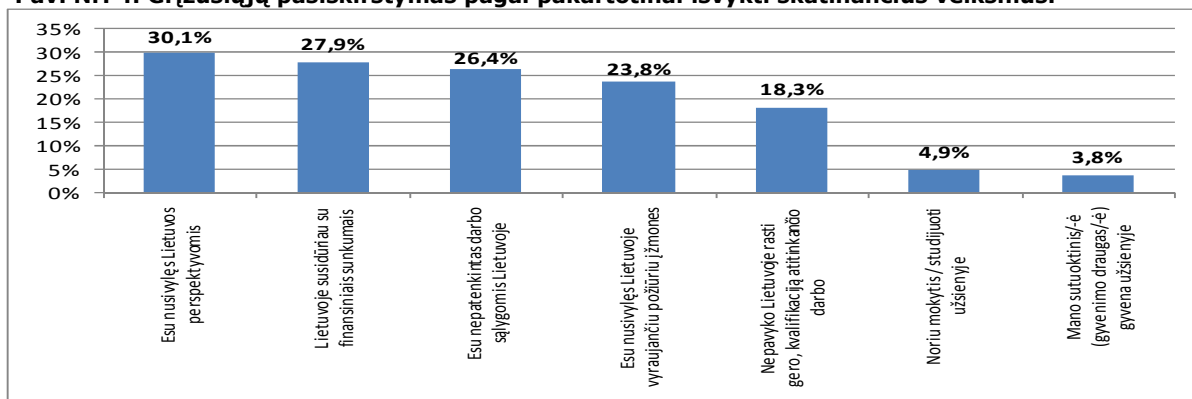
Pav. Nr. 3. Išvykusiųjų pasiskirstymas pagal išvykimą nulėmusius veiksnius.



Pastaba: duomenys rodo, kokia dalis respondentų atsakė, kad konkretus veiksnys turėjo įtakos apsisprendžiant emigruoti (N=2916). Šaltinis: VŠĮ Viešosios politikos ir vadybos instituto užsakymu „TNS Gallup“ atliktos į užsienį gyventi išvykusių Lietuvos gyventojų apklausos duomenys, 2008.

Grįžusių gyventi į Lietuvą emigrantų apklausos duomenimis, pakartotinai išvykti labiausiai skatina nusivylimas Lietuvos perspektyvomis bei ekonominiai motyvai – finansiniai sunkumai ir nepasitenkinimas darbo sąlygomis (žr. Pav. Nr. 4).

Pav. Nr. 4. Grįžusiųjų pasiskirstymas pagal pakartotinai išvykti skatinančius veiksnius.



Pastaba: duomenys rodo, kokia dalis respondentų, planuojančių pakartotinai išvykti, konkretų veiksnį nurodė, kaip esantį reikšmingą arba labai reikšmingą (N=299).

Šaltinis: VŠĮ Viešosios politikos ir vadybos instituto užsakymu UAB „Baltijos tyrimai“ atliktos grįžusių į Lietuvą gyventi emigrantų apklausos duomenys, 2008.

Tiek emigracijos prevencijai, tiek grįžtamajai migracijai svarbiausi – sisteminiai pokyčiai

Įvertinus, kokie veiksniai labiausiai skatina išvykti iš Lietuvos, akivaizdu, kad valstybė negali atskiriomis EMRS priemonėmis vykdyti emigracijos prevencijos, t. y. padidinti bendrą pajamų lygį, užimtumą, sumažinti nusivylimą šalies perspektyvomis ir pan. Sumažinti motyvaciją išvykti galėtų tik sisteminiai pokyčiai svarbiausiuose valstybės sektoriuose, lemsiantys gyvenimo lygio Lietuvoje kilimą.

Pabrėžtina, kad bendras gyvenimo kokybės Lietuvoje gerėjimas yra svarbiausias tiek emigracijos prevencijos (jei tokia vykdoma), tiek ir grįžtamosios migracijos skatinimo veiksnys. Išvykusiųjų apklausos metu respondentų paklausus, „kokiomis priemonėmis Lietuvos valstybė galėtų labiausiai padėti išvykusiems iš šalies ir norintiems sugrįžti“, buvo sulaukta labai daug atsakymų, kad valstybė, visų pirma, turėtų rūpintis likusiais Lietuvoje, antra, turėtų gerinti bendrą ekonominę, socialinę, politinę situaciją Lietuvoje, kad išvykusieji norėtų grįžti.

