



KAUNO TECHNOLOGIJOS UNIVERSITETAS
SOCIALINIŲ, HUMANITARINIŲ MOKSLŲ IR MENŲ FAKULTETAS

Gabrielė Čepeliauskaitė

**VEIKSMINGOS IR EFEKTYVIOS IMIGRACIJOS POLITIKOS
ĮGYVENDINIMO LIETUVOJE GALIMYBIŲ ANALIZĖ**

Baigiamasis magistro projektas

Vadovas

Prof. dr. Algis Junevičius

KAUNAS, 2019

KAUNO TECHNOLOGIJOS UNIVERSITETAS
SOCIALINIŲ, HUMANITARINIŲ MOKSLŲ IR MENŲ FAKULTETAS

**VEIKSMINGOS IR EFEKTYVIOS IMIGRACIJOS POLITIKOS
ĮGYVENDINIMO LIETUVOJE GALIMYBIŲ ANALIZĖ**

Baigiamasis magistro projektas

Viešasis administravimas (kodas 6211LX040)

Vadovas

Prof. dr. Algis Junevičius
2019-01-07

Recenzentas

Prof. dr. Audronė Telešienė
2019-01-07

Projektą atliko

Gabrielė Čepeliauskaitė
2019-01-07

KAUNAS, 2019



KAUNO TECHNOLOGIJOS UNIVERSITETAS

Socialinių, humanitarinių mokslų ir menų

(Fakultetas)

Gabrielė Čepeliauskaitė

(Studento vardas, pavardė)

Viešasis administravimas (kodas 6211LX040)

(Studijų programa, kodas)

Baigiamojo projekto

„Veiksmingos ir efektyvios imigracijos politikos įgyvendinimo Lietuvoje galimybių analizė“

AKADEMINIO SAŽININGUMO DEKLARACIJA

20 19 m. sausio 07 d.

Kaunas

Patvirtinu, kad mano, **Gabrielės Čepeliauskaitės**, baigiamasis projektas tema „Veiksmingos ir efektyvios imigracijos politikos įgyvendinimo Lietuvoje galimybių analizė“ yra parašytas visiškai savarankiškai ir visi pateikti duomenys ar tyrimų rezultatai yra teisingi ir gauti sąžiningai. Šiame darbe nei viena dalis nėra plagijuota nuo jokių spausdintinių ar internetinių šaltinių, visos kitų šaltinių tiesioginės ir netiesioginės citatos nurodytos literatūros nuorodose. Įstatymų nenumatytų piniginių sumų už šį darbą niekam nesu mokėjęs.

Aš suprantu, kad išaiškėjus nesąžiningumo faktui, man bus taikomos nuobaudos, remiantis Kauno technologijos universitete galiojančia tvarka.

(vardą ir pavardę įrašyti ranka)

(parašas)

Čepeliauskaitė, Gabrielė. Veiksmingos ir efektyvios imigracijos politikos įgyvendinimo Lietuvoje galimybių analizė. *Magistro* baigiamasis projektas / vadovas prof. dr. Algis Junevičius; Kauno technologijos universitetas, Socialinių, humanitarinių mokslų ir menų fakultetas.

Studijų kryptis ir sritis (studijų krypties grupė): L 07

Reikšminiai žodžiai: *imigracija, imigracijos politikos įgyvendinimas, veiksmingumas, efektyvumas, veiksmingas ir efektyvus imigracijos politikos įgyvendinimas.*

Kaunas, 2019. 99 puslapiai.

SANTRAUKA

Pastaruoju metu imigracija yra viena sudėtingiausių ir problemiškesnių politikos sričių. Imigracijos politikos įgyvendinimas pasižymi kompleksiniu pobūdžiu – jo metu taikomos įvairios valdymo priemonės bei mechanizmai, taip pat dalyvauja platus spektras institucijų (net ir tų, kurioms imigracija nėra prioritetinė sritis), organizuojamas padalinių / įstaigų darbas, numatomos administracinės taisyklės ir struktūros, valdomi išteklių, naudojamos įvairiapusės vadybinės, politinės ir kitos priemonės. Lietuvoje imigracijos politika dar tik yra formuojama. 2014 m. yra patvirtintos de jure Lietuvos migracijos politikos gairės. Palankių sąlygų užsieniečių integracijai užtikrinimas, dalyvavimas formuojant ES imigracijos politikos sritį ir bendradarbiavimas su trečiosiomis šalimis yra vienos iš prioritetinių veiklų. Atsižvelgiant į imigracijos problematikos naujumą Lietuvoje bei imigrantų galimą naudą Lietuvos ekonomikai, šiame darbe dėmesys sutelkiamas būtent į veiksmingų ir efektyvių šios politikos srities vykdymo galimybių paiešką ir veiksmingos ir efektyvios imigracijos politikos įgyvendinimo Lietuvoje modelio formavimą. Todėl tyrime keliama problema – kaip užtikrinti veiksmingos ir efektyvios imigracijos politikos įgyvendinimą Lietuvoje? Projekto tikslas – išanalizuoti imigracijos politikos įgyvendinimo veiksmingumo ir efektyvumo didinimo galimybes Lietuvoje. Tikslui pasiekti keliami trys uždaviniai: 1) išanalizuoti ir susisteminti imigracijos politikos įgyvendinimo teorinius aspektus; 2) išryškinti imigracijos politikos įgyvendinimo teisinį reglamentavimą ir institucinę struktūrą; 3) nustatyti imigracijos politikos įgyvendinimo tobulinimo galimybes Lietuvoje. Tyrimo objektas – imigracijos politikos įgyvendinimas, o dalykas – veiksmingas ir efektyvus imigracijos politikos įgyvendinimas. Teorinės analizės metu išaiškėjo, kad imigracijos politikos įgyvendinimo srities veiksmingumas ir efektyvumas priklauso nuo teisės aktų rengimo, bendradarbiavimo, suinteresuotų šalių įtraukimo į imigracijos politikos įgyvendinimo procesą, atsakomybės paskirstymo ir koordinavimo, operacijų ir paslaugų, informacijos valdymo ir tinklų naudojimo. Tyrimo rezultatai pagrindė teoretikų nuomonę ir parodė, kad imigracijos politikos įgyvendinimą veikia įvairios išorinės aplinkos, ypač politinė, teisinė, ekonominė ir demografinė. Tai pat šios politikos įgyvendinimą įvairiais aspektais veikia neoficialūs – suinteresuotų šalių, žiniasklaidos, darbdavių ir kt. – dalyviai. Imigracijos politikos įgyvendinimo srityje vis dar išlieka problemos, susijusios su teisinių dokumentų nesuprantamumu ir tam tikrų sričių reguliavimo trūkumu, vieningos strategijos neparengimu, tarptautinio ir nacionalinio institucinio dialogo stoka, darbdavių ir vietos savivaldos institucijų įtraukimo į šią politikos įgyvendinimo procesą trūkumu, per mažu informuotumu imigracijos klausimais Lietuvoje ir užsienio valstybėse. Tyrimo metu nustatyti ir instituciniai atsakomybės padalijimo trūkumai, finansavimo stoka, mažas imigrantų darbo užmokestis ir kt. Siekiant pašalinti šiuos trūkumus, tyrimo metu nustatytos galimybės jų pašalinimui – sukurtas imigracijos politikos įgyvendinimo Lietuvoje modelis. Jis numato rekomendacijas teisinės bazės tobulinimui, didesnio technologinių naujovių supaprastinant imigracijos politikos įgyvendinimo procedūras naudojimui, tarptautinio ir tarptautinio bendradarbiavimo didinimui, informuotumo apie imigracijos politikos įgyvendinimo klausimus plėtrai Lietuvoje ir trečiosiose valstybėse ir vietos savivaldos institucijų vaidmens didinimui. Šis mokslinis tyrimas galėtų būti naudingas valstybės institucijoms ir įstaigoms, dalyvaujančioms vykdam imigracijos politiką ir šiuo klausimu rengiančioms atitinkamus teisės aktų projektus. Atlikta analizė taip pat turėtų būti vertinga ir įdomi valstybės ir savivaldybių institucijoms, socialinių mokslų viešosios politikos, viešojo administravimo ir viešojo valdymo krypties mokslininkams, verslo atstovams.

Čepeliauskaitė, Gabrielė. *Analysis of Opportunities for the Effective and Efficient Immigration Policy Implementation in Lithuania*: Master's thesis in Public Administration / supervisor Prof. dr. Algis Junevičius. The Faculty of Social Sciences, Arts and Humanities, Kaunas University of Technology.

Research area and field: L 07

Key words: immigration, immigration policy implementation, effectiveness, efficiency, effective and efficient immigration policy implementation.

Kaunas, 2019. 99 p.

SUMMARY

Recently, immigration has been one of the most complicated and problematic of all types of public policies. The immigration policy implementation is cross-cutting in nature, involving a variety of management tools and mechanisms, as well as a wide range of institutions (even for those which are not a priority area for immigration), organization of subdivisions / bodies, determination of administrative rules and structures, management of resources and usage of diverse management, political and other tools. Immigration policy is still under formation in Lithuania. In 2014 de jure guidelines for the Lithuanian migration policy were approved. Assurance of favorable conditions for the integration of immigrants, participation in formation of the EU immigration policy and cooperation with third countries are priority activities of immigration policy implementation. According to the novelty of immigration issues in Lithuania and the potential benefits of immigrants to the economy of Lithuania, this work focuses specifically on the search for effective and efficient opportunities for the implementation of this policy area and the creation of model of the effective and efficient immigration policy implementation in Lithuania. Therefore, the problem of the research is how to ensure effective and efficient immigration policy implementation in Lithuania? The aim of the research is to analyze the opportunities of increasing the effectiveness and efficiency of the immigration policy implementation in Lithuania. There are three objectives of the research set to achieve the goal: 1) to analyze and systematise the theoretical aspects of the immigration policy implementation; 2) to highlight legal regulation and institutional structure for the immigration policy implementation; 3) to identify possibilities for improvement of the immigration policy implementation in Lithuania. The object of the study is the immigration policy implementation and the subject is the effective and efficient immigration policy implementation. Theoretical analysis has shown that the effectiveness and efficiency of the immigration policy implementation depends on the legal framework, cooperation, involvement of stakeholders in the implementation process of immigration policy, allocation and coordination of responsibilities, operations and services, information management and networking. The results of the study supported the ideas of the theorists and revealed that immigration policy implementation is influenced by various external environments, especially political, legal, economic and demographic. The implementation of this policy is also exposed by official and unofficial players. In the area of the immigration policy implementation, problems remain regarding the lack of understanding of legal instruments and regulation in certain areas, coherent strategy, international and national institutional dialogue, involvement of employers and local authorities into the process of immigration policy implementation, awareness of immigration issues inside and outside the country. The study also identified institutional weaknesses in the division of responsibilities, the demand of funding, and etc. In order to eliminate the identified weaknesses, the opportunities for their elimination were set and the model of immigration policy implementation was created. It provides the main recommendations for the improvement of the legal framework, simplification of immigration policy implementation procedures and better usage of technological innovations, increase of institutional and international cooperation, development of awareness about the issues of immigration policy implementation in Lithuania and third countries and highlights the role of local government institutions. This research could be useful for state institutions and bodies involved into the implementation of immigration policy and drafting relevant legislation on this issue. The analysis should also be valuable and interesting to state and municipal institutions, researchers of social science, public policy and administration, business representatives.

TURINYS

LENTELĖS.....	7
PAVEIKSLAI.....	8
PRIEDAI.....	8
ĮVADAS.....	9
1. IMIGRACIJOS POLITIKOS ĮGYVENDINIMO TEORINIAI ASPEKTAI.....	12
1.1. Viešosios politikos samprata, dalyviai ir politinis ciklas	12
1.2. Viešosios politikos įgyvendinimo modelių identifikavimas	18
1.3. Pagrindinės veiksmingos ir efektyvios imigracijos politikos įgyvendinimo tendencijos.....	25
2. IMIGRACIJOS POLITIKOS ĮGYVENDINIMO TEISINIS REGLAMENTAVIMAS IR INSTITUCINĖ STRUKTŪRA	33
2.1. Imigracijos politikos reglamentavimas Europos Sąjungoje	33
2.2. Imigracijos politikos įgyvendinimo kryptys ir prioritetai Lietuvoje	40
2.3. Imigracijos politikos įgyvendinimo institucinė struktūra	48
3. IMIGRACIJOS POLITIKOS ĮGYVENDINIMO GALIMYBIŲ LIETUVOJE TYRIMAS	55
3.1. Tyrimo metodologija	55
3.2. Pusiau struktūrizuoto interviu su viešojo sektoriaus imigracijos politikos įgyvendinimo ekspertais analizė	61
3.3. Pusiau struktūrizuoto interviu su verslo ekspertais analizė	73
3.4. Imigracijos politikos įgyvendinimo Lietuvoje SSGG matrica	79
3.5. Imigracijos politikos įgyvendinimo Lietuvoje modelis.....	82
IŠVADOS	86
REKOMENDACIJOS	88
LITERATŪRA	90
ŠALTINIAI.....	93
PRIEDAI.....	97

LENTELĖS

1 lentelė. Viešosios politikos definicijų įvairovė.....	13
2 lentelė. „Iš viršaus į apačią“ ir „iš apačios į viršų“ modelių charakteristikos	20
3 lentelė. Pagrindiniai ES teisiniai dokumentai, reglamentuojantys imigracijos sritį	37
4 lentelė. Pagrindiniai Lietuvos teisiniai dokumentai, reglamentuojantys imigracijos sritį	45
5 lentelė. Pusiaus struktūruoto interviu klausimyno sandara	59
6 lentelė. Viešojo sektoriaus ekspertų nuomonė apie Įstatymo dėl užsieniečių teisinės padėties tinkamumą.....	61
7 lentelė. Viešojo sektoriaus ekspertų nuomonė apie strateginių tikslų imigracijos politikos srityje pasiekiamumą.....	64
8 lentelė. Viešojo sektoriaus ekspertų nuomonė apie išorinės aplinkos, neoficialių ir oficialių veikėjų daromą įtaką	66
9 lentelė. Viešojo sektoriaus ekspertų nuomonė apie bendradarbiavimą ir suinteresuotų šalių įtraukimą	68
10 lentelė. Viešojo sektoriaus ekspertų nuomonė apie diskreciją lemiančius veiksnius	69
11 lentelė. Viešojo sektoriaus ekspertų nuomonė apie finansinių išteklių, tinklų naudojimą bei institucinį koordinavimą.....	70
12 lentelė. Viešojo sektoriaus ekspertų nuomonė apie „vieno langelio“ principo diegimą ir paslaugų kokybę	72
13 lentelė. Verslo ekspertų nuomonė apie Įstatymo dėl užsieniečių teisinės padėties tinkamumą	73
14 lentelė. Verslo ekspertų nuomonė apie imigracijos politikos strateginių tikslų pasiekiamumą	75
15 lentelė. Verslo ekspertų nuomonė apie bendradarbiavimą imigracijos politikos įgyvendinimo srityje	76
16 lentelė. Verslo ekspertų nuomonė apie imigracijos politiką įgyvendinančių institucijų paslaugų kokybę	78
17 lentelė. Imigracijos politikos įgyvendinimo SSGG matrica	80

PAVEIKSLAI

1 pav. Viešosios politikos dalyviai	14
2 pav. Politikos proceso ciklai ir fazės	15
3 pav. Politinė aplinka ir ją veikiantys veiksniai	17
4 pav. Sėkmingam politikos įgyvendinimui įtaką darančių veiksnių ryšys pagal S. Giacchino ir A. Kakabadse (2003).....	19
5 pav. Viešosios politikos įgyvendinimo procesas	19
6 pav. Politikos įgyvendinimo modeliai pagal A. R. Khan ir S. Khandaker (2016)	22
7 pav. Viešosios politikos įgyvendinimo dimensijos.....	24
8 pav. Imigracijos politikos efektyvumo ir poveikio konceptuali sistema	27
9 pav. Imigracijos politikos formavimo ir įgyvendinimo problematika.....	28
10 pav. Efektyvumo ir veiksmingumo santykis.....	29
11 pav. Imigracijos politikos įgyvendinimo veiksmingumą ir efektyvumą lemiantys veiksniai	31
12 pav. Europos Sąjungos pagrindiniai imigracijos politikos strateginiai dokumentai, kryptys ir tikslai	34
13 pav. Imigracijos politikos kryptys Lietuvos strateginiuose dokumentuose	41
14 pav. Imigracijos politikos įgyvendinimo institucinė struktūra	49
15 pav. Tyrimo eigos schema	58
16 pav. Imigrantai Lietuvoje pagal leidimų ir vizų išdavimo tipus 2014 – 2017 m.....	62
17 pav. Imigracija iš trečiųjų šalių ES 2016 m.	63
18 pav. Leidimų laikinai gyventi išdavimo pagrindai 2014 – 2017 m.	76
19 pav. Imigrantų pasiskirstymas pagal profesijas Lietuvoje 2017 m.....	77
20 pav. Imigracijos politikos įgyvendinimo Lietuvoje modelis	83

PRIEDAI

1 Priedas. Interviu klausimai viešojo sektoriaus ekspertams (sudaryta autorės, 2018)	97
2 Priedas. Interviu klausimai privataus sektoriaus ekspertams (sudaryta autorės, 2018)	98
3 Priedas. Tyrimo informantų demografinės charakteristikos (sudaryta autorės, 2018)	99

ĮVADAS

Pastaruoju metu imigracija yra viena sudėtingiausių ir problemiškesnių politikos sričių. Imigracijos politika apima oficialių politikų ir valdžios institucijų sprendimus, veiksmus, veiklos kurso pasirinkimą ir jo įgyvendinimą, siekiant spręsti darbo, apgyvendinimo, socialinių išmokų ir paslaugų, dalyvavimo rinkos, politikos reikaluose bei saugumo klausimus. Imigracijos politikos įgyvendinimo etapas yra itin svarbus vykdant imigracijos politiką, nes oficialių politikų ir valstybės tarnautojų prerogatyva į diskrecijos laisvę imigrantų atžvilgiu – analizuojant vizų, leidimų laikinai arba nuolat gyventi, dirbti, sertifikatų tinkamumo klausimus ir, apskritai, įgyvendinant teisės aktuose nustatytas normas – gali tiesiogiai sąlygoti teigiamus arba neigiamus užsieniečių atvykimo srautus. Imigracijos politikos įgyvendinimas pasižymi kompleksiniu pobūdžiu – jo metu taikomos įvairios valdymo priemonės bei mechanizmai, taip pat dalyvauja platus spektras institucijų (net ir tų, kurioms imigracija nėra prioritetinga sritis), organizuojamas padalinių / įstaigų darbas, numatomos administracinės taisyklės ir struktūros, valdomi ištekliai, naudojamos įvairiapusės vadybinės, politinės ir kitos priemonės.

Temos aktualumas. Teoretikai teigia, kad konkurencinga yra ta šalis, kurioje įmonės ir žmonės nori investuoti ir įsikurti (Kitson, Martin ir Tyler, 2004; Weymouth ir Feinberg, 2011 cit. iš Šeputienė ir Brazauskienė, 2013, p. 30; Čepeliauskaitė, 2018, 421 – 422). Dažniausiai akcentuojamas teigiamas ekonominis imigracijos poveikis – darbo jėgos efektyvumas, technologinė plėtra, augantis bendrasis vidaus produktas, didėjančios įplaukos į valstybės biudžetą bei gerėjantis demografinis rodiklis (Rudžinskienė ir Paulauskaitė, 2014, p. 68). Todėl darbe išskirtinis dėmesys yra skiriamas darbo imigrantams iš trečiųjų šalių. Reikia paminėti, kad poreikis tobulinti imigracijos politikos įgyvendinimą Lietuvoje atsirado visiškai neseniai. Pastaruoju metu imigracijos mastą sąlygoja įvairūs politiniai, ekonominiai ir teisiniai veiksniai. Pavyzdžiui, viena iš karinio konflikto Ukrainoje pasekmių yra išaugęs šios šalies piliečių imigracijos rodiklis Lietuvoje. Tačiau, nors nacionaliniu lygmeniu imigracijos rodiklis ir didėja, tarptautiniu mastu Lietuva vis dar nėra prioritetinga imigrantų tikslo šalis, todėl ir toliau išlieka grėsmė jai tapti tranzitine šalimi.

Atsižvelgiant į statistinius duomenis, galima teigti, kad Lietuvoje imigracijos politika dar tik formuojama. Lietuva jau yra parengusi de jure Lietuvos migracijos politikos gaires, patvirtintas Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2014 m. sausio 22 d. nutarimu Nr. 29 „*Dėl Lietuvos migracijos politikos gairių patvirtinimo*“. Palankių sąlygų užsieniečių integracijai užtikrinimas, dalyvavimas formuojant ES imigracijos politikos sritį ir bendradarbiavimas su trečiosiomis šalimis, yra vienos iš prioritetingų veiklų. Paminėtina, kad vienas svarbiausių Lietuvos imigracijos politikos elementų – imigracijos modelio tobulinimas. Pastebėtina, kad, siekiant sudaryti lanksčias sąlygas atvykstantiems imigrantams yra dažnai keičiamas Lietuvos Respublikos įstatymas dėl užsieniečių teisinės padėties (2004) bei planuojamos institucinės reformos migracijos srityje. Tačiau, norint užtikrinti iškeltų imigracijos politikos tikslų

įgyvendinimą ir rezultatyvumą, būtina atkreipti dėmesį į tokius aspektus kaip valstybės politika imigracijos srityje, jos formavimas ir sklaida, išorinė aplinka, suinteresuotų šalių įtraukimas, siekiant įgyvendinti šią politiką, įgyvendinimo planavimas ir resursų mobilizavimas, operacijos ir paslaugos ir kt. Į imigracijos politikos įgyvendinimo problemas atkreipia dėmesį ir tarptautinės organizacijos – Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija (toliau – EBPO), Tarptautinė darbo organizacija (toliau – TDO), Tarptautinis valiutos fondas (toliau – TVF) ir Pasaulio bankas (toliau – PB) – pabrėždamos šios problemos sprendimo būtinumą valstybėms ir siūlydamos konkrečias priemones šią politiką formuojančioms ir įgyvendinančioms institucijoms.

Temos naujumas. Skirtingai nei migracijos politika, imigracijos politikos įgyvendinimo sritis vis dar nėra pakankamai nuosekliai išnagrinėta. Imigracijos politikos sritį tyrė tokie autoriai kaip D. Brežinskienė, S. Kairienė ir R. Virbickaitė (2009), I. Breugel, X. Maan ir P. Scholten (2014) ir kt. Imigracijos politikos įgyvendinimo horizontalų ir vertikalų modelius suformavo M. Petrovic, E. Collet ir P. Scholten (2012), o migracijos politikos poveikio ir efektyvumo koncepciją, kuri gali būti taikoma ir imigracijos politikos srityje, ir kurioje identifikuojamos migracijos politikos formavimo ir įgyvendinimo problemos, sudarė M. Czaika ir H. de Hass (2013). Imigracijos politikos įgyvendinimo etapas Lietuvoje nėra pakankamai ištirtas. Atsižvelgiant į imigracijos politikos įgyvendinimo problematikos naujumą Lietuvoje bei imigrantų galimą naudą Lietuvos ekonomikai, šiame darbe dėmesys sutelkiamas būtent į veiksmingų ir efektyvių šios politikos srities vykdymo galimybių paiešką ir imigracijos politikos įgyvendinimo Lietuvoje modelio formavimą.

Tyrimo problema – kaip užtikrinti veiksmingos ir efektyvios imigracijos politikos įgyvendinimą Lietuvoje?

Tyrimo objektas – imigracijos politikos įgyvendinimas.

Tyrimo dalykas – veiksmingas ir efektyvus imigracijos politikos įgyvendinimas.

Projekto tikslas – išanalizuoti imigracijos politikos įgyvendinimo veiksmingumo ir efektyvumo didinimo galimybes Lietuvoje.

Projekto uždaviniai:

1. išanalizuoti ir susisteminti imigracijos politikos įgyvendinimo teorinius aspektus;
2. išryškinti imigracijos politikos įgyvendinimo teisinį reglamentavimą ir institucinę struktūrą;
3. nustatyti imigracijos politikos įgyvendinimo tobulinimo galimybes Lietuvoje.

Tyrimo metodai: loginės ir sintezės, lyginamosios, mokslinės literatūros šaltinių, teisinių dokumentų, kokybinės – pusiau struktūruoto interviu – ir kiekybinės – antrinių duomenų – analizės metodai.

Projekto struktūra. Projektą sudaro įvadas, trys dalys, išvados, rekomendacijos, mokslinės literatūros sąrašas, naudotų teisės aktų literatūros sąrašas ir priedai. *Pirmoje projekto dalyje* aiškinama viešosios politikos samprata, identifikuojami jos dalyviai ir aprašomas politikos proceso ciklas. *Antroje*

projekto dalyje analizuojamas imigracijos politikos įgyvendinimo teisinis reglamentavimas ir institucinė struktūra. *Trečioje darbo dalyje* suformuluojamas tyrimo tikslas, iškeliami empirinio tyrimo uždaviniai, pateikiama tyrimo metodologija, sudaroma SSGG matrica ir suformuojamas imigracijos politikos įgyvendinimo Lietuvoje modelis. Pateikiamos išvados ir rekomendacijos.

Šis mokslinis tyrimas galėtų būti naudingas valstybės institucijoms ir įstaigoms, dalyvaujančioms įgyvendinant imigracijos politiką ir šiuo klausimu rengiančioms atitinkamus teisės aktų projektus. Atlikta analizė taip pat turėtų būti vertinga ir įdomi valstybės ir savivaldybių institucijoms, socialinių mokslų viešosios politikos, viešojo administravimo ir viešojo valdymo kryptių mokslininkams, verslo atstovams.

Šio projekto pagrindu skaityti du pranešimai: 2018 m. balandžio 20 d. vykusioje 4-oje kasmetinėje tarptautinėje mokslinėje konferencijoje „Šiuolaikiniai politiniai procesai: iššūkiai ir galimybės“ tema „Lietuvos migracijos politikos tikslai ir kryptys formuojant bendrą Europos Sąjungos migracijos politiką“ ir 2018 m. gegužės 11 d. vykusioje dvidešimt pirmojoje doktorantų ir magistrantų mokslinėje konferencijoje „ES ekonomikos, finansų ir verslo procesai bei tendencijos“ tema „Migracijos procesų poveikis šalies ekonomikai ir darbo rinkai“. Taip pat parengtas straipsnis „Efektyvios imigrantų integracijos politikos analizė Lietuvoje: patirtis ir problemos“, kuris publikuotas mokslo žurnalo „Viešoji politika ir administravimas“ 2018 m. Nr. 3.

Projektą sudaro 99 puslapiai, 17 lentelių, 20 paveikslų, 3 priedai. Panaudoti 63 mokslinės literatūros šaltiniai ir 54 teisės aktų ir duomenų šaltinių.

1. IMIGRACIJOS POLITIKOS ĮGYVENDINIMO TEORINIAI ASPEKTAI

Skyriuje analizuojami ir sisteminami veiksmingos ir efektyvios imigracijos politikos įgyvendinimo teoriniai aspektai. Siekiama paaiškinti viešosios politikos sąvoką, identifikuoti pagrindinius dalyvius ir aplinką, apibūdinti esminius politinio proceso ciklo etapus. Nagrinėjamos klasikinės ir naujos teoriniame diskurse vyraujančios viešosios politikos įgyvendinimo teorijos ir modeliai, išgryninantys plačius požiūrius į įgyvendinimo proceso įvairovę. Didžiausias dėmesys skiriamas konkrečios srities – imigracijos politikos – įgyvendinimui, atskleidžiant jos vietą tarp kitų politikos sričių, komentuojant mokslininkų ištirtas pagrindines šios politikos įgyvendinimo problemas bei analizuojant veiksmingumą ir efektyvumą didinančias priemones.

1.1. Viešosios politikos samprata, dalyviai ir politinis ciklas

Per pastaruosius dešimtmečius viešosios politikos srityje įvyko daug fundamentalių pokyčių, kurie lėmė naują viešosios politikos dizainą, instrumentų pasirinkimą ir platesnį viešosios politikos vaidmenį visuomenėje. Šiuolaikiniame pasaulyje viešosios politikos sprendimai apima ne tik nacionalinių, bet ir viršvalstybinių problemų sprendimą. A. Raipa pabrėžia, kad dažnu atveju analizuojant viešąją politiką koncentruojamasi ne į ją, bet į valdymo institucijas, politinę elgseną ir procesus, viešosios politikos fazes ir procedūras, priklausomas nuo politikos veiksmų, sprendimų priėmimą ir jų įgyvendinimą (2002, p. 11). O priimti sprendimai gali teigiamai arba neigiamai paveikti visuomenės gyvenimą.

Oficialiai terminas „viešoji politika“ pradėtas vartoti XX a. septintojo dešimtmečio pabaigoje. Jis sudarytas iš dviejų skirtingų terminų „viešas“ ir „politika“. Tarptautiniuose terminų žodynuose žodis „viešas“ reiškia bendrą prieinamumą visiems bendruomenės nariams (Merriam – Webster, 2018; Cambridge dictionary, 2018) ir atvirumą (Merriam – Webster, 2018; Oxford dictionary, 2018). Atvirumas yra laikomas atskaitomybės ir pasitikėjimo kūrimo priemone, būtina kiekvienai demokratinei valstybei. Tai apibūdina platų viešosios politikos pobūdį, kurios sprendimai paliečia didesnę visuomenės ir interesų dalį nei privatus sektorius. Šiuo atveju „politika“ – tai valdžios sprendimai ir ketinimai tam tikros problemos atžvilgiu (Birkland, 2011, p. 9). Jie gali pasireikšti tikslu veikimu arba neveikimu, kuomet veikėjas arba veikėjų grupė imasi spręsti problemą (Aderson, 2014, p. 7). Vertėtų paminėti, kad anglų kalboje vyrauja dvi skirtingos politiką identifikuojančios definicijos „policy“ ir „politics“. Terminas „politics“ daugiau vartojamas politologinėje analizėje, tiriant visuomenės reiškinius – politinių pažiūrų ir interesų formavimąsi, būrimąsi į politines organizacijas, politinių partijų veiklą, kovą dėl įtakos ir valdžios, valstybės valdymo pobūdį ir kt. (Želvys, 2003, p. 7). „Policy“ sąvokos vartojimas dažniausia siejamas su politiniu kursu ir parengtomis strategijomis (Jasiulevičienė, 2006, p. 7). Visgi pastebima, kad „politics“ sąvoka moksliniuose darbuose turi neigiamą konotaciją, siejamą su korupcija ir šališkumu, o „policy“ termino vartojimas tuo nepasižymi (Bartaševičius ir Targamadžė, 2012, p. 109).

Įvardinti politikos sąvokos apibrėžimai pagrindžia faktą, kad šio termino vartojimas yra komplikuoatas dėl skirtingų užsienio kalboje vartojamų sąvokų gausos.

Mokslinėje literatūroje viešosios politikos samprata yra aiškinama įvairiai, o apibrėžimai tarpusavyje persipynę. Viešoji politika gali reikšti tikslingą veikimo ar neveikimo eigą, sprendžiant problemą ar klausimą ir nurodant dalyvį ar interesų grupes (Anderson, 2014, p. 7). Tačiau tai vienas iš daugelio viešosios politikos apibrėžčių. Lentelėje pateikiamos A. Birkland nagrinėtos skirtingų mokslininkų C. E. Cochran, L. C. Mayer, T. R. Carr ir N. J. Cayer (1999), Ch. L. Cochran ir E. F. Malone (1995), T. R. Dye (1992), B. G. Peters (1999) (cit. iš Birkland, 2011, p. 8) apibrėžtys, kurios papildomos Ch. M. Weible (2014, p. 4 – 5), K. J. Miller ir D. McTavish (2014, p. 6 – 7), Raipos (2002, p. 11), A. R. Khan ir S. Khandaker (2016, p. 538 – 540) ir W. Parsons (2001, p. 14) siūlomų definicijų įvairove (žr. 1 lentelė).

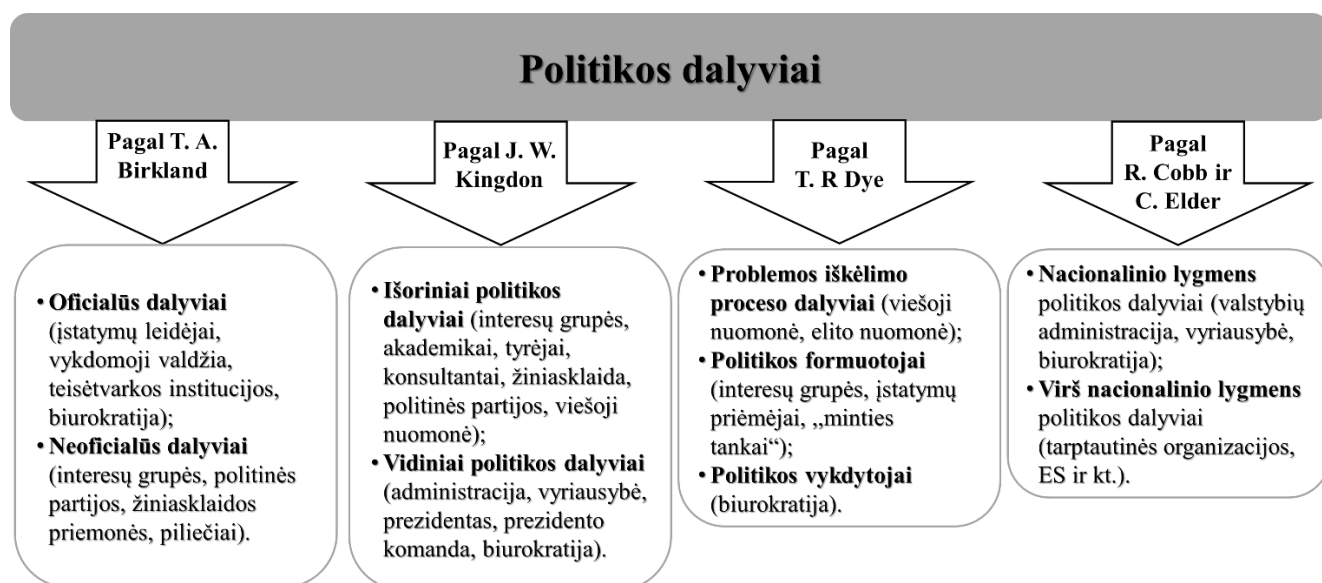
1 lentelė. Viešosios politikos definicijų įvairovė
Šaltinis: sudaryta darbo autorės, 2018.

	Autorius	Viešosios politikos samprata
Sudaryta pagal A. Birkland (2011, p. 8)	C. E. Cochran et al. (1999)	Viešoji politika – tai valdžios veiksmai ir intencijos, skatinančios jų imtis, rezultatas.
	Ch. L. Cochran ir E. F. Malone (1995)	Viešoji politika – tai politiniai sprendimai dėl programų įgyvendinimo tam, kad būtų pasiekti visuomeniniai tikslai.
	T. R. Dye (1992)	Viešoji politika – tai valdžios pasirinkimas daryti arba nedaryti.
	B. G. Peters (1999)	Viešoji politika – tai valdžios veiksmų, vykdomų tiesiogiai arba per nustatytas institucijas, rezultatas, kuris daro įtaką piliečių gyvenimui.
Sudaryta darbo autorės	Ch. M. Weible (2014, p. 4 – 5)	Viešoji politika reiškia priemones ir tikslus ir gali būti procedūrinės arba materialinės, simbolinės arba instrumentinės formos.
	K. J. Miller ir D. McTavish (2014, p. 6 – 7)	Viešoji politika – tai valdžios, kuri turi autoritetą ir galią, sprendimai.
	A. Raipa (2002, p. 11)	Viešoji politika – (...) tai valdžios institucijų ir oficialių asmenų elgsena, veiksmai, veiklos kurso pasirinkimas ir jo įgyvendinimas praktiniame politikos procese (...) reagavimas į skirtingų interesų grupių kylančius konfliktus, paslaugų, materialinių ir simbolinių vertybių skirstymas, biudžeto ir pinigų srautų reguliavimas.
	A. R. Khan ir S. Khandaker, 2016, p. 538 – 540	Viešoji politika – tai tikslinga veiksmo kryptis, kuria dalyvis ar dalyvių grupė sprendžia tam tikrą problemą, plačių būsimų tikslų ir veiksmų planas.
	J. E. Anderson (2014, p. 7)	Viešoji politika – tai tikslinga veikimo ar neveikimo eiga sprendžiant problemą ar klausimą ir nurodant dalyvį ar interesų grupes.
	W. Parsons (2001, p. 14)	Viešoji politika – tai iškeltų problemų iškelimas, nagrinėjimas ir įtraukimas į politinę darbotvarkę.

Iš pateiktų apibrėžčių galima teigti, kad viešoji politika yra valdžios veiksmai ir sprendimai atitinkamų problemų atžvilgiu. Todėl nagrinėjama visuomeninė problema yra viešosios politikos pagrindas. Anot T. A. Birkland, valdžia, turinti galią ir prerogatyvą, priima galutinį sprendimą dėl konkrečios politikos, o jos interpretavimą ir įgyvendinimą atlieka vieši ir privatūs veikėjai, skirtingai suvokiantys problemas ir sprendimus (2011, p. 8). Šioje sąvokoje identifikuojama valdžios institucijų ir oficialių asmenų elgsena, motyvacija ir reagavimas į viešąjį interesą siekiant spręsti visuomeninius konfliktus, skirstant vertybes, valdant viešuosius finansus ir t. t. Išryškinama dalyvių arba jų grupių

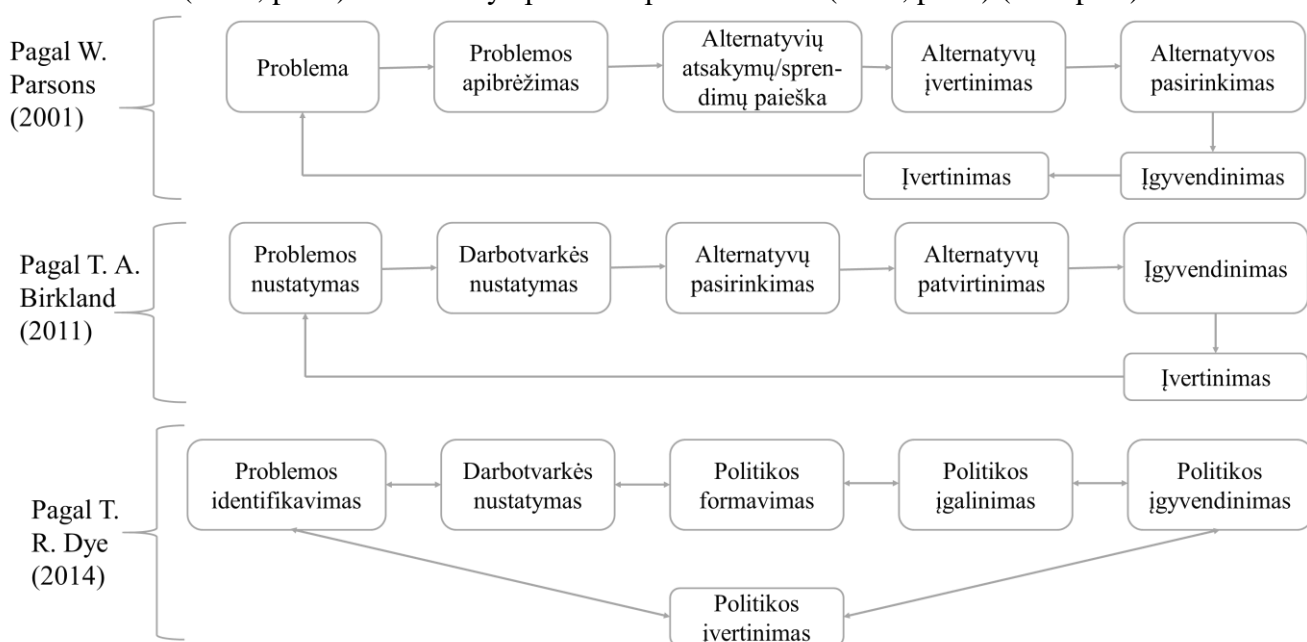
svarba. Interpretuojant viešąją politiką kaip valdžios veiksmų rezultatą parėžiamas tikslingas veikimo krypties pasirinkimas, tikslų ir veiksmų plano nustatymas. Viešoji politika gali pasireikšti imantis spręsti problemą arba nesiimant. Viešosios politikos svarba ir įtaka visuomenei yra nenuginčijama. Ji gali skirtis savo mastu ir dydžiu, o numatyti arba nenumatyti politiniai, socialiniai ir ekonominiai padariniai gali daryti teigiamą arba neigiamą įtaką visuomenei.