Todėl pasiūlymai dėl konkrečių priemonių emigracijos prevencijai vykdyti nėra teikiami

Apibendrinant, įgyvendinant „Globalios Lietuvos“ idėją, reikėtų stengtis mažiau pabrėžti perskyrą tarp „išvykusiųjų“ ir „likusiųjų“. Todėl šiame kontekste vertėtų kalbėti ne apie „emigracijos prevenciją“, o apie gerovės kūrimą visiems Lietuvos gyventojams. Tai padėtų sumažinti ir ekonominius išvykimo motyvus. Atsižvelgiant į visa tai, teikiant pasiūlymus dėl EMRS įgyvendinimo 2009-2012 m. priemonių nėra keliamas uždavinys vykdyti emigracijos prevenciją ir, atitinkamai, nėra siūlomos priemonės šiam uždaviniui pasiekti.

3. PRIEMONIŲ PLANO LOGIKA

2009–2012 m. EMRS įgyvendinimo priemonių planas itin kompleksiškas

Siūlomas EMRS įgyvendinimo 2009–2012 m. priemonių planas yra itin kompleksiškas – apima daugiau kaip pusę šimto įvairaus pobūdžio, skirtingų institucijų įgyvendinamų priemonių. Siekiant kuo didesnio pasiūlymų dėl priemonių aiškumo, toliau pristatoma priemonių plano logika pagal tris pjuvius:

1. pagal siūlomų priemonių ryšį su EMRS įgyvendinimo 2007–2008 m. priemonių planu;
2. pagal siūlomų priemonių pobūdį;
3. pagal siūlomų priemonių institucinį įgyvendinimą.

3.1. Pagal ryšį su 2007–2008 m. EMRS priemonių planu

Priemonių plane derinamos naujos ir tęstinės EMRS įgyvendinimo iniciatyvos bei priemonės

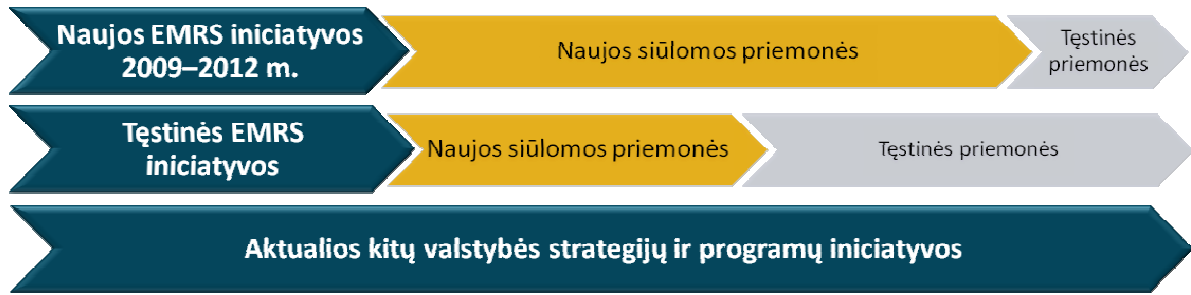
Šiame dokumente pateikiamas 2009–2012 m. priemonių planas yra antrasis EMRS įgyvendinimo priemonių planas (pirmasis planas buvo įgyvendinamas 2007–2008 m.). Todėl jį rengiant buvo derinamas poreikis, *viena vertus*, užtikrinti politikos tęstinumą, *kita vertus*, pasiūlyti tokias priemones, kurios geriau atitiktų esamas Lietuvos ekonomines bei socialines realijas ir pačių išvykusiųjų interesus. Be to, atsižvelgiama ir į 2007–2008 m. EMRS įgyvendinimo patirtį.

„Naujumas“ ir „tęstinumas“ parengtuose pasiūlymuose dėl konkrečių 2009–2012 m. ekonominės migracijos reguliavimo priemonių derinamas dvejopai:

- *Pirma*, išskiriamos naujos ir tęstinės EMRS iniciatyvos. Pagrindinis skirties tarp jų kriterijus yra tikslai, kurių siekiama įgyvendinant EMRS.
 - Tęstinės iniciatyvos apima tuos tikslus, kurie buvo svarbiausi 2007–2008 m. įgyvendinant EMRS ir kurie išlieka aktualūs naujuoju laikotarpiu – tai palankių sąlygų išvykusiųjų sugrįžimui sudarymas ir jų teisių bei socialinių garantijų užtikrinimas.
 - Naujos iniciatyvos apima tikslus, kurie, atsižvelgiant į EMRS įgyvendinimo efektyvumo vertinimo rezultatus, išskyla kaip itin svarbūs (prioritetiniai) vykdant ekonominės migracijos reguliavimo politiką. Tokios iniciatyvos yra (1) bendros informacinės erdvės visiems lietuviams sukūrimas; (2) bendradarbiavimo tarp Lietuvoje ir užsienyje gyvenančių lietuvių skatinimas; (3) EMRS įgyvendinimo tobulinimas.
- *Antra*, išskiriamos naujos ir tęstinės priemonės. Naujų iniciatyvų atveju absoliuti dauguma siūlomų priemonių yra naujai siūlomos, tuo tarpu tęstinėms iniciatyvoms priskirta santykinai šiek tiek daugiau 2007–2008 m. laikotarpiu vykdytų priemonių. Tiesa, pastarųjų formuluotės ne vienu atveju yra patikslintos.