Viešoji politika pasižymi jos procese dalyvaujančių politikos subjektų gausa. Vyriausybė, biurokratai, interesų grupės, politinės partijos, žiniasklaida, akademikai, viešoji nuomonė yra vieni pagrindinių viešosios politikos veikėjų, nors šis sąrašas nėra baigtinis. Todėl ilgainiui šie dalyviai mokslinėje literatūroje buvo diferencijuojami atsižvelgiant į skirtingus aspektus. T. A. Birkland nuomone, geriausia politikos dalyvius skirstyti į oficialius ir neoficialius (2011, p. 10 – 11). J. W. Kingdon (1984) išskiria vidinius ir išorinius viešosios politikos formuotojus, R. Cobb ir C. Elder (1983) siūlo identifikuoti tik nacionalinio ir virš nacionalinio lygmens dalyvius, o T. R. Dye (1972) pateikia problemos iškėlimo procese dalyvaujančius, politiką formuojančius ir vykdančius dalyvius (cit. iš Furman ir Šerikova, 2007, p. 105) (žr. 1 pav.). Jie gali kisti priklausomai nuo valstybės valdymo formos. Galima paminėti, kad T. A. Birkland ir J. W. Kingdon grupavime aiškiai atskiriami valdžios institucijoms priklausantys dalyviai (politikos sprendimų priėmėjai ir įgyvendintojai) ir tie, kurie veikia už valdžios institucijų ribų. T. R. Dye suskirstyme labiau išryškėja tam tikri politinio proceso etapai. Pastaruoju metu tam tikros politinės problemos peržengia nacionalinių valstybių sienų ribas, jos tampa globalios, greta nacionalinio lygmens valdžios institucijų atsiranda virš nacionalinės institucijos, todėl savaime suprantama, kad R. Cobb ir C. Elder siekė atskirti šiuos du lygmenis ir pažymėti viešosios politikos ribų ekspansiją.



1 pav. Viešosios politikos dalyviai
Šaltinis: Birkland (2011, p. 10 – 11), Furman ir Šerikova (2007, p. 105)

Viešosios politikos definicijų analizėje išsiaiškinta, kad viešosios politikos pagrindas yra tam tikros problemos identifikavimas. Tai yra pirminis politinio proceso etapas, kuris vėliau laipsniškai pasiekia problemos įtraukimą į darbotvarkę, atitinkamos politikos formavimą, įgyvendinimą ir vertinimą. M. Hill teigimu, politikos procesas yra sudėtingas dėl jame dalyvaujančių veikėjų: politikų, spaudimo grupių, valstybės tarnautojų ir netgi tų, kurie save laiko pasyviais politikos gavėjais (2013, p. 4). Kiekviena jų yra susijusi su atitinkamais politikos dalyvių veiksmais, sprendimų priėmimu ir procedūromis. Teoriniame diskurse mokslininkai linkę pateikti netapačius, tačiau daug bendrų požymių turinčius politinio proceso ciklus, o įvardinti etapai yra praplečiami naujais arba pervadinami. W. Parsons teigimu, naudojantis politikos ciklais galima sudaryti modelius, kurių pagalba yra tiriama viešoji politika (2001, p. 85). Todėl darbe analizuojami W. Parsons politikos gyvenimo ciklas (2001, p. 83) bei T. A. Birkland (2011, p. 26) ir T. R. Dye politikos proceso fazės (2014, p. 18) (žr. 2 pav.).



2 pav. Politikos proceso ciklai ir fazės

Šaltinis: sudaryta autorės pagal Parsons (2001, p. 83), Birkland (2011, p. 26) ir Dye (2014, p. 18).

Iš pateiktų skirtingų požiūrių galima teigti, kad dažniausiai politikos ciklą sudaro 6 arba 7 fazės. Lyginant W. Parsons politikos gyvenimo ciklą ir T. A. Birkland politikos proceso fazes įžvelgiama, kad abu autoriai pateikia „stadijinį“ modelį ir identifikuoja panašius etapus. Tačiau T. A. Birkland, vietoj problemos apibrėžimo pateikia darbotvarkės nustatymą, galimai siekdamas pabrėžti šios fazės svarbą darant įtaką tolesniems politiniams veiksams. T. A. Birkland konkretizavo W. Parsons trečiąją, ketvirtąją ir penktąją fazes ir vietoj sprendimų paieškos įvedė tikslesnę alternatyvų pasirinkimo fazę. Manoma, jog stadijinis modelis sukuria nuoseklų ir linijinį politikos kūrimo procesą (Benoit, 2013, p. 1). Tai reiškia, kad tik pasibaigus vienai fazei prasideda kita. Tačiau W. Parsons ir T. A. Birkland stadijiniai politikos ciklai sulaukė nemažai kritikos dėl pernelyg nenatūralaus, supaprastinto ir klaidingo politinio proceso vaizdavimo bei per didelio racionalumo propagavimo politikos formavimo procese

(Parsons, 2001, p. 85). Todėl T. R. Dye politikos proceso cikle ir fazėse pastebimas siekis pateikti kuo realesnį politikos ciklą. Šis teorinis politinio proceso modelis palengvina politikos suvokimą, nes parodo, kad politikos dalyviai yra ir gali dalyvauti skirtinguose politiniuose procesuose (2014, p. 18). Todėl pateikiamas kiekvienos stadijos apibūdinimas ir jame esantys dalyviai:

1-oji fazė – problemos identifikavimas. Problemos identifikavimas apima tiesioginius valdžios veiksmus ir problemos suvokimą (Dye, 2014, p. 28). Šioje fazėje dalyvauja žiniasklaida, interesų grupės, pilietinės iniciatyvos ir viešoji nuomonė.

2-oji fazė – darbotvarkės nustatymas. Šiame etape priimami sprendimai, kurios problemos turi būti analizuojamos ir adresuojamos valdžios institucijoms (Dye, 2014, p. 28). Atsižvelgdamas į tai, F. Benoit teigia, kad dalis mokslininkų išskiria kelis darbotvarkių tipus: diskusijų darbotvarkę (apima aktualius klausimus, kurie tampa diskusijų objektu) ir sprendimo (oficialią) darbotvarkę, kuri apima tik valdžios institucijų problemų sąrašą (2013, p. 1) Šioje fazėje svarbi elito nuomonė.

3-oji fazė – politikos formavimas. Šiame etape rengiami politikų pasiūlymai dėl problemos sprendimo. Svarbu paminėti, kad šioje fazėje vyraujantys politikos dalyviai konkuruoja tarpusavyje ir stengiasi panaudoti propagavimo strategijas, kuriomis siekiama suteikti pirmenybę tam tikros grupės keliamoms problemoms (Benoit, 2013, p. 2). Šiuo etapu kristalizuojasi galios santykiai ir nustatoma politikos kryptis. „Minties tankai“, prezidentas, vykdomosios valdžios institucijos ir interesų grupės yra pagrindiniai šios fazės veikėjai.

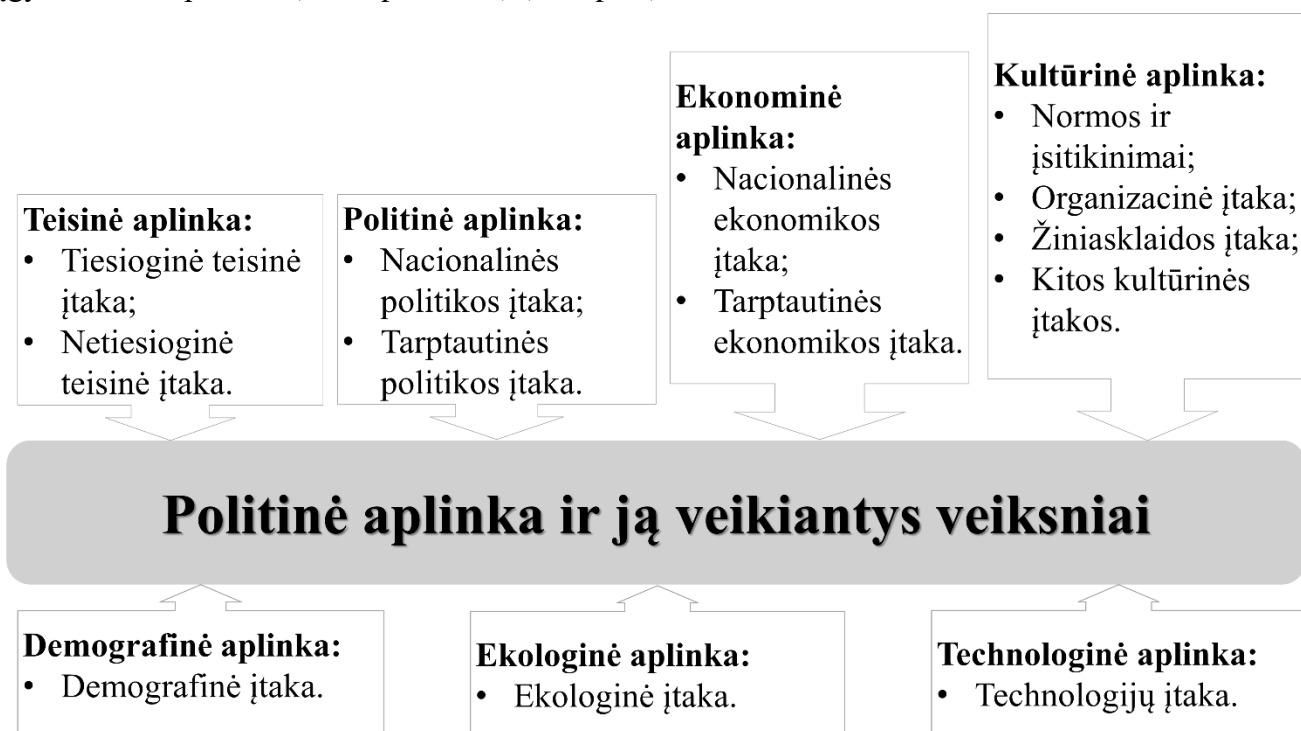
4-oji fazė – politikos įgalinimas. Šis etapas yra svarbus, nes jo metu įvykdomas pasiūlymo pasirinkimas, siekiama įgauti politinį palaikymą ir priimamas įstatymas teisinėje bazėje (Dye, 2014, p. 28). Jame dalyvauja prezidentas, interesų grupės, įstatymų leidžiamoji valdžia ir teismai.

5-oji fazė – politikos įgyvendinimas. Šiame etape nustatomi politikos įgyvendinimo parametrai, kurie tiesiogiai sąlygoja vykdomos politikos rezultatus. Tai visuomenės išrinktosios valdžios politikos įgyvendinimas per įvairias valdymo priemones bei mechanizmus, pirmiausia – valstybės administravimo subjektus ir įstatymus (Raišienė, 2003, p. 19). Politikos įgyvendinimo fazėje vykdomas problemos rūšies ir sudėtingumo nustatymas; pokyčio dydžio ir grupių, kurioms taikoma politika, numatymas; padalinių / įstaigų darbo organizavimas bei administracinių taisyklių ir struktūrų nustatymas (Benoit, 2013, p. 2; Dye, 2014, p. 28). Šiai viešosios politikos įgyvendinimo sistemai yra būdingas įvairiapusis vadybinių, politinių ir kitų instrumentų naudojimas bei viešųjų paslaugų teikimas (Bukauskas ir Žuromskytė, 2007, p. 11). Tai išteklių valdymas (McKinney ir Lawrence, 1998, p. 22; White, 2004, p. 57), planavimas, organizavimas, vadovavimas, koordinavimas, veiklos kontrolė, siekiant valstybės ir politiškai suformuluotų programų tikslų (Raipa, 2002, p. 14). Jame dalyvauja vykdomosios valdžios institucijos ir įstaigos, nepriklausomos organizacijos ir kt.

6-oji fazė – politikos įvertinimas. Šiame etape skelbiami vyriausybės programų rezultatai, teikiamos ataskaitos, vertinamas viešosios politikos poveikis tiesioginėms arba netiesioginėms interesų

grupėms, siūlomi pakeitimai (Dye, 2014, p. 28). Tai etapas, kurio metu vertinama politika, lyginant išsikeltus faktinius tikslus ir numatytus rezultatus su realiai pasiektais. Etapui priskiriami dalyviai – „minties tankai“, vykdomosios valdžios institucijos ir įstaigos, žiniasklaida.

Viešojo politika nefunkcionuoja vakuomo sąlygomis, ją nuolatos veikia įvairūs aplinkos veiksniai. S. B. M. Marume išskiria 6 viešąją politiką veikiančius faktorius: 1) išorinės aplinkybės tokios kaip technologijų raida, gyventojų skaičiaus didėjimas ir gyventojų urbanizacija, krizė, stichinės nelaimės, karas ir depresija, tarptautiniai santykiai, ekonominis ir pramoninis vystymasis; 2) visuomeniniai interesai; 3) politinių partijų politikos; 4) interesų grupių veiksmai ir reprezentacija; 5) asmeninis politikos veikėjų požiūris (barjerai, nuomonė, praktika); 6) moksliniai tyrimai (2016, p. 11 – 12). S. E. Adamchak ir L. A. Weiss, besivadovaudamos R. H. Hall (1991) darbais apie politinę aplinką, sistemoje pateikia realistiškesnę ir konkretesnę veiksmų grupavimą ir pabrėžia teisinių, politinių, ekonominių, kultūrinių, demografinių, ekologinių ir technologinių elementų svarbą politikos formavimo ir įgyvendinimo procese (1997, p. 6 – 15) (žr. 3 pav.).



3 pav. Politinė aplinka ir ją veikiantys veiksniai
Šaltinis: Adamchak ir Weiss, 1997, p. 6 – 15.

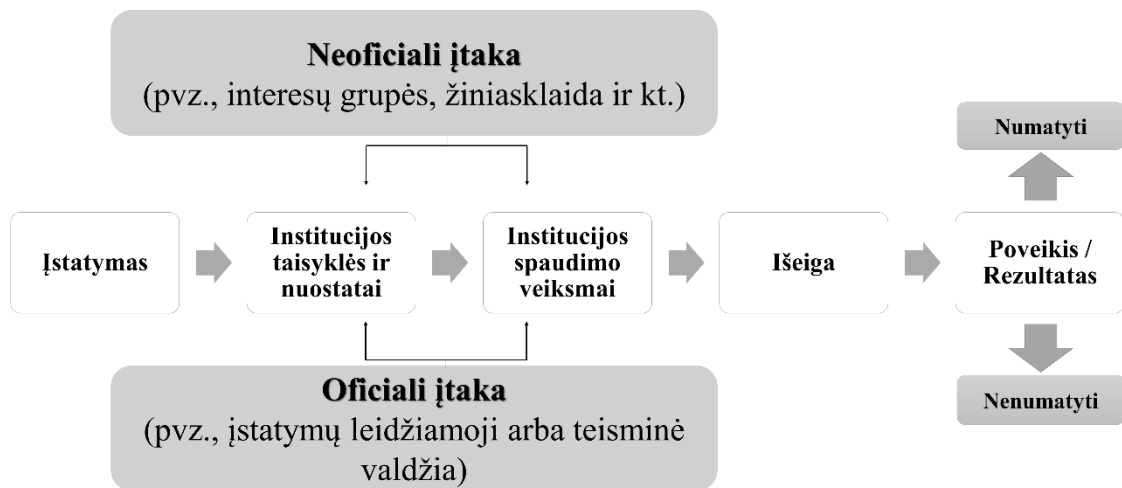
Išskirtos aplinkos gali būti priskiriamos didesnės kategorijos – makroekonominiams veiksniams – todėl nes šių elementų pagalba sukuriamas klimatas, kuriame vyksta politinis procesas. Teisinė aplinka apima teisinį reglamentavimą ir reguliavimą, tiesiogiai arba netiesiogiai veikiantį politinius sprendimus programų įgyvendinimą ir kt. Manoma, kad priimti reglamentai gali sudaryti teises kliūtis, sąlygojančias politikos procesą ir dalyvių sprendimus. Politinę aplinką sudaro tiek tarptautinių, tiek nacionalinių politinių struktūrų veiksniai. Ekonominė aplinka pasireiškia per nacionalinių ir virš nacionalinių ūkio raidos dėsningumą ir tendencijų poveikį – bendrąjį vidaus produktą, pragyvenimo

lygį, infliaciją, nedarbą, importo / eksporto lygį ir t. t. Todėl dėl nuolatinės ekonominių veiksnių kaitos ir svyravimo svarbu numatyti būsimus pokyčius stebint, analizuojant ir prognozuojant ekonominių rodiklių situaciją. Kultūros aplinką sudaro įvairios visuomeninės nuostatos ir įsitikimai (pagrindinės vertybės, subkultūros, antrinės vertybės) tam tikros politikos atžvilgiu, žmonių tarpusavio santykiai, organizacinė ir žiniasklaidos įtaka. Demografinėje aplinkoje vertėtų akcentuoti demografinių rodiklių kaitą ir tendencijas, apimančias šeimą, jos dydį, sudėtį, lytį, amžių ir kt. Ekologinė aplinka dar kitaip gali būti vadinama gamtos aplinka. Joje išryškina gamtos išteklių, klimato sąlygų ir aplinkos apsaugos priemonių daroma įtaka, kurią gali sąlygoti neprognozuojamos gamtos grėsmės (potvyniai, gaisrai, naujų ginklų bandymas ir pan.), gamtos išteklių stygius arba šalies priklausymas ekologiją propaguojančių organizacijų veikloje. O technologinė aplinka apima technologinius pokyčius ir naujoves. Tai yra pagrindiniai politikos aplinkos elementai ir veiksniai, kurių poveikis politikai mokslinėje literatūroje yra patikrintas ir pripažintas.

Apžvelgiant išanalizuotą viešosios politikos skirtingų aspektų teorinį diskursą, galima teigti, kad viešoji politika gali būti suvokiama įvairiai, joje dalyvauja daug veikėjų bei veikia skirtingos aplinkos. Viešoji politika gali reikšti valdžios institucijų ir oficialių politikų sprendimus dėl tam tikros visuomeninės problemos sprendimo, kurie gali būti grindžiami veikimu arba neveikimu. Jai būdinga tikslinga veiklos kryptis, tikslų nustatymas ir veiklos planas. Būtina akcentuoti, kad mokslininkai skirtingai įvardija politikos proceso ciklus ir fazes, tačiau neišvengiamai kiekvienos politikos pradžios atskaitos tašku yra laikomas problemos identifikavimas, kuris ilgainiui pereina per tokias fazes kaip darbotvarkės sudarymas, politikos įgyvendinimas ir vertinimas. Analizės metu išsiaiškinta, kad kiekvienoje fazėje dalyvauja skirtingi politikos dalyviai, o bendrą politikos aplinką veikia politiniai, teisiniai, ekonominiai, kultūriniai, ekologiniai, demografiniai ir technologiniai veiksniai.

1.2. Viešosios politikos įgyvendinimo modelių identifikavimas

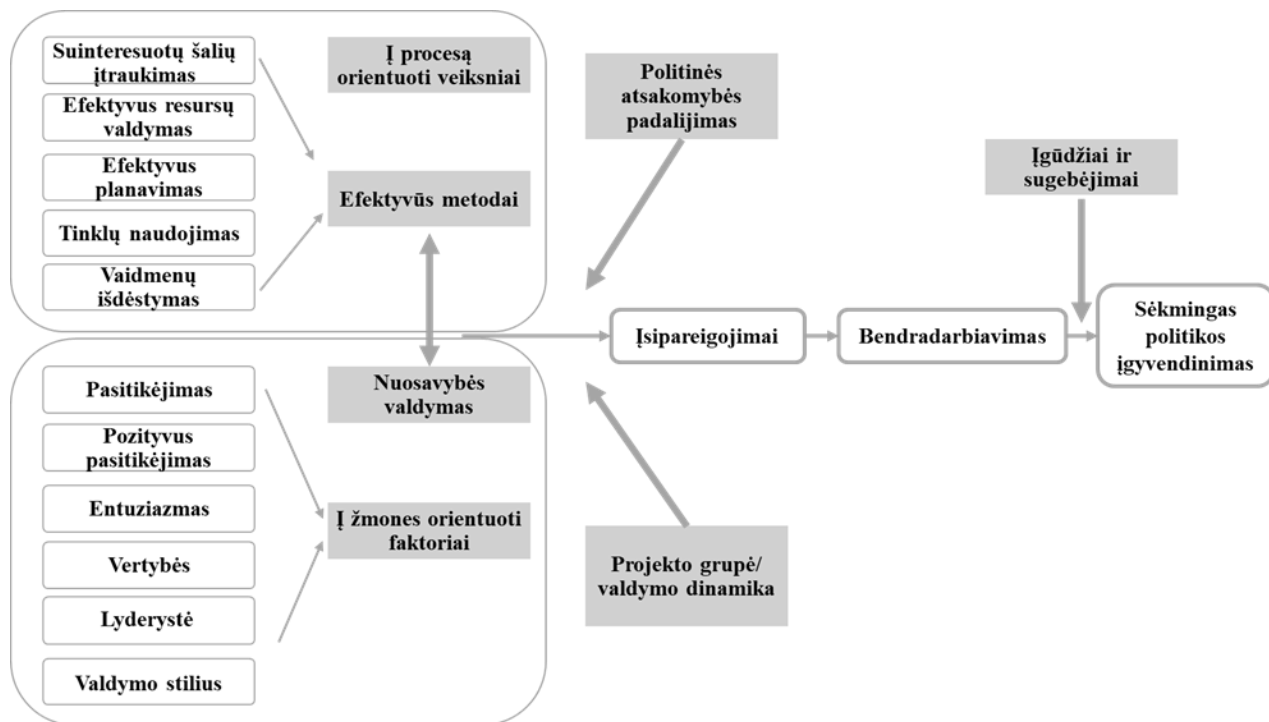
Anot A. DeGroff ir M. Cargo, politikos įgyvendinimas atspindi sudėtingą pokyčių procesą, kai vyriausybės sprendimai yra paverčiami programomis, procedūromis, taisyklėmis ir praktikomis (2009, p. 47). J. E. Anderson pateiktoje politikos įgyvendinimo proceso etapų schemoje identifikuojami pagrindiniai įgyvendinimo etapai – tai įstatymas, institucijos taisyklės ir nuostatai, institucijos spaudimo veiksmai, išeiga, poveikis ir rezultatai. Verta pastebėti, kad institucijos taisyklės ir nuostatus bei institucijos spaudimo veiksmus veikia dvejopa įtaka – oficiali (įstatymų leidžiamoji, teisinė valdžia) ir neoficiali (interesų grupės, žiniasklaida ir kt.) (2010, p. 212) (žr. 4 pav.). Pabrėžtina, kad įgyvendinimo procesas taip pat priklauso nuo dalyvių skaičiaus, kuriam daro įtaką skirtingos viešosios politikos sritys, politikos svarba, tikslinės grupės, sąnaudos, politikos poveikis bei jo įvairovė (Anderson, 2010, p. 212). Šį politikos modelį galima laikyti pakankamai supaprastintu, o iš pateiktos schemos galima aiškiai suvokti visus viešosios politikos įgyvendinimo etapus ir oficialias, neoficialias įtakos grupes.



5 pav. Viešosios politikos įgyvendinimo procesas

Šaltinis: Anderson, 2010, p. 212.

J. E. Anderson suformuotoje schemoje įvardintus įtaką politikos įgyvendinimui darančius faktorius galima papildyti 2003 m. S. Giacchino ir A. Kakabadse publikacijoje „Sėkmingas politikos įgyvendinimas: vyriausybės kelias pasitikėjimo stiprinimo link“ išskirtais sėkmingo politikos įgyvendinimo veiksniais. Į veiksmių grupę patenka efektyvus metodas, teigiamas požiūris, įsipareigojimas, bendradarbiavimas, efektyvus planavimas, efektyvus resursų valdymas, entuziazmas, lyderystė, politinės atsakomybės paskirstymas, valdymo stilius, nuosavybės valdymas, projekto grupė ir valdymo dinamika, vaidmenų išdėstymas, įgūdžiai ir sugebėjimai, suinteresuotų šalių dalyvavimas, pasitikėjimas, tinklaveika ir vertybės (Giacchino ir Kakabadse, 2003, p. 145 cit. iš Brynard, 2009, p. 559 – 560) (žr. 4 pav.). Vadinasi, veiksmingas politikos įgyvendinimas yra numatytų politinių sprendimų vykdymas siekiant numatytų rezultatų, kurį veikia įvairūs vidiniai (organizaciniai) ir išoriniai veiksniai.



4 pav. Sėkmingam politikos įgyvendinimui įtaką darančių veiksmių ryšys pagal S. Giacchino ir A. Kakabadse (2003)

Šaltinis: Brynard, 2009, p. 561.

Pažymėtina, kad S. Giaccino ir A. Kakabadse (2003) į procesą orientuotuose veiksmuose išskyrė efektyvius metodus. Kadangi darbe yra tiriamas politikos įgyvendinimo veiksmingumas ir tuo pačiu efektyvumas, todėl svarbu juos išryškinti (žr. 5 pav.). Manoma, kad suinteresuotos šalys, resursų valdymas, planavimas, tinklų naudojimas ir vaidmenų išdėstymas lemia politikos efektyvumą. Suinteresuotų šalių poveikis yra nenuginčijamas. Asmuo arba jų grupė, vadovaudamiesi savitais interesais, gali siūlyti teisės aktų pokyčius arba naujas politines iniciatyvas. Savaime suprantama, kad resursų valdymas yra vienas bene svarbiausių – nuo finansinių (pakankamų arba trūkstančių lėšų) ir žmogiškųjų resursų (darbuotojų skaičiaus ir kompetencijos) priklauso politikos įgyvendinimo kokybė bei rezultatai. Planavimas prisideda prie politikos įgyvendinimo konkretumo ir ateities vizijos išpildymo, tikslingai numatant politikos tikslus, uždavinius, priemones, atsakingas institucijas, finansinius išteklius bei, svarbiausia, rezultatus, kurie vertinami atitinkamais kriterijais (efekto, rezultatų, produkto ir t. t.). Šiuolaikiniame politikos įgyvendinime rekomenduojama sukurti tinklus tam tikros politikos įgyvendinimo palengvinimui bei suformuoti tinkamą institucinę struktūrą tinkamai paskirstant atsakomybes.

Dažniausiai mokslinėje literatūroje analizuojami trys pagrindiniai viešosios politikos įgyvendinimo modeliai (kartais vadinamai teorijomis arba skirtingomis teorinėmis priegomis) (Matland, 1995, p. 146 – 150; Pulzl ir Treib, 2007, p. 89 – 93; Anderson, 2010, p. 211; Parsons, 2001, p. 414; Birkland, 2011, p. 265 – 272; Dye, 2014, p. 63; Khan ir Khandaker, 2016, p. 540). Dar kitaip šie modeliai gali būti klasifikuojami į pirmos kartos („iš viršaus į apačią“), antros kartos („iš apačios į viršų“) ir trečios kartos (sintezės). Kiekvienas jų imponuoja savitus požymius, pasireiškiančius įgyvendinimo procese (žr. 2 lentelė).

2 lentelė. „Iš viršaus į apačią“ ir „iš apačios į viršų“ modelių charakteristikos
Šaltinis: Pulzl ir Treib (2007, p. 94).

Teorijos / kriterijai	„Iš viršaus į apačią“	„Iš apačios į viršų“
Mokslinių tyrimų strategija	Nuo politinių sprendimų iki administracinio įvykdymo.	Nuo individualaus biurokrato iki administracinių tinklų.
Analizės tikslas	Spėjimas, politinės rekomendacijos.	Aprašymas, aiškinimas.
Politikos proceso modelis	Stadijinis.	Politikos formavimas tęsiasi per visą politikos procesą.
Įgyvendinimo proceso pobūdis	Hierarchinis valdymas.	Decentralizuotas problemų sprendimas.
Demokratijos modelio pagrindas	Elitinis.	Dalyvavimo.

Iš viršaus į apačią modelis (*angl.* Top – Down). Šia teorija pradėta daryti prielaida, kad politikos įgyvendinimas prasideda nuo centrinės valdžios sprendimo. Modelis pabrėžia nacionalinio lyderio vaidmenį kuriant klausimus ir formuojant politiką, nes plačioji visuomenė negali turėti kompetentingos nuomonės apie daugelį politikos klausimų (Dye, 2014, p. 63). Pastebima, kad šiam modeliui būdinga centralizuota atsakomybės perdavimo forma, kuri reiškia vadovavimo, valdymo ir finansinių galių sutelkimą vienoje vietoje. Pirmosios kartos modeliui būdingas „stadijinis“ politikos procesas, hierarchinis valdymas ir elitinis demokratijos modelis. R. E. Matland teigimu, „įgyvendinimo procese

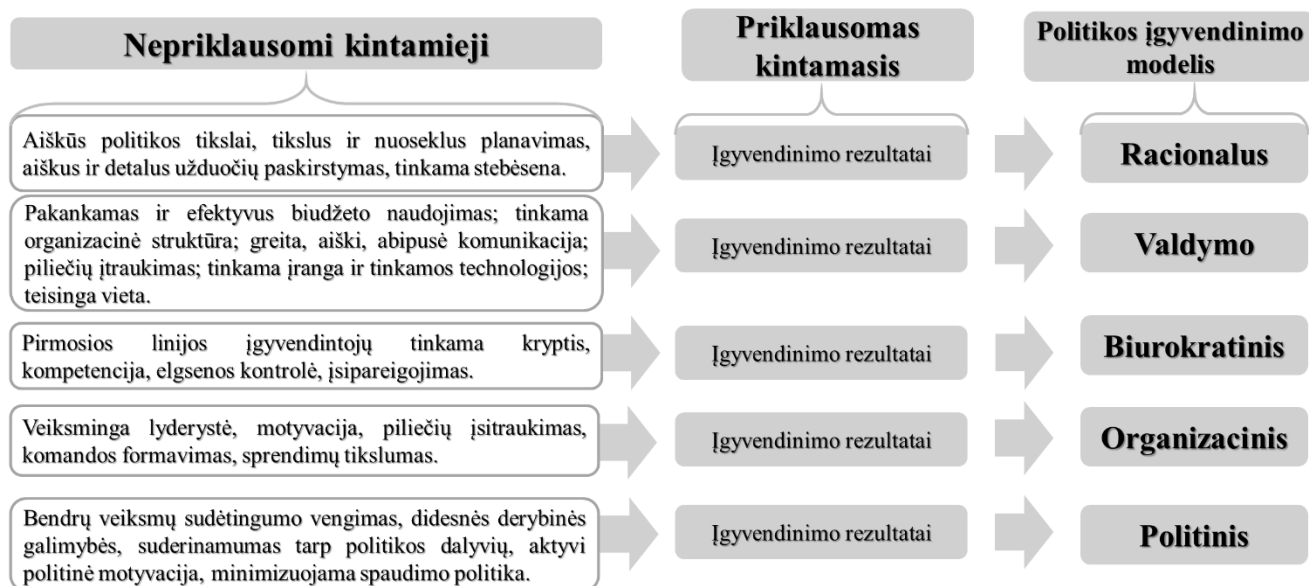
svarbu, kiek vykdomosios valdžios ir tikslinių grupių vykdomi veiksmai sutampa su autoritetingais sprendimais ir tikslais“ (1995, p. 146). Todėl savaime suprantama, kad dėmesys šioje vietoje kreipiamas į aukščiausio lygio pareigūnus, veiksnius, turinčius įtakos jų elgesiui, politikos tikslų pasiekimą ir pakeitimą, paremtą praktine patirtimi.

Iš apačios į viršų modelis (*angl.* Bottom – Up). Šiuo atveju vietos biurokratai laikomi pagrindiniais politikos formavimo ir įgyvendinimo subjektais kaip derybų procesų vykdytojais tinkluose. Viešosios politikos įgyvendinimas pasireiškia keliuose lygiuose – macro (centrinė valdžia, Vyriausybės programos) ir micro (vietinio lygmens institucijos atliepia į centrinio lygmens planus, kurdamos savo programas ir įgyvendindamos jas). Tikėtina, jei vietos lygmens institucijoms nebus suteikiama pakankama laisvė įgyvendinti programas – centrinio lygmens planai žlugs (Matland, 1995, p. 148). Antrosios kartos modelyje išryškina viešosios nuomonės svarba nustatant politikos formuotojų darbotvarkę, vykdant politikos formavimą, priimant decentralizuotą problemų sprendimą ir užtikrinant dalyvavimo demokratijos modelį (Pulzl ir Treib, 2007, p. 94; Dye, 2014, p. 63). Galimybė laisvai reikšti savo požiūrį vietos valdžios institucijoms pasirodė esąs naudingas veiksnys, nes vietiniai biurokratai daug dažniau nei pagrindiniai politikos formuotojai tiesiogiai susiduria su realiomis. Šis modelis pasireiškia per valdžios ir atsakomybės už viešųjų funkcijų (politinių, administracinių, finansinių ir ekonominių arba rinkos) vykdymo perdavimą iš centrinės valdžios lygmens jai pavaldžiai valdžiai, nepriklausomoms valstybinėms organizacijoms ir (arba) privačiam sektoriui (Raipa ir Backūnaitė, 2004, p. 24) Vadovaujantis šiuo modeliu, viešosios politikos įgyvendinimo sėkmė arba nesėkmė priklauso nuo „gatvės lygmens“ biurokratų įsipareigojimų ir įgūdžių.

Sintezės arba hibridinis modelis. Trečiosios kartos modelis pasižymi modelių „iš viršaus į apačią“ ir „iš apačios į viršų“ sinteze. Juo siekiama įveikti konceptualias jau išanalizuotų dviejų pagrindinių modelių silpnybes ir išgryninti stipriausias puses. Anot A. R. Khan ir S. Khandaker, politikos formuotojai turėtų taikyti politikos priemones, pagrįstas tikslinių grupių struktūra, o įgyvendinimo rezultatams turi įtakos tiek centrinio, tiek vietos lygmens veiksmai (2016, p. 540). Nepaisant dviejų modelių normatyvinių skirtumų, sintezės arba hibridiniame modelyje orientuojamasi į empirinius argumentus apie tinkamą įgyvendinimo proceso konceptualizavimą pragmatiškai maišant kraštutinius argumentus, apimančius centrinį valdymo mechanizmą ir vietos valdžios savarankiškumą (Pulzl ir Treib, 2007, p. 92). Sintezės modelis pripažįstamas kaip vienas geriausių hierarchinių modelių, nes jungia efektyvios viešosios politikos įgyvendinimo sąlygas ir pasižymi aiškiais ir nuosekliais tikslais; įgyvendinimo struktūra, kuri užtikrina politikos įgyvendintojų ir grupių, kurias ji paliečia, klusnumą; joje vyrauja ryžtingi ir kvalifikuoti įgyvendintojai, suinteresuoti pasiekti politikos tikslus; yra grindžiama interesų grupių ir įstatymų leidžiamosios bei vykdomosios valdžios parama (Parsons, 2001, p. 433).

Vertėtų atkreipti dėmesį, kad išvardinti pagrindiniai modeliai pasižymi tiek pranašumais, tiek trūkumais. „Iš viršaus į apačią“ modelis siekia įtvirtinti nuoseklų bei atpažįstamą elgesio modelį įvairiose politikos srityse. Tačiau šis modelis kritikuojamas dėl įgyvendinimo traktavimo kaip administracinio proceso ir politinių aspektų ignoravimo. Taip pat per daug skiriama dėmesio įstatymų kūrėjams kaip pagrindiniams veikėjams (Matland, 1995, p. 146 – 148). Siekiant patobulinti pastarąjį modelį atsirado „iš apačios į viršų“ teorija. Antrosios kartos modelis parodo, kokie veiksniai sukelia problemas siekiant nacionalinių tikslų, kuriamos strategijos, kurios apima ne tik nacionalinio lygmens problemas, bet ir vietinio. Tačiau manoma, kad antrosios kartos modelis pervertina faktinę vietos valdžios laisvę, kadangi įgyvendinimas negali veikti be centrinio lygmens planuotojų teikiamų išteklių ir institucinės struktūros (Matland, 1995, p. 149). Finansiniai ir žmogiškieji ištekliai gali turėti didelį poveikį įgyvendinimo proceso veiksmingumui. Siekiant nuslopinti pirmos ir antros kartos modelių trūkumus, buvo atlikta jų sintezė ir pavadinta trečiosios kartos modeliu, kuris pripažįstamas kaip vienas geriausių.

A. R. Khan ir S. Khandaker (2016, p. 538 – 548) publikacijoje „Kritinės viešosios politikos įgyvendinimo ir rezultatų įžvalgos“ (*angl.* A Critical Insight into Policy Implementation and Implementation Performance) atliko mokslinės literatūros apžvalgą ir analizę, tirdami viešosios politikos įgyvendinimo, kaip disciplinos, statusą ir veiksnius, susijusius su įgyvendinimo rezultatais (žr. 6 pav.).



6 pav. Politikos įgyvendinimo modeliai pagal A. R. Khan ir S. Khandaker (2016)
Šaltinis: sudaryta autorės (2018) pagal Khan ir Khandaker (2016, p. 538 – 548).

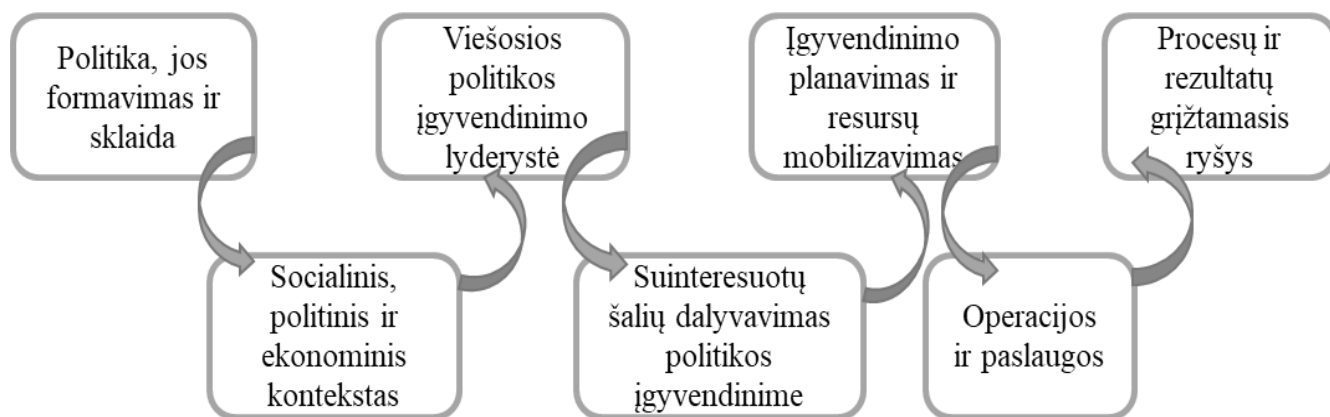
Autorių teigimu, sėkmingi politikos rezultatai priklauso ne tik nuo efektyvių sistemų kūrimo, bet ir nuo jų įgyvendinimo valdymo (Khan ir Khandaker, 2016, p. 541). Todėl kritiškai įvertinę viešosios politikos įgyvendinimo efektyvumo spragas, autoriai parengė penkis – racionalų, organizacinį, politinį, biurokratinį ir vadovavimo – teorinius modelius, skirtus viešosios politikos įgyvendinimui ir jo

rezultatams pagerinti. Kiekvienas iš modelių yra paremtas bendru priklausomu kintamuoju – įgyvendinimo rezultatu. Todėl kiekvieną iš šių modelių galima taikyti skirtingoms situacijoms ir politikos sričių įgyvendinimui.

Racionalus modelis yra grindžiamas prielaida, kad įgyvendinant politiką reikia nustatyti aiškius ir tikslius politikos tikslus, siekti išsamaus ir nuoseklaus planavimo, jame būtinas tinkamas užduočių paskirstymas (išsamios ir veiksmingos darbo procedūros bei metodai, reikalingi įgyvendintojų pareigoms apibrėžti) ir veiksminga stebėseną (Khan ir Khandaker, 2016, p. 542) (žr. 6 pav.). Šie veiksniai yra priskiriami prie nepriklausomų kintamųjų, kurie simbolizuoja racionalumą. Pastebima, kad organizaciniame modelyje išskirti nepriklausomi kintamieji labiau akcentuoja organizacinius ir daugiau vadybinius aspektus, tokius kaip lyderystė, motyvacija, piliečių įsitraukimas, komandos formavimas, komandos formavimą ir sprendimų tikslumą. Vadinasi, įvardinti nepriklausomi kintamieji gali daryti įtaką viešosios politikos įgyvendinimo rezultatams. Politiniame modelyje viešosios politikos įgyvendinimas suvokiamas kaip konfliktų lygio ir konfliktų valdymo efektyvumo visuomenėje rezultatas. Modelio reikšmė įgyvendinant politiką priklauso nuo institucijų, veikėjų ir interesų grupių sąveikos (Khan ir Khandaker, 2016, p. 545 – 546). Svarbu pabrėžti, kad nepriklausomiems kintamiesiems yra priskiriamas bendrų sudėtingų veiksmų vengimas kaip siekis išvengti konfliktų, todėl derybos tampa įrankiu siekiant suderinamumo tarp skirtingų politikos dalyvių ir interesų. Jame akcentuojami politinės motyvacijos ir spaudimo minimizavimo politikos atvejai.

Biurokratiniame modelyje išryškintas lyderio vaidmuo viešosios politikos įgyvendinime. Modelio kūrėjų teigimu, sėkmingą politikos įgyvendinimą lemia darbuotojai, kurie tiesiogiai bendrauja su žmonėmis ir kitomis suinteresuotosiomis šalimis (Khan ir Khandaker, 2016, p. 545). Šis modelis skirtas socialinei tikrovei nustatyti, atsižvelgiant į savarankišką pirmąjį vykdytojų galią. Nustatyta, jog biurokratiniame modelyje atsispindi „iš apačios į viršų“ teorijos elementai, aptarti analizuojant pagrindines viešosios politikos įgyvendinimo teorijas. Todėl ne be reikalo nepriklausomiems kintamiesiems yra priskiriama pirmosios linijos įgyvendintojų tinkama kryptis, kompetencija, elgsenos kontrolė ir įsipareigojimas. Derėtų paaiškinti, kad šiuo atveju pirmosios linijos įgyvendintojais laikomi vykdomosios valdžios atstovai vietos lygmenyje. Galiausiai, vadovavimo modelis grindžiamas įsitikinimu, kad politikos įgyvendinimo rezultatai priklauso nuo daugelio veiksnių, tokių kaip organizacinė struktūra, personalas ir žmogiškieji ištekliai, pirmaujančių vykdytojų veikla, įranga ir technologijos, koordinavimo ir bendradarbiavimo lygis, įgaliojimų vykdymas ir vieta, įgyvendinimo infrastruktūra. Pažymėtina, kad naudojant šį modelį bandoma nustatyti problemas arba kliūtis, trukdančias įgyvendinti politiką dėl išteklių trūkumo ar lėšų įsigijimo vėlavimo. Taip pat pastebima, kad vadovavimo modelyje yra integruoti sintezės modelio bruožai, pavyzdžiui, abipusė komunikacija, ir naujam viešajam valdymui būdingų elementų, tokių kaip piliečių įtraukimas į procesą.

Siekdami patobulinti viešosios politikos įgyvendinimo procesą, A. Bhuyan, A. Jorgensen ir S. Sharma (2010, p. 2) išskyrė septynis vertinimo veiksnius, darančius įtaką politikos įgyvendinimui. Jiems priskiriama: politika, jos formavimas ir sklaida; socialinis, politinis ir ekonominis kontekstas; lyderystė; suinteresuotų šalių įtraukimas į politikos įgyvendinimą; įgyvendinimo planavimas ir resursų mobilizavimas; operacijos ir paslaugos; procesų ir rezultatų grįžtamasis ryšys (žr. 7 pav.). Manoma, kad identifikuoti veiksniai lemia tiriamos politikos veiksmingumą ir efektyvumą.



7 pav. Viešosios politikos įgyvendinimo dimensijos
Šaltinis: Bhuyan, Jorgensen ir Sharma, 2010, p. 6.

Kiekviena dimensija pasižymi savita specifika ir skatina kelti esminius klausimus, padedančius pagerinti viešosios politikos įgyvendinimo procesą. Šiuo atveju politikos formavimas ir jos sklaida yra lyg nuoroda į politikos turinį, formulavimo proceso pobūdį ir sklaidos laipsnį. Socialinis, politinis ir ekonominis kontekstas reiškia išorinius veiksnius, darančius įtaką įgyvendinimui. Priklausomai nuo viešosios politikos apimties ir pobūdžio jie gali sustiprinti arba sutrikdyti įgyvendinimo procesą. Įgyvendinimo procese svarbu nustatyti lyderystės veiksmingumą. Taip pat atkreipiamas dėmesys į tai, kad būtina iš anksto apsvarstyti suinteresuotųjų šalių dalyvavimą viešosios politikos įgyvendinime, jų santykių ir bendradarbiavimo pobūdį. Savaiame suprantama, kad planavimas ir resursai yra reikšmingi elementai įgyvendinant politiką. Be abejonės, operacijos ir paslaugos susiję su politikoje nurodytais asmenų ir organizacijų, atsakingų už paslaugų teikimą, koordinavimo mechanizmais, operacinėmis sistemomis ir pajėgumais. Septintoji dimensija akcentuoja reguliarių informacijos rinkimą, sklaidą ir grįžtamojo ryšio naudą, kad būtų galima įvertinti pažangą siekiant geresnių rezultatų. Išanalizuotos skirtingos politikos įgyvendinimo dimensijos nustato konkrečius veiksnius, todėl manoma, kad jų taikymas praktikoje gali patobulinti viešosios politikos įgyvendinimo procesą ir padaryti jį efektyvesnį ir veiksmingesnį.

Politikos įgyvendinimo modelių identifikacija atskleidė, kad viešosios politikos įgyvendinimą sudaro tokie etapai kaip įstatymas, institucijos taisyklės ir nuostatai, institucijos spaudimo veiksmai, išėiga, poveikis ir rezultatai. Politikos įgyvendinimo procesas yra veikiamas oficialios ir neoficialios įtakos, efektyvaus metodo, teigiamo požiūrio, įsipareigojimų, bendradarbiavimo, efektyvaus planavimo, efektyvaus resursų valdymo, entuziazmo, lyderystės, politinės atsakomybės paskirstymo, valdymo

stiliaus, nuosavybės valdymo, projekto grupių, organizacinių ir asmeninių aspektų, suinteresuotų šalių dalyvavimo ir tinklaveikos. Išryškunami klasikiniai politikos įgyvendinimo modeliai yra „iš viršaus į apačią“, „iš apačios į viršų“ ir sintezės. Priklausomai nuo akcentuojamų vertybių jie gali būti papildomi naujai sudarytais racionaliu, organizaciniu, politiniu, biurokraciniu ir vadovavimo modeliais. Politikos įgyvendinimą siūloma tirti atsižvelgiant į politiką, jos formavimą ir sklaidą, išorinį kontekstą, lyderystę, suinteresuotų šalių įtraukimą į politikos įgyvendinimą, įgyvendinimo planavimą ir resursų mobilizavimą, operacijas ir paslaugas, informuotumą. Nes būtent šios dimensijos gali prisidėti prie politikos įgyvendinimo efektyvumo ir veiksmingumo didinimo.

1.3. Pagrindinės veiksmingos ir efektyvios imigracijos politikos įgyvendinimo tendencijos

Imigracija yra viena svarbiausių migracijos proceso dalių. Pagal Jungtinių Tautų sudarytą skirstymą, migraciją sudaro emigracija ir imigracija (United Nations, 2018). Pastaroji reiškia asmenų atvykimą į kitą šalį siekiant apsigyventi (Brežinskienė, Kairienė ir Virbickaitė, 2009, p. 13). Todėl dažnai migracijos ir imigracijos politikos analizuojamos atskirai. Anot E. Meyers, imigracijos reguliavimas ir politika yra pagrindiniai aspektai, kurie apima migracijos politikos formavimą ir įgyvendinimo procesą (2000 cit. iš Žibas ir Platačiūtė, 2009, p. 42). Tačiau daugeliu atvejų imigracijos politikos kryptis yra priklausoma nuo valstybių ūkio vystymo pusiausvyros, socialinio saugumo lygio, darbo rinkos balanso ir etnokultūrinių interesų (Leveckytė ir Junevičius, 2014, p. 151). Todėl pirmiausia svarbu sureguliuoti imigracijos procesą, o vėliau vykdyti imigrantų integraciją.

Bendrajai prasme imigrantu laikomas asmuo atvykęs į tikslo šalį. Šie asmenys grupuojami pagal motyvą, laiką, teisėtumą ir kvalifikaciją (Bansak, Simpson ir Zavodny, 2015, p. 5) ir klasifikuojami migracijos geografinio atstumo su bendruomene, erdvinės sekos, apsigyvenimo tipo, organizacinio lygmens, socio – biografinių charakteristikų ir priimančios visuomenės charakteristikų pagrindais (Schmitz, 2003, p. 20). Lietuvos statistikos departamentas terminą tapatina su „užsieniečiu“ ir nustato trukmės ir teisėtumo pagrindus. Vadinasi, imigrantu gali būti asmuo, atvykęs į šalį ir siekiantis naujojoje gyvenamojoje vietoje gyventi ne trumpiau kaip 6 mėnesius arba nuolatos; arba užsienietis, turintis leidimą laikinai gyventi vienerius metus ir ilgiau (Lietuvos statistikos departamentas, 2018; Čepeliauskaitė, 2018, p. 423 – 424). Todėl kiekvienu atveju imigranto sąvoka gali būti apibrėžiama skirtingai, vadovaujantis tam tikrais pagrindais. Todėl tolimesnėje analizėje svarbu suvokti, kad imigrantas gali būti tapatinamas su užsieniečiu, kuris atvyksta į tikslo šalį siekdamas apsigyventi.

Imigracijos politikos esmė yra užtikrinti imigrantams lygias sąlygas į gyvenimą ir darbą. Tai apima darbo, apsigyvenimo, socialinių išmokų ir paslaugų, švietimo galimybių, kalbos mokymo, dalyvavimo rinkos ir politikos reikaluose klausimus (Hammar, 1985, p. 9 – 25). Todėl imigracija yra neatsiejama nuo integracijos. Pritardami šiai idėjai mokslininkai pataria imigracijos politiką analizuoti daug dėmesio skiriant integracijos aspektams bei kurti imigrantų integracijos mechanizmus kartu (Žibas ir Platačiūtė,

2009, p. 42). Integracija gali būti suprantama kaip nacionalinių socialinės ir politinės erdvių pertvarkymas, sprendimų priėmimas ir įgyvendinimas, integruojant imigrantus (Čepeliauskaitė, 2018, p. 424). Visa tai pasireiškia per teisinių, socialinių, kultūrinių ir politinių teisių, tam tikru metu priklausiusių tik tikslo šalies piliečiams, pritaikymą užsieniečiams. Politikos kontekste integracija yra politikos kryptys, kurios daro skirtingą poveikį visuomenei ir yra koreguojamos taip, kad užtikrintų lygybės principą tarp skirtingų visuomenės grupių interesų (Teisingumo, laisvės ir saugumo generalinis direktoratas, 2007, p. 14). Todėl yra išskiriama keletas integracijos aspektų:

- Veikėjai politikos kūrimo procese turėtų įtraukti imigrantų integracijos perspektyvą į visas politikos kryptis, visais lygiais ir visuose etapuose;
- Organizacijos turėtų užtikrinti vienodas galimybes visiems populiacijos nariams naudotis jų programomis ir paslaugomis;
- Kartais bendrosios priemonės gali būti pritaikytos imigrantų poreikiams. Kai kuriais atvejais priemonės turi būti laikinos, kai kuriais – nuolatinės. Todėl siekiant suderinti šias dviejų rūšių priemones būtina konsultuotis su suinteresuotosiomis šalimis įskaitant imigrantus (Teisingumo, laisvės ir saugumo generalinio direktoratas, 2007, p. 14).

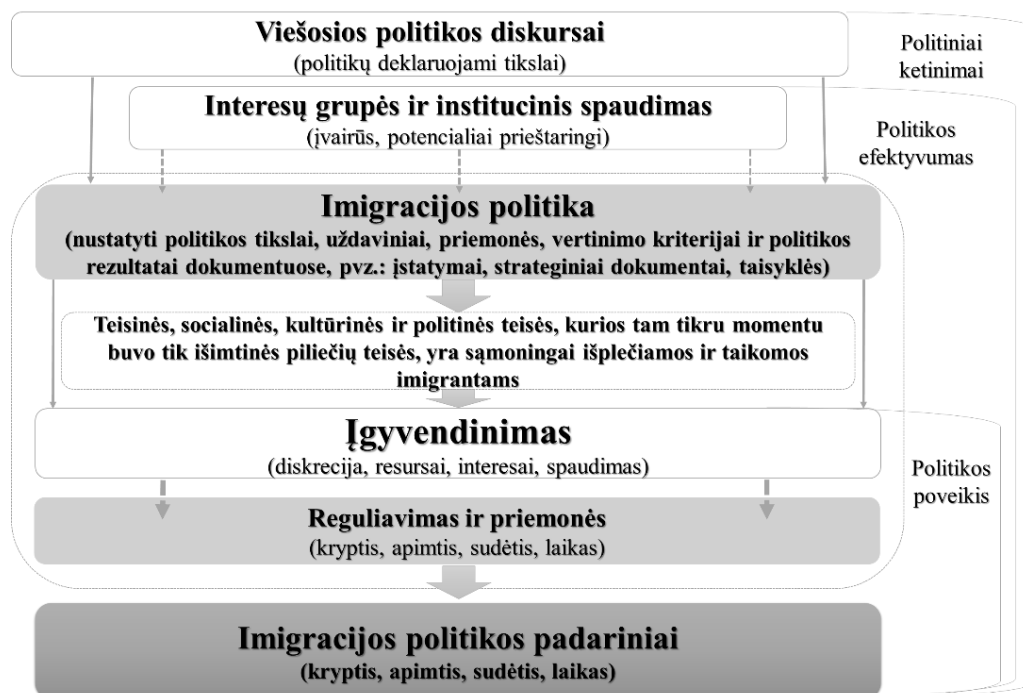
Imigracijos politikos įgyvendinimas yra grindžiamas policentrinio organizaciniu statusu. Tokio pobūdžio atsakomybės pasidalijimas suteikia daugiau lankstumo veiksmingai reaguojant į politikos iššūkius skirtingose srityse ar valdymo lygmenyse. Valdymo tinklai yra suprojektuoti taip, kad galėtų reaguoti į atskirus iššūkius, o ne nustatyti vieną bendrą valdžios struktūrą (Jones ir Baumgartner, 2005 cit. iš Breugel, Maan ir Scholten, 2014, p. 25). Vadovaujantis policentrinio valdymu galima išskirti du skirtingus modelius, taikomus imigracijos politikos įgyvendinimui – horizontalų ir vertikalų (Petrovic, Collet ir Scholten, 2012, p. 3 cit. iš Breugel, Maan ir Scholten, 2014, p. 25).

Horizontalus modelis. Pagrindinis valdymo integravimo aspektas reiškia politinių įsipareigojimų paskirstymą imigracijos politikai koordinuoti. Išskiriamos trys (de) koncentracijos rūšys – atsakomybės pasidalijimas tarp skirtingų valdžios veikėjų, bendradarbiavimas su pilietinės visuomenės organizacijomis, viešo ir privataus sektoriaus partnerystė. Politinė atsakomybė padalijama tarp Vyriausybės ir atskirų padalinių. Bendradarbiaujama su pilietinės visuomenės organizacijomis, pavyzdžiui, profesinėmis sąjungomis arba žmogaus teisių veikėjais. Taip pat akcentuojama viešojo ir privačiojo sektorių partnerystė. Nors, anot I. Breugel, X. Maan ir P. Scholten, horizontalus valdymo formavimo integravimas kelia iššūkių dėl politikos nuoseklumo (2014, p. 25), tačiau jis skatina bendrą atsakomybę už imigrantų integraciją, o ne atskirą politiką skirtinguose departamentuose ar ministerijose.

Vertikalus modelis. Imigracijos politikos formavimui ir įgyvendinimui būdingas tarptautinis migracijos pobūdis. Šiuo atveju remiamasi kelių lygių įgyvendinimo koordinavimu – vietos, nacionaliniu ir virš valstybiniu (Europos Sąjungos (toliau – ES)). Politikos koordinavimas gali pereiti nuo centrinių ir vietinių valdymo būdų, pavyzdžiui, perkeliant nacionalinę ar ES reguliuojamą „iš viršaus

į apačią“ politiką į vietos lygiu organizuotas iniciatyvas „iš apačios į viršų“. Didesnis dėmesys skiriamas virš valstybinių ir transnacionalinių veikėjų, institucijų, teisinių normų ir diskurso balansui ir vietos institucijų savarankiškumo nuo nacionalinių suvaržymų užtikrinimui (Breugel, Maan ir Scholten, 2014, p. 26). Daugiapakopis valdymas įtraukia nevyriausybinę veikėjų ir Vyriausybės daromą įtaką autoritetingam sprendimų priėmimui.

Viešosios politikos įgyvendinimas atlieka itin svarbų vaidmenį imigracijos politikos srityje. Pagal J. B. McKinney ir C. H. Lawrence viešojo administravimo sampratą, galima teigti, kad imigracijos politikos įgyvendinimas turi padėti, nukreipti, suprasti, skatinti dalyvavimą, įgalinti imigrantus ir, kartu, patenkinti atvykėlių lūkesčius siekiant geresnių gyvenimo sąlygų (1998, p. 22). Taikant įvairius metodus ir procedūras siekiama įvykdyti politiniame lygmenyje suformuotus tikslus. Todėl imigracijos politika ir jos administravimas yra pakankamai sudėtingi ir kompleksiniai procesai, o juos lemia įvairūs veiksniai. Vadovaujantis migracijos ir imigracijos santykiu, imigracijos politikos įgyvendinimo vieta politiniame procese išryškinama taikant M. Czaika ir H. de Haas sudarytą migracijos politikos efektyvumo ir poveikio konceptualią sistemą (2013, p. 495) (žr. 8 pav.).

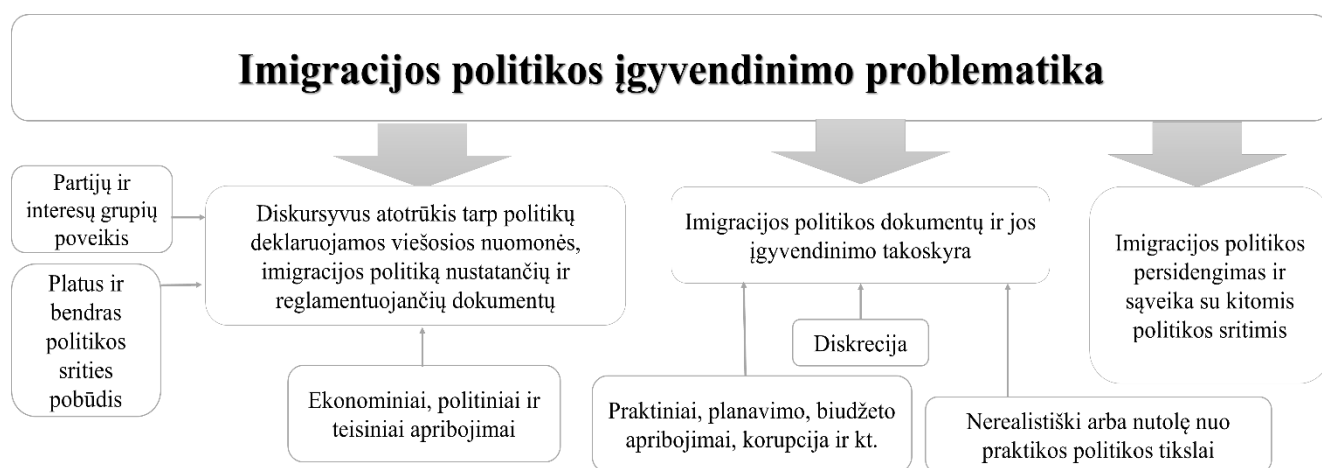


8 pav. Imigracijos politikos efektyvumo ir poveikio konceptuali sistema
Šaltinis: sudaryta autorės pagal Czaika ir de Haas (2013, p. 495)

Sistemoje aiškiai išskiriami keturi pagrindiniai – viešosios politikos diskurso, migracijos politikos, jos įgyvendinimo ir rezultatų – lygmenys. Imigracijos politikos formavimą ir sprendimų priėmimą veikia viešosios politikos diskursas su politikų deklaruojamais tikslais šioje srityje. Pastebima, kad įvairios interesų grupės ir institucijos gali daryti spaudimą ir siekti savo interesų, kurie dažnai būna skirtingi. Imigracijos politika pasireiškia per politikos tikslų, uždavinių, priemonių, vertinimo kriterijų ir politikos rezultatų dokumentuose nustatymą siekiant užtikrinti imigrantams lygias teises, socialines, kultūrinės ir politines teises, kurios yra taikomos ir tikslo šalies piliečiams. Įgyvendinimo stadijoje kuriami

įgyvendinamieji teisės aktai bei vykdomos programos. Todėl politikos poveikis yra priklausomas nuo įgyvendinimo.

M. Czaika ir H. de Hass (2013) sistema leidžia nustatyti esmines imigracijos politikos įgyvendinimo spragas (žr. 9 pav.). Vertėtų pradėti nuo to, kad vyrauja diskursyvus atotrūkis tarp politikų deklaruojamos viešosios nuomonės, imigracijos politiką nustatančių ir reglamentuojančių dokumentų. Anot sistemos autorių, diskurso ir praktikos spragų nevertėtų automatiškai vertinti ir laikyti imigracijos politikos neefektyvumu dėl įvairių priežasčių (Czaika ir de Hass, 2013, p. 494 – 496). Įvairių partijų ir interesų grupių – verslo, profesinių sąjungų, pilietinės visuomenės grupių – interesai imigracijos politikos atžvilgiu yra skirtingi. Be to, vyrauja ekonominiai, politiniai ir teisiniai apribojimai, sumažinantys politinių pasirinkimų galimybes. Todėl imigracijos diskursas yra bendro ir plataus pobūdžio, o praktikoje šios politikos tikslai yra labai specifiniai.

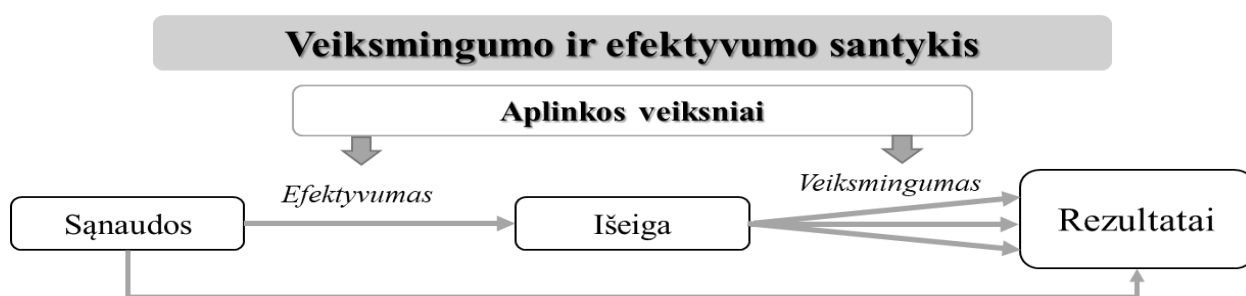


9 pav. Imigracijos politikos formavimo ir įgyvendinimo problematika
Šaltinis: sudaryta autorės pagal Czaika ir de Hass (2013, p. 494 – 496)

Imigracijos politikoje vyrauja patvirtintų imigracijos politikos dokumentų turinio ir jų įgyvendinimo takoskyra. Manoma, kad tam tikri įstatymai arba taisyklės yra vykdomi tik iš dalies arba visiškai nevykdomi dėl praktinių, planavimo, biudžeto apribojimų, korupcijos, žinių stokos arba pasipriešinimo. Politikos įgyvendinimo stadijoje oficialūs pareigūnai ir valstybės tarnautojai turi didelę diskrecijos ir veiksmų laisvę vertinant ir priimant sprendimus dėl imigrantų dokumentų pripažinimo, leidimų suteikimo ir t. t., o tai sudaro sąlygas subjektyviai interpretacijai. Vadinasi, valstybės tarnautojai turi priimti konkrečius savarankiškus sprendimus dėl imigrantų integracijos, resursų (kurių pagalba politika įgyvendinama) atsižvelgiant į įvairius interesus ir, tam tikrais atvejais, spaudimo veiksnius. Vadovaujantis pastarųjų metų tyrimais, galima teigti, jog šie trūkumai gali labai paveikti imigracijos politiką, ypač jei dokumentuose numatyti imigracijos politikos tikslai yra nerealistiški arba nutolę nuo imigracijos politikos praktikos (Czaika ir de Hass, 2013, p. 496). Todėl būtina atkreipti dėmesį į išorinę aplinką, dariusią įtaką politiniams sprendimams ir, jei įmanoma, taikyti kokybinius socialinių tyrimų metodus politikos veiksmingumo ir efektyvumo vertinimui.

Vertėtų pastebėti, kad imigracijos politikos įgyvendinimas yra problematiškas dėl šios politikos persidengimo ir sąveikos su kitų viešųjų politikų sritimis. Daugelis politikos sričių, kurios paprastai nėra priskiriamos imigracijos politikai, vis dėlto turi įtakos šios politikos formavimui. Pavyzdžiui, imigracijos politika tiesiogiai siejasi su darbo rinka, verslu, makroekonominė, gerovės, teisingumo, užsienio bei vidaus reiklų politika. Vadinasi, imigracijos politikos įgyvendinime vyksta nuolatinė interesų konkurencija, o institucijos, atsakingos už socialinius, teisingumo, užsienio bei vidaus, ekonominius reikalus ir tarptautinę plėtrą, gali būti įtraukiamos į nuolatinę kovą darant įtaką imigracijos politikos rezultatams.

Siekiant pateikti teorinius imigracijos politikos įgyvendinimo tobulinimo siūlymus, svarbu atkreipti dėmesį į „efektyvumo“ ir „veiksmingumo“ sąvokų reikšmes ir tarpusavio ryšį. Pasitaiko atveju, kai moksliniuose darbuose šios sąvokos yra vartojamos kaip tapačios. S. Puškorius pastebi, kad veiksmingumas yra pranašesnis terminas už efektyvumą dėl išvengiamo skirtingų terminų tapatinimo ir tikslesnio veiksmingumo nukreipimo į rezultatus, tačiau šie terminai vartojami mokslo publikacijose atitinkamai nuo autoriaus arba vertėjo pasirinkimo (2002, p. 33). Anot D. M. Mihaiu, A. Opreana ir M. P. Cristescu, efektyvumas yra matuojamas gautą rezultatą lyginant su naudojamais ištekliais. Todėl siekiama geriausio rezultato sunaudojant mažiausiai išteklių. Veiksmingumo vertinimas nustatomas pagal faktinio rezultato ir numatyto rezultato santykį (2010, p. 138) (žr. 10 pav.). A. Raipos ir S. Puškoriaus teigimu, efektyvumo didinimui svarbūs informacijos valdymo, technologinių, finansinių ir žmogiškųjų išteklių, politikos planavimo ir vadybos metodų taikymai, koordinuotas viešųjų programų rengimas bei vykdymas (2002, p. 10). Efektyvumas yra siejamas su politikos įgyvendinimo procesu (sąnaudos – išėiga), tuo tarpu veiksmingumas nustato viso proceso metu pasiektą faktinę atitiktį planuotam rezultatui.



10 pav. Efektyvumo ir veiksmingumo santykis

Šaltinis: sudaryta autorės pagal Mandl, Dierx ir Ilzkovicz, 2008 cit. iš Mihaiu, Opreana ir Cristescu, 2010, p. 137.

Vadovaujantis EBPO (*angl.* OECD), TDO (*angl.* ILO), TVF (*angl.* IMF) ir PB (*angl.* WB) bendromis rekomendacijomis dėl veiksmingos ir efektyvios imigracijos politikos įgyvendinimo, galima išskirti pagrindinius imigrantų politikos įgyvendinimo tobulinimo principus – tai politinės sistemos stiprinimas, nuoseklus imigracijos politikos įgyvendinimas, lygių teisių priimančiojoje šalyje

užtikrinimas ir bendradarbiavimo skatinimas (2016). Kadangi principai yra labai glaudžiai susiję, todėl tam tikri jų taikymo elementai tarpusavyje persipina.

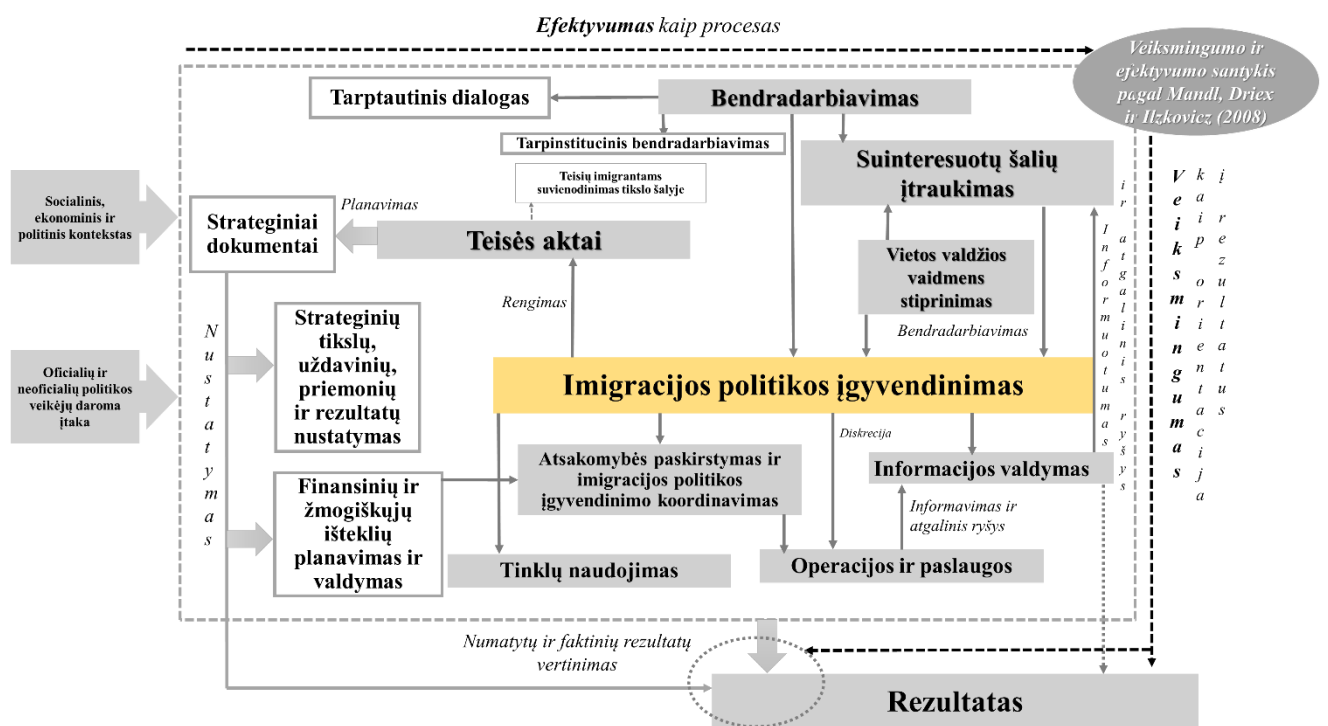
Pagal interaktyvią prieigą politinė sistema yra reikšmingas proceso elementas siekiant sėkmingai integruoti imigrantus šalyje. Todėl rekomenduojama parengti atskirą imigracijos politikos strategiją (EBPO, TDO, PB ir TVF, 2016). Strategijoje turėtų būti numatyti tikslai, uždaviniai, priemonės, siekiami rezultatai bei vertinimo kriterijai, susiję su imigrantų įgūdžių vertinimu ir tobulinimu, procedūrų dėl užsienyje įgytų kvalifikacijų pripažinimo supaprastinimu, neformaliojo ir savaiminio mokymosi užtikrinimu. Siekiant suteikti imigracijos politikai aiškumo, siūloma numatytus tikslus grupuoti į specifinius ir bendruosius (Czaika ir de Hass, 2013, p. 493). Konkretūs politikos tikslai yra susiję su įstatymais, priemonėmis ir taisyklėmis, nukreiptomis į konkrečią migrantų kategoriją, o bendri tikslai yra nukreipti į bendro imigrantų skaičiaus ir sudėties valdymą. Šiuo metu jau galima rasti pavyzdžių kaimyninėse šalyse, pavyzdžiui, Lenkijoje. Siekiant padidinti imigrantų rodiklį ir išlaikyti į šalį jau atvykusius užsieniečius iš trečiųjų šalių imigracijos strategijos yra sukurtos skirtinguose miestuose (pvz., Gdanske). Todėl strateginių dokumentų kūrimas leistų įvertinti imigracijos politikos įgyvendinimo veiksmingumą ir efektyvumą lyginant numatytus ir faktinius rezultatus ir nustatyti problemiškas sritis.

Siekiant veiksmingo ir efektyvaus imigracijos politikos įgyvendinimo tikslinga kuo anksčiau suteikti teisinį pagrindą integracijai į darbo rinką, užtikrinti nediskriminavimo bei lygybės principus. Tai apima ne tik atitinkamų įstatymų kūrimą ir priėmimą, bet ir informacijos apie priimančiojoje šalyje vyraujančias taisykles pateikimą. Vadinasi, imigrantai privalo būti informuoti apie darbo rinkos galimybes (pvz., darbo vietas, darbo rinkos taisykles) ir darbdavius (ypač mažąsias ir vidutines įmones), administracines procedūras ir imigrantų įdarbinimo teisinį reguliavimą. Lyčių lygybės, darbo sąlygų, teisės į kokybiškas viešąsias paslaugas, darbo užmokestį ir socialinę apsaugą bei švietimą imigrantams garantavimas yra svarbi integracijos sąlyga. Manoma, jog toks teisinės sistemos sukūrimas padėtų imigrantams lengviau integruotis į darbo rinką bei sumažintų nelegalaus darbo mastus.

Nacionalinis, dvišalis, regioninis ir visuotinis dialogas, paremtas gerosios praktikos dėl ekonominės ir socialinės integracijos sklaida, gali prisidėti prie veiksmingo ir efektyvaus imigracijos politikos įgyvendinimo. Šios politikos įgyvendinime siūloma atkreipti dėmesį į vietos savivaldos ir regioninių institucijų vaidmens stiprinimą. Savaime suprantama, kad vietos valdžia užima gana svarbią vietą kiekvienos valstybės politinėje sistemoje, nes yra laikoma žemiausia ir artimiausia piliečiams politinės sistemos grandimi (Žukovskis, Urmonienė ir Jodenytė, 2013, p. 84). Vietos savivaldos institucijos valdo ir geriausiai išmano tam tikro administracinio vieneto išteklius, vyraujančias problemas bei imigracijos galimybes. Todėl labai svarbu imigracijos politikos įgyvendinimo procese užtikrinti skaidrumą paskirstant atsakomybes tarp valdžios vaidmenų (kokios atsakomybės tenka centrinei, vietos valdžiai, NVO) ir numatyti tinkamą koordinavimo mechanizmą. EBPO teigimu,

priešingai nei valdžios institucijos, darbdaviai dažniau reiškia norą spręsti, koku laipsniu užsienyje įgytos kvalifikacijos ir darbo patirtis yra naudingi priimančioje valstybėje (OECD, 2016). Manoma, kad bendradarbiavimas su darbdaviais gali padaryti politiką ekonomiškesnę ir labiau prisitaikiusią prie vietos poreikių, o pilietinės visuomenės iniciatyvos padidinti visuomenės palankumą imigrantų atžvilgiu. Tam galima pasitelkti tiek įstatymų leidžiamosios, tiek vykdomosios valdžios konsultacijas su visuomene ir reguliarius informacijos mainus apie imigrantų integracijos politikos rezultatus ir poveikį. Ši priemonė suteiktų galimybę valdžios institucijoms kaupti, sisteminti ir analizuoti žinias, sumažinti administracines išlaidas ir padidinti politikos nuoseklumą. Nepaisant identifikuotų sunkumų, kuriuos gali sukelti bendradarbiavimas, keitimasis informacija ir dalijimasis gerąja praktika gali būti vertingas indėlis į imigracijos politikos įgyvendinimo veiksmingumo ir efektyvumo didinimą.

Atsižvelgiant į teorinius imigracijos politikos įgyvendinimo aspektus bei mokslininkų išvalgas apie viešosios politikos įgyvendinimo ypatumus identifikuoti imigracijos politikos įgyvendinimo veiksmingumą ir efektyvumą lemiantys veiksniai. Paveiksle integruojami, tarpusavyje derinami ir sisteminiami J. E. Anderson (2010), S. E. Adamchak ir L. A. Weiss (1997), S. Giaccino ir A. Kakabadze (2003), A. Raipos ir S. Puškoriaus (2002), M. Czaika ir H. De Hass (2013), A. Bhuyan, A. Jorgensen ir S. Sharma (2010), U. Mandl, A. Dierx ir F. Ilzkovicz (2008) ir EBPO, TDO, PB ir TVF (2016) požiūriai (žr. 11 pav.).



11 pav. Imigracijos politikos įgyvendinimo veiksmingumą ir efektyvumą lemiantys veiksniai
 Šaltinis: sudaryta autorės, vadovaujantis Giaccino ir Kakabadze (2003), Bhuyan, Jorgensen ir Sharma (2010), tarptautinių organizacijų ir kt. darbais.

Paveiksle matyti (žr. 11 pav.) veiksmingumo ir efektyvumo ryšys imigracijos politikos įgyvendinime. Imigracijos politikos įgyvendinimą veikia išorinis – socialinis, politinis ir ekonominis –

kontekstas ir oficialūs / neoficialūs politikos dalyviai. Efektyvumas yra orientuotas į imigracijos politikos įgyvendinimo procesą. Atitinkamai veiksmingumas reiškia imigracijos politikos įgyvendinimo galutinius rezultatus, kurie yra vertinami lyginant juos su numatytais. Atsižvelgiant į tai, kad veiksmingumą lemia ir efektyvumo veiksniai, todėl identifikuoti pagrindiniai juos lemiantys elementai yra teisės aktai, bendradarbiavimas, suinteresuotų šalių įtraukimas į imigracijos politikos įgyvendinimo procesą, atsakomybės paskirstymas ir koordinavimas, operacijos ir paslaugos, informacijos valdymas ir tinklų naudojimas. Pastebėta, kad sprendimus teikiant administracines paslaugas gali veikti oficialių pareigūnų ir valstybės tarnautojų diskrecija. Veiksmingumo ir efektyvumo sąveikoje didelę svarbą turi strateginio planavimo dokumentai, kurie padeda valdyti ne tik finansinius ir žmogiškuosius išteklius, bet ir nustato būsimus rezultatus ir vertinimo kriterijus. Todėl būtent pastarieji kriterijai imigracijos politikos įgyvendinimo veiksmingumą leidžia įvertinti lyginant faktinius ir numatytus rezultatus.