2009–2012 m. priemonių plano logika pagal naujų ir tęstinių priemonių pasiskirstymą pavaizduota Pav. Nr. 5. Aktualių kitų valstybės strategijų ir programų iniciatyvų įtraukimas į priemonių planą plačiau aptariamas 4 skyriuje.

Pav. Nr. 5. Priemonių plano logika pagal naujų ir testinių priemonių pasiskirstymą



Šaltinis: sudaryta autorių.

3.2. Pagal siūlomų priemonių tipus

Pasiūlymai dėl 2009–2012 m. EMRS įgyvendinimo priemonių apima skirtingų tipų priemones

Valstybė, siekdama kuo didesnio ekonominės migracijos reguliavimo politikos efektyvumo, turėtų derinti įvairaus pobūdžio priemones – skleisti informaciją, teikti paslaugas, teikti paramą, sukurti palankų teisinį reguliavimą ir t. t. Skirtingų tipų priemonių įgyvendinimas leidžia pasiekti įvairesnių tikslų ir patenkinti įvairesnius išvykusiųjų poreikius (žr. **Klaida! Nerastas nuorodos šaltinis.**).

Lentelė Nr. 1. Priemonių tipai.

Priemonės tipas	Tikslas
Informavimas / informacinės paslaugos	Didinti išvykusiųjų informuotumą, užtikrinant jiems aktualios informacijos kokybę ir prieinamumą.
Kitos paslaugos	Teikti išvykusiesiems reikalingas specifines paslaugas, tokias kaip lituanistinis švietimas, konsulinės paslaugos ir pan., kurios jiems kitais būdais nebūtų prieinamos.
Paramos teikimas	Užtikrinti finansinį palaikymą EMRS tikslų padedantiems siekti NVO projektams, renginiams ir pan.
Stebėseną, vertinimą, tyrimai	Gilinti žinias ir supratimą apie gyventojų migracijos procesus, vertinti valstybės politikos poveikį jiems, kad remiantis tyrimų rezultatais, valstybės politika galėtų būti nuolatos tobulinama.
Administracinės priemonės	Tobulinti valstybės reguliavimą, kad išvykusiesiems būtų sukurtos kuo palankesnės sąlygos: a) palaikyti ryšius su Lietuva ir b) grįžti gyventi į Lietuvą. Taip pat geriau koordinuoti EMRS įgyvendinimą.
Viešinimas	Užtikrinti, kad valstybės vykdomos ekonominės migracijos reguliavimo politikos priemonės būtų kuo geriau žinomos tikslinės grupės asmenims, didinti naudojimąsi jomis.

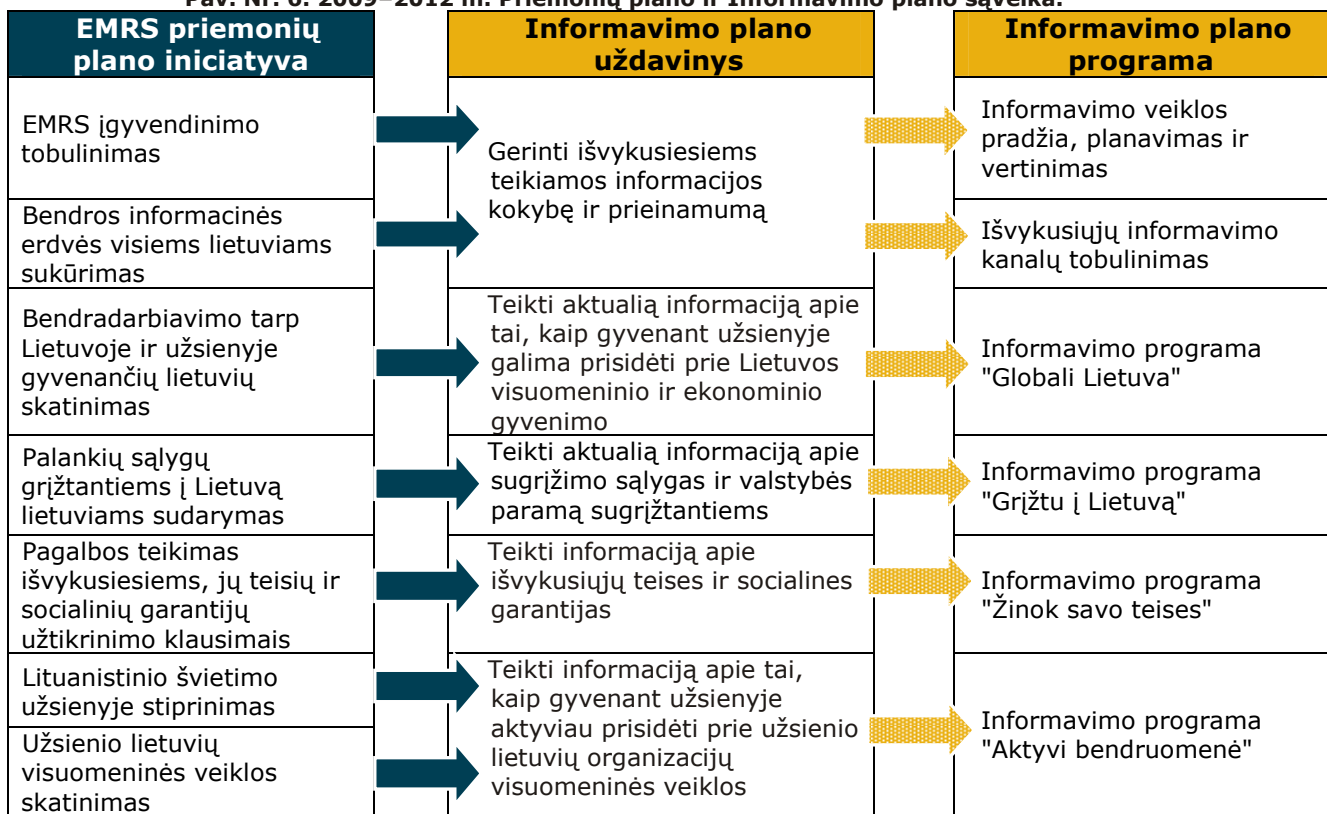
Šaltinis: sudaryta autorių.

Priemonių planas suderintas su Ekonominės migracijos reguliavimo viešojo informavimo kampanijos planu

Bene svarbiausias valstybės instrumentas vykdant ekonominės migracijos reguliavimo politiką yra informacijos sklaida. Todėl II tyrimo etapo metu buvo parengtas atskiras detalus Ekonominės migracijos reguliavimo viešojo informavimo kampanijos planas (toliau Informavimo planas). Jo paskirtis - padėti sistemiškiau ir nuosekliau teikti užsienyje gyvenantiems lietuviams reikalingą informaciją bei informuoti juos apie Lietuvos valstybės vykdomas ekonominės migracijos reguliavimo politikos priemones. Informavimo plane numatytos informacinės priemonės yra integruotos į EMRS įgyvendinimo 2009–2012 m. priemonių planą.

Sąsajos tarp Priemonių plano iniciatyvų ir Informavimo plano uždavinių bei programų pavaizduotos Pav. Nr. 6.

Pav. Nr. 6. 2009–2012 m. Priemonių plano ir Informavimo plano sąveika.



Šaltinis: sudaryta autorių.

Pav. Nr. 7. pateikiama viso 2009–2012 m. priemonių plano logika pagal priemonių tipus. Pažymėtina, kad, kaip pavaizduota paveikslėlyje, viešinimas yra būtinoji kiekvienos valstybės vykdomos ekonominės migracijos reguliavimo politikos priemonės dalis.

Pav. Nr. 7. Priemonių plano logika pagal priemonių tipus.



Šaltinis: sudaryta autorių.

3.3. Pagal siūlomų priemonių institucinį įgyvendinimą

EMRS pagal savo prigimtį yra tarpinstitucinė programa. Ją įgyvendinant dalyvauja kelios dešimtys institucijų. Nors daugelis priemonių gali būti įgyvendinamos pavienių institucijų jų kompetencijos ribose, tačiau tam tikrų priemonių efektyviam įgyvendinimui užtikrinti būtinas intensyvus institucijų bendradarbiavimas. Atsižvelgiant į tai, 2009–2012 m. priemonių plane institucinio įgyvendinimo požiūriu išskirtos dvi rūšių priemonės:

Teikiant pasiūlymus dėl 2009–2012 m. EMRS įgyvendinimo priemonių išskirtos institucinės ir tarpinstitucinės priemonės