Apibendrinant imigracijos politikos įgyvendinimo teorinę analizę galima teigti, kad imigracijos politikos įgyvendinimas yra kompleksiškas procesas dėl jų sudarančių procesų, veikiančių įvairių dalyvių interesų ir sąlygojančių skirtingų aplinkos veiksnių. Išsiaiškinta, kad viešosios politikos terminas gali būti suvokiamas skirtingai, tačiau bendrai šią sąvoką galima suprasti kaip valdžios institucijų ir oficialių asmenų elgseną, priimtus sprendimus, veiklos kurso pasirinkimą ir jo įgyvendinimą praktiniame politikos procese, siekiant reaguoti ir išspręsti visuotinio pobūdžio (asmens arba asmenų grupės) problemą veikimu arba neveikimu. Politinis procesas suformuoja ištisą ciklą, kurį sudaro problemos identifikavimo, darbotvarkės nustatymo, politikos formavimo, politikos įgalinimo, įgyvendinimo ir vertinimo fazės. Pažymėtina, kad politiką nuolatos veikia teisiniai – politiniai, ekonominiai, kultūriniai, gamtiniai ir ekologiniai aplinkos veiksniai, dėl kurių politinis procesas tampa sudėtingesnis. Viešosios politikos įgyvendinimo modelių identifikavimas pagrindė faktą, kad įgyvendinimo fazė politikos procese užima ypatingą vietą. Teoretikai išskiria tris pagrindinius viešosios politikos įgyvendinimo modelius – „iš viršaus į apačią“, „iš apačios į viršų“ ir sintezės. Nors pastarieji modeliai turi ir privalumų, ir trūkumų, tačiau sintezės modelis laikomas vienu geriausių hierarchinių modelių, jungiančių efektyvias įgyvendinimo sąlygas. Imigracijos politikos įgyvendinimo tendencijos atskleidė, kad imigracijos politikos įgyvendinimas šiuo atveju turi padėti, nukreipti, suprasti, skatinti dalyvavimą ir įgalinti imigrantus ir tuo pačiu patenkinti atvykėlių lūkesčius siekiant geresnių gyvenimo sąlygų. Išskiriami du pagrindiniai imigracijos ir integracijos įgyvendinimo modeliai – horizontalus ir vertikalus, skirtingai nustatantys atsakomybės pasidalijimą ir koordinavimą tarp įvairių valdymo lygmenų. Analizės metu išryškėjusias pagrindines šios politikos įgyvendinimo srities veiksmingumas ir efektyvumas priklauso nuo teisės aktų, bendradarbiavimo, suinteresuotų šalių įtraukimo į imigracijos politikos įgyvendinimo procesą, atsakomybės paskirstymo ir koordinavimo, operacijų ir paslaugų, informacijos valdymo ir tinklų naudojimo.

2. IMIGRACIJOS POLITIKOS ĮGYVENDINIMO TEISINIS REGLAMENTAVIMAS IR INSTITUCINĖ STRUKTŪRA

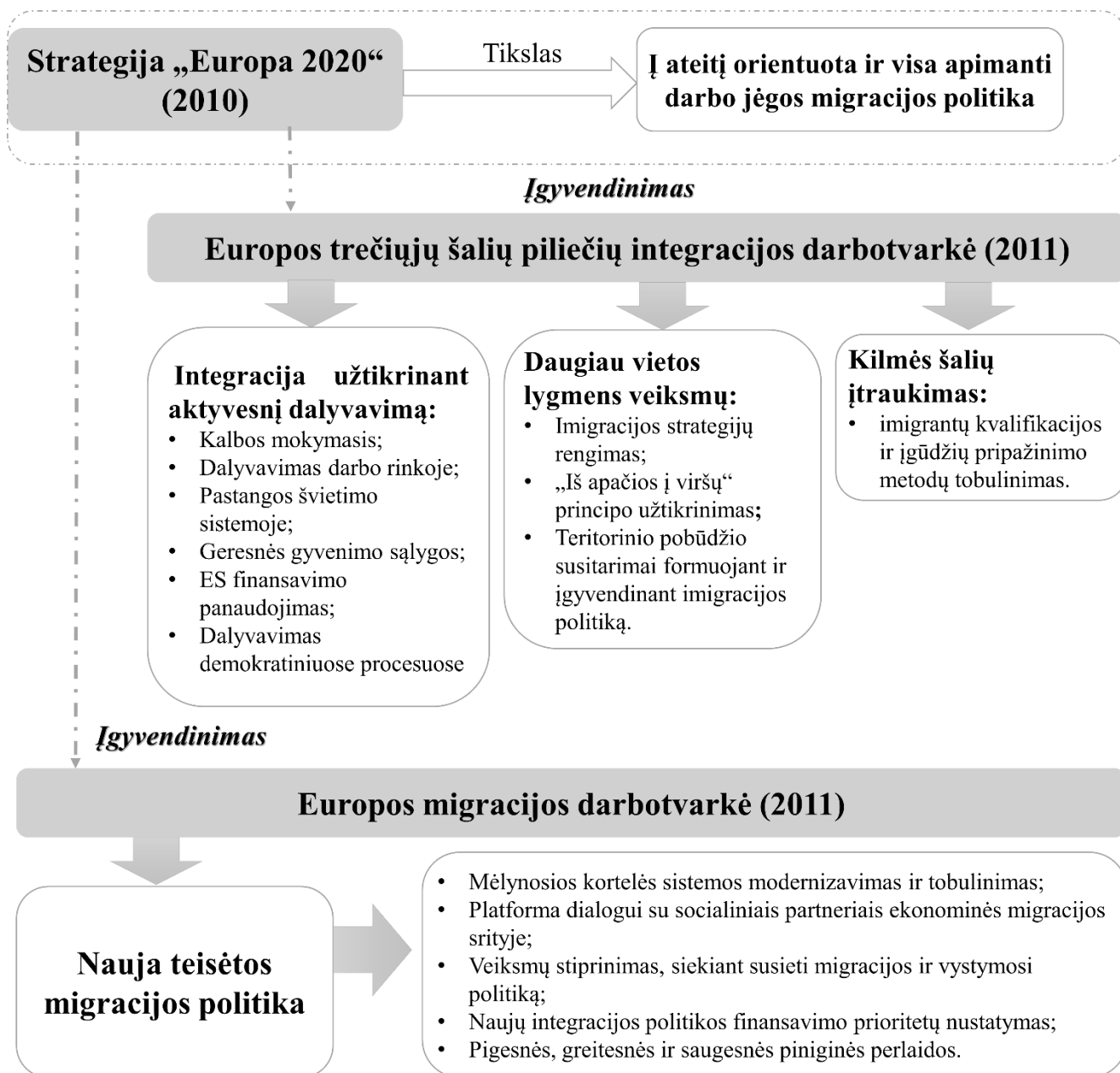
Skyriuje analizuojamas imigracijos politikos įgyvendinimo teisinis reguliavimas bei institucinės struktūros, dalyvaujančios šios politikos formavime ir įgyvendinime. Siekiant analizuoti imigracijos politikos įgyvendinimą Lietuvoje, dėmesys sutelkiamas į patvirtintus ir įgyvendinamus strateginius dokumentus, kuriuose numatomi imigracijos politikos prioritetai ir kryptys keliais lygmenimis – tarptautiniu (ES) bei nacionaliniu (Lietuvos). Lietuva, būdama pilnaverte ES nare, privalo derinti nacionalinius teisės aktus su ES teise ir kurti bendrą teisinę sistemą, todėl skyriuje nagrinėjami pagrindiniai pirminiai ir antriniai Europos Sąjungos teisiniai dokumentai bei Lietuvos teisinis reguliavimas imigracijos srityje. Pabaigoje identifikuojamos pagrindinės imigracijos politikoje ir jos įgyvendinime dalyvaujančios tarptautinės ir nacionalinės institucijos bei nustatomos jų funkcijos.

2.1. Imigracijos politikos reglamentavimas Europos Sąjungoje

Imigracija yra viena sudėtingiausių ir problematiškiausių ES politikos sričių, kuriai skiriamas itin didelis dėmesys. Imigracijos politika ES yra grindžiama perspektyvumo, solidarumo ir visapusiškumo principais, o jos tikslas – vienodas teisėtų imigrantų teisių ir pareigų lygio, panašaus į ES piliečių, užtikrinimas (Europos Parlamentas, 2018). ES kompetencija imigracijos politikoje apima įvairias sritis, tokias kaip teisėta imigracija, integracija, kova su nelegalia migracija ir readmisijos susitarimai (trečiųjų šalių piliečių grąžinimas į išvykimo arba kilmės šalį). ES institucijos turi prerogatyvą nustatant teisėtai į bet kurią ES narę atvykstančių ir gyvenančių trečiųjų šalių piliečių atvykimo ir gyvenimo sąlygas skatinant valstybių narių paskatų taikymą ir teikiant joms paramą, kuria siekiama integruoti teisėtai šalyje gyvenančius trečiųjų šalių piliečius taikant veiksmingą grąžinimo politiką, grindžiamą pagrindinių teisių laikymusi, bei sudarant susitarimus su trečiosiomis šalimis (valstybėmis, nepriklausančiomis ES) dėl šių šalių piliečių buvimo ar gyvenimo vienoje iš valstybių narių sąlygų ir readmisijos. Todėl siekiant užtikrinti tinkamą migracijos srautų valdymą ir didinti ES patrauklumą imigrantams iš trečiųjų šalių būtina suformuoti harmoningą ir suderintą požiūrį tarp valstybių narių teisėtos ir nelegalios migracijos klausimais.

Pagrindinis strateginis dokumentas, apimantis visas ES kompetencijai priklausomas politikos kryptis, yra 2010 m. kovo 3 d. Europos Komisijos komunikatas COM / 2010 / 2020 2020 M. EUROPA: Pažangaus, tvaraus ir integracinio augimo strategija (toliau – Strategija „Europa 2020“) (žr. 12 pav.). Jame keliami esminiai prioritetai akcentuoja pažangaus, tvaraus ir integruoto augimo siekius, kurių įgyvendinimo pagrindą sudaro konkurencingas ir dideliu užimtumu pasižymintis ūkis, socialinės ir teritorinės sanglaudos skatinimas. Pažymėtina, kad Strategija „Europa 2020“ (2010) nustato tik bendro pobūdžio tikslus imigracijos valdymo srityje, todėl savaime suprantama, kad pagal iškeltus prioritetus

daugiausiai dėmesio skiriama atvykėlių į valstybes nares ekonominei integracijai. Vadovaujantis šia strategija, ES valstybėms narėms keliamas tikslas siejamas su 20 – 64 metų amžiaus gyventojų užimtumo ir imigrantų integracijos į darbo rinką didinimu „(...) skatinant į ateitį orientuotą ir visa apimančią darbo jėgos migracijos politiką (...)“ (Strategija „Europa 2020“, 2010). Vadinasi, visoje ES siekiama įgyvendinti tokią migracijos politiką, kuri lanksčiai reaguotų į darbo rinkos prioritetus ir poreikį. Siekiant sėkmingo strategijos įgyvendinimo kiekvienai valstybei leidžiama Strategijoje „Europa 2020“ (2010) nustatytus ilgalaikius tikslus įgyvendinti pritaikant juos konkrečiai situacijai.



12 pav. Europos Sąjungos pagrindiniai imigracijos politikos strateginiai dokumentai, kryptys ir tikslai
Šaltinis: sudaryta autorės, 2018.

Imigracija yra neatsiejama nuo integracijos. Reaguojant į strategijoje „Europa 2020“ išskeltus tikslus imigrantų integracijos tobulinimui ES valstybėse narėse išleistas 2011 m. liepos 20 d. Europos

Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui SEK (2011) 957 Europos trečiųjų šalių piliečių integracijos darbotvarkė (toliau – Europos trečiųjų šalių piliečių integracijos darbotvarkė). Joje iki 2020 m. integraciją siūloma užtikrinti per aktyvesnį dalyvavimą, vietos lygmens veiksmų didinimą ir kilmės šalių įtraukimą. Aktyvesnis imigrantų dalyvavimas reiškia didesnę socialinę ir ekonominę įnašą tikslo valstybėse dalyvaujant kalbos mokymuose, darbo rinkoje ir švietimo sistemoje. Tam reikalingos išsilavinimo, ankstesnės darbo patirties vertinimo, diplomų ir kvalifikacijų palyginamumo priemonės ir galimų mokymo poreikių nustatymas. Taip pat svarbu skleisti informaciją apie laisvas darbo vietas, teikti paramą valstybinėms užimtumo tarnyboms ir organizuoti įvairius mokymus imigrantams iš trečiųjų šalių. Socialinės integracijos srityje imigrantams turi būti sudaromos sąlygos veiksmingai naudotis socialinėmis ir sveikatos priežiūros paslaugomis. Valstybės turi užtikrinti geresnę dabartinių ES finansinių priemonių panaudojimą migrantų dalyvavimui remti. Vienodas elgesys su imigrantais ir priklausymas bendruomenei turėtų būti įgyvendinamas per vieno požiūrio principo diegimą taip užkertant kelią institucinei ir kasdieninei diskriminacijai bei įtraukiant imigrantų atstovus į migracijos politikos formavimo ir įgyvendinimo procesą (Europos trečiųjų šalių piliečių integracijos darbotvarkė, 2011). Pažymima, kad migracijos politikoje turi dalyvauti visų valdžios lygių institucijos – strategijos imigrantų integracijai turi būti rengiamos ir įgyvendinamos laikantis „iš apačios į viršų“ principo dalyvaujant visiems vietos ir regioniniams suinteresuotiesiems subjektams bei remiant teritorinius susitarimus. Bendradarbiavimu su kilmės šalimis norima tobulinti imigrantų kvalifikacijos ir įgūdžių pripažinimo metodus. Todėl Europos trečiųjų šalių piliečių integracijos darbotvarkė (2011) nustato tiksliai migracijos politikos kryptis ir nurodo konkrečias rekomendacijas, kaip didinti imigrantų socialinę, ekonominę integraciją ir įtraukti skirtingų lygmenų valdymo institucijas bei suinteresuotas šalis į migracijos politikos formavimo ir įgyvendinimo procesą.

Pagrindinis migracijos politikos gaires nustatantis dokumentas ES yra 2015 m. gegužės 13 d. Europos Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui COM (2015) 240 Europos migracijos darbotvarkė (toliau – Europos migracijos darbotvarkė). Joje išskiriami 4 geresnės migracijos valdymo ramsčiai – neteisėtos migracijos paskatų mažinimas, sienų valdymas, tvirta prieglobsčio politika ir tvirta prieglobsčio politika. Pastebima, kad Europos migracijos darbotvarkėje (2015) didžiausias dėmesys konkrečios krizės sprendimui – prieglobsčio sistemos įgyvendinimui ir padėties Viduržemio jūros regione gerinimui. Tokią ES vykdomą migracijos politiką galima kritikuoti dėl migracijos ir prieglobsčio sričių neatskyrimo (pabėgėliai, ekonominiai migrantai ir migrantai iš esmės yra skirtingi, jiems taikomi skirtingi įstatymai ir apsaugos lygiai). Todėl dėmesį vertėtų sutelkti į naujos teisėtos migracijos kryptį. Pastebima, kad Europos migracijos darbotvarkėje jau numatomos konkrečios priemonės dėl imigrantų ekonominės integracijos. Įgyvendinant naujos teisėtos migracijos kryptį ES akcentuojami keturi

veiksmai, apimantys mėlynosios kortelės sistemos modernizavimą ir tobulinimą, dialogo su socialiniais partneriais ekonominės migracijos srityje platformos kūrimą, susietos migracijos ir vystymosi politikos stiprinimą, integracijos politikos finansavimo prioritetų nustatymą bei pigesnių, greitesnių ir saugesnių piniginių perlaidų užtikrinimą (Europos migracijos darbotvarkė, 2015). Tačiau pabrėžiama, kad „(...) sprendimai dėl priimamų trečiųjų šalių piliečių, atvykstančių ieškoti darbo, skaičiaus ir toliau priklausys išskirtinei valstybių narių kompetencijai“ (Europos migracijos darbotvarkė, 2015). Siekiant rezultatyvaus Europos migracijos darbotvarkės įgyvendinimo skatinamas nuolatinis valstybių narių dialogas ir tarpusavio vertinimas dėl darbo rinkos spragų, įteisinimo ir integracijos.

Europos migracijos darbotvarkėje (2015) numatyti tikslai yra įgyvendinami praktikoje. Šiuo metu ES jau esančių trečiųjų šalių piliečių darbo paieškos yra palengvinamos naudojant ES migracijos portalo ir Europos darbo mobilumo portalo (EURES) teikiamą informaciją. Lietuvoje šiuo metu veikia 2014 – 2020 m. Prieglobsčio, migracijos ir integracijos fondas, kurio vienas iš tikslų yra migracijos srautų valdymas, laikantis bendros ES migracijos politikos. Viena iš fondo tikslinių grupių – trečiųjų šalių piliečiai, teisėtai gyvenantys Lietuvoje (turintys leidimus gyventi). 2015 m. kovo 20 d. Europos Komisijos sprendimu C (2015) 1731, kuriuo patvirtinama Lietuvos nacionalinė programa dėl paramos iš Prieglobsčio, migracijos ir integracijos fondo 2014 – 2020 m. laikotarpiu, užbrėžiami tikslai iki 2022 m. gerinti užsieniečių apgyvendinimo sąlygas ir paslaugų teikimą, stebėti priėmimo sąlygas, stiprinti praktinį bendradarbiavimą ir gebėjimus. Tačiau šis tikslų sąrašas nėra baigtinis, daugelis neišvardintų veiksmų yra susiję su prieglobsčio prašytojų situacijos gerinimu šalyje ir nėra taikomi trečiųjų šalių ekonominiams migrantams. Šio fondo projektų įgyvendinimui skiriama ~ 9,1 mln. eurų, tačiau šią sumą Lietuva turės papildyti 25 proc. nacionaliniu finansavimu (apie 3 mln. eurų), tuo tarpu administravimui skiriama 5,5 proc. nuo skiriamos sumos visam 2014 – 2020 metų periodui, papildomai skiriant 1,6 mln. eurų techninei pagalbai (Prieglobsčio, migracijos ir integracijos fondas, 2018). Atsižvelgiant į pateiktus praktinius pavyzdžius galima teigti, kad nors imigracijos politikos tikslus, numatytus darbotvarkėje, pasiekti sudėtinga, tačiau tam tikros priemonės jau įgyvendinamos praktiškai.

Strateginiams dokumentams įgyvendinti yra reikalinga priimti naujus arba keisti ankstesnius teisinius reglamentus ES lygmeniu. Trečiųjų šalių imigrantams reikalingų vizų išdavimo, atvykimo, buvimo, apsigyvenimo ir darbo sąlygas bei ES valstybės narių valdžios institucijų kompetenciją šioje srityje reglamentuoja daugiau nei 80 antrinės teisės dokumentų. Todėl darbe apžvelgiami tik pagrindiniai pirminiai ir antriniai dokumentai, reguliuojantys imigraciją iš trečiųjų šalių. Analizuojamų teisinių dokumentų santraukos pateikiamos 3 – oje lentelėje (žr. 3 lentelė). Svarbu paminėti, kad pirminiai ES teisės šaltiniai turi didesnę juridinę galią, o jų autorius yra ES valstybės narės. O antriniai ES teisės šaltiniai pasižymi mažesne juridine galia ir negali prieštarauti pirminei teisei, pavyzdžiui, sutartims.

3 lentelė. Pagrindiniai ES teisiniai dokumentai, reglamentuojantys imigracijos sritį
Šaltinis: sudaryta autorės, 2018.

	Teisinio dokumento pavadinimas	Reguliavimo sritis
Pirminės teisės aktai	Sutartis dėl Europos Sąjungos veikimo OJ C 326 (2012)	SESV (2012) 79 straipsnis sudaro bendro imigracijos politikos reguliavimo teisinį pagrindą ES. Užtikrinamas veiksmingas migrantų srautų valdymas, palankus režimas teisėtai valstybėse narėse gyvenantiems trečiųjų šalių piliečiams bei neteisėtai imigracijos prevencija. Nustatoma, kad šios politikos srityje ES taikomi tokie principai kaip solidarumo ir teisingo atsakomybės pasidalijimo tarp valstybių narių principas.
Antrinės teisės aktai	2017 m. gegužės 17 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2017 / 850	Nustato trečiašias valstybes, kurių piliečiai atvykdami į ES valstybes nares privalo turėti Šengeno vizą ir kurių – ne.
	2003 m. lapkričio 25 d. Tarybos direktyva 2003 / 109 / EB	Nustato sąlygas, kuriomis ES valstybė narė suteikia ilgalaikio gyventojų statusą jos teritorijoje teisėtai gyvenantiems trečiųjų šalių piliečiams ir ilgalaikio gyventojų statusą turinčių trečiųjų šalių piliečių apsigyvenimo sąlygas kitoje valstybėje narėje nei toje, kuri suteikė tokį statusą.
	2009 m. gegužės 25 d. Tarybos direktyva 2009 / 50 / EB	Nustato trečiųjų šalių piliečių (ES mėlynosios kortelės turėtojų) bei jų šeimos narių atvykimo ir apsigyvenimo ES valstybių narių teritorijoje ilgesniam nei trijų mėnesių laikotarpiui sąlygas, kuomet siekiama dirbti aukštos kvalifikacijos darbą, šeimos narių atvykimo ir apsigyvenimo sąlygas.
	2011 m. gruodžio 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2011 / 98 / ES	Nustato bendrą prašymų išdavimo dėl leidimo trečiųjų šalių piliečiams gyventi darbo tikslais pateikimo procedūrą ir bendras teises valstybėje narėje teisėtai gyvenantiems trečiųjų valstybių piliečiams, grindžiamas vienodu požiūriu, kaip ir į ES piliečius.
	2014 m. vasario 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2014 / 36 / ES	Nustato sezoninių darbuotojų teises ir sąlygas trečiųjų šalių piliečiams dėl atvykimo ir buvimo tam, kad dirbtų sezoninį darbą.
	2014 m. gegužės 15 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2014 / 66 / ES	Nustato trečiųjų šalių piliečių ir jų šeimos narių atvykimo ir apsigyvenimo valstybių narių teritorijoje perkėlimo bendrovės viduje pagrindu ilgesniam nei 90 dienų laikotarpiui sąlygas ir teises.
	2009 m. birželio 18 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2009 / 52 / EB	Nustato valstybių narių taikomas sankcijas ir priemones darbdaviams dėl nelegalaus trečiųjų šalių piliečių darbo.

Sutartis dėl Europos Sąjungos veikimo (2012) (toliau – SESV) sudaro pamatinį teisinį pagrindą migracijai ES. SESV 79 straipsniu užtikrinamas bendras imigracijos politikos reguliavimas, kuriuo siekiama veiksmingo migrantų iš trečiųjų šalių srautų valdymo. Sutartyje nustatomas veiksmingas migrantų srautų valdymas, palankus režimas teisėtai valstybėse narėse gyvenantiems trečiųjų šalių piliečiams bei neteisėtai imigracijos prevencija (SESV 79 str. 1 dalis). Taip pat SESV 79 straipsnio 2 ir 4 dalyje numatoma Europos Parlamento ir Tarybos kompetencija imigracijos srityje. Taip pat tame pačiame straipsnyje įvirtinamos nuostatos dėl susitarimų su trečiosiomis šalimis, kuomet jų šalių piliečiai netenkina atvykimo, buvimo arba gyvenimo nuostatų ES (SESV 79 str. 3 dalis). Pažymima, kad imigracijos politika ES yra grindžiama solidarumo ir teisingo atsakomybės pasidalijimo tarp valstybių narių principu (SESV 80 str.). Kadangi šis teisinis dokumentas pagal klasifikaciją yra priskiriamas pirminiams ES teisės šaltiniams, todėl jo pagrindu patvirtinti antriniai teisiniai dokumentai jam prieštarauti negali.

Itin didelės svarbos migrantų iš trečiųjų šalių atvykimo į ES valstybes vizų klausimais yra 2017 m. gegužės 17 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2017 / 850, kuriuo iš dalies keičiamas

Reglamentas (EB) Nr. 539 / 2001, nustatantis trečiųjų šalių, kurių piliečiai, kirsdami išorės sienas, privalo turėti vizas, ir trečiųjų šalių, kurių piliečiams toks reikalavimas netaikomas, sąrašus (Ukraina). Šio reglamento 1 straipsniu yra nustatomos trečiosios šalys, kurių piliečiams vizų režimas nėra taikomas, o 2 – amė straipsnyje įvardijamos valstybės, kurių piliečiams vizos privalomos. Būtent šiuo reglamentu laiduojama teisė Ukrainos piliečiams atvykti į ES valstybes nars beviziu režimu.

2003 m. lapkričio 25 d. Tarybos direktyva 2003 / 109 / EB dėl trečiųjų valstybių piliečių, kurie yra ilgalaikiai gyventojai (toliau – Direktyva dėl trečiųjų valstybių piliečių, kurie yra ilgalaikiai gyventojai), statuso imigracijos srityje yra svarbi tuo, nes joje nustatomos ilgalaikio gyventojų ES valstybėse narėse statuso suteikimo arba praradimo trečiųjų šalių piliečiams sąlygos bei apsigyvenimas kitoje ES valstybėje narėje, kurioje šis statusas nebuvo suteiktas. Direktyva dėl trečiųjų valstybių piliečių, kurie yra ilgalaikiai gyventojai (2003), įpareigoja valstybes nars vienodai traktuoti ilgalaikius trečiųjų šalių gyventojus, garantuojant jiems lygias teises į socialinį ir ekonominį gyvenimą. Vadovaujantis Direktyvos dėl trečiųjų valstybių piliečių, kurie yra ilgalaikiai gyventojai (2003), 11 straipsnio 1 dalimi, ilgamečiai gyventojai turi teisę į: galimybę įsidarbinti arba dirbti savarankiškai, švietimą ir profesinį mokymą, profesinių diplomų, pažymėjimų ir kitų kvalifikacijos dokumentų pripažinimą, socialinę apsaugą, socialinę pagalbą ir socialinį saugumą, mokesčių nuolaidas, prekių, paslaugų naudojimą bei visuomenei prieinamų viešųjų gėrybių pasiūlą, asociacijų ir sąjungų veiklą bei laisvą judėjimą atitinkamos valstybės teritorijoje. Šios direktyvos tikslas – suteikti ilgalaikiams trečiųjų šalių piliečiams statusą, panašų į valstybių narių piliečių, ir užtikrinti jų integraciją į visuomenę, kad jie taptų ES darbo rinkos dalimi.

Siekiant atliepti strateginius bendrai ES valstybėse narėse taikomus tikslus, kuriais siekiama sudaryti palankias sąlygas kvalifikuotiems darbuotojams iš trečiųjų valstybių, patvirtinta 2009 m. gegužės 25 d. Tarybos direktyva 2009 / 50 / EB dėl trečiųjų šalių piliečių atvykimo ir apsigyvenimo sąlygų siekiant dirbti aukštos kvalifikacijos darbą (toliau – Mėlynosios kortelės direktyva). Mėlynosios kortelės direktyvos 2 straipsnyje pažymima, kad mėlyna kortelė yra laikomas leidimas „(...) suteikiantis jos turėtojui teisę apsigyventi ir dirbti valstybės narės teritorijoje pagal šioje direktyvoje nustatytas sąlygas“. Jos taikymo sritis yra trečiųjų šalių piliečiai (ne ES valstybių narių piliečiai), kurie kreipiasi dėl leidimo atvykti į valstybės narės teritoriją dirbti aukštos kvalifikacijos darbą (Mėlynosios kortelės direktyvos 3 str. 1 d.). Vadovaujantis direktyvoje išdėstytomis nuostatomis, aukšta profesinė kvalifikacija gali būti dvejopa: kvalifikacija, kurią liudija aukštojo mokslo kvalifikacijos įrodymas arba, remiantis nacionaliniais teisės aktais, ne mažiau kaip penkerių metų profesinė patirtis, lygiavertė aukštojo mokslo kvalifikacijai, ir kuri reikalinga darbo sutartyje ar įpareigojančiame darbo pasiūlyme nurodytai profesijai ar sektoriui (Mėlynosios kortelės direktyvos 2 str.). Mėlynosios kortelės direktyvos (2009) 7 straipsnyje nustatoma, kad mėlynosios kortelės turėtojui suteikiamos teisės atvykti, pakartotinai atvykti ir būti ES mėlynąją kortelę išdavusios valstybės narės teritorijoje bei naudotis šioje direktyvoje

jiems pripažintomis teisėmis. Taip pat Mėlynosios kortelės direktyvos 14 straipsnio 1 dalis garantuoja imigranto, turinčio aukštą kvalifikaciją, integraciją į skirtingas sritis (sudaromos tokios pat sąlygos kaip ir valstybių narių piliečiams), tokias kaip darbo sąlygos, teisė į darbo užmokestį, atleidimas iš darbo, darbuotojų sveikatos ir darbo sauga, asociacijų laisvė jungtis į sąjungas bei būti darbuotojams ar darbdaviams atstovaujančių organizacijų ar bet kokių kitų organizacijų nariais, diplomų, pažymėjimų ir kitų profesinės kvalifikacijos įrodymų pripažinimą pagal atitinkamą nacionalinę tvarką ir kt. Pabrėžtina, kad Mėlynosios kortelės direktyva (2009) valstybėms narėms suteikia plačias kompetencijas jos įgyvendinimo procese. ES valstybės narės turi prerogatyvą nustatyti standartinę ES mėlynosios kortelės galiojimo laikotarpį nuo vieno iki ketverių metų (pagal darbo sutartį galiojimas pratęsiamas darbo sutarties laikotarpiui ir dar trims mėnesiams) arba, šios direktyvos 8 straipsnyje nustatytais pagrindais, leidimo galimybę atmesti. Todėl imigrantų integracija iš trečiųjų šalių ES valstybėse iš esmės yra lemiamą už mėlynosios kortelės išdavimą atsakingų valstybės institucijų.

2011 m. gruodžio 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2011 / 98 / ES dėl vienos prašymų išduoti vieną leidimą trečiųjų šalių piliečiams gyventi ir dirbti valstybės narės teritorijoje pateikimo procedūros ir dėl valstybėje narėje teisėtai gyvenančių trečiųjų šalių darbuotojų bendrų teisių nustatoma bendra prašymų išdavimo dėl leidimų trečiųjų šalių piliečiams gyventi darbo tikslais pateikimo procedūra ir jų bendrų, kaip ir ES piliečių, teisių užtikrinimas. Pagal šios direktyvos 2 straipsnį vienu leidimu laikomas „(...) valstybės narės valdžios institucijų išduotas leidimas gyventi, leidžiantis trečiosios šalies piliečiui teisėtai gyventi jos teritorijoje darbo tikslais“. Vadovaujantis šios direktyvos 11 straipsnyje išdėstytomis nuostatomis, vieno leidimo turėtojas įgyja teisę į atvykimą, gyvenimą ir judėjimą išdavusios šalies teritorijoje, konkrečios darbo veiklos vykdymą ir informaciją apie teises, susijusias su šia direktyva. Būtina atkreipti dėmesį, kad valstybės narės pačios nusprendžia dėl vieno leidimo prašymo pateikėjo (trečiosios šalies pilietis ar jo darbdavys), o pati direktyva nedaro poveikio valstybės kompetencijai dėl trečiųjų šalių piliečių įsileidimo į darbo rinką.

2014 m. vasario 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2014 / 36 / ES dėl trečiųjų šalių piliečių atvykimo ir buvimo tikslu dirbti sezoniniais darbuotojais sąlygų (toliau – Direktyva dėl trečiųjų šalių sezoninių darbuotojų atvykimo ir buvimo su tikslu dirbti sąlygų) nustato atvykimo ir buvimo ES valstybėje narėje taisykles ir teises sezoniniams darbuotojams. Vadovaujantis šios direktyvos nuostatomis, trečiųjų šalių piliečiai gali būti priimti sezoniniam darbui dvejopam laikotarpiui: ne ilgesniam nei 90 dienų (Direktyvos dėl trečiųjų šalių sezoninių darbuotojų atvykimo ir buvimo su tikslu dirbti sąlygų 5 str.) ir ilgesniam nei 90 dienų laikotarpiui (to paties dokumento 6 str.). Atsižvelgiant į sezoninio darbo laikotarpį ir nacionalinę teisę trečiųjų šalių piliečiams, valstybių narių nacionalinės institucijos išduoda vieną iš leidimų: iki 90 dienų – trumpalaikę vizą arba trumpalaikę vizą ir darbo leidimą arba darbo leidimą (Direktyvos dėl trečiųjų šalių sezoninių darbuotojų atvykimo ir buvimo su tikslu dirbti sąlygų 12 str. 1 d.), ilgesniam nei 90 dienų laikotarpiui – ilgalaikę vizą arba sezoninio

darbuotojo leidimą arba sezoninio darbuotojo leidimą ir ilgalaikę vizą (to paties dokumento 12 str. 2 d.). Vadinasi, kompetentingos valstybės institucijos nagrinėja prašymus dėl sezoninių darbuotojų ir priima sprendimus.

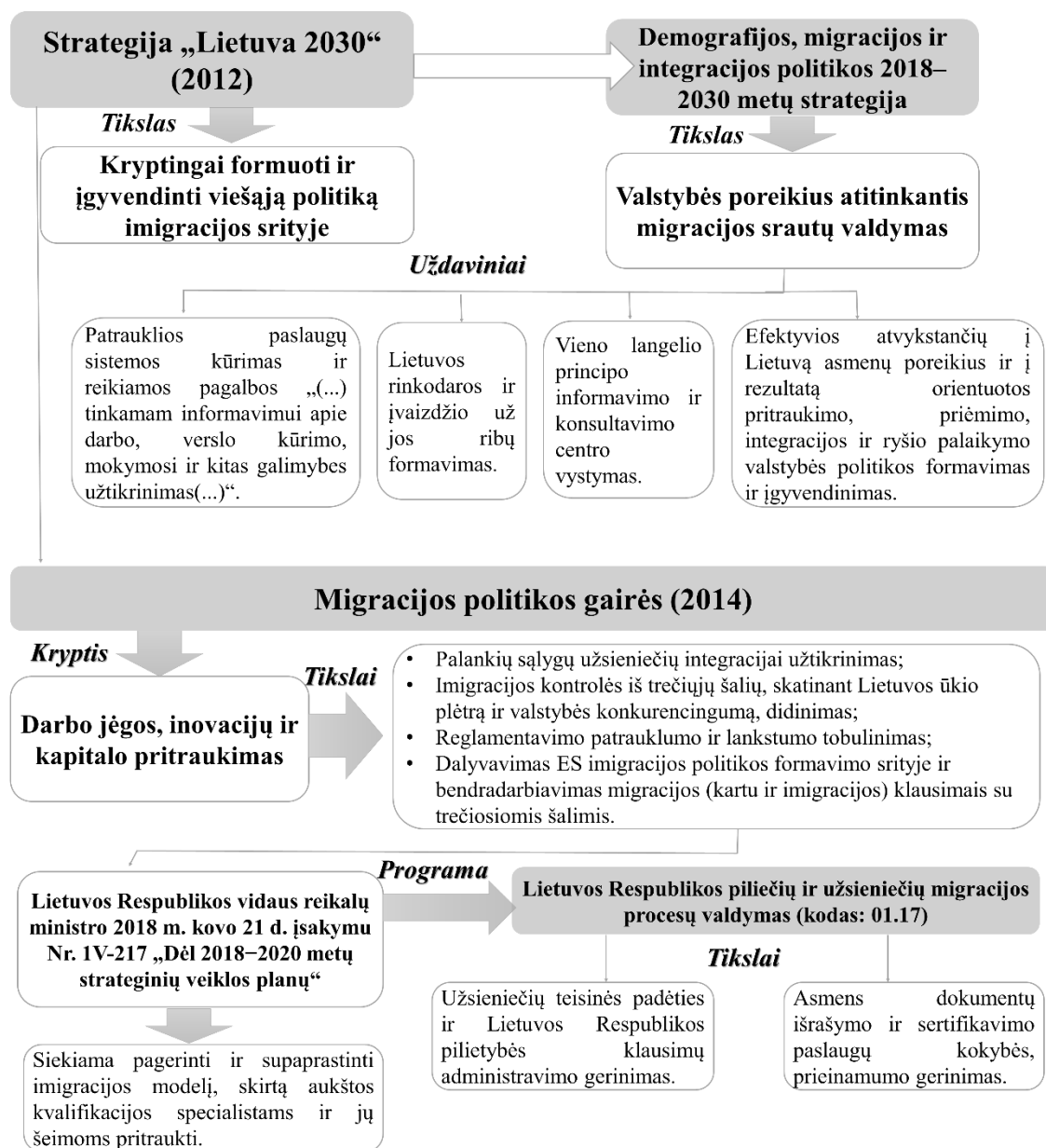
Analizuojant trečiųjų šalių ekonominės integracijos pagrindus ne mažiau svarbi yra 2009 m. birželio 18 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2009 / 52 / EB, kuria numatomi sankcijų ir priemonių nelegaliai esančių trečiųjų šalių piliečių darbdaviams būtiniausi standartai (toliau – Direktyva dėl nelegalaus darbo sankcijų ir priemonių darbdaviams). Pats direktyvos pavadinimas sufleruoja pagrindinį dokumento tikslą, kuris apima kovą su nelegalia migracija ES teritorijoje. Ši direktyva draudžia nelegaliai valstybėse narėse esančių trečiųjų šalių imigrantų darbą, kuris neatitinka ES galiojančių teisės aktuose numatytų sąlygų. Direktyvos dėl nelegalaus darbo sankcijų ir priemonių darbdaviams (2009) 3 straipsniu įtvirtinami nelegalaus darbo draudimai, 4 straipsnyje nustatomi įsipareigojimai darbdaviams bei pagal pažeidimo tipą nustatomos sankcijos. Pažymėtina, kad pagal šios direktyvos 14 straipsnio 1 dalį valstybės narių kompetentingos institucijos savo teritorijoje turi atlikti patikrinimus, kurie padėtų įvertinti riziką veiklos sektoriuose, kuriuose nelegalus darbas labiausiai tikėtinas.

Apibendrinant imigracijos politikos įgyvendinimo Europos Sąjungoje teisinės sistemos analizę, pažymėtina, kad ES virš valstybinės institucijos formuoja bendras ir suderintas imigracijos politikos kryptis bei tikslus, kuriuos kiekviena ES valstybė narė gali taikyti, atsižvelgiant į socialinę ir ekonominę situaciją. Išsiaiškinta, kad strategijoje „Europa 2020“ imigracijos srityje keliamas tikslas susijęs su ateitį ir rinkos poreikius orientuota migracijos politika, kuria siekiama pritraukti aukštos kvalifikacijos darbuotojus iš trečiųjų šalių į ES valstybes nares. Tuo tarpu Europos trečiųjų šalių piliečių integracijos darbotvarkė (2011) ir Europos migracijos darbotvarkė (2015) konkretizuoja ir nustato konkrečius uždavinius strategijos „Europa 2020“ įgyvendinimui – naujos teisėtos migracijos politikos diegimą, didesnę imigrantų socialinę ir ekonominę integraciją, politinį demokratinį dalyvavimą skatinančias priemones. Būtina paminėti, kad išsikeltų tikslų praktiniam įgyvendinimui yra priimti antrinės teisės aktai, kurių įgyvendinimą valstybėse narėse atlieka nacionaliniu mastu paskirtos kompetentingos valdžios institucijos imigracijos srityje.

2.2. Imigracijos politikos įgyvendinimo kryptys ir prioritetai Lietuvoje

Imigracijos politikos kryptys ir prioritetai Lietuvoje yra numatyti skirtinguose strateginiuose dokumentuose (žr. 13 pav.). Nacionaliniu lygmeniu strateginį pagrindą sudaro Valstybės pažangos strategija „Lietuvos pažangos strategija „Lietuva 2030“, patvirtinta Lietuvos Respublikos Seimo 2012 m. gegužės 15 d. nutarimu Nr. XI - 2015 „Dėl valstybės pažangos strategijos „Lietuvos pažangos strategija „Lietuva 2030“ patvirtinimo“ (toliau – Strategija „Lietuva 2030“). Strategija „Lietuva 2030“ (2012) yra grindžiama pažangos vystymosi vertybėmis, remiantis darnaus vystymosi principais. Ja

siekiama nustatyti įvairių sričių politikų ilgalaikius tikslus ir kartu atliepti į Strategijos „Europa 2020“ (2010) tikslus Lietuvoje. Sumanios visuomenės srityje numatomi pokyčiai, susiję su imigracijos politika, yra įprasminti solidarios visuomenės kryptyje „krypingai formuoti ir įgyvendinti viešąją politiką imigracijos srityje“ (Strategija „2030“, 2012). Pastebima, kad Strategijoje „Lietuva 2030“ imigrantams dėmesys beveik neskiriamas, šis iškeltas tikslas yra pernelyg bendro pobūdžio. Pastebėta, kad Lietuvos valstybė yra labiau suinteresuota emigrantų grąžinimo į Lietuvą, nei trečiųjų šalių piliečių atvykimo ir integravimo į darbo rinką problema.