1. *Institucinės priemonės.* Šių priemonių įgyvendinimą inicijuoja, koordinuoja ir atsakomybę už rezultatus prisiima viena institucija, tačiau į įgyvendinimą, esant poreikiui, ji įtraukia ir kitas institucijas. Tipinis institucinės priemonės pavyzdys yra informacinio leidinio, kuriame pateikiama sugrįžtant gyventi į Lietuvą reikalinga informacija, parengimas ir platinimas. Už tokio leidinio parengimą paskiriama viena atsakinga institucija, kuri, rengdama leidinį, intensyviai bendradarbiauja su kitomis institucijomis – kreipiasi dėl reikalingos informacijos, pateikia platinti leidinį ir pan.
2. *Tarpinstitucinės priemonės.* Tai priemonės, kurias institucijos vykdo bendrai, t. y. kurioms būdinga: a) bendras planavimas ir įgyvendinimas, b) bendrai skiriami reikalingi ištekčiai, c) bendra atsakomybė už pasiekimus. Tarpinstitucinių priemonių pavyzdžiai yra dideli projektai - bendro informacinio portalo sukūrimas, Globalios Lietuvos metų paskelbimas ir pan. Tarpinstitucinėms priemonėms įgyvendinti iš institucijų atstovų galėtų būti formuojamos specialios valdymo grupės (angl. *task-group* arba *task-force*), kurios palengvintų institucijų bendradarbiavimą ir veiksmų koordinavimą.

Atsižvelgiant į priemonių turinį, institucinių ir tarpinstitucinių priemonių įgyvendinimas gali būti derinamas. *Viena vertus*, tam tikros 2009–2012 m. priemonių plane nurodomos institucinės priemonės gali būti įgyvendinamos ir kaip tarpinstitucinių priemonių dalis. *Kita vertus*, nesant galimybės tarpinstitucines priemones įgyvendinti *in corpore*, galima vykdyti jas sudarančias priemones kaip atskiras institucines veiklas.

2009–2012 m. priemonių plano logika pagal priemonių institucinį įgyvendinimą pavaizduota Pav. Nr. 8.

Pav. Nr. 8. Priemonių plano logika pagal institucinį įgyvendinimą.



4. PRIEMONIŲ PLANO SANTYKIS SU KITAIŠ STRATEGINIAIS DOKUMENTAIS

EMRS nėra vienintelė Lietuvos migracijos politiką ir santykius su diaspora apibrėžianti strategija

Migracijos reguliavimo politika pagal savo pobūdį yra horizontali politika, todėl EMRS reguliuojami klausimai patenka į daugelio valstybės institucijų kompetencijos sritį, o aktualios priemonės – į įvairias valstybės strategijas ir programas. Siekiant užtikrinti šios migracijos politikos reguliavimo efektyvumą, itin svarbu: a) visoms institucijoms siekti bendrų tikslų; b) koordinuoti institucijų veiksmus migracijos reguliavimo srityje. Tai, *visų pirma*, leistų išvengti priemonių persidengimo, *antra*, sukurtų sinergijos efektą, kai kelių priemonių koordinuotas įgyvendinimas užtikrina geresnius rezultatus nei kiekvienos jų vykdymas atskirai. Šioje dalyje aptariama EMRS ir jos įgyvendinimo 2009–2012 m. priemonių plano santykis su kitais susijusiais valstybės strateginiais dokumentais.

2007 m. patvirtinta Ekonominės migracijos reguliavimo strategija buvo pirmasis strateginis valstybės dokumentas, skirtas apibrėžti migracijos politikos įgyvendinimą Lietuvoje. Pagal savo pobūdį EMRS yra itin plati – jos įgyvendinimo priemonės varijuoja nuo grįžtamosios lietuvių migracijos skatinimo iki trečiųjų šalių piliečių imigracijos reguliavimo. Siekiant vieno iš EMRS tikslų (kuriam priskirtų priemonių įgyvendinimo efektyvumas buvo vertinamas šio tyrimo metu) – skatinti ekonominius migrantus grįžti į tėvynę – aktualios ir kitos vėliau nei EMRS priimtose valstybės strategijos ir programos. Visų pirma, tai - Ilgalaikė valstybės santykių su užsienio lietuviais 2008–2020 metų strategija bei jai įgyvendinti priimta Tarpinstitucinė bendradarbiavimo su užsienio lietuvių bendruomenėmis 2008–2012 metų programa, taip pat kai kurios siauresnės apimties programos (žr. Lentelė Nr. 2). Šiose strategijose ir programose numatytos priemonės yra svarbios siekiant bendro strateginio tikslo - stiprinti išvykusiųjų ryšius su Lietuva ir padėti norintiems grįžti į Lietuvą.

Lentelė Nr. 2. Lietuvos migracijos politiką apibrėžiančios strategijos ir programos.

	Priėmimo data	Strategija/programa	Tikslas
1 Migracijos srities strategijos ir programos	2007 04 25	Ekonominės migracijos reguliavimo strategija ir jos įgyvendinimo priemonių 2007–2008 m. planas	„Siekti, kad spartaus ekonominio augimo sąlygomis Lietuvos Respublikoje nepritrūktų darbo jėgos, ir išvengti neigiamų migracijos proceso pasekmių.“
	2008 07 23	Ilgalaikė valstybės santykių su užsienio lietuviais 2008–2020 metų strategija	„Padėti užsienio lietuviams išsaugoti tautinį tapatumą, ryšius su Lietuva, kultūrą, gimtąją kalbą, sudaryti sąlygas pasirengti integruotis į Lietuvos gyvenimą tiems, kurie ketina ateityje grįžti į Lietuvą.“
	2008 10 29	Tarpinstitucinė bendradarbiavimo su užsienio lietuvių bendruomenėmis 2008–2012 metų programa	„Užtikrinti efektyvų Lietuvos Respublikos institucijų ir užsienio lietuvių bendruomenių bendradarbiavimą siekiant išsaugoti užsienio lietuvių tautinį tapatumą ir kurti teigiamą Lietuvos įvaizdį užsienyje.“
Aktualios sektoriškos programos	2008 05 08	Nacionalinių transliuotojų informacinės sklaidos per sienas skatinimo programa	„Užtikrinti kuo platesnę nacionalinių transliuotojų informacinę sklaidą per sienas.“
	2008 11 20	Protų susigrąžinimo ir pritraukimo programa	„Vykdant protų susigrąžinimą ir protų pritraukimą iš užsienio į Lietuvą bei skatinant tyrėjų iš užsienio dalyvavimą Lietuvos mokslinių tyrimų erdvėje spartinti Lietuvos mokslinių tyrimų erdvės integraciją į tarptautinę ir Europos mokslinių tyrimų erdvę ir didinti Lietuvos MTEP srities tarptautinį konkurencingumą.“
Siūlomas naujas EMRS strateginis tikslas			Stiprinti išvykusiųjų ryšius su Lietuva ir padėti norintiems grįžti į Lietuvą.

Šaltinis: sudaryta autorių.

Todėl rengiant EMRS įgyvendinimo 2009–2012 m. priemonių planą, išskirtos tiek EMRS priemonės, tiek ir aktualios kitų strategijų priemonės

Norint didinti ekonominės migracijos reguliavimo politikos efektyvumą, svarbu derinti pagal skirtingas valstybės programas įgyvendinamas priemones, kad jos nepersidengtų, tačiau papildytų viena kitą. Todėl rengiant pasiūlymus dėl EMRS įgyvendinimo 2009–2012 m. priemonių plano buvo išskirtos a) savarankiškos EMRS įgyvendinimo priemonės ir b) aktualios priemonės, įgyvendinamos pagal kitas valstybės strategijas ir programas. Pastarųjų atžvilgiu EMRS turėtų atlikti daugiau koordinacinę funkciją - EMRS prižiūrinti institucija (Ekonominės migracijos reikalų komisija) turėtų stebėti ir vertinti šių priemonių įgyvendinimą, naudojimą, kokybę, užtikrinti darną su savarankiškų EMRS priemonių įgyvendinimu.

Apibendrinant, teikiant pasiūlymus dėl 2009–2012 m. EMRS įgyvendinimo priemonių plano, buvo siekiama, kad EMRS nuosekliai papildytų (o ne dubliuotų) kituose strateginiuose dokumentuose numatytas priemones. Dėl šios priežasties priemonių plane išskirtos tiek EMRS priemonės, tiek ir aktualios kitų strategijų priemonės, atskleidžiant jų tarpusavio sąveiką ir parodant, kad šių priemonių visuma leidžia pasiekti uždavinius, kurie veda prie pagrindinio strategijos tikslo: stiprinti išvykusiųjų ryšius su Lietuva ir padėti norintiems grįžti į Lietuvą.