13 pav. Imigracijos politikos kryptys Lietuvos strateginiuose dokumentuose
Šaltinis: sudaryta autorės, 2018.

Analizuojant imigracijos politikos Lietuvoje kryptis svarbu atkreipti dėmesį į Demografijos, migracijos ir integracijos politikos 2018 – 2030 metų strategiją, patvirtintą Lietuvos Respublikos Seimo 2018 m. rugsėjo 20 d. nutarimu Nr. XIII-1484 „Dėl demografijos, migracijos ir integracijos politikos

2018 – 2030 metų strategijos patvirtinimo“ (toliau – Demografijos, migracijos ir integracijos politikos 2018 – 2030 metų strategija). Pagrindinis Demografijos, migracijos ir integracijos politikos 2018 – 2030 metų strategijoje (2018) formuojamas tikslas siejamas su teigiamu gyventojų skaičiaus pokyčiu ir proporcinga gyventojų amžiaus struktūra. Tuo tarpu tarp žemesnio lygmens tikslų įvardijamas valstybės poreikius atitinkantis migracijos srautų valdymas. Šiam tikslui pasiekti vienas iš uždavinių numatomas proporcingos, valstybės interesus atitinkančio užsienio šalių piliečių atvykimo, pritraukimo, priėmimo, integracijos ir ryšio palaikymo politikos skatinimas (2.1 uždavinys). Vertėtų atkreipti dėmesį, kad šio uždavinio vertinimo rodikliu pasirinktas Neto migracijos procentas nuo visų gyventojų (emigrantų ir imigrantų skaičiaus skirtumas), o imigrantų iš trečiųjų šalių rodiklis nėra matuojamas atskirai. Neto migracijos rodiklį siekiama sumažinti nuo - 0,98 proc. (2017 m.) iki 0,34 (2030 m.). Vadinasi, imigracijos rodiklis turėtų viršyti emigrantų skaičių. Demografijos, migracijos ir integracijos politikos 2018–2030 metų strategijoje (2018) pažymimas sistemingos ir koordinuotos užsienio šalių piliečių imigracijos politikos vykdymas, „(...) sukuriant patrauklią paslaugų sistemą ir užtikrinant reikiamą pagalbą (...) tinkamai informuoti apie darbo, verslo kūrimo, mokymosi ir kitas galimybes (...)“, Lietuvos rinkodaros ir įvaizdžio už jos ribų formavimas, prioritetą teikiant ekonominius poreikius galintiems tenkinti asmenims. Siekiama ir toliau vystyti vieno langelio principą informavimo ir konsultavimo centre. Be to, norima sukurti institucijų ir įstaigų sistemą, formuojančią ir įgyvendinančią efektyvią, į atvykstančių į Lietuvą asmenų poreikius ir į rezultatą orientuotą, pritraukimo, priėmimo, integracijos ir ryšio palaikymo valstybės politiką.

Vertėtų paminėti tai, kad Lietuvoje nėra patvirtintos atskiros strategijos, skirtos imigracijai, tačiau šiuo atveju ypač reikšmingos yra Lietuvos migracijos politikos gairės, patvirtintos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2014 m. sausio 22 d. nutarimu Nr. 29 „Dėl Lietuvos migracijos politikos gairių patvirtinimo“ (toliau – Migracijos politikos gairės). Migracijos politikos gairėse (2014) Lietuvoje migracijos politika apibrėžiama kaip valstybės veiksmų migracijos srityje visuma, įgyvendinama derinant nacionalinius ir bendrus ES migracijos politikos aspektus. Lietuvos migracijos politikoje numatomos kryptys, kuriose akcentuojamas darbo jėgos, inovacijų ir kapitalo pritraukimas (Migracijos politikos gairės, 2014). Todėl savaime suprantama, kad be palankių sąlygų užsieniečių integracijai užtikrinimo šis tikslas negali būti pasiekiamas. Lietuva migracijos politikoje numato aktyvų dalyvavimą ES imigracijos politikos formavimo srityje ir bendradarbiavimą migracijos (kartu ir imigracijos) klausimais su trečiosiomis šalimis. Pažymėtina, kad daugiausia imigrantų į Lietuvą siekiama pritraukti būtent iš Rytų kaimyninių valstybių, o vieni svarbiausių Lietuvos imigracijos politikos elementų – imigracijos kontrolė iš trečiųjų šalių, skatinanti Lietuvos ūkio plėtrą ir valstybės konkurencingumo didinimą, tobulinant reglamentavimo patrauklumą ir lankstumą.

Šiuo metu jau yra įvykdyti tam tikri pokyčiai atitinkamoje imigracijos srityje. Siekiant modernizuoti ir pagerinti imigrantų aptarnavimą išduodamų dokumentų klausimais Lietuvoje sukurta

Viešųjų paslaugų, susijusių su asmens ir kitų dokumentų išdavimu, konsultavimu, teikimo užsieniečiams informacinė sistema (toliau – EPEKIS). EPEKIS sistemos pagalba prašymai išduoti leidimus gyventi, dirbti ir kitus dokumentus bei konsultavimas yra vykdomi elektroninėje erdvėje. Taip supaprastintos prašymo teikimo sąlygos tiek imigrantams, tiek darbdaviams. Taip pat nuolatos atliekami Lietuvos Respublikos įstatymo dėl užsieniečių teisinės padėties (2004) (toliau – Įstatymas dėl užsieniečių teisinės padėties) pakeitimai, kuriuose patvirtintas profesijų, kurių darbuotojų trūksta Lietuvoje, sąrašas, kuris yra nuolatos keičiamas, o į šį sąrašą patenkantiems užsieniečiams yra supaprastintos sąlygos į apsigyvenimą ir patekimą į darbo rinką Lietuvoje (nereikalingi darbo leidimai). Pažymėtina, kad tarpvalstybinių susitarimų pagrindu nereikalaujama Ukrainos ir Baltarusijos Šengeno vizos. Šiuo pagrindu trečiųjų šalių piliečiai gali atvykti į Lietuvą ir joje būti dokumento galiojimo laikotarpiu – ne ilgiau kaip 90 dienų per bet kurį 180 dienų laikotarpį. Taip pat pradėtas diegti vieno langelio principas. Tarp numatomų pokyčių itin svarbus yra Migracijos informacinės sistemos įdiegimas (toliau – MIGRIS) (planuojama 2019 m.). Vadovaujantis Migracijos departamento pateikta informacija MIGRIS sistema padės sutrumpinti migracijos paslaugų teikimo trukmę, sumažins asmenims būtinų pateikti dokumentų skaičių, nes institucijos galės keistis turimais duomenimis (Migracijos departamentas, 2017). Kol kas tai yra vieni pagrindinių imigracijos politikos įgyvendinimo modelio paprastinimo veiksnių.

Migracija, kartu ir imigracija, Lietuvoje yra priskiriama vidaus reikalų administravimo sričiai, o už šios politikos formavimą ir įgyvendinimą pagal kompetenciją yra atsakinga Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija (toliau – VRM). Todėl detalius pokyčius imigracijos srityje 2018 – 2020 m. laikotarpiu vertėtų išgryninti vadovaujantis Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministrui pavestų valdymo sričių 2018 – 2020 metų strateginiu veiklos planu, patvirtintu Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2018 m. kovo 21 d. įsakymu Nr. 1V-217 „Dėl 2018 – 2020 metų strateginių veiklos planų“ (toliau – Įsakymas dėl 2018 – 2020 metų strateginių veiklos planų). Įsakyme dėl 2018 – 2020 metų strateginių veiklos planų (2018) ketvirtas prioritetas yra skirtas darniai ir konkurencingai ekonomikos plėtrai. Jame numatyta verslo sąlygų ir investicinės aplinkos gerinimo bei vartotojų teisių apsaugos stiprinimo kryptis. Konkretus darbas imigracijos srityje yra išskiriamas „Talentų pritraukimo ir išlaikymo Lietuvoje sistemos sukūrimas“. Šiam tikslui pasiekti 2019 m. II ketv. siekiama pagerinti ir supaprastinti imigracijos modelį, skirtą aukštos kvalifikacijos specialistams ir jų šeimoms pritraukti. Atitinkamai tam priskiriamas poveiksmis „(...) supaprastinti atvykimo ir apsigyvenimo sąlygas trečiųjų šalių piliečiams, kurie atvyksta mokslinių tyrimų, studijų tikslais, taip pat judumo Europos Sąjungos viduje sąlygas“ (Įsakymas dėl 2018 – 2020 metų strateginių veiklos planų, 2018). Tam, kad šie tikslai būtų pasiekti, yra numatytos atitinkamos programos.

Pirmojo strateginio tikslo dėl viešojo saugumo politikos įgyvendinimo ir siekimo, kad šalies gyventojai jaustųsi saugesni įgyvendinimui išskiriama programa „Lietuvos Respublikos piliečių ir užsieniečių migracijos procesų valdymas“ (kodas: 01.17). Iš viso jos įgyvendinimui skiriama

asignavimų: 2018 m. – 18 067 tūkst. eurų, 2019 m. – 18 067 tūkst. eurų, o 2020 m. – 18 066 tūkst. eurų. Lyginant su kitomis sritimis, pagal asignavimų paskirstymą ši programa yra 5 – a iš 13 vidaus reikalų srityje. Programoje iškeliami du svarbiausi tikslai – migracijos politikos įgyvendinimas, gerinant užsieniečių teisinės padėties ir Lietuvos Respublikos pilietybės klausimų administravimą, ir asmens dokumentų išrašymo ir sertifikavimo paslaugų kokybės, prieinamumo gerinimas. Svarbu akcentuoti, kad pirmam tikslui pasiekti siekiama priimti Migracijos departamento sprendimus per nustatytus terminus (2018 m. – 99,6 proc., 2019 m. – 99,7 proc., 2020 m. – 99,8 proc.), o antrojo – gerinti pagrįstų pretenzijų ir gautų pretenzijų dėl asmens dokumento kokybės santykį (2018 m. – 36 proc., 2019 m. – 35 proc., 2020 m. – 34 proc.) ir suderinti sertifikatų sudarymo ir tvarkymo proceso atitiktį teisės aktų ir standartų reikalavimams (2018 m. – 100 proc., 2019 m. – 100 proc., 2020 m. – 100 proc.) (Įsakymas dėl 2018–2020 metų strateginių veiklos planų, 2018). Pažymėtina, kad antrojo tikslo uždavinio įgyvendinimas siejamas su tinkamu asmens dokumentų išrašymo ir sertifikavimo sistemų funkcionavimu ir kokybiškų paslaugų teikimu, panaikinant įrangos gedimus. Kadangi Įsakymas dėl 2018 – 2020 metų strateginių veiklos planų (2018) yra patvirtintas tik 2018 m., todėl kol kas VRM dar nėra pateikusi veiklos ataskaitos, kuri leistų įvertinti situaciją ir nuveiktus darbus.

Atsižvelgiant į ankstesnę situaciją, pažymėtina, kad Įsakymu dėl 2018 – 2020 metų strateginių veiklos planų (2018) panaikinto 2017 – 2019 m. galiojusio Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministrui pavestų valdymo sričių 2017 – 2019 metų strateginio veiklos plano, patvirtinto Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2017 m. balandžio 20 d. įsakymu Nr. 1V-318 „Dėl 2017–2019 metų strateginių veiklos planų“ turinyje buvo įgyvendinama tokio paties pavadinimo programa ir panašūs tikslai, susiję su imigracijos sritimi. Vidaus reikalų ministerijos 2017 m. veiklos ataskaitoje (2018) išryškinkamos tam tikros imigracijos tendencijos, atitinkamos įgyvendinamos politikos atžvilgiu, ir pasiekti rezultatai. Pastebima, kad 2017 metais birželio 11 d. įsigaliojęs bevizis režimas su Ukraina sąlygojo padidėjusį užsieniečių prašymų išduoti Lietuvos Respublikos nacionalinę vizą skaičių – iš viso 2017 m. gauti 5 972 prašymai (2016 m. – 3 013, 2015 m. – 2 011). Aptarnavimo gerinimo srityje įdiegta automatinio skambučių paskirstymo sistema ir patobulinta elektroninė laiko rezervavimo sistema. Taip pat Migracijos departamento interneto svetainėje skelbiami įvairių dokumentų, teikiamų Migracijos departamentui, šablonai bei Migracijos departamento teikiamų paslaugų nauji aprašymai. Žmogiškųjų išteklių srityje paskirti valstybės tarnautojai, aptarnaujantys aukštą pridėtinę vertę kuriančius užsieniečius (2017 m. Migracijos departamente priimti 2 806 tokie užsieniečiai). Atsižvelgiant į gautų skundų turinį ir siekiant patobulinti darbą su trečiųjų šalių imigrantais, buvo organizuoti valstybės tarnautojų mokymai.

Lietuvoje imigraciją reglamentuoja tokie teisės aktai kaip Lietuvos Respublikos įstatymas dėl užsieniečių teisinės padėties (2004) (toliau – Įstatymas dėl užsieniečių teisinės padėties), Lietuvos Respublikos rinkliavų įstatymas (2000) (toliau – Rinkliavų įstatymas), Lietuvos Respublikos sveikatos

draudimo įstatymas (1996) (toliau – Sveikatos draudimo įstatymas) ir kiti įgyvendinamieji teisiniai dokumentai. Visi teisės aktai ir jų reguliavimo sritys yra pateikiamos 4 – oje lentelėje (žr. 4 lentelė).

4 lentelė. Pagrindiniai Lietuvos teisiniai dokumentai, reglamentuojantys imigracijos sritį
Šaltinis: sudaryta autorės, 2018.

Teisinio dokumento pavadinimas	Reguliavimo sritis
Lietuvos Respublikos įstatymas dėl užsieniečių teisinės padėties (2004)	Tai yra pagrindinis užsieniečių teisinę padėtį reguliuojantis teisinis dokumentas Lietuvoje. Jis nustato užsieniečių atvykimo ir išvykimo, buvimo ir gyvenimo, integracijos ir sprendimų dėl užsieniečių teisinės padėties apskundimo tvarką. Tai pat jame nustatomos institucijos, kurios atlieka užsieniečių buvimo ir gyvenimo Lietuvoje kontrolę.
Lietuvos Respublikos rinkliavų įstatymas (2000)	Nustato rinkliavų už užsieniečiams išduodamus dokumentus – vizas, leidimus gyventi Lietuvoje – rinkimą ir kontrolę.
Lietuvos Respublikos sveikatos draudimo įstatymas (1996)	Laiduoja teisę užsieniečiams, kurie nuolat arba laikinai gyvena, dirba arba yra dirbę ir šiuo metu yra bedarbiai, į sveikatos draudimą.
Užsieniečių sveikatos draudimo tvarkos aprašas (2005)	Nustato užsieniečių, atvykstančių į Lietuvą, ar užsieniečių, norinčių gauti leidimą laikinai gyventi Lietuvoje, reikalavimus sveikatos draudimo sutarčiai ir kitus imigrantų sveikatos draudimo klausimus.
Duomenų apie užsieniečių tikrinimo, siekiant nustatyti, ar užsienietis kelia grėsmę viešajai tvarkai ar visuomenei, ir išvados dėl grėsmės viešajai tvarkai ar visuomenei rengimo tvarkos aprašas (2015)	Nustato duomenų apie užsieniečių tikrinimo, išvados dėl grėsmės viešajai tvarkai ar visuomenei parengimo tvarką bei informacijos vertinimo kriterijus.
Kriterijų, kuriais vadovaujamosi nustatant, ar yra rimtas pagrindas manyti, kad gali kilti užsieniečio nelegalios migracijos grėsmė, vertinimo tvarkos aprašas (2018)	Nustato duomenų apie užsieniečių tikrinimo, išvados dėl grėsmės viešajai tvarkai ar visuomenei parengimo tvarką bei informacijos vertinimo kriterijus.

Lietuvoje imigrantų iš trečiųjų šalių teisinį pagrindą sudaro Įstatymas dėl užsieniečių teisinės padėties (2004), kuriuo nustatoma užsieniečių atvykimo ir išvykimo, buvimo ir gyvenimo, integracijos ir sprendimų dėl užsieniečių teisinės padėties apskundimo tvarka ir kiti užsieniečių teisinės padėties klausimai Lietuvoje. Įstatymo dėl užsieniečių teisinės padėties (2004) 4 straipsnio 1 – 6 dalys nustato užsieniečių integracijos įgyvendinimo institucinę sistemą ir kontrolę – policija, Migracijos departamentas prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos (toliau – Migracijos departamentas), Valstybės sienos apsaugos tarnyba, bendradarbiaudami su Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių institucijomis ir įstaigomis, yra pagrindinės institucijos, atsakingos už imigracijos politikos įgyvendinimą Lietuvoje.

Pabrėžtina, kad Įstatymas dėl užsieniečių teisinės padėties (2004) nenustato imigranto apibrėžimo, vietoj jo šio įstatymo 2 straipsnio 32 dalis nustato „užsieniečio“ sąvoką, kuri reiškia asmenį, neturinį Lietuvos Respublikos pilietybės, „(...) neatsižvelgiant į tai, ar jis turi kurios nors užsienio valstybės pilietybę, ar neturi jokios“. Šio įstatymo 11 straipsnio 1 ir 2 dalys nustato bevizio režimo reikalavimus ir laikotarpį, kuris „(...)negali trukti ilgiau negu 90 dienų per 180 dienų laikotarpį“. To paties straipsnio 3 – 5 dalys numato reikalavimus vizoms (Šengeno arba nacionalinėms) trečiųjų šalių piliečiams. Pagal šio įstatymo 25 straipsnio 1 ir 2 punktus leidimai gyventi yra dviejų rūšių: gyventi laikinai arba nuolat. Leidimas laikinai gyventi Lietuvoje suteikia užsieniečiui teisę apsigyventi šalyje nurodytam laiko

terminui (Įstatymo dėl užsieniečių teisinės padėties 2 str. 14 d.), o nuolatinio gyventojų leidimas gyventi Europos Sąjungoje suteikia užsieniečiui teisę gyventi Lietuvoje ir patvirtina nuolatinio gyventojų statusą (to paties įstatymo 2 str. 15 d.). Įstatymo dėl užsieniečių teisės padėties (2004) 44 straipsnio 1 dalyje numatomi leidimo laikinai gyventi išdavimo pagrindai, kuriais vadovaujantis leidimas suteikiamas užsieniečiui, kuris tenkina vieną iš sąlygų, o leidimo nuolat gyventi Lietuvoje išdavimo pagrindai įtvirtinti Įstatymo dėl užsieniečių teisės padėties (2004) 57 straipsnyje.

Užsieniečių darbo sąlygos Lietuvoje yra nustatomos Įstatymo dėl užsieniečių teisės padėties (2004) 5 – amė skirsnyje. Pastebima, kad užsieniečio pareigos įsigyti leidimą dirbti pagrindai, reguliuojami šio įstatymo 57 straipsniu, yra painūs. Užsieniečiai, privalantys turėti darbo leidimą, yra tie, kurie: yra prekybos žmonėmis arba nelegalaus darbo aukos ir bendradarbiauja su ikiteisminio tyrimo įstaiga arba teismu; atvyksta į Lietuvą dirbti sezoninio darbo arba dirbti kaip stažuotojas (išskyrus šio įstatymo 58 str. 5 p. nurodytą atvejį arba kai leidimas laikinai gyventi išduodamas ar keičiamas darbuotojui – stažuotojui pagal šio Įstatymo 40 str. 1 d. 42 p.) ar praktikantas; neatvyksta į Lietuvą, bet ketina dirbti pagal nuotolinio darbo sutartį, sudarytą su įmone, vykdančia veiklą Lietuvoje. Pabrėžtina, kad užsieniečiai, atvykstantys dirbti ir, kurių profesija yra įtraukta į profesijų, kurių darbuotojų trūksta Lietuvoje, sąrašą pagal ekonominės veiklos rūšis, leidimo dirbti įgyti neturi, taip pat kaip ir užsieniečiai, turintys leidimą nuolat gyventi Lietuvoje (Įstatymo dėl užsieniečių teisės padėties 58 str. 11 d.). Tačiau šis sąrašas yra ne baigtinis, o visi pagrindai yra nustatyti Įstatymo dėl užsieniečių teisės padėties (2004) 58 straipsnyje. Atsižvelgiant į leidimų gyventi bei dirbti Lietuvoje reguliavimą, galima teigti, kad kiekvieno iš įvardintų leidimų privalomumas ir išdavimas priklauso nuo užsieniečio teisinio statuso, norimo dirbti darbo pobūdžio ir kitų Įstatyme dėl užsieniečių teisės padėties (2004) nustatytų aspektų.

Leidimo dirbti išdavimo imigrantams procese svarbų vaidmenį atlieka darbdaviai. Vadovaujantis Įstatymo dėl užsieniečių teisinės padėties (2004) 62 straipsnio 21 dalimi dėl užsieniečio leidimo dirbti arba net ir tais atvejais, kuomet imigrantas yra atleidžiamas nuo pareigos įgyti leidimą dirbti (trūkstamų profesijų sąrašas pagal ekonomines sritis ir kt.), darbdavys Užimtumo tarnybai turi registruoti darbo sutarties kopiją. Taip pat darbdaviui suteikiama teisė teikti prašymą dėl leidimo laikinai gyventi išdavimo imigrantui (Įstatymo dėl užsieniečių teisinės padėties 44 str. 4 d.). Šiuo metu leidimo dirbti ir laikinai gyventi išdavimo procedūra yra supaprastinta – Įstatymo dėl užsieniečių teisinės padėties (2004) 44 straipsnio 5 dalis nustato, kad abejais įvardintais atvejais prašymus galima teikti kartu.

Kadangi imigracija apima ir imigrantų iš trečiųjų šalių teisinius aspektus, todėl būtina atkreipti dėmesį, jos užsieniečių integracijos teisiniai pagrindai yra numatyti Įstatymo dėl užsieniečių teisės padėties (2004) VI skyriuje. Šio įstatymo 107 straipsnio 1 dalis nustato Lietuvos valstybės sudaromas sąlygas užsieniečiams, turintiems leidimą gyventi Lietuvoje, integracijai į valstybės politinį, socialinį, ekonominį ir kultūrinį gyvenimą. To paties įstatymo 109 straipsniu reguliuojamas užsieniečių integracijos organizavimas, pagal kurį integraciją Lietuvoje įgyvendina valstybės institucijos ir įstaigos

kartu su savivaldybėmis, tarptautinėmis ir nevyriausybinėmis organizacijomis, o įgyvendinimo koordinavimą atlieka Lietuvos Respublikos Vyriausybės komisija (Įstatymo dėl užsieniečių teisės padėties 109 str. 1 d.). Pastebėta, kad užsieniečių integracijos valdyme daugiausia dėmesio užsieniečiams, gavusiems prieglobstį Lietuvoje, o apie daro imigrantus už trečiųjų šalių nėra užsimenama.

Rinkliavų įstatymas (2000) nustato rinkliavų nustatymą, rinkimą ir kontrolę. Rinkliavų įstatymo (2000) 6 straipsnio pagrindu yra nustatoma, už kokių administracinių paslaugų teikimą užsieniečiams rinkliava neimama. Išsilavinimo ir kvalifikacijų, įgytų pagal užsienio valstybių ir tarptautinių organizacijų švietimo programas, vertinimas ir (arba) pripažinimas (Rinkliavų įstatymo 6 str. 4 p.), nacionalinių vizų išdavimas sunkiai sergantiems užsieniečiams arba užsieniečiams, kuriems reikalinga skubi medicinos pagalba (to paties įstatymo 6 str. 13 p.), arba vykstantiems dirbti pedagoginį darbą į valstybės aukštąsias, profesines ir bendrojo lavinimo mokyklas (to paties įstatymo 6 str. 15 p.) yra vieni iš atvejų, kuomet rinkliavos nėra renkamos. Visais kitais atvejais – leidimų laikino, nuolatinio gyvenimo arba darbo – suteikimo, nenumatytais Rinkliavų įstatyme (2000), įmokos yra privalomos. Vertėtų atkreipti dėmesį, kad šiuo metu Lietuva yra sudariusi sąlygas Baltarusijos (Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2011 m. rugsėjo 14 d. nutarimas Nr. 1077 „Dėl konsulinio mokesčio už prašymų išduoti nacionalines vizas Baltarusijos Respublikos piliečiams nagrinėjimą neėmimo“) ir Ukrainos (Lietuvos Respublikos Vyriausybės ir Ukrainos Ministrų Kabineto susitarimas dėl konsulinio mokesčio tarifų, pasirašytas 2009 m. lapkričio 26 d.) piliečius atleisti nuo konsulinio mokesčio išduodant nacionalines vizas.

Užsieniečių teisę į sveikatos draudimą reguliuoja Sveikatos draudimo įstatymas (1996). Sveikatos draudimo įstatymo (1996) 6 straipsniu nustatoma, kad draudžiamieji arba apdraustieji sveikatos draudimu užsieniečiai yra tie, kurie nuolat gyvena Lietuvoje (Sveikatos draudimo įstatymo 6 str. 1 d. 1 p.) bei leidimą laikinai gyventi Lietuvoje, dirbantys arba dirbę Lietuvoje ne trumpiau kaip 6 mėnesius ir yra įsiregistravę Užimtumo tarnyboje prie Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerijos kaip bedarbiai, (to paties įstatymo 6 str. 1 d. 2 p.). Tuo tarpu užsieniečių sveikatos draudimo sutartys reguliuojamos Užsieniečių sveikatos draudimo tvarkos aprašu, patvirtintu Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. kovo 1 d. nutarimu Nr. 230 „Dėl užsieniečių sveikatos draudimo tvarkos aprašo patvirtinimo“ (toliau – Užsieniečių sveikatos draudimo tvarkos aprašas). Užsieniečių sveikatos draudimo tvarkos aprašo (2005) 1 punktą nustato užsieniečių, atvykstančių į Lietuvą, ar užsieniečių, norinčių gauti leidimą laikinai gyventi Lietuvoje, reikalavimus sveikatos draudimo sutarčiai ir kitus imigrantų sveikatos draudimo klausimus. Vadinasi, imigrantas turi teisę sudaryti sveikatos draudimo sutartį su bet kurios valstybės draudimo įmone, kuri garantuoja būtinosios medicinos pagalbos ir visų išlaidų kelionės metu, kurios gali atsirasti ryšium su grąžinimu į tėvynę dėl sveikatos priežasčių, išlaidų apmokėjimą (Užsieniečių sveikatos draudimo tvarkos aprašo 4 ir 5 p.).

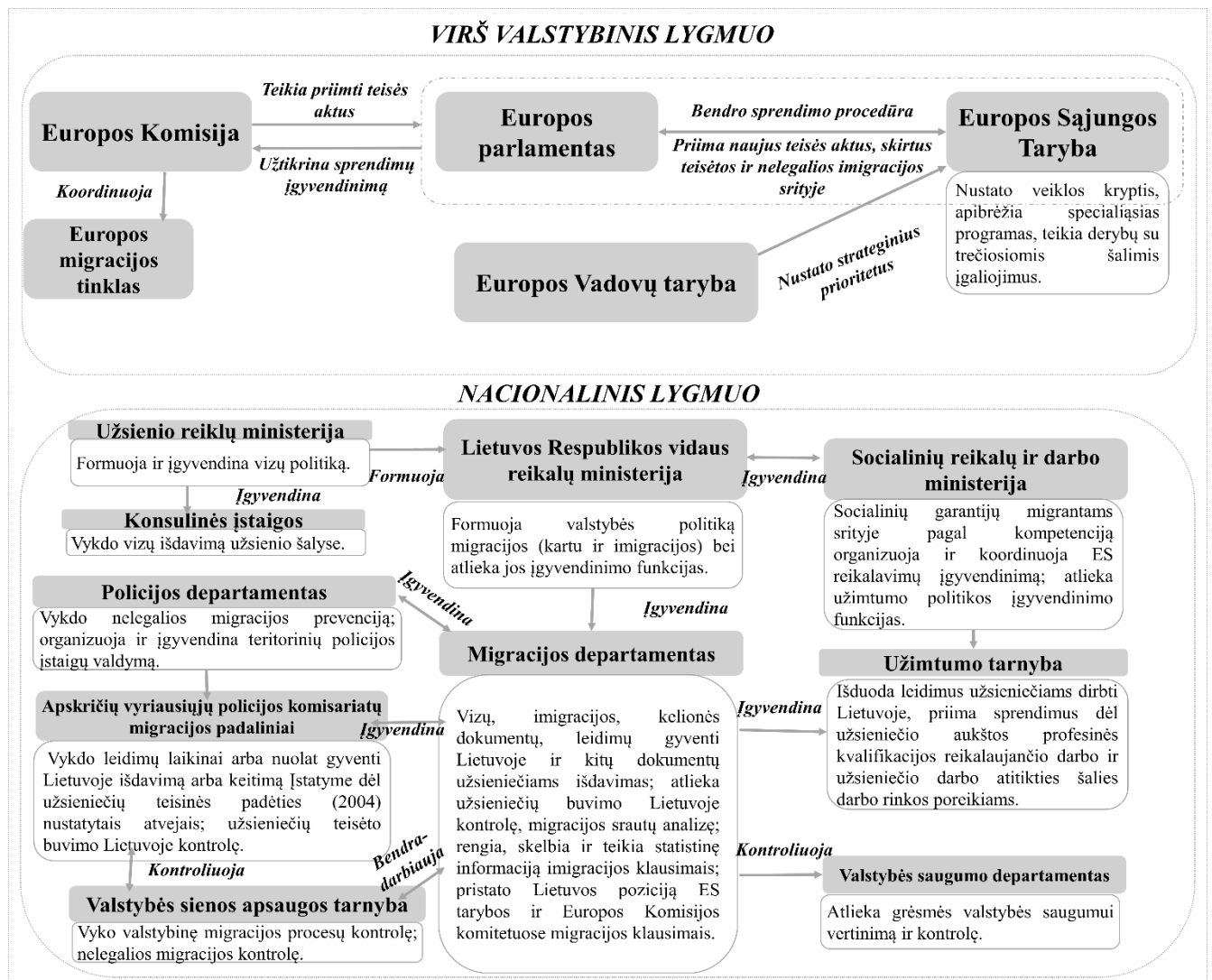
Atliepiančią ES lygmenyje išskeltus tikslus kovoti prieš nelegalią imigraciją Lietuvoje yra įtvirtintas Kriterijų, kuriais vadovaujamosi nustatant, ar yra rimtas pagrindas manyti, kad gali kilti užsieniečio nelegalios migracijos grėsmė, vertinimo tvarkos aprašas, patvirtintas Migracijos departamento prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos direktoriaus 2018 m. kovo 1 d. įsakymu Nr. 3K-54 „Dėl kriterijų, kuriais vadovaujamosi nustatant, ar yra rimtas pagrindas manyti, kad gali kilti užsieniečio nelegalios migracijos grėsmė, vertinimo tvarkos aprašo patvirtinimo“. Juo vadovaujantis nustatomi kriterijai, leidžiantys nustatyti, ar yra rimtas pagrindas užsieniečio nelegalios migracijos grėsmei, kuomet klastojami dokumentai, pateikiami fiktyvūs duomenys, sudaromos fiktyvios santuokos ir kt. Pabrėžtina, kad kriterijai yra taikomi nagrinėjant prašymą asmenims išduoti ar pakeisti leidimą laikinai gyventi Lietuvoje arba prašymą išduoti valstybės ilgalaikio gyventojų leidimą gyventi ES.

Išanalizavus pagrindinius strateginius bei teisinius dokumentus, galima teigti, kad Lietuvos strateginiuose dokumentuose numatyti tikslai prisideda prie bendros ES vykdomos imigracijos politikos. Juose akcentuojamas aukštos kvalifikacijos imigrantų pritraukimas, kuris turėtų prisidėti prie valstybės ekonominio vystymosi. Taip pat didelis dėmesys teikiamas imigrantams iš trečiųjų kaimyninių šalių, pavyzdžiui, Ukrainos. Siekiama, sukuriant patrauklią paslaugų sistemą ir užtikrinant reikiamą pagalbą, formuoti Lietuvos rinkodarą ir įvaizdį, vystyti vieno langelio principą informavimo ir konsultavimo centre, sukurti institucijų ir įstaigų sistemą, formuojančią ir įgyvendinančią efektyvią atvykstančių į Lietuvą asmenų poreikius tenkinančią ir į rezultatą orientuotą pritraukimo, priėmimo, integracijos ir ryšio palaikymo valstybės politiką. Pagrindines imigrantų iš trečiųjų šalių atvykimo, buvimo, gyvenimo, darbo ir integracijos organizavimo sąlygas nustato Įstatymas dėl užsieniečių teisinės padėties (2004), kiti įstatymai bei įgyvendinamieji teisės aktai.

2.3. Imigracijos politikos įgyvendinimo institucinė struktūra

Imigracijos politika yra formuojama ir įgyvendinama ES ir Lietuvos lygmenimis. Pagrindinės ES institucijos, turinčios specialią kompetenciją imigracijos politikos srityje, yra Europos Parlamentas, Europos Taryba, Europos Komisija ir Europos Vadovų taryba (žr. 14 pav.). Lietuvoje imigracijos politikos įgyvendinimo institucinę struktūrą sudaro VRM, Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerija (toliau – SADM), Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministerija (toliau – URM), Migracijos departamentas prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos (toliau – Migracijos departamentas), Policijos departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos (toliau – Policijos departamentas), apskričių vyriausiųjų policijos komisariatų migracijos padaliniai, Valstybės sienos apsaugos tarnyba prie Vidaus reikalų ministerijos (toliau – Valstybės sienos apsaugos tarnyba), Lietuvos Respublikos valstybės saugumo departamentas (toliau – Valstybės saugumo departamentas) ir Užimtumo tarnyba prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos (toliau – Užimtumo tarnyba) (žr. 14 pav.). Pažymėtina, kad visa institucinė sistema turi vertikalų modelio požymių. Politikos

koordinavimas pereina nuo centrinio ES lygmens perkeliant ES reguliavimą į nacionalinį lygmenį. Virš valstybinių institucijų patvirtinti teisiniai dokumentai turi būti perkeltami į nacionalinę teisę. Tačiau tam tikrai atvejais valstybėms narėms yra pačioms suteikiama prerogatyva padaryti atitinkamą sprendimą dėl tam tikros politikos priėmimo.



14 pav. Imigracijos politikos įgyvendinimo institucinė struktūra
Šaltinis: sudaryta autorės, 2018.

Europos Parlamentas yra visateisis teisės aktų leidėjas, turinti prerogatyvą priimti naujus teisės aktus, skirtus teisėtos ir nelegalios imigracijos srityje (Europos Parlamentas, 2018). Vadovaujantis SESV (2012) 79 straipsnio 2 dalimi, ši institucija, kartu su Europos Sąjungos Taryba, imigracijos klausimus sprendžia pagal įprastą teisėkūros procedūrą ir patvirtina priemones dėl: imigrantų iš trečiųjų valstybių atvykimo, apsigyvenimo sąlygų bei ilgalaikių vizų ir leidimų gyventi, šeimų susijungimo dokumentų išdavimo valstybėse narėse reikalavimų. Taip pat jis priima sprendimus dėl teisėtai ES valstybėje narėje gyvenančių trečiųjų šalių piliečių teisių apibrėžimo ir sąlygų dėl judėjimo ir apsigyvenimo laisvės kitose valstybėse narėse. Todėl Europos Parlamentas yra viena svarbiausių institucijų ES, priimančių teisės aktus dėl imigracijos.

ES Taryba yra viena pagrindinių sprendimus priimančių institucijų. Vadovaudamasi bendro sprendimo procedūra ši institucija, kartu su Europos Parlamentu, turi prerogatyvą tose politikos srityse (sprendžiami klausimai imigracijos srityje yra įvardinti Europos Parlamento kompetencijos aprašyme), kuriose ES suteikiama išimtinė kompetencija. ES Taryba priima teisės aktus atsižvelgdama į Europos Komisijos pateiktus pasiūlymus (Europos Sąjungos Taryba, 2018). Ji nustato veiklos kryptis, apibrėžia specialiąsias programas ir teikia derybų su trečiosiomis šalimis įgaliojimus (Europos Vadovų taryba, 2018). Atsižvelgiant į ES Tarybos kompetencijas, esminis jos vaidmuo išryškėja priimant teisės aktus imigracijos srityje, bendradarbiaujant su trečiosiomis valstybėmis ir teikiant rekomendacijas valstybėms narėms. Europos Vadovų Taryba taip pat atlieka svarbų vaidmenį imigracijos politikos veikloje, nes nustato strateginius prioritetus (Europos Vadovų taryba, 2018). O jos priimti strateginiai sprendimai ir gairės yra įgyvendinami ES institucijų, iš kurių svarbiausia – ES Taryba. Europos Vadovų taryba teisine prasme nėra ES institucija. Pažymėtina, kad de jure Europos Vadovų taryba nėra traktuojama kaip institucija. Kadangi imigracija apima trečiųjų šalių užimtumo klausimus, todėl ES Taryba, vadovaudamasi Europos Vadovų Tarybos išvadomis dėl ES užimtumo padėties, rengia metines gaires ir rekomendacijas valstybėms narėms.

Europos Komisija yra vykdomosios valdžios politiškai nepriklausoma institucija ES. Ji remia bendruosius ES interesus, teikia priimti teisės aktus ir užtikrina Europos Parlamento ir ES Tarybos sprendimų įgyvendinimą. Europos Komisijos Migracijos ir vidaus reiklų generalinis direktoratas yra pagrindinis padalinys, rengiantis ir vykdamas komisijos migracijos ir prieglobsčio, sienų ir saugumo politiką. Teisėtos Europai reikalingos kvalifikaciją turinčių asmenų migracijos skatinimas, glaudesnis bendradarbiavimas su trečiosiomis valstybėmis, siekiant sklandesnio neteisėtų migrantų grąžinimo, yra pagrindiniai Europos Komisijos tikslai (Europos Komisija, 2018). Europos Komisija taip pat koordinuoja nacionalinius informacijos centrus prie Europos migracijos tinklo. Nors daugiausiai šis padalinys dėmesio teikia prieglobsčio politikai, tačiau tarp svarbiausių jo vykdomų funkcijų imigracijos srityje būtina pabrėžti siekius apriboti neteisėtą migraciją, geriau organizuoti teisėtą migraciją bei veiksmingiau integruoti trečiųjų šalių piliečius į ES visuomenę.

Europos migracijos tinklas – tai 2008 m. įsteigtas tinklas, kurio pagrindinė funkcija – informacijos apie migraciją (kartu ir imigraciją) duomenų rinkimas, sisteminimas, analizavimas ir dalinimasis. Europos migracijos tinklas rengia studijas migracijos srityje, kaupia ir analizuoja statistinę informaciją bei keičiasi ja su ES valstybėmis narėmis per ad – hoc paklausimus. Taip pat organizuoja ekspertų susitikimus, renginius ir apskrituosius stalus su migracija susijusioms problemoms spręsti. Svarbiausia, jis supažindina visuomenę su aktualiais migracijos klausimais (Europos migracijos tinklas, 2018b). Nors Europos migracijos tinklas nėra institucija, tačiau jis tenkina ES institucijų, valstybių narių institucijų informacinius poreikius imigracijos srityje.

Lietuvoje imigracijos politiką formuoja VRM. Vadovaujantis Vidaus reikalų ministerijos nuostatais, patvirtintais Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. kovo 14 d. nutarimu Nr. 291 „*Dėl Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos nuostatų patvirtinimo*“ (toliau – VRM nuostatai) VRM ne tik formuoja valstybės politiką migracijos (taip pat ir imigracijos) srityje, bet ir atlieka jos įgyvendinimo (organizavimo, koordinavimo ir kontrolės) funkcijas (žr. 14 pav.). VRM kompetencijai priskiriamas migracijos srities įstatymų projektų rengimas ir aprobavimas, Vyriausybės nutarimų ir kitų teisės aktų rengimas, ministro įsakymų projektų teikimas. VRM atlieka migracijos procesų reguliavimo analizės kontrolės funkciją bei stebėseną. Vadinasi, ši institucija kontroliuoja valstybės migracijos (kartu ir imigracijos) politikos įgyvendinimą VRM pavaldžiose įstaigose. Ji taip pat dalyvauja organizuojant konferencijas, seminarus, kitus tarptautinius renginius imigracijos klausimais Lietuvoje ir užsienyje. Pastebėtina, kad visus sprendimus dėl imigracijos politikos priima VRM.

Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos nuostatuose, patvirtintuose Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. liepos 17 d. nutarimu Nr. 892 „*Dėl Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerijos nuostatų patvirtinimo*“, nustatoma, kad SADM socialinių garantijų migrantams srityje pagal kompetenciją organizuoja ir koordinuoja ES reikalavimų įgyvendinimą. Pabrėžtinos išskirtinės kompetencijos analizuojant, koordinuojant ir vertinant darbo rinkos ir užimtumo rėmimo politikos įgyvendinimą (imigrantų ekonominė integracija). Taip pat ši institucija atlieka Europos fondo trečiųjų šalių piliečių integracijai ir Prieglobsčio, migracijos ir integracijos fondo programų atsakingos institucijos bei audito institucijos funkcijas.

Viena pagrindinių imigracijos politiką įgyvendinančių institucijų Lietuvoje yra Migracijos departamentas. Jo veikla yra siejama su vizų, imigracijos, kelionės dokumentų, leidimų gyventi Lietuvoje ir kitų dokumentų užsieniečiams išdavimu (pagal kompetenciją). Ši institucija yra atsakinga už leidimų laikinai gyventi, ilgalaikio gyventojų leidimų gyventi ES išdavimą ir keitimą, kvietimų apskričių vyriausiųjų policijos komisariatų migracijos skyriuose patvirtinimą (migracijos tarnybose) (Migracijos departamento prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos nuostatai, patvirtinti Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministro 2000 m. spalio 6 d. įsakymu Nr. 388 „*Dėl migracijos departamento prie Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministerijos nuostatų patvirtinimo*“). Migracijos departamentas taip pat nagrinėja dokumentus dėl užsieniečio atvykimo uždraudimo. Užsieniečių buvimo ir gyvenimo Lietuvoje kontrolė, migracijos srautų analizė, teisės aktų projektų rengimas, vizų, užsieniečių teisinės padėties klausimai taip pat priskiriami (pagal kompetenciją) Migracijos departamento kompetencijai. Pabrėžtina, kad vizų išdavimą Lietuvoje atlieka Migracijos departamentas, o užsienio šalyse šiuos vizų politiką įgyvendina Lietuvos konsulinės įstaigos, pavaldžios URM (žr. 14 pav.). Migracijos departamento vaidmuo yra svarbus rengiant, skelbiant ir teikiant statistinę informaciją imigracijos srityje, dalyvaujant užsieniečių integracijos priemonių įgyvendinime bei pristatant Lietuvos poziciją ES tarybos ir Europos Komisijos komitetuose bei darbo grupėse. Nors išvardintas Migracijos

departamento funkcijų sąrašas nėra baigtinis, tačiau atsižvelgiant į pateiktą informaciją galima teigti, kad ši institucija yra viena svarbiausių įgyvendinant imigracijos politiką Lietuvoje. Kol kas Migracijos departamentas yra centrinė įstaiga, kuri pavaldžių padalinių neturi, tačiau dalinasi tam tikromis funkcijomis su apskričių vyriausiųjų policijos komisariatų migracijos padaliniais, pavaldžiais Policijos departamentui, dokumentų išdavimo srityje.

Iš viso Lietuvoje veikia 10 apskričių vyriausiųjų policijos komisariatų migracijos padalinių. Jų vykdomos funkcijos apima leidimų laikinai (Įstatymo dėl užsieniečių teisinės padėties 51 str. 1, 2 ir 3 d.) arba nuolat (to paties įstatymo 55 str. 1, 2 ir 3 d.) gyventi Lietuvoje išdavimą arba keitimą. Užsieniečiai turi teisę kreiptis į teritorinius padalinius tada kai: 1) teisėtai yra Lietuvos teritorijoje ir nori pateikti prašymą išduoti leidimą gyventi, įskaitant ir pateikiamą pirmą kartą; 2) užsienietis nori keisti prašymą dėl leidimo gyventi; 3) prašymas nuolat gyventi yra nagrinėjamas skubos tvarka per perpus trumpesnį laikotarpį. Taip pat užsienietis turi teisę kreiptis į teritorinį migracijos padalinį, jei, turėdamas leidimą gyventi, vykdo asmens tapatybės ar pilietybės patvirtinančių dokumentų, šeimyninės padėties, gyvenamosios vietos arba privačiojo juridinio asmens pokyčius. Taip pat šios institucijos atlieka užsieniečių teisėto buvimo Lietuvoje kontrolę. Pažymėtina, kad tai yra institucijos, kurios tiesiogiai bendrauja su atvykusiais asmenimis, priima jų dokumentus, juos analizuoja, bendradarbiauja ne tik su kitomis Lietuvos institucijomis, bet ir trečiųjų šalių konsulinėmis įstaigomis. Ir tik tuomet išnagrinėtus dokumentus galutiniam sprendimų priėmimui perduoda Migracijos departamentui.

Užimtumo tarnyba atlieka svarbų vaidmenį imigrantų ekonominės integracijos procese. Vadovaujantis Užimtumo tarnybos prie Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerijos nuostatais, patvirtintais Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministro 2006 m. lapkričio 13 d. įsakymu Nr. A1-306 „Dėl Užimtumo tarnybos prie Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerijos nuostatų patvirtinimo“, pagrindinės šios institucijos funkcijos yra susijusios su leidimų dirbti užsieniečiams išdavimu Lietuvoje, sprendimų priėmimu dėl užsieniečio aukštos profesinės kvalifikacijos reikalaujančio darbo ir užsieniečio darbo atitikties šalies darbo rinkos poreikiams. Taip pat Užimtumo tarnyba registruoja darbdavių pateiktas darbo sutarčių kopijas. Verta paminėti, kad šiuo metu nustatytas trūkstamų profesijų sąrašą pagal ekonomines sritis Užimtumo tarnybos indėlis į imigracijos politikos įgyvendinimą yra ganėtinai sumažintas.

Išanalizavus imigracijos politikos įgyvendinimo institucinę sąrangą, pastebėta, kad Lietuvoje imigracijos politika įgyvendinama centralizuotai (žr. 14 pav.). Pagrindiniai politiniai sprendimai priimami VRM ir, vadovaujantis „iš viršaus į apačią“ politikos įgyvendinimo modeliu, nuleidžiami žemesnės grandies institucijoms. Pagrindinius sprendimus dėl vizų ir leidimų gyventi priima viena institucija – Migracijos departamentas. Kaip minėta anksčiau, ši institucija neturi teritorinių padalinių. Pagrindinį sudėtingiausią administracinį darbą atlieka apskričių vyriausiųjų policijos komisariatų migracijos skyriai, tačiau jie yra tiesiogiai pavaldūs Policijos departamentui, nors visa jų veikla yra

susijusi su imigrantų aptarnavimu dokumentų klausimais – priėmimu, atitiktis teisiniams reikalavimams ir analize. Taip pat išryškėjo imigraciją kontroliuojančių institucijų funkcijų dubliavimas – užsieniečio grėsmės visuomenei ir viešajai tvarkai vertinimą gali atlikti tiek Valstybės sienos apsaugos tarnyba, tiek apskričių vyriausiųjų policijos komisariatų migracijos padaliniai. Pastebėta, kad vietos valdžios institucijos nėra įtrauktos į imigracijos politikos įgyvendinimą ir tik tam tikrais klausimais teikia informaciją. Atsižvelgiant į tai, galima teigti, kad vertikalus modelis, kuriam būdingas vietos valdžios iniciatyvų kėlimas „iš apačios į viršų“ bei nevyriausybinų veikėjų įtraukimas į įgyvendinimo procesą, nėra iki galo įgyvendinamas.

Siekdama sukurti efektyvią migracijos / imigracijos institucinę sistemą Lietuvos Respublikos Vyriausybė priėmė sprendimą dėl migracijos funkcijų pertvarkos. Migracijos funkcijos būtų paskirstytos keliais hierarchiniais lygmenimis: sudarant Migracijos komisiją, sudarytą iš kelių ministrų ir vadovaujamą vidaus reikalų ministro, kuri brėžtų migracijos gaires, ir suformuojant Migracijos reikalų grupę, formuojančią migracijos politiką (Mano Vyriausybė, 2018). Numatomame modelyje taip pat pabrėžiama, kad Migracijos departamentui būtų suformuoti teritoriniai padaliniai, kurie turėtų prerogatyvą priimti atitinkamus, šiuo metu Migracijos departamento kompetencijai priskirtus, sprendimus. Tačiau nelegalių imigrantų kontrolė ir toliau išliks priskirta Valstybės sienos apsaugos tarnybos kompetencijai. Kitiškai vertinant reformos gaires galima manyti, kad pokyčiai įvyks tik pavaldumo ribose – apskričių vyriausiųjų policijos komisariatų migracijos skyriai bus atskirti nuo Policijos departamento ir funkcionuos kaip Migracijos departamento teritoriniai padaliniai. Tačiau migracijos efektyvumo ir veiksmingumo didinimo klausimas priklausys nuo to, ar šiandien apskričių vyriausiųjų policijos komisariatų migracijos padaliniais bus suteiktos teisės į sprendimų priėmimą dokumentų išdavimo srityje, ar ir išliks status quo. Šiuo metu migracijos reformos klausimas yra perduotas svarstyti Lietuvos Respublikos Seimui, atsižvelgiant į jo priimtą teigiamą sprendimą, šie pokyčiai turėtų įsigalioti 2019 m. liepos mėnesį.

Apibendrinant skyriuje analizuotą informaciją imigracijos politikos įgyvendinimo teisinis reguliavimas ir institucinė struktūra turi vertikalios modelio, kurį aprašė M. Petrovic, E. Collet ir P. Scholten (2012), požymių. Europos Sąjungos lygmenyje keliami tikslai imigracijos srityje susiję su ateitį ir rinkos poreikius orientuota imigracijos politika, kuria siekiama pritraukti aukštos kvalifikacijos darbuotojus iš trečiųjų šalių į ES valstybes nares. Siekiama įgyvendinti naujos teisėtos migracijos politiką, didinti imigrantų socialinę ir ekonominę integraciją, diegti politinį demokratinį dalyvavimą skatinančias priemones. Kiekvieną jų valstybė gali vykdyti, atsižvelgdama į konkrečią ekonominę ir socialinę situaciją. Išsikeltų tikslų įgyvendinimui ES yra kuriami nauji, keičiami ankstesni teisiniai dokumentai. Pažymėtina, kad SESV sudaro teisinį pagrindą ES imigracijos procesams, o antriniais teisės aktai, kurių autorės yra ES institucijos, konkretizuoja ir reguliuoja skirtingas imigracijos sritis. Lietuva, nustatydamas strategines kryptis imigracijos srityje, prisideda prie bendrų suformuotų. Siekiama aukštos

kvalifikacijos imigrantų pritraukimo, kuris turėtų prisidėti prie valstybės ekonominio vystymosi. Dėmesys sutelkiamas imigrantams iš trečiųjų kaimyninių šalių, pavyzdžiui, Ukrainos. Atsižvelgiant į tai, kuriama patraukli paslaugų sistema, formuojama Lietuvos rinkodara, vystomas vieno langelio principas, siekiama sukurti institucijų ir įstaigų sistemą. Imigracijos politikos įgyvendinimo institucinė sistema apima virš valstybines institucijas ir nacionalines. Europos Parlamentas kartu su ES Taryba priima teisinius dokumentus, o administracinę jų įgyvendinimo funkciją atlieka Europos Komisija. Imigracijos politika Lietuvoje įgyvendinama centralizuotai. Imigracijos politiką formuoja VRM, o didžiausias įgyvendinimo funkcijas turi Migracijos departamentas, kuris kartu su apskričių vyriausiųjų policijos komisariatų migracijos skyriais ir Valstybės sienų apsaugos tarnyba atlieka kontrolės funkcijas. Išsiaiškinta, kad Migracijos departamentas leidimų tam tikrais leidimų išdavimo klausimais dalinasi atsakomybe su apskričių vyriausiųjų policijos komisariatų migracijos padaliniais, kurie yra tiesiogiai pavaldūs Policijos departamentui.

3. IMIGRACIJOS POLITIKOS ĮGYVENDINIMO GALIMYBIŲ LIETUVOJE TYRIMAS

Šiame skyriuje analizuojamas imigracijos politikos įgyvendinimas Lietuvoje, taikant kokybinius ir kiekybinius socialinių tyrimų metodus. Tyrimo metodologijoje atskleidžiami motyvai, nulėmę naudojamų metodų pasirinkimą, nustatomi tyrimo etapai, aprašomas tyrimo instrumentas ir charakterizuojami tyrimo dalyviai. Siekiant išsiaiškinti imigracijos politikos įgyvendinimo problematiką, tolesnėje dalyje atliekamas pusiau struktūruotas ekspertų interviu, kuris vėliau papildomas antriniais Europos migracijos tinklo (2018), Migracijos departamento oficialios statistikos (2014 – 2017) ir Eurostato (2016) duomenimis. Vadovaujantis gautais tyrimo rezultatais, teikiamos rekomendacijos ir suformuojamas imigracijos politikos įgyvendinimo Lietuvoje modelis, numatantis rekomendacines gaires šios politikos įgyvendinimo veiksmingumo ir efektyvumo didinimui.

3.1. Tyrimo metodologija

Lietuvos imigracijos politikos įgyvendinimą lemia daug skirtingų veiksnių – imigrantų srautai, ES ir Lietuvos teisinis reguliavimas bei strateginiai siekiai, už imigracijos politiką atsakingų vykdomosios valdžios institucijų valstybės tarnautojų ir oficialių pareigūnų diskrecija, institucinis koordinavimas ir kt. ES laikomasi bendro tikslo užtikrinti aktyvesnę imigrantų dalyvavimą socialinėje, ekonominėje ir politinėje srityje, didinti vietos lygmens institucijų vaidmenį ir bendradarbiauti su trečiosiomis šalimis. Analogiškai, Lietuvoje numatomas imigracijos modelio tobulinimas didinant imigrantų iš kaimyninių trečiųjų šalių kontrolę, gerinant reguliavimo ir paslaugų sistemoms patrauklumą. Siekiant įvykdyti išsikeltus tikslus neabejotinai daromi pokyčiai pagrindiniame imigraciją reguliuojančiame Įstatyme dėl užsieniečių teisinės padėties (2004) ir vykdomos institucinės reformos. Atsižvelgiant į tai, šiame darbe siekiama išanalizuoti esamą imigracijos politikos įgyvendinimo padėtį Lietuvoje, identifikuojant problemiškas sritis, ir teikiant rekomendacijas jos veiksmingumo ir efektyvumo didinimui.

Empirinio tyrimo objektas – imigracijos politikos įgyvendinimas Lietuvoje.

Empirinio tyrimo tikslas – ištirti imigracijos politikos įgyvendinimą Lietuvoje ir pateikti rekomendacijas kaip tobulinti šią sritį.

Empirinio tyrimo uždaviniai:

1. parengti tyrimo metodologiją;
2. susisteminti ir išanalizuoti tyrimų duomenis bei juos apibendrinti visai generalinei aibei;
3. sudaryti Lietuvos imigracijos politikos įgyvendinimo SSGG analizės matricą;

4. suformuoti imigracijos politikos įgyvendinimo Lietuvoje modelį.

Siekiant ištirti imigracijos politikos įgyvendinimą Lietuvoje tyrime modeliuojami ir tarpusavyje derinami du pagrindiniai socialinių tyrimų metodai – kokybinis ir kiekybinis. Šis pasirinkimas leidžia įvairiapusiškai ištirti ir pagrįsti analizuojamą problemą. M. Czaika ir H. de Hass (2013, p. 497) rekomenduoja imigracijos politikos įgyvendinimą tirti taikant kokybinius socialinių tyrimų metodus. Taip pat imigracijos politikos įgyvendinimo tyrimui siūloma pasitelkti kiekybinius įrodymus (EBPO, TDO, PB ir TVF, 2016). Pažymėtina, kad kokybinio tyrimo metu atliekamas pusiau struktūruotas interviu, kurio pagrindu identifikuojamos imigracijos politikos įgyvendinimo Lietuvoje problemos. Šiuo atveju problematika yra analizuojama iš kelių perspektyvų – vykdomosios valdžios valstybės tarnautojų ir verslininkų, kurie yra tiesioginiai imigrantų iš trečiųjų šalių darbdaviai. Taip sudaromos sąlygos įsigilinti į problemą, vadovaujantis imigracijos politikos įgyvendintojų bei verslo atstovų patirtimi. Greta to, kiekybinio tyrimo metu atliekama antrinių duomenų analizė, papildanti ir dar labiau pagrindžianti kokybinio tyrimo rezultatus.

Kokybiniame tyrime dėmesys sutelkiamas į tyrimo klausimą kaip humanistinę ir idealistinę prieigą. Pažymėtina, kad kokybiniam tyrimui būdingas kuriamasis žinių pobūdis, holistinė analizė, paaiškinimai ir indukcinis principas, individo ar organizacijos elgesys pateikiama ne kaip atskirų kintamųjų išdava, bet kaip išgyventa patirtis socialinėje aplinkoje (Kardelis, 2017, p. 330 – 331). Šis tyrimo metodas yra naudojamas tada, kai siekiama suprasti žmonių įsitikinimus, patirtį, požiūrį, elgesį ir sąveiką (Vibha, Bijayini ir Sanjay, 2013, p. 192). Senso stricto prasme – tai įsisąmoninta specifinių metodų ir būdų paieška, socialinių reiškinių, procesų ir sistemų kokybinių bruožų charakteristika, todėl šis metodas pasižymi strategija, kurioje siekiama atviros problemos situacijos ir nestruktūruoto pobūdžio analizės, jį taikant plačiau nagrinėjama tiriamą problema, gaunama įvairiapusė informacija, identifikuojami unikalūs faktai, tačiau kokybinis tyrimas reikalauja didelių laiko ir intelektualinių sąnaudų, jo metu kyla duomenų apdorojimo sunkumai, susiduriama su neapibrėžtumu, apibendrinimo generavimo problematika (Tidiklis, 2003, p. 355 ir 366). Akcentuotina tai, kad šis tyrimas leidžia išgauti konkrečią informaciją iš tiriamą klausimą gerai išmanančių asmenų. Atsižvelgiant į kokybinio tyrimo lankstumą ir galimybę generuoti informaciją iš analizuojamos srities atstovų – interesantų, pasirinktas šis metodas.

Kiekybinis tyrimas yra glaudžiai susijęs su kokybinės analizės metodu. Šis metodas apima procedūrų, būdų ir aprašymo metodų visumą, kai galutiniai tyrimo rezultatai pateikiami skaitine išraiška (Tidiklis, 2003, 356). Pirmasis kiekybinio tyrimo naudą akcentavo B. Barelson, įvardindamas šią techniką kaip skirtą objektyviam, sistemiskam ir kiekybiniam akivaizdaus komunikacijos turinio aprašymui (1952, p. 489). K. Kardelio teigimu, kiekybiniuose tyrimuose socialinė realybė yra objektyvi ir nešališka, juose taikomi statistiniai metodai, jiems būdinga normatyvinė paradigma (žmogaus elgesys yra valdomas taisyklių) (2017, p. 338). Iš esmės kiekybinė prieiga yra paremta akivaizdžiais ir tiesiogiai išmatuojamais rodikliais bei tolesniu jų apskaičiavimu (Morkevičius, 2005, p. 75). Vadinasi, kiekybinio

tyrimo tikslas yra rasti rezultatus, išreikštus skaičiais, ir juos išmatuoti. Todėl kiekybinio tyrimo naudojimas šiame darbe papildys kokybiniame tyrime gautus rezultatus.

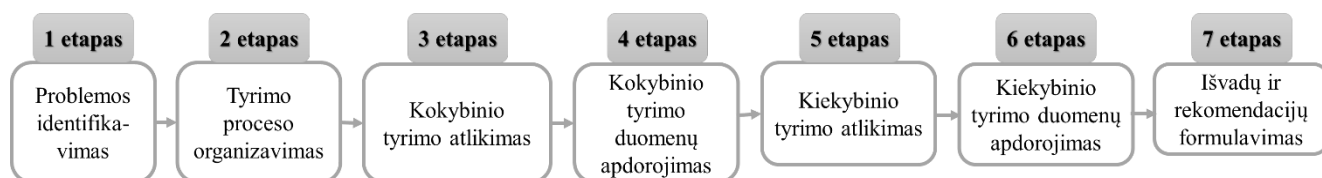
Empirinio tyrimo metodai. Tyrime taikomi du metodai – *pusiau struktūruoto interviu ir antrinės duomenų analizės*. Interviu apibūdinamas kaip apklausa, kurios metu vyksta pokalbis tarp interviuotojo ir respondento (Gaižauskienė ir Mikėnienė, 2014, p. 59). Jo metu dalyvauja du dalyviai – interviuotojas (tyrėjas, kuris apklausia) ir respondentas (konkretus asmuo, kuriam klausimai yra užduodami). Tačiau L. Rupšienė kokybiniuose tyrimuose respondento sąvoką siūlo keisti į informanto terminą (2007, p. 9). Pusiau standartizuotas arba pusiau struktūruotas interviu yra taikomas todėl, kad jo metu pokalbis yra griežtai neformalizuojamas ir leidžia sukurti laisvesnę atmosferą tarp interviuotojo ir informanto. Pusiau struktūruotas interviu metodas sudaro galimybę ištirti sudėtingą informantų požiūrių įvairovę, generuoti skirtingas jų praktikas, žymėtis pastebėjimus, daryti balso ar vaizdo įrašus (Longhurst, 2016, p. 153). Šis metodas pasižymi atitinkamais požymiais – prieš interviu numatomi būtini ir galimi klausimai, o interviu procedūra ir klausimai standartizuojami tik iš dalies (Lidata, 2018a). Vadinasi, pokalbio metu tyrėjas gali užduoti papildomų klausimų, kad išsiaiškintų konkrečią problematiką, taip pat gali keisti išankstinius klausimus. Interviu metodas pasižymi tiek privalumais, tiek trūkumais. Viena vertus, tiesiogiai apklausiant informantą galima rinkti papildomą informaciją, interviuotojas užtikrina, kad bus užduoti visi klausimai, vertina atsakymus ir gali pateikti sudėtingesnius klausimus, kontaktuoja ir įtikina respondentą dalyvauti tyrime (Gaižauskienė ir Mikėnienė, 2014, p. 61). Kita vertus, interviu reikalauja daug išteklių – išauga materialios ir nematerialios sąnaudos, o tiesioginis interviuotojo dalyvavimas gali paveikti respondento atsakymus.

Antrinės duomenų analizės metu analizuojami Migracijos departamento oficialios statistikos (2014 – 2017), Europos migracijos tinklo (2018) ir Eurostato (2016) duomenys. Šis duomenų analizės metodas pasirinktas siekiant išanalizuoti patikimus ir reprezentatyvius duomenis, kurie leistų suformuoti platesnes išvadas. Anot V. Kėdaičio, antrinių duomenų analizė gali prisidėti prie problemos aiškinimo ir tiriamos proceso dalies perpratimo (2009, p. 29). Vadovaujantis Lietuvos HSM duomenų archyvo Lidata pateikiama informacija, antrinei duomenų analizei atlikti reikalingi pakankamai maži kaštai, duomenys yra patikimi, o analizė atliekama per trumpą laikotarpį (Lidata, 2018b). Tačiau vertėtų atkreipti dėmesį, jog antriniai duomenys gali būti netikslūs, per seni arba jų gali būti per mažai tiriamai problemai išaiškinti (Kėdaitis, 2009, p. 29), o šis metodas tinkamas anaipol ne visoms problemoms spręsti, ir reikalauja aukštos tyrėjo kompetencijos.

Tyrimo etika. Siekiant pasirūpinti tyrimo dalyviais ir jų gerove, šiame darbe laikomasi teoretikų identifikuotų pagrindinių pagarbos asmens privatumui, konfidencialumo ir anonimiškumo, geranoriškumo ir nusiteikimo nekenkti tiriamam asmeniui, teisingumo (Kardelis, 2017, p. 82 – 85; Žydzūnaitė ir Sabaliauskas, 2017, p. 341) mokslinio tyrimo etikos principų.

Tyrimo eiga. Kokybinis tyrimas buvo atliktas 2018 m. lapkričio – gruodžio mėnesiais. Kiekvieno interviu su informantais trukmė buvo įvairi, nuo 15 min. iki 1 val. 15 min. Svarbu paminėti, kad dėl interviu su respondentais tartasi naudojant skirtingas susisiekiimo priemones – el. pašta, telefono skambučius ir tiesioginio pokalbio metu. Atsižvelgiant į mokslinio tyrimo etikos principus, prieš interviu buvo prašoma informantų sutikimo įrašyti pokalbį diktofonu. Prireikus papildomos informacijos, buvo užduodami papildomi konkretūs klausimai. Atitinkamai kiekybinis tyrimas buvo atliekamas gruodžio mėn., užbaigus kokybinį tyrimą. Naudojantis *Lietuvos Migracijos departamento oficialios statistikos* (2014 – 2017), *Europos migracijos tinklo* (2018) ir *Eurostato* (2016) duomenų bazėmis, gauti pusiau standartizuoto interviu duomenys buvo papildomi ir pagrindžiami.

Tyrimas buvo atliekamas laikantis konkrečios jo eigos. Iš viso tyrimą sudarė septyni etapai pradedant problemos identifikavimu ir baigiant rezultatų apibendrinimu bei išvadų teikimu. Visa tyrimo eiga yra pavaizduota 15 – amame paveiksle (žr. 15 pav.), o kiekvieno etapo aprašymas pateikiamas žemiau.



15 pav. Tyrimo eigos schema
Šaltinis: sudaryta autorės, 2018.

Pirmajame etape nustatoma tyrimo problema, iškeliamas tikslas, jam pasiekti suformuojami uždaviniai. Problemos pagrindimui atliekama mokslinės literatūros ir teisinių dokumentų analizė. Antrajame etape aprašoma tyrimo metodologija – pasirenkami tyrimo metodai, nustatoma imtis, atliekama respondentų atranka, suformuojama pusiau struktūruoto interviu klausimyno sandara. Trečiame, ketvirtame ir penktame etapuose vykdomas kokybinis ir kiekybinis tyrimai. Vykdomi pusiau struktūruoti interviu su skirtingų valstybės institucijų ir verslo ekspertais, apdorojami gauti duomenys. Vėliau analizuojamos atitinkamos antrinių duomenų bazės, naudojant *Microsoft Excel* programą. Pabaigoje pateikiamas bendras gautų rezultatų apibendrinimas, sudaromas imigracijos politikos įgyvendinimo SSGG matrica, suformuojamas imigracijos politikos įgyvendinimo Lietuvoje modelis, daromos išvados ir teikiamos rekomendacijos.

Tyrimo instrumentas. Empiriniam tyrimui atlikti suformuotas pusiau standartizuoto interviu klausimynas (žr. 5 lentelė). Pažymėtina, kad klausimynas yra sudarytas atsižvelgiant į imigracijos politikos įgyvendinimo problematikos nustatymą, vadovaujantis valstybės institucijų ir verslo ekspertų nuomone. Atsižvelgiant į skirtingą tiriamų institucijų ir verslo įmonių kompetenciją, sudaromi atskiri klausimai, leisiantys atskleisti kiekvienos tiriamos srities ypatumus (žr. 1 ir 2 priedai). Pateiktoje 5 – oje lentelėje išskiriamos septynios pagrindinės tiriamos sritys, o greta kiekvienam iš jų, identifikuojamos subkategorijos, pateikiamas jų pagrindimas bei nurodomas kiekvienos klausimo tikslas. Svarbu

akcentuoti tai, kad klausimynas yra sudarytas vadovaujantis mokslinės literatūros bei teisinių dokumentų analizės pagrindu.

5 lentelė. Pusiaus struktūruoto interviu klausimyno sandara
Šaltinis: sudaryta autorės, 2018.

Tiriamos srities pavadinimas	Tiriamos srities kategorija	Kategorijos pagrindimas	Tikslas
Imigracijos politikos įgyvendinimo reglamentavimas	Lietuvos Respublikos Įstatymo dėl užsieniečių teisinės padėties (2004) tinkamumas.	Bhuyan, Jorgensen ir Sharma (2010), Czaika ir de Hass (2013), EBPO, TDO, PB ir TVF (2016) bei teisinių dokumentų analizė, pateikta šio darbo 2.1. ir 2.2. poskyriuose.	Išanalizuoti imigracijos politikos įgyvendinimą reguliuojančių teisinę bazę, kartu identifikuojant šių sričių galimus trūkumus.
	Imigracijos politikos strateginių dokumentų žinomumas.		
	Strateginių tikslų imigracijos politikos srityje pasiekiamumas.		
Veiksniai, lemiantys imigracijos politikos įgyvendinimą	Išorinės aplinkos daroma įtaka imigracijos politikos įgyvendinimui.	Bhuyan, Jorgensen ir Sharma (2010), Czaika ir de Hass (2013), Anderson (2010).	Nustatyti, kokį poveikį imigracijos politikos įgyvendinimui daro išoriniai veiksniai, neoficialūs ir oficialūs veikėjai.
	Neoficialių ir oficialių veikėjų daroma įtaka imigracijos politikos įgyvendinimui.		
Bendradarbiavimas su suinteresuotomis šalimis	Globalaus, nacionalinio ir regioninio bendradarbiavimo galimybių išnaudojimas.	Bhuyan, Jorgensen ir Sharma (2010), Giacchino ir Kakabadse (2003), Czaika ir de Hass (2013), EBPO, TDO, PB ir TVF (2016) bei teisinių dokumentų analizė, pateikta šio darbo 2.1 ir 2.2 poskyriuose.	Identifikuoti į imigracijos politikos įgyvendinimą įtrauktas suinteresuotas šalis, išsiaiškinti bendradarbiavimo galimybių išnaudojimą imigracijos politikos įgyvendinimo procese.
	Vietos valdžios įtraukimas į imigracijos politikos formavimo ir įgyvendinimo procesą.		
	Darbdavių įtraukimas, sprendžiant imigracijos politikos įgyvendinimo klausimus.		
Valstybės tarnautojų ir oficialių pareigūnų diskrecija	Oficialių pareigūnų ir valstybės tarnautojų diskreciją sąlygojantys veiksniai.	Czaika ir de Hass (2013).	Išsiaiškinti, kokie veiksniai lemia oficialių pareigūnų ir valstybės tarnautojų sprendimus, įgyvendinant imigracijos politiką.
Finansinių išteklių valdymas, tinklų naudojimas ir institucinis koordinavimas imigracijos politikos įgyvendinime	Finansinių išteklių, naudojamų įgyvendinant imigracijos politiką, tikslingumas ir pasiektų rezultatų sąveika.	Giacchino ir Kakabadse (2003), Raipa ir Puškorius (2002).	Nustatyti imigracijos politikai skiriamų finansinių išteklių naudojimo tikslingumą, išsiaiškinti tinklų teikiamą naudą ir institucinio imigracijos politikos įgyvendinimo koordinavimo ypatumus.
	Europos migracijos tinklo vaidmuo imigracijos politikos įgyvendinime.		
	Institucinis imigracijos politikos įgyvendinimo koordinavimas.		
Operacijos ir paslaugos	„Vieno langelio“ principo diegimas imigracijos politikos įgyvendinime.	Bhuyan, Jorgensen ir Sharma (2010) ir teisinių dokumentų analizė, pateikta šio darbo 2.1 poskyryje.	Išsiaiškinti Lietuvoje diegiamo vieno langelio principo ypatumus bei nustatyti teikiamų administracinių paslaugų tobulinimo galimybes.
	Paslaugų kokybę lemiantys veiksniai ir tobulinimo galimybės.		
Probleminės sritys	Problemos, sukuriančios trukdžius veiksmingos ir efektyvios imigracijos politikos įgyvendinimui.	Klausimas sudarytas darbo autorės.	Nustatyti naujas problemines sritis, kurios nebuvo identifikuotos tyrimo metu pateiktuose klausimuose.

Imigracijos politikos reglamentavimo srityje siekiama išsiaiškinti pagrindinio dokumento, reguliuojančio imigracijos politikos įgyvendinimą, Įstatymo dėl užsieniečių teisinės padėties (2004) tinkamumą, strateginių tikslų praktiškumą, identifikuojant šių sričių trūkumus. Šis klausimas yra

parengtas kartu atsižvelgiant į teoretikų ir tarptautinių organizacijų nuomonę, kad strateginiai dokumentai prisideda prie politikos įgyvendinimo veiksmingumo ir efektyvumo didinimo (Bhuyan, Jorgensen ir Sharma (2010), Czaika ir de Hass (2013), EBPO, TDO, PB ir TVF (2016)). Veiksnių, lemiančių imigracijos politikos įgyvendinimą, sritis išskirta, nes pastebėta, kad dažnu atveju politikos įgyvendinimą veikia išoriniai veiksniai, oficialių ir neoficialių veikėjų daroma įtaka, todėl šiuo klausimu siekiama išsiaiškinti, kokį poveikį imigracijos politikos įgyvendinimui daro pastarieji veiksniai. Teorinėje analizėje mokslininkai bei tarptautinės organizacijos pabrėžia bendradarbiavimo svarbą, siekiant veiksmingai ir efektyviai įgyvendinti politiką, todėl šioje srityje gilinamasi į bendradarbiavimo galimybių išnaudojimą imigracijos politikos įgyvendinimo procese. M. Czaika, H. de Hass (2013) manymu, nuo oficialių politikų ir valstybės tarnautojų diskrecijos priklauso imigrantų srautai valstybėje, todėl diskrecijos srityje formuluojamas klausimas, kuriuo siekiama išsiaiškinti, kokie veiksniai lemia oficialių pareigūnų ir valstybės tarnautojų sprendimus. Vadovaujantis S. Giacchino ir A. Kakabadse (2003), A. Raipos ir S. Puškoriaus (2002) teorinėmis prielaidomis, kuomet siekiama išsiaiškinti finansinių išteklių naudojimo planavimo, tinklų teikiamą naudą ir imigracijos politikos įgyvendinimo koordinavimo ypatumus. A. Bhuyan, A. Jorgensen ir S. Sharma (2010) manymu, politikos veiksmingumas priklauso nuo įgyvendinimo metu vykdomų operacijų ir paslaugų kokybės, atsižvelgiant į tai, klausime orientuojamasi į teisinių dokumentų rezultatus, kuriuose išryškintos institucijų diegiamos paslaugų teikimo imigrantams naujovės, ir operacijų / paslaugų srityje aiškinamasi apie „vieno langelio“ principo diegimo aspektus bei teikiamų paslaugų tobulinimo galimybes. Pabaigoje keliamas apibendrinantis klausimas apie naujas problemines sritis siekiant gauti papildomos informacijos, kurios nebuvo identifikuotos tyrimo metu pateiktuose klausimuose.

Tyrimo imtis. Tyrimo imtis buvo sudaryta taikant tikslią atranką. Šis būdas pasirinktas ne atsitiktinai. Jis sudaro galimybę tyrėjui į tyrimo imtį įtraukti tik už imigracijos politikos įgyvendinimą atsakingus asmenis bei verslo atstovus, kurie yra tiesioginiai imigrantų darbdaviai, taip atrenkant elementus, kurie leistų pasiekti tyrime iškeltus tikslus. Atitinkamai, šiam tyrimui pasirinkti kompetentingi informantai – ekspertai iš VRM, SADM, Kauno apskrities vyriausiojo policijos komisariato migracijos padalinio ir Užimtumo tarnybos. Taip pat atrinkti privataus sektoriaus įmonėse imigrantus iš trečiųjų šalių įdarbinę verslo atstovai. Iš viso apklausta – 12 informantų. Atsižvelgiant į mokslinių tyrimų etikos principus, šiame darbe užtikrinamas respondentų privatumas ir anonimiškumas, nurodant pagrindines jų charakteristikas (lytį, išsilavinimą, pareigas, atstovaujamas institucijas ir, įmonėms sutikus, įmonių pavadinimus) bei suteikiant individualius kodus (žr. 3 priedas).

Vadovaujantis 3 – am priede (žr. 3 priedas) identifikuotomis tyrimo informantų charakteristikomis, galima teigti, kad tyrime dalyvavo 12 informantų, iš kurių – 7 viešojo sektoriaus ekspertai, dirbantys imigracijos srityje, ir 5 – privataus sektoriaus ekspertai, atstovaujantys įmonėms, kuriose dirba imigrantai iš trečiųjų šalių. Atsižvelgiant į respondentų lytį, daugiausia apklaustųjų buvo

moterys – iš viso 10, ir 2 vyrai. Didžioji dauguma informantų yra įgiję aukštąjį universitetinį išsilavinimą ir tik dvi respondentės – aukštąjį neuniversitetinį. Pagal užimamas pareigas daugiausia viešojo sektoriaus eksperčių užima vyriausiosios specialistės pareigas, 2 iš jų – patarėjai ir viena – viršininkė. Apibendrinant privataus sektoriaus ekspertų pareigas, galima teigti, kad tai yra asmenys, tiriamose įmonėse atsakingi už personalo reikalus – įmonės vadovai, generalinė direktoriaus patarėja, personalo vyresnioji inspektorė ir personalo vadovė

3.2. Pusiau struktūrizuoto interviu su viešojo sektoriaus imigracijos politikos įgyvendinimo ekspertais analizė

Šioje tyrimo dalyje susistemunami ir nagrinėjami viešojo sektoriaus ekspertų nuomonės rezultatai. Pabrėžtina, kad rezultatai apibendrinami pagal tyrimo metodologijoje (konkrečiai – instrumente) nustatytas tyrimo sritis ir kategorijas. Vadovaujantis tuo, kad šių institucijų atstovai turi didelę kompetenciją imigracijos politikos įgyvendinimo srityje, pirmiausia tiriama imigracijos politikos įgyvendinimo reglamentavimo sritis prašant įvertinti Įstatymo dėl užsieniečių teisinės padėties (2004) tinkamumą ir kartu identifikuoti esmines įstatymo spragas (žr. 6 lentelė).

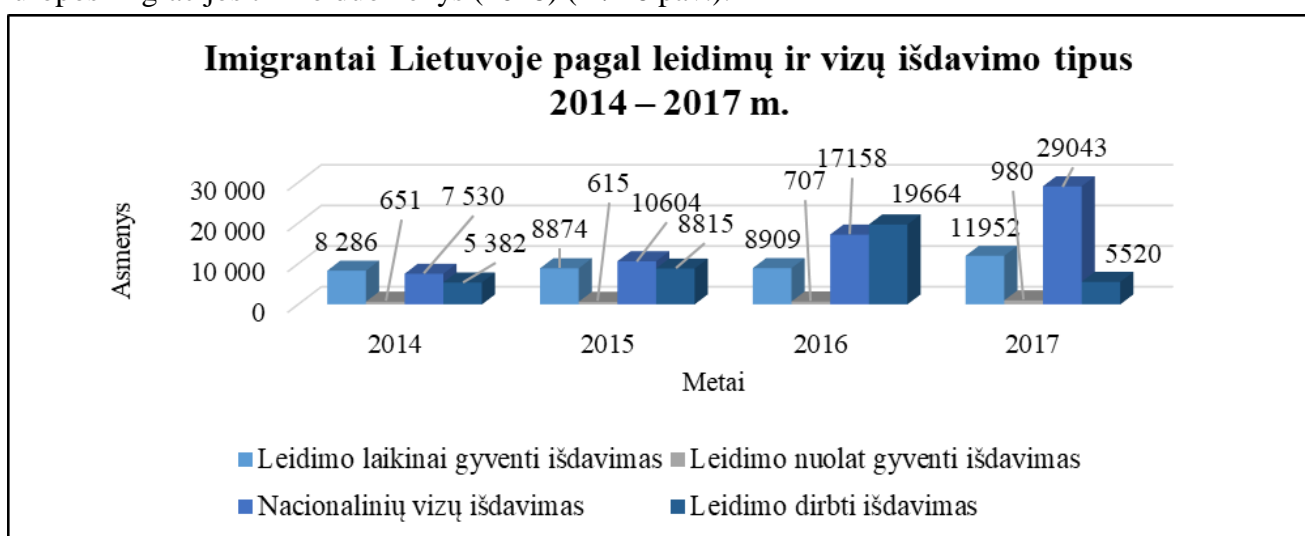
6 lentelė. Viešojo sektoriaus ekspertų nuomonė apie Įstatymo dėl užsieniečių teisinės padėties tinkamumą
Šaltinis: sudaryta autorės, 2018.