5. PRIEMONIŲ PLANO ĮGYVENDINIMO RIZIKOS

Įgyvendinant EMRS gali būti susidurta su tam tikromis rizikomis:

Ankstesniuose skyriuose aptartos įvairios EMRS įgyvendinimo priemonės ir jų įgyvendinimo mechanizmas. Tačiau būtina atkreipti dėmesį ir į tam tikras įgyvendinimo rizikas, kurias būtina valdyti siekiant (a) užtikrinti įgyvendinimo efektyvumą ir (b) išvengti ankstesnių klaidų, kurios padarytos įgyvendinant valstybės iniciatyvas įvairiose srityse.

a) nepakankamu finansavimu

Pirmoji rizika – tai migracijos reguliavimo politikai skiriamų lėšų kiekis. Pastaruoju metu valstybės biudžeto galimybės yra gana ribotos, todėl tikėtina, kad ne visoms iš pasiūlytų priemonių bus galima skirti vienodai dėmesio ir / arba pakankamą finansavimą. Dėl šios priežasties pasiūlytas priemonės galima vertinti ir kaip tam tikrą pasirinkimų „menu“. Priklausomai nuo (potencialaus) finansavimo ir politinių prioritetų galima imtis pirmiausia įgyvendinti kelias prioritetines priemones. Siekiant didesnio migracijos politikos poveikio reikėtų vadovautis principu, kad geriau koncentruoti resursus ir įgyvendinti mažiau priemonių (bet intensyviau, didesne apimtimi) nei išsklaidyti resursus daugeliui smulkesnių veiklų.

b) tarpinstitucinio veiksmų koordinavimo stoka

Antroji rizika – tai EMRS įgyvendinimo modelis. Kaip minėta, migracijos reguliavimas yra horizontali politika, todėl joje dalyvauja daugelis institucijų ir kyla koordinavimo sunkumų. Kai kurie šiame priemonių plane siūlomo koordinavimo mechanizmo elementai yra gana nauji ir neįprasti Lietuvos viešojo administravimo sistemai. Pavyzdžiui, siūloma, kad tarpinstitucines priemones įgyvendinančios institucijos bendrai dalintųsi atsakomybe, būtų kuriamos valdymo grupės (į kurias deleguojami institucijų atstovai konkrečiam projektui įgyvendinti), parengtas tarpinstitucinio bendradarbiavimo planas. *Viena vertus*, tokių pasiūlymų įgyvendinimą apsunkina tai, kad gali prireikti tam tikrų teisės aktų ir netgi administracinės kultūros pokyčių. *Kita vertus*, būtent tokiems pokyčiams šiuo metu yra palankus laikas (ieškoma kaip optimizuoti valstybės valdymą, sumažinti išlaidas, tačiau padidinti politikos efektyvumą).

c) teikiamos paramos neefektyvumu

Trečioji rizika – bent kelios iš siūlomų priemonių numato teikti finansinę paramą ir subsidijas (NVO bendradarbiavimui, žiniasklaidos priemonėms ir pan.). Pagrindinė tokių priemonių rizika: (a) išdalinus lėšas nepasiekti jokios apčiuopiamos (pastebimos, išmatuojamos) naudos; (b) pakeisti privačias lėšas (pvz., tam tikros laidos ar renginiai vyktų ir be paramos) ir (c) sukurti priklausomybės efektą (pvz., tam tikros organizacijos, kurioms suteikta parama reikalauja papildomo finansavimo, nes kitu atveju joms savo veiklą tektų nutraukti). Dėl šios priežasties, labai svarbu laikytis kelių principų:

- teikti paramą projektams turintiems apibrėžtus tikslus, konkrečius rezultatus ir aiškią pabaigą (vengti einamųjų kaštų finansavimo);
- teikti paramą tiems projektams, kuriuos inicijuojančios organizacijos gali parodyti, kad jų veikla ar gyvybingumas ateityje nepriklauso nuo šio konkretaus projekto. Galima įvesti sąlygą, kad paramą gavusi organizacija ateityje kelis metus nebegali pretenduoti į tokio paties pobūdžio paramą;
- kontroliuoti ne tiek formalius projektų indėlius (pvz., kiek kuris projekto darbuotojas prie kokios veiklos dirbo valandų), tačiau bendradarbiauti su projektų vykdytojais siekiant padėti jiems pasiekti rezultatus, šiuos rezultatus išmatuoti ir išviešinti.