Tiriamos srities kategorija	Požiūrių tipai	Respondentų nuomonė
Įstatymo dėl užsieniečių teisinės padėties (2004) tinkamumas	Bendras įstatymo vertinimas	<p>„Įstatymas yra lankstus, tačiau sudėtingas ir negreitai perprantamas. Su šiuo įstatymu į mūsų teisę perkeltos ES direktyvos, kurios nustato bendrą ES migracijos politiką. Šiai dienai jis yra keistas 16 kartų“ (I1 – informantas);</p> <p>„Pats įstatymas yra sudėtingas, jį reikia perprasti“ (I2 – informantas);</p> <p>„Įstatymas (...) yra keičiamas ir tobulinamas siekiant sudaryti palankias atvykimo, gyvenimo ir darbo sąlygas užsieniečiams (...)“ (I3 – informantas);</p> <p>„Tai yra pagrindinė teisinė bazė, kurios pagrindu yra sukurti tvarkos aprašai. Iš užsieniečių pusės, nemanau, kad jis yra patrauklus užsieniečiams (...), tačiau jis yra pritaikytas nacionalinei rinkai. Tačiau įstatymas sunkiai suprantamas“ (I5 – informantas);</p> <p>„Įstatymas yra didelis ir sudėtingas. Jame perkeltos visos imigraciją reguliuojančios ES direktyvos“ (I3 – informantas).</p>
	Tobulintini aspektai	<p>„Įstatyme nėra nei draudžiamosios, nei leidžiamosios normos (...) nuo kada darbo sutartyje turi būti įrašyta, kada darbuotojas pradeda dirbti“ (I1 – informantas);</p> <p>„Jis nepatrauklus tuo, kad reikia ilgai laukti sprendimų dėl leidimų laikino gyvenimo leidimo išdavimo (...). Įstatyme galėtų būti numatyta, kad darbuotojai galėtų konsultuoti piliečius“ (I2 – informantas);</p> <p>„Įstatyme suformuluotos nuostatos turėtų būti pateikiamos aiškiau ir suprantamiau“ (I5 – informantas).</p>

Vertinant ekspertų nuomonę dėl Įstatymo dėl užsieniečių teisinės padėties (2004) tinkamumo, galima teigti, kad didžioji dalis respondentų akcentuoja nuolatinį įstatymo nuostatų tobulinimą ir palankesnių sąlygų užtikrinimą, vadovaujantis ne tik nacionaliniais, bet ir virš valstybiniais interesais. Tačiau I1 – informanto teigimu „(...) pokyčiai vyksta ne taip greitai kaip norėtųsi“. Pastebėta, kad šiuo metu yra įvykdyti teigiami pakeitimai, anot I3 – informanto, „supaprastintos leidimo dirbti ir vizų išdavimo procedūros, įvestas trūkstančių profesijų sąrašas (...), sutrumpinti dokumentų nagrinėjimo ir

išdavimo terminai“. Palankiai yra vertinamas įvestas trūkstamų profesijų sąrašas pagal ekonomines veiklas Lietuvoje („ (...) *trūkstamų profesijų sąrašas yra labai teigiamas dalykas*“ – I5 – informantas). I1 – informanto teigimu, „ (...) *atsiradus trūkstamų profesijų sąrašui atitinkamų kategorijų piliečiams nereikia gauti leidimo dirbti*“ bei I5 – informanto nuomone „ (...) *jis padeda užpildyti darbo rinkos spragas, kurioms trūksta Lietuvos piliečių*“. Trūkstamų profesijų sąrašas yra peržiūrimas ir tvirtinamas kartą per pusmetį, tačiau tiek I1, tiek I5 informantų nuomone, tai reikėtų daryti dažniau, pavyzdžiui, kartą į ketvirtį. Atsižvelgiant į informantų nuomonę, Įstatymas dėl užsieniečių teisinės padėties (2004) yra tinkamas, jame įvesti nauji pokyčiai yra vertinami teigiamai.

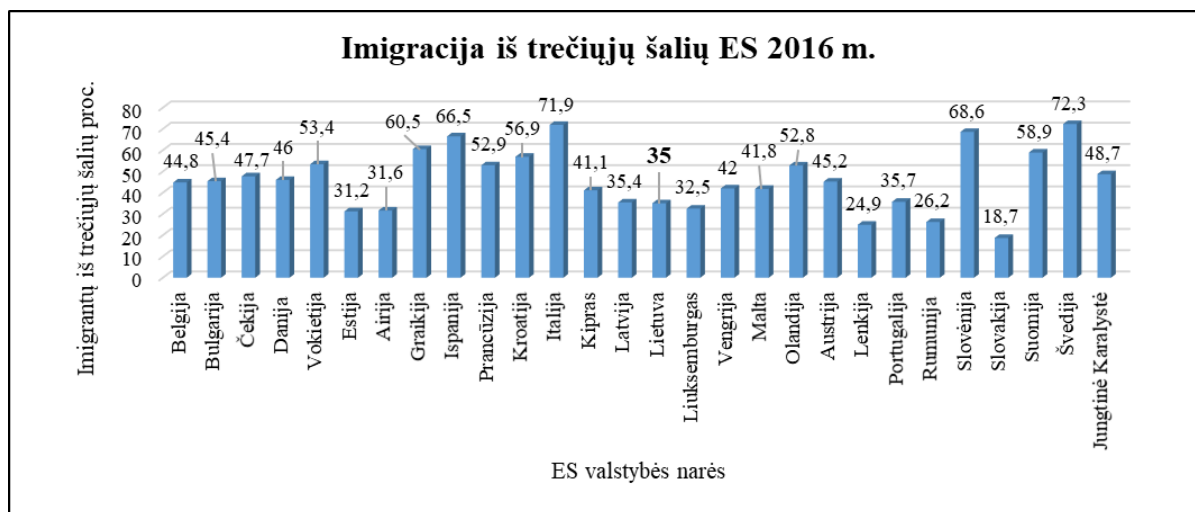
Informantų įvardytus Įstatymo dėl užsieniečių teisinės padėties (2004) pokyčius ir sąlygų imigrantams supaprastinimą pagrindžia Migracijos departamento oficialios statistikos (2014 – 2017) bei Europos migracijos tinklo duomenys (2018) (žr. 16 pav.).



16 pav. Imigrantai Lietuvoje pagal leidimų ir vizų išdavimo tipus 2014 – 2017 m.
Šaltinis: Migracijos departamento (2014 – 2017) ir Europos migracijos tinklo (2018a) duomenys.

Paveiksle vaizduojami duomenys rodo, kad nuo 2014 m. iki 2017 m. nuosekliai augo išduotų leidimų laikinai / nuolat gyventi bei nacionalinių vizų skaičius (žr. 16 pav.). Tokią pačią tendenciją, tik iki 2016 m., galima pastebėti ir leidimų dirbti išdavimo srityje. Tačiau 2017 m. įsigaliojus įstatymo pakeitimams (į trūkstamą profesijų sąrašą pagal ekonomines sritis patenkantiems imigrantams suteikiant nacionalines D visas ir atleidžiant juos nuo teisės įgyti leidimą dirbti) itin išaugo nacionalinių vizų išdavimo rodiklis (pavyzdžiui, 2014 m. – iš viso 7530, 2016 m. – 17 58, 2017 m. – 29 043) ir sumažėjo išduotų leidimų dirbti skaičius (jei 2016 m. iš viso buvo suteikti 19 664 tokie leidimai, tai 2017 m. – 5 520) (Migracijos departamentas, 2014 – 2017; Europos migracijos tinklas, 2018a). 2014 – 2017 m. Europos migracijos tinklo duomenimis, į Lietuvą daugiausia atvyko Ukrainos, Rusijos ir Baltarusijos piliečiai, o tai pagrindžia faktą, kad siekis pritraukti daugiau imigrantų iš kaimyninių Rytų valstybių yra realus. Visa tai rodo, kad nustatytos naujos taisyklės sudaro palankesnes ekonominės imigracijos sąlygas užsieniečiams ir didina šalies patrauklumą. Tačiau atsižvelgiant į bendrą ES kontekstą (žr. 17 pav.), Lietuva užima 22 vietą iš 28 valstybių narių (Eurostatas, 2016). Vadinasi, Lietuva vis dar nėra

pakankamai patraukti šalis imigrantams iš trečiųjų šalių, o tai kelia grėsmę valstybei tapti tranzitine šalimi, kuomet imigrantams išduodami dokumentai Lietuvoje, o vėliau jie komandiruojami į kitas ES šalis.



17 pav. Imigracija iš trečiųjų šalių ES 2016 m.

Šaltinis: Eurostatas, 2016.

Nepaisant to, kad Įstatymas dėl užsieniečių teisinės padėties (2004) yra nuolat tobulinamas, jame vis dar galima identifikuoti atitinkamus trūkumus. Dauguma informantų išsakė vieningą nuomonę, kad dokumentas yra pakankamai didelis ir sudėtingas (I1, I2 ir I3 informantai). Pastebėta, kad jame yra didelė gausa nukreipiamųjų nuorodų į kitus šio įstatymo straipsnius ir jų dalis, o tai dažnai sąlygoja klaidingą dokumento suvokimą. Vadovaujantis viešojo sektoriaus ekspertų patirtimi, klausimus dėl atitinkamų šio dokumento nuostatų dažnai kelia darbdaviai, teisininkai ir net patys valstybės tarnautojai, dirbantys imigracijos politikos įgyvendinimo srityje, todėl siūlytina „nustatytas normas formuluoti paprasčiau, kad jos būtų visiems suprantamos“ (I1 – informantas). Šios problemos pagrindu atsiranda konsultavimo klausimas. Šiai dienai įstatyme nėra numatytos institucijos, atsakingos už darbdavių arba užsieniečių konsultavimą teisiniais klausimais. Nors informacija dėl leidimų ar vizų išdavimo tvarkos yra skelbiama Migracijos departamento oficialiame tinklalapyje, vadinasi, to nepakanka. Be to, padidėjus imigrantų srautams išaugo naujų specialistų poreikis, „tačiau šioje srityje ne taip greitai įmanoma darbuotoją paruošti (...) dėl teisės aktų gausos ir reikalingo išmanymo“ (I1 – informantas). Vykdoma atranka į valstybės tarnybą apriboja galimybę greitai reaguoti į žmoniškųjų išteklių poreikį, nes neįmanoma greitai priimti ir apmokyti naujus darbuotojus. Todėl yra reikalinga ne tik konsultuojanti institucija, bet ir aukštųjų mokyklų programos, kuriose būtų rengiami migracijos specialistai.

Ekspertai taip pat atkreipė dėmesį į leidimų išdavimo proceso trukmės bei įdarbinimo sąlygų nustatymo trūkumus. Nors vykdant įstatymo pakeitimus terminai leidimų išdavimui buvo sutrumpinti, visgi, I2 – informanto nuomone „reikia ilgai laukti institucijų sprendimų“. Šiai nuomonei pritaria ir I5 – informantas, teigdamas, kad „dokumentų pridavimo procedūra yra sudėtinga ir ilga, (...) per ilgus laikotarpis gaunant nacionalinę vizą.“ Galima manyti, kad respondentai šį trūkumą vertino iš darbdavio

ir darbininko pusės, tačiau žvelgiant per institucinę prizmę „*apskričių migracijos skyriai priima ir analizuoja dokumentus, o galutinius sprendimus priima Migracijos departamentas*“ (I1 – informantas). Savaiame suprantama, kad dokumentų atitikties ir tinkamumo vertinimas / pakeitimas teritorinėse institucijose bei sprendimo priėmimas, kuomet prašymų skaičiai yra dideli, Migracijos departamente reikalauja didelių darbuotojų pajėgumų ir laiko sąnaudų. Atsižvelgiant į įdarbinimo sąlygas, I1 – informantas įvardijo, „*kad įstatyme nėra nustatyta, nuo kada darbuotojas gali dirbti (...) ir kada užsienietis gali būti komandiruojamas į kitą šalį, o tai kelia daug interpretacijų*“ (I5 – informantas). Dažniausiai užsieniečiai yra įdarbinami Lietuvoje, tačiau vėliau jie būna komandiruojami į kitas ES šalis, o de facto šalies darbo rinka nebūna užpildyta. Todėl konkretūs Įstatymo dėl užsieniečių teisinės padėties (2004) papildymai suteiktų konkretumo, minimizuotų kylančių įdarbinimo ir tranzito problemų grėsmę.

Toliau informantams buvo užduodami klausimai, susiję su imigracijos politikos kryptimi ir tikslais, strateginių dokumentų žinomumu ir tikslų pasiekiamumu. Daugumos ekspertų nuomone, imigracijos politikos dokumentai ir tikslai yra žinomi, tačiau pastebėta, kad teritorinių migracijos skyrių valstybės tarnautojai ne visi yra su jais susipažinę (žr. 7 lentelė). Vadinasi, imigracijos srityje trūksta informuotumo strateginiais šios politikos klausimais. Taip pat išryškėjo nuomonių nesuderinamumas dėl imigracijos politikos tikslų. Anot imigracijos politikos įgyvendinimo eksperto „*tikslai yra aiškūs ir realistiškai įgyvendinami, (...) atliekamos kasmetinės analizės, (...) identifikuojami negatyvūs veiksniai ir trūkumai, (...) ieškomi sprendimai situacijos gerinimui*“ (I7 – informantas), tačiau I1 – informantas pastebi, kad „*šiai dienai nėra aiškaus požiūrio imigracijos politikoje, ar mes norime susigrąžinti išvykusius Lietuvius, ar pritraukti trečiųjų šalių piliečius*“. Visa tai leidžia daryti prielaidą, kad didelė dokumentų gausa ir pagrindinės Lietuvos migracijos politikos gairės nėra visiškai aiškios visiems imigracijos politikos įgyvendintojams.

7 lentelė. Viešojo sektoriaus ekspertų nuomonė apie strateginių tikslų imigracijos politikos srityje pasiekiamumą
Šaltinis: sudaryta autorės, 2018.

Tiriamos srities kategorijos	Respondentų nuomonė
Imigracijos politikos strateginių dokumentų žinomumas	<p>„<i>Lietuvos migracijos politikos gairės yra žinomos, tačiau jose trūksta aiškumo ir konkretumo</i>“ (I1 – informantas);</p> <p>„<i>Šios politikos strateginiai dokumentai nėra žinomi</i>“ (I2 – informantas);</p> <p>„<i>Migracijos politikos gairės yra girdėtos, (...) tačiau jose trūksta konkretumo, (...) ne visi strateginiai dokumentai imigracijos srityje yra žinomi, nes jų daug</i>“ (I5 – informantas);</p> <p>„<i>Imigracijos tikslai yra aiškūs. daugelis standartų taikoma vadovaujantis ES vertybėmis</i>“ (I7 – informantas);</p> <p>„<i>(...) užsibrėžtos politinės kryptys ir tikslai yra sėkmingai vystomi, (...) nuolat peržiūrimi ir tobulinami (...)</i>“ (I6 – informantas).</p>
Strateginių tikslų imigracijos politikos srityje pasiekiamumas	<p>„<i>Imigracijos politikos tikslai dėl tranzito ir mažų atlyginimų yra sunkiai įgyvendinami</i>“ (I2 – informantas);</p> <p>„<i>Tikslas pritraukti aukštos kvalifikacijos darbuotojus yra realus</i>“ (I3 – informantas);</p> <p>„<i>Aukštos kvalifikacijos darbininkus pritraukti sudėtinga dėl ekonominių sąlygų, o kvalifikuotus darbininkus iš trečiųjų šalių, tokių kaip Ukraina ir Baltarusija, įdarbinti lengviau</i>“ (I5 – informantas);</p> <p>„<i>Lietuvos imigracijos tikslai yra specifiniai, (...) jų realizavimui reikalinga ES parama, (...) solidarumo, subsidiarumo ir bendro pobūdžio principų taikymas</i>“ (I7 – informantas).</p>

Toliau buvo siekiama išsiaiškinti, ar numatyti tikslai pritraukti aukštos kvalifikacijos darbuotojus yra pasiekiami ir su kokiomis problemomis susiduriama. Šiuo klausimu taip pat išsiskyrė informantų nuomonės. Ekspertai, vertinę tikslų pasiekiamumą pokyčių perspektyvoje, išsakė teigiamą nuomonę dėl iškeltų tikslų pasiekiamumo: „*atlikus darbo rinkos testą, įrašomos naujos specialybės, jų pagrindu imigrantams atsiranda naujos galimybės dirbti*“ (I4 – informantas), „*Istatymo dėl užsieniečių teisinės padėties (2004) pakeitimai ir „vieno langelio“ principo diegimas sudaro palankesnes sąlygas imigrantams dirbti*“ (I3 – informantas). I7 – informanto nuomone „*nors esminiai tikslai yra pakankamai aiškūs (...), tačiau imigracijos politikos įgyvendinimo efektyvumas yra sunkiai pamatuojamas dėl šios srities persidengimo su kitomis politikos sritimis (regioninės, socialinės, ekonominės, švietimo ir kt.)*“. Be to, I6 – informantas priduria, kad „*(...) yra sudėtinga situacija su administraciniais gebėjimais, (...) o finansavimas turi būti derinamas su tenkančiu darbo krūviu – šiuo metu jis nėra pakankamas*“. Taip pat išryškėjo ekonominės situacijos šalyje reikšmė imigracijos politikos realizavime – I1 ir I2 informantai teigia, kad iškeltus tikslus sudėtinga įgyvendinti dėl per mažo darbo užmokesčio, mažo imigracijos politikos srities finansavimo ir tranzito galimybių. Paminėtina, kad daugelis imigracijos politikos srities įgyvendinimo projektų yra vykdoma ES finansinių šaltinių paramos pagalba (I6 ir I7 – informantai). Vertėtų atkreipti dėmesį, kad nei vienas respondentas neužsiminė apie konkrečius imigracijos politikos numatytus tikslus ir rezultatus. Tai leidžia manyti, kad ši informacija nėra aiškiai žinoma, o be to tam tikri rezultatai ir finansavimas yra nustatyti tik Vidaus reikalų ministrui pavestų sričių 2018 – 2020 strateginiame veiklos plane (2018). Atsižvelgiant į respondentų pastebėjimus galima teigti, kad teisiniai pokyčiai ir „vieno langelio“ principo diegimas prisideda prie tikslų realizavimo, tačiau kyla didėjančio darbo krūvio, per mažo finansavimo ir skirtingų politikos sričių tikslų suderinamumo, mažo darbo užmokesčio ir tranzito imigracijos srityje problemos.

Vadovaujantis tuo, kad imigracijos tikslai yra numatyti skirtinguose dokumentuose ir ekspertams išsakius požiūrį dėl jų nekonkretumo, buvo užduodamas papildomas klausimas, siekiant išsiaiškinti, ar vienos konkrečios strategijos sukūrimas imigracijos politikos įgyvendinimui su konkrečiais tikslais, uždaviniais, priemonėmis, finansiniais resursais, įgyvendinančiomis institucijomis ir numatomais rezultatais, suteiktų imigracijos politikos įgyvendinimui konkretumo ir aiškumo. Šis klausimas ekspertų nuožiūra buvo vertinamas palankiai. Anot I5 – informanto „*gera strategija kiekvienoje ekonominėje srityje yra reikalinga, jei yra parengta korektiškai*“. Tam pritaria ir I1 – informantas, teigdamas kad „*strateginis planas šioje srityje būtų tinkamas sprendimas*“ bei I2 – informantas – „*imigracijos strategija būtų gerai, nes suteiktų daugiau aiškumo*“. Todėl vieno strateginio plano būtinybė yra nenuginčijama.

Sekančiu klausimu buvo aiškinamasi, kokie ir kokią įtaką daro išoriniai aplinkos veiksniai bei oficialūs ir neoficialūs politikos dalyviai imigracijos politikos įgyvendinimui. Ekspertų nuomone, politiniai, ekonominiai, demografiniai, teisiniai ir technologiniai veiksniai vienaip ar kitaip sąlygoja

imigracijos politikos įgyvendinimą (žr. 8 lentelė). I7 – informanto nuomone, „(...)politiniai / ekonominiai veiksniai daro įtaką imigracijos procesams, demografinė padėtis Lietuvoje vienareikšmiškai verčia galvoti apie visuomenės senėjimo pasekmes (...)“, o, anot I6 – informanto, „(...) technologiniai veiksmai skatina visuomenės informatyvumą bei atvirumą, nacionalinė arba ES teisinė bazė įtakoja be išimties visas migracijos sritis“. Visgi, politinę ir teisinę aplinkas sieja glaudus ryšys, kuris ne visuomet yra teigiamas. Vadovaujantis I1 – informanto patirtimi, „(...) politiniai sprendimai trunka laiko ir dažnai yra vilkinami, (...) o praktika eina greičiau nei teisės aktų rengimas ir biurokratinio aparato darbas“. Taip pat atkreiptas dėmesys, kad dėl didelės įstatymų kaitos yra „(...) sudėtinga prisitaikyti“ (I2 – informantas). Atsižvelgiant į respondentų nuomonę galima teigti, kad ne tik Lietuvos, bet ir visos ES demografinės problemos sudaro prielaidą imigracijos politikos teisinės bazės tobulinimui. Analogiškai, ES teisinė bazė lemia pokyčius Lietuvos teisės aktuose, kuriuos priima įstatymų leidėjai. Visa tai betarpiškai yra veikiama ekonominės aplinkos, kuri lemia imigrantų darbo užmokesčio ir įdarbinimo poreikio sąlygas. O technologiniai veiksniai sudaro galimybes efektyviau įgyvendinti imigracijos politiką, paremtą technologinėmis naujovėmis.

8 lentelė. Viešojo sektoriaus ekspertų nuomonė apie išorinės aplinkos, neoficialių ir oficialių veikėjų daromą įtaką
Šaltinis: sudaryta autorės, 2018.

Tiriamos srities kategorijos	Respondentų nuomonė
Išorinė aplinka	<p>„Imigracijos politiką įtakoja politiniai, ekonominiai, teisiniai, demografiniai ir technologiniai veiksniai“ (I6 – informantas);</p> <p>„Ekonominiai aspektai yra svarbūs, nes nuo jų priklauso darbo užmokestis ir pats priėmimas, (...) nuo politikų valios priklauso teisės aktai“ (I5 – informantas);</p> <p>„Politikų įtaka ypač jaučiama, nes (...) keičiasi įstatymai, jų priėmimas yra vilkinamas. Demografiniai, technologiniai veiksniai taip pat daro įtaką“ (I2 – informantas);</p> <p>„Politikų valia daromi įstatymų pakeitimai, (...) ES teisinės aplinkos pagrindu keičiami įstatymai Lietuvoje“ (I4 – informantas);</p> <p>„Įtaka jaučiama ypač iš politinės ir teisinės aplinkos“ (I1 – informantas).</p>
Neoficialių ir oficialių veikėjų daroma įtaka	<p>„Tiek žiniasklaida, (...) tiek įvairios interesų grupės, (...) gali įtakoti įstatymų leidėją, o migracijos politikos reguliavimą lemia būtent įstatymo leidėjo ar institucijų (...) priimami sprendimai“ (I7 – informantas);</p> <p>„Verslo struktūros (...) gali įtakoti imigracijos politiką“ (I5 – informantas);</p> <p>„Žiniasklaida (...) dažnai neįsigilindama į klausimą daro didelę įtaką“ (I4 – informantas);</p> <p>„ (...) ypatingai jautrius migracijos politikos įgyvendinimo procesus ir rezultatus gali įtakoti atskiros interesų grupės“ (I6 – informantas);</p> <p>„Darbdaviai ypatingai reiškiasi (...)“ (I2 – informantas);</p> <p>„Didelę įtaką daro tarpininkai“ (I1 – informantas).</p>

Apžvelgiant oficialius ir neoficialius veikėjus ekspertai juos linkę įvardinti skirtingai. Iš pateiktų atsakymų galima teigti (žr. 8 lentelė), kad daugiausia respondentai akcentavo neoficialius veikėjus, nes nuomonę oficialių veikėjų atžvilgiu pateikė apibūdindami išorinę aplinką. Sužinota, kad daugiausia imigracijos politiką veikia žiniasklaida (I7, I4, I6 ir I7 informantai), įvairios interesų grupės, pavyzdžiui, „visuomenės ar žiniasklaidos nuomonė, atskirų verslo grupių lobizmas ir pan.“ (I6 – informantas). I7 – informanto teigimu, ne tik žiniasklaida ar interesų grupės, bet ir institucijų, įgyvendinančių imigracijos politiką, „nuomonės formavimas ir informacijos sklaida“ yra svarbi. Vadinasi, institucijos, atsakingos

už imigracijos politikos įgyvendinimą, turi tinkamai skleisti informaciją, kad būtų sumažinta iškraipytų duomenų rizika. Tiriamu atveju itin svarbus vaidmuo tenka ir darbdaviams – verslo atstovams. Anot I5 – informanto, „*verslo struktūros jaučia ekonominį ciklą, o trūkstamos darbo jėgos trūkumo problemą sprendžia reikšdami savo nuomonę kompetentingoms institucijoms*“. Praktikoje pastebėta, kad įstatymui sudarius galimybę įmonėms įdarbinimo procedūrą atlikti naudojantis tarpininkų paslaugomis, buvo iškraipyta imigracijos sistema. Įmonės, kurios netiesiogiai užsiima užsieniečių paieška ir dokumentų tvarkymu, „*dažniausiai pateikia teisiškai tvarkingus dokumentus, tačiau (...) užsieniečiai, atvykę į Lietuvą, nebūna susieti pavaldumo klausimais su kviečiančia įmone, o (...) yra išnuomojami kitoms įmonėms*“. Vis dažniau susiduriant su šia problema buvo priimti Įstatymo dėl užsieniečių teisinės padėties (2004) 58 straipsnio pakeitimai.

Toliau viešojo sektoriaus ekspertų buvo prašoma identifikuoti į imigracijos politikos įgyvendinimą įtrauktas suinteresuotas šalis siekiant išsiaiškinti bendradarbiavimo galimybių išnaudojimą imigracijos politikos įgyvendinimo procese (žr. 9 lentelė). Vadovaujantis ekspertų patirtimi galima teigti, kad Lietuvos migracijos politikos gairėse numatytas tikslas glaudžiai bendradarbiauti su kaimyninėmis Rytų šalimis yra įgyvendinamas. Ministerijų lygmenyje „*siekiami sudaryti palankesnius dvišalius susitarimus su Rytų partnerystės šalimis, (...) įgyvendinti įvairius projektus*“ (I6 – informantas), tačiau „*bendradarbiavimas su kiekviena šalimi pasižymi savita specifiška*“ (I7 – informantas). Anot I4 – informanto, „*šiuo metu jau yra pasirašyti dvišaliai susitarimai su Ukraina ir Baltarusija, siekiant supaprastinti šių šalių piliečių atvykimo sąlygas*“. Tačiau teritoriniuose padaliniuose ne visuomet pavyksta užmegzti ryšį su užsienio valstybėmis. I1 – respondentės nuomone, „*nėra mechanizmo bendradarbiaujant su trečiosiomis šalimis (konsulinėmis įstaigomis), (...) tai tik tarpvalstybinis susirašinėjimas*“, o „*kreipimasis į konsulą yra sudėtingas*“ (I5 – informantas). Analizuojant užsieniečių teisinius dokumentus ir siekiant sumažinti fiktyvių dokumentų pateikimą kol kas nėra sukurta informacinė tarptautinė / dvišalė sistema. Todėl norint užtikrinti teisėtą imigraciją svarbu palaikyti tarptautinį dialogą su kitomis valstybėmis ne tik centriniu, bet ir teritoriniu lygmeniu.

Nors ekspertai yra skirtingų institucijų atstovai, kurių kompetencijai yra priskiriamas imigracijos politikos įgyvendinimas, tačiau ne visos jos bendradarbiauja tarpusavyje. VRM glaudžiai bendradarbiauja su URM „*konsuliniais klausimais*“ (I6 – informantas), SADM „*dėl integracijos į darbo rinką*“ (I7 – informantas). Bendradarbiavimas „*sklandžiai vyksta*“ (I4 – informantas) tarp VRM, Migracijos departamento, Užimtumo tarnybos, Darbo inspekcijos ir Ūkio ministerijos. Atitinkamai teritoriniai migracijos skyriai palaiko ryšį su Migracijos departamentu, Užimtumo tarnyba ir Mokesčių inspekcija, tačiau I1 – informanto nuomone, „*norėtusi didesnio bendradarbiavimo su SODRA*“. Bendradarbiavimas tarp šių dviejų institucijų turėtų būti privalomas dėl to, nes keičiant vizą į laikinojo gyvenimo leidimą dažnai nemokami mokesčiai ligonių kasai, o informacijos keitimasis tarp šių dviejų institucijų nėra užtikrintas. Gauti atsakymai sufleruoja mintį, kad teritoriniai migracijos skyriai

nepakankamai bendradarbiauja su VRM, nors yra tiesioginiai imigracijos politikos įgyvendintojai. Imigracijos politikos įgyvendinimo srityje vietos valdžios institucijos neturi kompetencijos ir teikia informaciją tik reikiamais darbo rinkos klausimais. Institucijos vis dar dirba „instituciniu“ principu, tačiau tai neužtikrina geresnės imigracijos politikos įgyvendinimo kokybės.

9 lentelė. Viešojo sektoriaus ekspertų nuomonė apie bendradarbiavimą ir suinteresuotų šalių įtraukimą
Šaltinis: sudaryta autorės, 2018.

Tiriamos srities kategorijos	Respondentų nuomonė
Globalaus, nacionalinio ir regioninio bendradarbiavimo galimybių	<p>„Vykdoma partnerystė su Rytų šalimis“ (I6 – informantas);</p> <p>„Formuojant imigracijos politiką dalyvauja įvairios institucijos (...), tokios kaip Užsienio reikalų ministerija (...), Socialinės apsaugos ir darbo ministerija (...). Bendradarbiaujama su ES institucijomis bei valstybėmis narėmis, (...) strateginiais partneriais ir kaimynais“ (I7 – informantas);</p> <p>„Bendradarbiaujama (...) su Užimtumo tarnyba, tačiau norėtusi gludesnio ryšio su SORDA. Be to, nėra glaudaus bendradarbiavimo su trečiosiomis šalimis“ (I1 – informantas);</p> <p>„Bendradarbiaujama su Latviais, Estais, Moldova, Azerbaidžanu, Ukraina imigrantų politikos Lietuvoje klausimais“ (I5 – informantas);</p> <p>„Bendradarbiaujama su Užimtumo tarnyba (...), Migracijos departamentas teikia rekomendacinio pobūdžio patarimus“ (I2 – informantas).</p>
Vietos valdžios įtraukimas	<p>„Institucinės pagalbos atvykstantiems ir integracijos į darbo rinką / visuomenę klausimais bendradarbiaujama su savivaldybėmis“ (I6 – informantas);</p> <p>„Vietos savivaldos institucijos nedalyvauja (...), o bendradarbiaujama per teisę gauti informaciją“ (I1 – informantas);</p> <p>„(...) renkama informacija iš savivaldybių (...) apie investicijas bei naujų darbo vietų kūrimą“ (I3 – informantas).</p>
Darbdavių įtraukimas	<p>„Įgyvendinimo priemonės derinamos su verslo atstovais“ (I7 – informantas);</p> <p>„Sudarytas patikimų įmonių sąrašas, kuriuo įtraukiami verslo atstovai į imigracijos politikos formavimo ir įgyvendinimo procesus“ (I6 – informantas);</p> <p>„Darbdaviai ir darbdavių suinteresuotos struktūros teikia informaciją tvirtinant trūkstamų profesijų sąrašą“ (I3 – informantas);</p> <p>„Įmonės dalyvauja sprendžiant darbo jėgos klausimus“ (I5 – informantas).</p>

Imigracijos politikos įgyvendinime svarbų vaidmenį atlieka darbdaviai. Būtent jie kreipiasi į institucijas dėl leidimų dirbti ir sudaro darbo sutartis su atvykusiais užsieniečiais. Imigracijos politikos įgyvendinimo srityje dialogas jau užmegztas – sudarytas patikimų įmonių sąrašas, kurio pagrindu įtrauktoms įmonėms sumažinta administracinė našta. Tačiau į jį patenka tik maža dalis privataus sektoriaus atstovų, kadangi yra keliama dideli biurokratiniai reikalavimai. Įmonės taip pat dalyvauja tvirtinant trūkstamų profesijų sąrašą. Pavyzdžiui, „Kauno įmonių suinteresuotumo ir diskusijų pagrindu šis sąrašas buvo papildytas reikalingomis specialybėmis“ (I5 – informantas). Be to, „įmonės pačios kviečiasi institucijų atstovus į diskusijas“ (I2 – informantas), tačiau tai reti atvejai. Atsižvelgiant į viešojo sektoriaus nuomone galima teigti, kad imigracijos politiką įgyvendinančios institucijos įtraukia vis daugiau verslo atstovų į šį procesą.

Vadovaujantis M. Czaika ir H. De Hass (2013, p. 494 – 496) tyrimo duomenimis, imigracijos srautus lemia valstybės tarnautojų arba oficialių pareigūnų diskrecija. Atsižvelgiant į autorių nuomonę ir tiriamų respondentų kompetenciją, buvo siekiama išsiaiškinti, kokie veiksniai lemia ekspertų sprendimus imigracijos politikos įgyvendinimo srityje. Gauti respondentų atsakymai leidžia suprasti, kad didžiausią įtaką sprendimų priėmimui daro teisinis reguliavimas (žr. 10 lentelė). Tam tikrais atvejais,

kuomet išduodami leidimai dirbti, reaguojama į darbo rinkos poreikius „*siekiant sukurti saugiklius nacionalinei darbo jėgai*“ (I3 – informantas), o „*kai bendraujama su asmenimis tiesiogiai – asmeninė nuomonė*“ (I2 – informantas).

10 lentelė. Viešojo sektoriaus ekspertų nuomonė apie diskreciją lemiančius veiksnius
Šaltinis: sudaryta autorės, 2018.

Tiriamos srities kategorija	Respondentų nuomonė
Valstybės tarnautojų ir oficialių pareigūnų diskreciją lemiantys veiksniai	<p>„<i>Jokios asmeninės nuomonės čia negali būti. (...) vadovaujamosi teisės aktais pagal visus reikalavimus</i>“ (I5 – informantas);</p> <p>„<i>Viską lemia reguliavimas (...). Kartais asmeninė nuomonė</i>“ (I2 – informantas);</p> <p>„<i>Sprendimą lemia teisinis reguliavimas ir pateiktų dokumentų atitikimas reikalavimams</i>“ (I1 – informantas);</p> <p>„<i>Leidimai dirbti išduodami atsižvelgiant į darbo rinkos situaciją</i>“ (I3 – informantas).</p>

Vertėtų atkreipti dėmesį, jog I2 – informantas yra teritorinių migracijos skyrių atstovas, todėl tiesiogiai bendrauja su užsieniečiais iš trečiųjų šalių. Visgi, šie padaliniai neturi prerogatyvos priimti galutinį sprendimą. Manoma, kad „*taip įgyvendinamas keturių akių principas – tie, kurie gali būti paveikti žmogiškasis faktorius, sprendimo priimti negali*“ (I1 – informantas). Todėl apibendrinant respondentų nuomonę, labiausiai diskreciją sąlygoja teisinis reguliavimas ir situacija darbo rinkoje, o tam tikrais atvejais – asmeninė nuomonė.

Atsižvelgiant į S. Giacchino ir A. Kakabadse (2013) nuomonę, kad politikos įgyvendinimo efektyvumą lemia finansinių išteklių naudojimo tikslingumas, tinklų naudojimas ir institucinis koordinavimas, ekspertų buvo prašoma įvertinti visus šiuos aspektus. Informantų susisteminti atsakymai yra pateikiami 12 – toje lentelėje (žr. 11 lentelė). Analizuojant finansinių išteklių tikslingą panaudojimą ir efektyvumą, pastebėta, kad ne visi informantai noriai išsako savo nuomonę šiuo klausimu. Teisinės dokumentų analizės Lietuvoje metu išaiškėjo (žr. 2.2. poskyris, p. 44), kad tikslūs finansiniai ištekliai yra numatyti Vidaus reikalų ministro patvirtintame įsakyme dėl 2018 – 2020 metų strateginių veiklos planų (2018), tačiau juose nurodomos tik kelios uždavinius įgyvendinančios institucijos – Vidaus reikalų ministerija ir Migracijos departamentas. I6 – informanto teigimu, numatyti ištekliai yra panaudojami efektyviai „*kuriama nauja Lietuvos migracijos informacinė sistema, kuria siekiama visas migracijos procedūras perkelti į elektroninę erdvę*“. I7 – informantas taip pat sutinka su šiuo teiginiu ir jį papildo, kad „*naujovėmis siekiama sukurti sąsajas ir suteikti prieigą prie duomenų su migracijos procesais dirbančiomis institucijomis, (...) šiuo metu taip pat vystomi paslaugų centrai trečiosiose valstybėse vizų išdavimui, (...) todėl tam tikrų priemonių realizavimui skiriami finansai reikšmingai prisidės prie procedūrų greitinimo*“. Būtina paminėti, kad priemonių, skirtų imigracijos politikos krypties įgyvendinimui, finansavimui naudojami tiek Lietuvos, tiek ir ES finansiniai šaltiniai. Teritorinių migracijos skyrių teigimu, „*ištekliai yra naudojami tiek, kiek jų skiriama*“ (I1 – informantas). Tačiau atkreipiamas dėmesys, kad sudarius dvišalį susitarimą su Ukraina ir Baltarusija valstybė praranda daug piniginių įplaukų į biudžetą, nes „*dokumentų išdavimas kainuoja daug laiko ir žmogiškųjų išteklių*

pastangų, todėl daug lėšų yra prarandama“ (I1 – informantas). Viena vertus, tokia valstybės politika rodo solidarumą Rytų valstybėms, kita vertus, tokių būdu prarandamos lėšos. Anot I5 – informanto, visgi, „(...) *simbolinės rinkliavos turėtų būti nustatytos, nes žmones pinigai drausmina“*. Vertėtų paminėti, kad tik nedaugelis respondentų atkreipė dėmesį į strateginiuose dokumentuose nustatytus tikslus ir finansinius resursus jų įgyvendinimui, daugeliu atvejų (teritoriniuose migracijos skyriuose) jie nėra žinomi. Taip pat atkreiptas dėmesys, kad valstybė nenumato lėšų asmens grąžinimo procedūrai įgyvendinti. I2 – informanto teigimu, nors tokie atvejai pasitaiko retai, tačiau „*grąžinimas yra vykdomas savanoriško išvykimo pagrindu, grindžiamo savo lėšomis“*. Vadinas, iš įkalinimo įstaigos išleistas asmuo ne visada turi savo lėšų grįžti. I2 – informantas pažymi, kad „*grąžinimo lėšas galima susigrąžinti, tačiau ES įplaukos gaunamos vėliau“*. Vadovaujantis pateiktais teiginiais, galima teigti, kad finansinių išteklių planavime kartojasi paraleli problema kartu su strateginių dokumentų suvokimu – trūksta informacijos apie tikslus, resursus ir vertinimo kriterijus. Taip pat tam tikroms sritims ištekliai nėra priskiriami. Todėl šiuo atveju vertinti imigracijos politikai skirtų išteklių efektyvų panaudojimą yra sudėtinga.

11 lentelė. Viešojo sektoriaus ekspertų nuomonė apie finansinių išteklių, tinklų naudojimą bei institucinį koordinavimą
Šaltinis: sudaryta autorės, 2018.