d) nepakankama informacijos sklaida

Ketvirtoji rizika – informacinė. Rengiant šį priemonių planą buvo siekiama, kad visos valstybės institucijų įgyvendinamos priemonės migracijos srityje taptų vienos ir nuoseklios valstybės migracijos politikos dalimi. Tačiau tam, kad tai būtų pasiekta reikia, kad suinteresuotos institucijos matytų savo vietą šioje politikoje, pastebėtų jų įgyvendinamų priemonių sąveiką su kitų institucijų įgyvendinamomis

priemonėmis ir atitinkamai jas pristatytų. Iki šiol atlikti tyrimai rodo, kad tiek išvykusieji, tiek ir sugrįžusieji nepastebi, kad valstybė turėtų nuoseklią migracijos politiką. Viena iš svarbių priemonių integruotai valstybės politikai pristatyti – tai bendrasis informacinis portalas (šio portalo koncepcija detaliau pristatyta Informavimo plano 3 priede). Tinkamas portalo projekto įgyvendinimas yra didelis iššūkis, kuriam būtina suvaldyti kelias rizikas: (a) informacijos paprastumas, prieinamumas, lengva paieška; (b) informacijos aktualumas ir nuolatinis atnaujinimas; (c) interaktyvumas, funkcionalumas ir grįžtamasis ryšys.



APIE VIEŠOSIOS POLITIKOS IR VADYBOS INSTITUTĄ

VŠĮ Viešosios politikos ir vadybos institutas (VPVI) yra politikos analizės ir vertinimo centras, atliekantis taikomuosius tyrimus bei teikiantis kvalifikuotą pagalbą viešosios politikos ir administravimo tobulinimui. Daugelis tyrimų buvo atlikta Lietuvos Respublikos ministerijų, Vyriausybės kanceliarijos bei Europos Komisijos užsakymu. Nuo 2001 metų VPVI iš viso įgyvendino apie 100 tyrimų ir projektų.

Institutas specializuojasi dirbti su viešojo sektoriaus klientais, o jo išskirtinis bruožas – gilus viešojo sektoriaus specifikos išmanymas. Instituto tyrimai pagrįsti nuodugnia empirine analize ir praktinėmis rekomendacijomis. Tyrimų metu skatinamas aktyvus suinteresuotų grupių įsitraukimas, giliai išanalizuojami kliento veiklos procesai bei jį veikianti aplinka, integruotai žvelgiama į kliento poreikius – siūlomos poreikius geriausiai atitinkančios paslaugų formos bei jų deriniai. Tyrimams atlikti naudojami patys įvairiausi kiekybiniai ir kokybiniai metodai, pvz.: statistinė analizė, teisinė analizė, literatūros šaltinių apžvalga, interviu, atvejo studijos, lyginamoji analizė, užsienio patirties analizė, interviu, sociologinės apklausos, ekonometrinė analizė ir kt.

Institutas vykdo socialinių mokslų srities tarpdisciplininius tyrimus (politikos mokslų, ekonomikos, viešojo administravimo, sociologijos, edukologijos ir kt.). Instituto nagrinėtos viešosios politikos sritys apima: švietimo, mokslinių tyrimų ir taikomosios plėtros, darbo rinkos, socialinės apsaugos, verslo, pramonės ir žemės ūkio plėtros, regionų plėtros, transporto, aplinkosaugos ir kt. viešosios politikos sritis. Instituto tyrimuose daug nagrinėtos ir įvairios horizontalios viešosios politikos sritys: lygių galimybių užtikrinimas, informacinės visuomenės plėtra, darnaus vystymosi, socialinės įtraukties užtikrinimas, kokybės vadybos diegimas viešojo valdymo institucijose ir viešųjų paslaugų įstaigose, techninės pagalbos mechanizmų kūrimas ir valdymas ir kt. sritys.

Viena iš horizontaliųjų politikos sričių yra migracijos procesų valdymas. Šioje srityje 2005–2008 m. VPVI atliko keturis tyrimus:

- Europos Sąjungos migracijos politikos iniciatyvų poveikis Lietuvai ir Lietuvos tikslai formuojant Europos Sąjungos politiką legalios ir nelegalios migracijos srityje (2008 m. Užsakovas: Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarija)
- Europos darbuotojų mobilumo metų vertinimas (2007 – 2008 m., užsakovas – Europos komisija);
- Lietuvos integracijos į ES poveikis kvalifikuotų Lietuvos viešojo sektoriaus darbuotojų išvykimui dirbti į užsienį (2006 m., užsakovas - LR Vyriausybės kanceliarija);
- „Protų nutekėjimo“ mažinimas ir „protų“ susigrąžinimas (2006 m., užsakovas - LR Vyriausybės kanceliarija);
- Mokslinis tyrimas „Ekonominių migrantų skatinimo grįžti į Tėvynę priemonės“ (2005 m., užsakovas - Socialinės apsaugos ir darbo ministerija).



Viešosios politikos ir vadybos
institutas

Gedimino pr. 50
LT-01110 Vilnius

Tel. +370 5 2620338

Faks. +370 5 2625410

info@vpvi.lt
www.vpvi.lt