Tiriamos srities kategorijos	Respondentų nuomonė
Finansinių išteklių naudojimo tikslingumas ir pasiektų rezultatų sąveika	<p>„<i>Ištekliai naudojami efektyviai tiek, kiek jų skiriama. Norėtusi geresnių darbo sąlygų, geresnio aprūpinimo technika (...). Tačiau tam tikrais atvejais užsieniečių atleidimas nuo rinkliavų sąlygoja didelių lėšų praradimą“</i> (I1 – informantas);</p> <p>„<i>Yra sričių, kuomet lėšos nėra paskirtos (...), pavyzdžiui, asmens grąžinimui“</i> (I2 – informantas);</p> <p>„<i>(...) šiai dienai finansiniai ištekliai naudojami efektyviausiai. Jie skirti žmogiškiems ištekliams, padalomajai medžiagai (...)</i>“ (I5 – informantas);</p> <p>„<i>Finansiniai ištekliai yra užtikrinami efektyviai, (...)</i> pavyzdžiui, diegiama nauja Lietuvos migracijos informacinė sistema“ (I6 – informantas);</p> <p>„<i>(...) tam tikrų priemonių realizavimui skirti finansiniai ištekliai reikšmingai prisidės prie procedūrų greitinimo ir administracinės naštos mažinimo“</i> (I7 – informantas).</p>
Europos migracijos tinklo vaidmuo	<p>„<i>Naudingas bendros informacijos, (...) kompetencijos klausimais. Tinklas padalinių lygmenyje tokos nedaro“</i> (I1 – informantas);</p> <p>„<i>Naudotis neteko“</i> (I2 – informantas);</p> <p>„<i>Europos migracijos tinklas tai informacinės sklaidos platforma tarp ES valstybių narių, skirta tarpusavio komunikavimui, ES teisinio reglamentavimo praktinio taikymo aiškinimui ir kt. veikloms (...)</i>“ (I6 – informantas).</p>
Institucinis koordinavimas	<p>„<i>Trūkumas, kad migracijos teritoriniai skyriai nėra pavaldūs Migracijos departamentui. (...) nėra išgrynintos funkcijos, (...) jos dubliuojasi, (...) nėra aiškumo“</i> (I2 – informantas);</p> <p>„<i>Sistemos privalumas, kad Užimtumo tarnyba išduoda leidimus dirbti, ne geriausiai išmano darbo rinkos ypatumus“</i> (I5 – informantas);</p> <p>„<i>Trūksta vieningo požiūrio“</i> (I4 – informantas);</p> <p>„<i>Imigracijai koordinuoti trūksta kontrolės mechanizmo“</i> (I3 – informantas);</p> <p>„<i>Už imigracijos politikos įgyvendinimą Lietuvoje yra atsakinga Vidaus reikalų ministerija. Tačiau tam tikri komponentai turintys įtakos imigracijos politikai yra ir kitų ministerijų atsakomybėje(...)</i>“ (I7 – informantas).</p>

Imigracijos srityje Lietuva dalyvauja Europos migracijos tinklo veikloje. Pastebėta, kad teritoriniai padaliniai šiuo tinklu naudojasi tik bendros informacijos paieškoms arba visai nesinaudoja (žr. 11 lentelė). I6 – informantas teigia, kad šis tinklas yra naudingas, nes „ (...) yra pritaikytas tarpusavio

komunikavimui, ES teisinio reglamentavimo praktinio taikymo aiškinimui, (...) jis prisitaiko prie aktualios problematikos ir nuolat tobulina bei plečia savo veiklą“. Paminėtina, kad šiuo metu kuriama darbo grupė atsakinga už komunikavimą ir informacinę sklaidą su trečiosiomis valstybėmis. I7 – informantas palaiko ankstesnio respondento nuomonę, kad „didžiausias šio tinklo privalumas, tai, kad ES valstybės narės turi galimybę sekti viena kitos vykdomus procesus, (...) tuo pačiu dalyvauti bendrai organizuojamų studijų rengime (...)“. Tačiau didžiausiais Europos migracijos tinklo trūkumais įvardijami biurokratiniai reikalavimai, tam tikrais atvejais įtakojantys projektinės veiklos įgyvendinimo greitį (I6 ir I7 informantai). Atitinkamai, dėl to tinklo efektyvumas sumažėja. Todėl galima teigti, kad tam tikri imigracijos politikos įgyvendinimo procesai Lietuvoje sulėtėja dėl Europos migracijos tinklo spragų.

Imigracijos politikos įgyvendinime svarbų vaidmenį atlieka šios srities koordinavimas. Ekspertai linkę palankiai vertinti leidimų dirbti išdavimo ir sertifikatų pripažinimo funkcijų įgyvendinimą Užimtumo tarnyboje. Tačiau I3 – informanto teigimu, „trūksta kontrolės mechanizmo, nes (...) nebeaišku, kiek darbo rinkoje yra svetimšalių“. Pabrėžtina, kad Migracijos departamentas 2 kartus į pusmetį teikia atskaitas dėl leidimų ir vizų išdavimo skaičiaus, Europos migracijos tinklas skelbia duomenis apie leidimų dirbti išdavimą. Tačiau supaprastinus sąlygas dirbti Lietuvoje nacionalinių vizų pagrindu, „darbo rinka tampa nebevaldoma“ (I3 – informantas). Tam pritaria ir I1 – informantas, teigdamas, kad „šiuo metu nėra informacijos šaltinio, kiek užsieniečių dirba Lietuvoje, tačiau jis yra labai reikalingas“. Daugelio respondentų nuomone reiškiamas poreikis užsieniečius konsultuojančios institucijos kūrimui imigracijos klausimais bei užsieniečių gyvenimu besirūpinančios institucijos reikalingumui, nes „trūksta patikrinimo kontrolės, kokiomis sąlygomis imigrantai gyvena“ (I5 – informantas). Taip pat išvelgiama, kad šiuo metu atliekant kontrolės funkcijas teritorinių migracijos skyrių funkcijos dubliuojasi su Valstybės apsaugos ir sienos tarnyba bei Migracijos departamentu „atliekant leidimų keitimą“ (I2 – informantas). Ekspertai linkę kritikuoti migracijos skyrių pavaldumo ryšius su Policijos departamentu. Todėl 2019 m. vykstant institucinei reformai, šie skyriai pavaldumu bus priskirti Migracijos departamentui. Reformos tikslas – sustiprinti migracijos procesų valdymą, aiškiau apibrėžiant institucinę atsakomybę ir efektyviau paskirstant funkcijas. Šiuo metu už imigracijos politikos įgyvendinimą Lietuvoje yra atsakinga VRM, tačiau į šios politikos koordinavimą yra įtrauktos ir tokios institucijos kaip Užsienio reikalų ministerija (vizų klausimai), Socialinės apsaugos ir darbo ministerija (darbo rinka, integracija). Nors imigracijos politikos įgyvendinimo srityje vis dar susiduriama su tam tikrais koordinavimo mechanizmo trūkumais, tačiau vykdomomis reformomis siekiama atitinkamus klausimus spręsti.

„Vieno langelio“ principo įgyvendinimas yra grindžiamas Įstatymo dėl užsieniečių teisinės padėties (2004) 44¹ straipsnio 1 dalies 3 punktu, kuomet Užimtumo tarnyba turi priimti sprendimą, kad užsieniečio darbas atitinka Lietuvos Respublikos darbo rinkos poreikius. Jo pagrindu darbdavys

dokumentus dėl sprendimo, kad užsieniečio darbas atitinka Lietuvos Respublikos darbo rinko poreikius, priėmimo gali pateikti Migracijos departamentui kartu su užsieniečio prašymu išduoti leidimą laikinai gyventi. Šio principo įgyvendinimas daugeliu atvejų yra vertinamas pakankamai palankiai dėl sumažintos administracinės naštos aukštos kvalifikacijos darbininkams, bendradarbiavimo tarp skirtingų institucijų didinimo, supaprastintos procedūros (žr. 12 lentelė). Tačiau pastebima, kad „*kyla begalė daug klausimų, o vienam žmogui visko išmanyti neįmanoma*“ (I2 – informantas). Akivaizdu, kad imigrantams ir darbdaviams „vieno langelio“ principas sudarė paprastesnes sąlygas darbintis Lietuvoje, tačiau žvelgiant per institucinę perspektyvą, susiduriama su dokumentų tinkamumo problemomis bei žmogiškųjų išteklių stoka.

12 lentelė. Viešojo sektoriaus ekspertų nuomonė apie „vieno langelio“ principo diegimą ir paslaugų kokybę
Šaltinis: sudaryta autorės, 2018.

Tiriamos srities kategorija	Respondentų nuomonė
„Vieno langelio“ principo diegimas imigracijos politikos įgyvendinime	<p>„<i>Tai efektyvi priemonė, padedanti sumažinti administracinių procedūrų naštą pareiškėjui</i>“ (I6 – informantas);</p> <p>„<i>Sumažina administracinę naštą aukštos kvalifikacijos darbuotojams, užtikrina bendradarbiavimą tarp Užimtumo tarnybos ir Migracijos departamento, paspartina leidimo laikinai gyventi procedūras</i>“ (I3 – informantas);</p> <p>„<i>Vienas langelis veikia, supaprastindamas reikalavimus aukštos kvalifikacijos darbuotojams</i>“ (I5 – informantas).</p>
Paslaugų kokybę lemiantys veiksniai ir tobulinimo galimybės	<p>„<i>Reikia disponuoti informacinėmis technologijomis, (...) didinti informacijos prieinamumą</i>“ (I1 – informantas);</p> <p>„<i>Finansavimas, žmogiškieji ištekliai, darbo organizavimas</i>“ (I7 – informantas);</p> <p>„<i>Darbo organizavimas, (...) žinoma, patys valstybės tarnautojai bei finansiniai ištekliai</i>“ (I6 – informantas);</p> <p>„<i>Informacijos viešinimas, bendravimas, valstybės tarnautojų sąžiningumas</i>“ (I3 – informantas).</p>

Siekiant išsiaiškinti, kaip tobulinti imigrantams ir darbdaviams teikiamų paslaugų kokybę, ekspertų buvo prašoma identifikuoti veiksnius, darančius tam įtaką, ir tobulinimo galimybes (žr. 13 lentelė). Daugumos respondentų nuomone, paslaugų kokybę lemia finansiniai ištekliai, žmogiškieji ištekliai, darbo organizavimas („*darbo krūvis, paslaugų teikėjų kvalifikacija, požiūris į klientą, atstovavimas užsienio valstybėse, prieinama konsulinė pagalba, tinkamas ir nuoseklus informavimas*“ (I7 – informantas)), informuotumas ir technologijų naudojimas. Tačiau įžvelgiami ir kokybę lemiantys trūkumai: „*šiai dienai trūksta informacijos apie tai, kaip tinkamai pateikti dokumentus*“ (I2 – informantas), „*trūksta konsultacijų*“ (I1 – informantas), „*reikalingi kompetentingi darbuotojai*“ (I5 – informantas). Todėl visi šie išvardyti trūkumai neišvengiamai trikdo imigracijos politikos įgyvendinimą.

Atsižvelgiant į užduotus klausimus, papildomai buvo teiraujamas, kokias dar neįvardintas problemas Lietuvos imigracijos politikos įgyvendinime įžvelgia ekspertai. I3 – informantas įžvelgia, kad yra susiduriama su „*darbdavių piktnaudžiavimu, darbo užmokesčio dempingavimu¹, užsieniečių kvalifikacinių dokumentų klastojimu*“. Tačiau dauguma likusių ekspertų išreiškė didelį poreikį naujų

¹ Gamybos kaštų dempingas susiformuoja tada, kai mažų išlaidų darbo užmokesčiui ir socialinėms reikmėms įmonė gali parduoti prekes pasaulinėje rinkoje žemesnėmis kainomis negu konkurentai (E – terminai, 2018).

migracijos specialistų rengimui Lietuvos aukštosiose mokyklose, „kadangi yra pakankamai daug teisinių dokumentų, kuriuos reikia išmanyti, universitetai turėtų organizuoti migracijos programas“ (I1 – informantas). Todėl atsižvelgiant į išanalizuotą ekspertų nuomonę, galima teigti, kad imigracijos politika Lietuvoje dar tik formuojasi, joje vykdomi laipsniški pokyčiai. Nepaisant to, šios politikos įgyvendinimo srityje vis dar yra mažesnę jos veiksmingumą ir efektyvumą sąlygojančių trūkumų.

3.3. Pusiaus struktūrizuoto interviu su verslo ekspertais analizė

Šioje tyrimo dalyje analizuojama susisteminta privataus sektoriaus ekspertų nuomonė. Pusiaus struktūrizuoto interviu metu buvo apklaustos įvairius verslo sektorius – statybos, aviacijos inžinerijos, energetikos, laivybos – atstovaujančių įmonių, kuriose dirba užsieniečiai iš trečiųjų šalių, darbuotojai, galintys įvertinti imigracijos politikos įgyvendinimo Lietuvoje privalumus bei trūkumus. Atsižvelgiant į svarbų darbdavių vaidmenį imigracijos procese, buvo siekiama išsiaiškinti, kaip verslo ekspertai vertina Įstatymo dėl užsieniečių teisinės padėties (2004) tinkamumą ir kokias įžvelgia jo tobulinimo galimybes (žr. 13 lentelė).

13 lentelė. Verslo ekspertų nuomonė apie Įstatymo dėl užsieniečių teisinės padėties tinkamumą
Šaltinis: sudaryta autorės, 2018.

Tiriamos srities kategorija	Respondentų nuomonė	
	Bendras įstatymo vertinimas	„(...) įstatymas yra patrauklus ir tinkamas, nes kuo toliau tuo daugiau užsieniečių dirba Lietuvoje“ (I12 – informantas); „Įstatymas tapo lankstesnis nei buvo anksčiau, tačiau susidūrėme su dokumentų tvarkymo problema“ (I10 – informantas).
Įstatymo dėl užsieniečių teisinės padėties (2004) tinkamumas	Tobulintini aspektai	„Norisi, kad įstatymas būtų labiau suprantamas. Reiktų spręsti eilių klausimą konsulinėse įstaigose dėl vizų, (...) trūkstamų profesijų sąrašą tvirtinti dažniau“ (I10 – informantas); „(...) būtų gerai, kad kartu su aukštos kvalifikacijos darbuotojais jais leidimus gyventi Lietuvoje iš karto gautų ir jų šeimų nariai“ (I8 – informantas); „Per didelės išlaidos darbuotojams įgyvendinant reikalaujamas sąlygas ir per trumpas leidimo laikinai gyventi laikotarpis. Taip pat trūkstamų profesijų sąrašas turėtų būti tvirtinamas dažniau“ (I9 – informantas).

Vadovaujantis verslo ekspertų interviu rezultatais, Įstatymo dėl užsieniečių teisinės padėties (2004) normos tampa vis liberalesnėmis. Nors I11 – informanto požiūriu „trūkstamų profesijų sąrašas supaprastina įdarbinimo sąlygas“, tačiau pastebėta, kad trūkstamos specialybės nuolat kinta ir atsiranda dažniau nei šis sąrašas yra tvirtinamas. Todėl rekomenduojama jį „tvirtinti bent 2 kartus per pusmetį“ (I9 – informantas). Taip pat teigiamai yra vertinamas patikimų įmonių sąrašas, kurį sudaro VRM ir kurio pagrindu yra „sumažintos dokumentų teikimo sąlygos jame įtrauktoms įmonėms“ (I9 – informantas). Tačiau tiek į tinkamų įmonių sąrašą įtraukti, tiek neįtraukti verslo atstovai pabrėžia, kad dokumentų teikimo reikalavimai, norint patekti į šį sąrašą, yra per dideli, o „(...)norėtuši, kad įmonėms, neįtrauktoms į patikimų įmonių sąrašą ir kuriose ilgą laiką dirbą imigrantai iš trečiųjų šalių, taip pat būtų supaprastinamos įdarbinimo sąlygos (...),nes biurokratinė procedūra šiai dienai ne visoms įmonėms įveikiama“ (I10 – informantas). Atsižvelgiant į verslo ekspertų nuomonę, imigrantų politikos

įgyvendinimo srityje reglamentavimo supaprastinimas sudaro palankesnes sąlygas imigrantų ekonominei integracijai, tačiau siūlytina dažniau tvirtinti trūkstamų profesijų sąrašą pagal ekonomines sritis, supaprastinti sąlygas įmonėms dokumentų teikimo srityje, kurios pastaraisiais metais įdarbina daug užsieniečių iš trečiųjų šalių ir tuo pačiu palengvinti reikalavimus įmonėms, norinčioms įsitraukti į patikimų įmonių sąrašą.

Be jau paminėtų problemų, susijusių su Įstatymo dėl užsieniečių teisinės padėties (2004) tinkamumo trūkumų, buvo atkreiptas dėmesys į dokumentų teikimo procedūras ir jų trukmę. Anot I11 – informanto, *„vizų gavimo procedūra konsulinėse įstaigose yra labai sudėtinga ir vilkina įdarbinimo procesą (...)“*. Tam pritaria I10 informantas, argumentuodamas, kad *„(...) konsulinėse įstaigose standartinė eilė labai ilga“*. Galima manyti, kad padidėjus imigrantų srautams iš tokių šalių kaip Ukraina, jose esančios konsulinės įstaigos, kurios ir išduoda nacionalines D vizas, susiduria su dideliais prašymų srautais, o dėl susidariusių didelių eilių prasitęsia įdarbinimo procesas verslo įmonėms.

Pastebėta, kad daugeliu atvejų kvalifikuotiems darbuotojams kilmės šalyse išduoti kvalifikaciniai pažymėjimai nėra tinkami rinkai, o darbuotojai papildomai yra apmokomi Lietuvoje iš asmeninės sąskaitos. Atsižvelgiant į darbuotojo patiriamus didelius finansinius kaštus ir norint integruotis į Lietuvos darbo rinką *„leidimo dirbti terminai yra per trumpi“* (I9 – informantas). Be to, I10 – informanto teigimu, *„(...) kvalifikacinių pažymėjimų nagrinėjimo laikas yra ilgas – trunka iki 6 mėn.“*. Iš pateiktų atsakymų galima teigti, kad kvalifikuotiems imigrantams taikomi reikalavimai bei patiriamos laiko / finansinės sąnaudos yra nesubalansuotos su įgyjamomis teisėmis gaunant atitinkamus leidimus.

Taip pat būtina atkreipti dėmesį į tai, kad Lietuvoje vis dar nėra pakankamai užtikrintos imigrantų teisės į tinkamą apgyvendinimą ir sveikatos draudimą. I10 – informanto teigimu, *„(...) trūksta informacijos apie užsieniečių apgyvendinimą Lietuvoje“*. Šiuo metu itin griežti apgyvendinimo reikalavimai yra taikomi tik sezoninių darbų darbuotojams, tačiau Įstatymas dėl užsieniečių teisinės padėties (2004) nenustato griežtų kontrolės saugiklių imigrantų būsto atžvilgiu kitų tipų darbuotojams. Tai yra reguliavimo trūkumas, kuris parodo, kad valstybė ne pakankamai rūpinasi į Lietuvą imigravusių asmenų gyvenimo sąlygomis. Dar vienas neigiamas aspektas išryškėja nesuteikiant nacionalinės D vizos imigrantams teisės būti draudžiamiems privalomuoju sveikatos draudimu. I9 – informanto nuomone, *„(...) dėl šios priežasties už medicininių patikrinimų įmonė turi mokėti išmokas ir patirti dideles išlaidas“*. Interviu su viešojo sektoriaus ekspertais tuo pačiu klausimu buvo pastebėta, kad keičiant nacionalinę D vizą į leidimus laikinai gyventi yra susiduriama su nemokamų mokesčių į privalomąjį sveikatos draudimą problema, todėl atsižvelgiant į abipusę – verslo ir institucijų – nuomonę rekomenduotina sveikatos draudimu drausti ir nacionalinės D vizos užsieniečius.

Siekiant išsiaiškinti strateginiuose dokumentuose nustatytų tikslų realistiškumą, verslo ekspertų buvo prašoma įvertinti Lietuvos iškeltus tikslus imigracijos politikos įgyvendinimo srityje. Privataus sektoriaus ekspertai strateginių tikslų realistiškumą vertino dvejopai. Viena vertus, daugumos ekspertų

teigimu (I12, I10, I11 ir I8), padidinti kvalifikuotų darbuotojų skaičių iš trečiųjų šalių yra įmanoma, tačiau tam reikalingas sistemiškumas ir bendradarbiavimas. Kita vertus, tikslas sunkiai pasiekiamas dėl didelių mokesčių / biurokratinių reikalavimų ir ekonominių šalies galimybių (I9 – informantas) (žr. 14 lentelė).

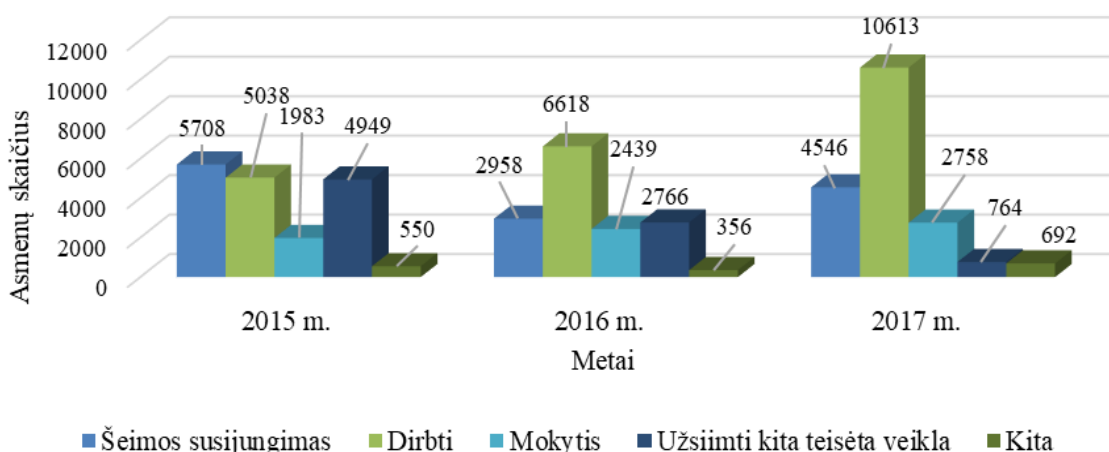
14 lentelė. Verslo ekspertų nuomonė apie imigracijos politikos strateginių tikslų pasiekiamumą
Šaltinis: sudaryta autorės, 2018.

Tiriamos srities kategorija	Respondentų nuomonė
Imigracijos politikos strateginių tikslų pasiekiamumas	<p>„(...)šis tikslas yra realus, tačiau viskam reikia įdirbio / sistemiškumo ir (...) įmonių tarpusavio komunikavimo“ (I12 – informantas);</p> <p>„Tikslas pasiekiamas, tačiau (...) aukštos kvalifikacijos darbuotojai nenori dirbti ir būti Lietuvoje (...)“ (I10 – informantas);</p> <p>„Jei kalbame apie žmones iš trūkstamų profesijų sąrašo – tikslas realus“ (I11 – informantas);</p> <p>„Tikslas nėra realus dėl (...) per didelių mokesčių, reikalavimų ir per mažų atlyginimų“ (I9 – informantas).</p>

Verslo ekspertų nuomone, siekiant pritraukti aukštos kvalifikacijos imigrantus, susiduriama su įvairiais barjeriais tiek instituciniu, tiek imigrantų patirties aspektu. Interviu metu išaiškėjo, kad vyrauja „imigrantų kvalifikacijos ir atestatų trūkumas, kalbos barjeras“ (I10 – informantas), todėl įmonės turi papildomai organizuoti papildomus mokymus. Taip pat „(...) informacija įdarbinimo klausimais nepateikiama vienoje vietoje, patiriami tarpusavio įmonių komunikavimo trukdžiai (...)“ (I12 – informantas). I8 – informantas papildo anksčiau išsakytas nuomones, teigdamas, kad „norint pritraukti aukštos kvalifikacijos specialistą iš trečiųjų šalių reikia mokėti didelį atlyginimą, (...) daug laiko užima diplomų įvertinimas (...) ir leidimo gyventi nagrinėjimo laikas (...), dokumentų tvarkymas užtrunka apie pusę metų“. Išsakytos nuomonės pagrindžia faktą, kad valstybės tikslų imigracijos politikos srityje įgyvendinimas yra sudėtingas ne tik dėl dokumentų nagrinėjimo terminų, bet ir įmonių komunikacijos trūkumo, imigrantų kvalifikacijos neatitikimo darbdavių reikalavimams, kalbos barjero ir mažų atlyginimų.

Nepaisant to, kad verslo ekspertams valstybės tikslas dėl kvalifikuotų darbuotojų atrodo sunkiai pasiekiamas, Europos migracijos tinklo duomenys (2018a) apie leidimų laikinai gyventi išdavimo pagrindus rodo, kad darbo imigrantų skaičius didėja (žr. 18 pav.). 2015 m. daugiausia šio tipo leidimų buvo išduota šeimos susijungimo atveju, o antroje vietoje – darbo pagrindais. Nuo 2016 m. ši tendencija kito, o leidimai laikinai gyventi buvo dažniausiai suteikiami ekonominės integracijos į darbo rinką pagrindais (2016 m. – iš viso 6 618, 2017 m. – iš viso 10 613 asmenys). Vadovaujantis šiais duomenimis galima teigti, kad strateginiai tikslai yra praktiški, nepaisant atitinkamų imigracijos politikos įgyvendinime susiformavusių spragų.

Leidimų laikinai gyventi išdavimo pagrindai 2014 – 2017 m.



18 pav. Leidimų laikinai gyventi išdavimo pagrindai 2014 – 2017 m.

Šaltinis: Europos migracijos tinklas, 2018a.

Atsižvelgiant į tai, kad darbdaviai nėra imigracijos politikos įgyvendintojai, o tik naudojami atitinkamomis administracinėmis paslaugomis šioje srityje, šiems ekspertams buvo užduodamas bendras klausimas apie bendradarbiavimą su imigracijos politiką įgyvendinančiomis institucijomis. Juo buvo siekiama išsiaiškinti, su kokiomis institucijomis palaikomas ryšys sprendžiant imigracijos klausimus ir kaip darbdaviai yra įtraukiami į imigracijos politikos įgyvendinimą. Susisteminti informantų atsakymai yra pateikti 15 – toje lentelėje (žr. 15 lentelė).

15 lentelė. Verslo ekspertų nuomonė apie bendradarbiavimą imigracijos politikos įgyvendinimo srityje

Šaltinis: sudaryta autorės, 2018.

Tiriamos srities pavadinimas	Respondentų nuomonė
Bendradarbiavimas su suinteresuotomis šalimis	<p>„Bendradarbiaujama su SODRA ir Migracijos departamentu“ (I12 – informantas);</p> <p>„Imigrantų klausimais konsultuojamės su Migracijos departamentu, Užimtumo tarnyba, konsulinėmis įstaigomis, SODRA“ (I10 – informantas);</p> <p>„Bendradarbiaujama su Užimtumo tarnyba, Migracijos departamentu“ (I11 – informantas);</p> <p>„Migracijos departamentas, Užimtumo tarnyba, Lietuvos ambasados užsienyje“ (I8 – informantas);</p> <p>„Bendradarbiavimas vyksta su VRM, Užimtumo tarnyba, Sodra“ (I9 – informantas).</p>

Ekspertų nuomone, daugiausia imigracijos klausimais yra bendradarbiaujama su Migracijos departamentu, Užimtumo tarnyba ir SODRA. Užsieniečių vizos klausimais yra konsultuojamasi su Lietuvos konsulinėmis įstaigomis užsienio šalyse. Įmonės, kurios yra įtrauktos į tinkamų įmonių sąrašą, taip pat bendradarbiauja su VRM. I9 – informanto nuomone, toks bendradarbiavimas turi teigiamų pasekmių, „kuomet inicijuojamas trūkstamų profesijų sąrašo papildymas“, tačiau šiai dienai „įmonės pačios ieško galimybių patekti į šį sąrašą, o jis ne visada veiksnius“. Nors šį sąrašą atstovaujančių įmonių darbuotojams iš trečiųjų šalių yra palengvintas vizos gavimas, „tačiau nepavyksta greitai įtraukti specialistų į profesijų sąrašą, (...) norėtusi gludesnės komunikacijos“ (I9 – informantas). Ekspertų teigimu, „įmonės, neištrauktos į sąrašą taip pat galėtų būti daugiau įtraukiamos į bendradarbiavimą su VRM dėl atitinkamų sąlygų supaprastinimo“ (I10 – informantas). Taip pat uždavus papildomą klausimą apie viešojo sektoriaus įtraukimą į strateginių dokumentų rengimą imigracijos politikos įgyvendinimo

srityje išsiaiškinta, kad įmonės į šį procesą nėra įtrauktos. Daugelio ekspertų nuomone, bendradarbiavimas šiuo klausimu sukurtų palankesnes sąlygas ne tik darbdaviams, bet ir užsieniečiams, todėl visos įmonės sutiktų diskutuoti šiais klausimais.

Pastebėta, kad verslo įmonių įtraukimas į migracijos politikos įgyvendinimą jau sąlygojo teigiamus rezultatus. Privataus sektoriaus ekspertams išsakius nuomonę apie poreikį dėl atitinkamų profesijų specialistų tokių kaip mūrininkų, betonuotojų, suvirintojų / tolimųjų reisų vairuotojų trūkumo, šios profesijos buvo įtrauktos į sąrašą, o 2017 m. Europos migracijos tinklo duomenimis, šios profesijos buvo vienos populiariausių tarp imigrantų iš trečiųjų šalių (žr. 19 pav.). Tačiau lyginant šią informaciją su 2017 m. imigrantams išduotų dokumentų, laiduojančių teisę dirbti Lietuvoje, rodikliais (žr. 16 pav.), Europos migracijos tinklas pateikia per mažą statistinių duomenų dalį apie imigrantų profesinį pasiskirstymą Lietuvoje.



19 pav. Imigrantų pasiskirstymas pagal profesijas Lietuvoje 2017 m.
Šaltinis: Europos migracijos tinklas, 2018.

Taip pat bendradarbiavimo srityje buvo siekiama nustatyti, kaip verslo įmonės keičiasi informacija apie imigrantus su migracijos politiką įgyvendinančiomis institucijomis. Dažniausia įmonės teikia informaciją apie užsieniečių įdarbinimą tik pagal poreikį (I11, I10, I9 informantai). Nustatyta, kad kai kurios įmonės informacijos neteikia iš viso, o tik registruoja darbo sutartį Užimtumo tarnyboje (I8, I12). I10 – informanto manymu, „keičiantis informacija su teritoriniais migracijos skyriais trūksta aiškumo ir atgalinio ryšio“. Vadovaujantis informantų požiūriu galima teigti, kad komunikacija tarp privataus ir viešo sektoriaus vyksta tik specifiniais atvejais, nėra užtikrinamas nuolatinis bendradarbiavimas, o tam reikiama atvejais institucijos ne visada suteikia konsultacijas įmonėms.

Siekiant įvertinti Lietuvoje diegiamo „vieno langelio“ principo naudingumą privataus sektoriaus atstovams ekspertų buvo prašoma įvertinti šią naujovę. Gauti rezultatai šiuo klausimu stebina, nes dauguma įmonių šia naujove nėra naudojęsi. Galima manyti, kad įmonės nėra informuotos apie elektroninėje erdvėje supaprastintas galimybes prašymų teikimui. Tačiau I10 – informanto, jau išbandžiusio „vieno langelio“ principo paslaugą, teigimu, „ši naujovė palengvino verslo atstovų laiko

šnaudas ir supaprastino dokumentų pridavimo procedūrą, (...) tačiau norėusi pateikus dokumentus gauti atgalinį ryšį elektroniniame formate“. Šiuo metu darbdaviai elektroninėje sistemoje pateikia dokumentus, bet nemato jų nagrinėjimo būsenos. Šios problemos sprendimui gali būti pasiūlyta alternatyva prie kiekvieno dokumento įvesti antraštes su atitinkama būsena „Priimta“, „Atmesta“, tuomet darbdaviai gautų konkrečią informaciją apie kiekvieną iš dokumentų.

Siekiant identifikuoti verslo atstovų požiūrį į imigracijos politikos įgyvendinimo teikiamų paslaugų kokybę, buvo prašoma išsakyti nuomonę šiuo klausimu ir išskirti tobulintinus aspektus šioje srityje. Atsižvelgiant į tai, kad respondentai pateikė dvejopą nuomonę šiuo klausimu, 16 – toje lentelėje išskiriamas teigiamas ir neigiamas vertinimas (žr. 16 lentelė).

16 lentelė. Verslo ekspertų nuomonė apie imigracijos politiką įgyvendinančių institucijų paslaugų kokybę
Šaltinis: sudaryta autorės, 2018.

Tiriamos srities kategorija	Respondentų nuomonė		
	Teigiamas vertinimas	„Iš dalies teikiamų paslaugų kokybe esame patenkinti“ (I12 – informantas); „Iš esmės patenkinti. Dažniausiai tai priklauso nuo žmogiškojo faktoriaus“ (I8 – informantas); „Užimtumo tarnybą galima vertinti labai teigiamai (...)“ (I9 – informantas).	
Paslaugų kokybė ir jos tobulinimo galimybės	Neigiamas vertinimas	„Nėra vieningo imigracijos politikos įgyvendinimo tarp institucijų (...) vienu klausimu visos teigia skirtingus dalykus“ (I10 – informantas); „Pagrindinis keblumas, kad teikiama informacija apie gyvenamosios vietos deklaravimą užsieniečiams institucijose yra pateikiama skirtingai“ (I11 – informantas); „(...) migracijos skyriuose trūksta informacijos pateikimo aiškumo“ (I9 – informantas).	

Vadovaujantis verslo ekspertų nuomone, imigracijos politiką įgyvendinančių institucijų paslaugos, ypač Užimtumo tarnybos, yra vertinamos palankiai. Tačiau daugiausiai kritikuojamas informacijos sklaidos trūkumas. Anot I9 – informanto, „Užimtumo tarnyba (...) noriai ir kompetentingai atsako į visus klausimus, tačiau (...) migracijos skyriai skirtingai ir ribotai teikia informaciją dėl dokumentų pateikimo“. Galima manyti, kad ši problema susiformuoja dėl skirtingos institucijų kompetencijos imigracijos politikos įgyvendinimo srityje, bendradarbiavimo stokos ir organizacijos, atsakingos už informacijos sklaidą, trūkumo. Taip pat pastebėta, kad tam tikrais klausimais (pavyzdžiui, dėl imigrantų gyvenamosios vietos deklaravimo) yra konsultuojamasi su vietos savivaldos institucijomis, kurios neturi kompetencijos imigracijos politikos įgyvendinime, todėl informacija būna iškraipoma ir sąlygoja nesusipratimus.

Greta konkrečią imigracijos politikos įgyvendinimo sritį identifikuojančių klausimų buvo užduodamas papildomas klausimas apie klausimyne neanalizuotus aspektus. I10 – informanto nuomone, „(...) vyrauja imigrantų apgyvendinimo būsto trūkumas, (...) kartais nenorima nuomoti užsieniečiams. Reiktų ieškoti galimybių apsvaistyti bendrabučių adaptavimą savivaldybės lygmenyje“. Taip pat pastebėta, kad „kartais juntamas informacijos sklaidos trūkumas apie pačią Lietuvą tarptautiniu mastu, nes nusistovėję stereotipai vis dar kiša koją“ (I12 – informantas). Vadinasi, Demografijos, migracijos ir integracijos politikos 2018 – 2030 metų strategijoje (2018) nustatytas tikslas plėtoti Lietuvos įvaizdžio rinkodarą užsienio šalyse vis dar sunkiai įgyvendinamas. Verslo ekspertų turima patirtis pagrindžia

faktą, kad Lietuvos rinkodara tarptautiniame lygmenyje nėra pakankamai išvystyta, imigrantams, ir kartu darbdaviams, nėra užtikrintos palankios sąlygos įdarbinimo srityje dėl informuotumo trūkumo ir imigrantų apgyvendinimo sąlygų numatymo.

3.4. Imigracijos politikos įgyvendinimo Lietuvoje SSGG matrica

Atliktų interviu su viešojo ir privataus sektoriaus ekspertais ir antrinės duomenų analizės tyrimų pagrindais šioje darbo dalyje pateikiami susisteminti rezultatai SSGG matricoje, kurioje identifikuojamos imigracijos politikos įgyvendinimo Lietuvoje stiprybės ir silpnybės, nustatomos galimybės ir numatomos galimos grėsmės. Suformuota imigracijos politikos įgyvendinimo SSGG matrica pateikiama 17 – oje lentelėje (žr. 17 lentelė).

Tyrimo metu išryškėjo pagrindinės imigracijos politikos įgyvendinimo stiprybės (žr. 17 lentelė). Nustatyta, kad Lietuvoje imigracijos politikos įgyvendinimo teisinis reglamentavimas yra tinkamas ir pastaruoju metu pakankamai supaprastintas dokumentų išdavimo srityje. Šalyje yra suformuota imigracijos politikos įgyvendinimo institucinė sistema, kurios pagrindines leidimų laikinai / nuolat gyventi, vizų išdavimo Lietuvoje vykdymo funkcijas atlieka VRM ir Migracijos departamentas, leidimus dirbti išduoda ir imigrantų atitiktį darbo rinkos poreikiams tikrina Užimtumo tarnyba. Atitinkamai, užsienio valstybėse vizų išdavimą koordinuoja Lietuvos konsulinės įstaigos. Vertėtų paminėti ir tai, kad sprendimų priėmimas imigracijos politikos įgyvendinime yra grindžiamas „keturių akių“ principu, kuomet tiesiogiai su imigrantais bendraujančios apskričių vyriausiųjų policijos komisariatų migracijos skyriai atlieka dokumentų priėmimą ir analizę, o galutinį sprendimą priima Migracijos departamentas. Taip pat išaiškėjo, kad pakankamai teigiami vertinamas trūkstamų profesijų sąrašas pagal ekonomines sritis, leidžiantis Lietuvos darbdaviams užpildyti trūkstamas darbo rinkos dalis imigrantų iš trečiųjų šalių pagrindu. „Vieno langelio“ principo diegimas yra puikiai naudojama priemonė, palengvinanti darbdavių ir imigracijos politikos įgyvendinimo specialistų administracinę / laiko našą. Be to, siekiant panaikinti imigracijos politikos įgyvendinimo srityje susiformavusius trikdžius nuolatos yra atliekamos analizės ir ieškomi situaciją gerinantys sprendimai. Sudarytas patikimų įmonių sąrašas sudaro galimybę darbdaviams įsitraukti į imigracijos politikos įgyvendinimo tobulinimo procesą. Tyrimas atskleidė ir tai, kad Lietuvoje kuriama MIGRIS informacinė sistema, vystomi paslaugų centrai vizos klausimais trečiojoje šalyje bei išnaudojamos Europos migracijos tinklo galimybės. Atsižvelgiant į identifiкуotas pagrindines imigracijos politikos įgyvendinimo stiprybes, Lietuva nuolatos vykdo pokyčius šioje srityje ir atitinkamai prisideda prie palankesnių atvykimo, buvimo ir įsidarbinimo sąlygų imigrantams kūrimo ir imigracijos politikos įgyvendinimo tobulinimo.

17 lentelė. Imigracijos politikos įgyvendinimo SSGG matrica
Šaltinis: sudaryta darbo autorės, 2018.

Stiprybės	Silpnybės
<ul style="list-style-type: none"> • Suformuotas imigracijos politikos įgyvendinimo teisinis pagrindas; • Supaprastintos dokumentų išdavimo procedūros; • Suformuota institucinė struktūra imigracijos politikos įgyvendinimui; • Įgyvendinamas „keturių akių“ principas sprendimų procese; • Sudarytas patikimų įmonių sąrašas; • Diegiamas „vieno langelio“ principas; • Kuriama MIGRIS sistema; • Vystomi paslaugų centrai trečiosiose šalyse vizų klausimu; • Išnaudojamos Europos migracijos tinklo teikiamos galimybės. 	<ul style="list-style-type: none"> • Įstatymo dėl užsieniečių teisinės padėties (2004) sudėtingumas ir reguliavimo imigrantų įsidarbinimo klausimais stoka; • Dokumentų išdavimo procedūros imigrantams sudėtingumas; • Vieningos imigracijos politikos strategijos ir požiūrio nebuvimas; • Imigrantus konsultuojančios institucijos nebuvimas; • Imigracijos politiką įgyvendinančių institucijų maža tarpusavio komunikacija; • Mažas finansavimas, neatitinkantis darbo krūvio; • Didelių finansinių įplaukų į biudžetą už administracines paslaugas praradimas; • Administracinių galimybių stoka; • Institucijų funkcijų dubliavimas.
Galimybės	Grėsmės
<ul style="list-style-type: none"> • Įstatymo dėl užsieniečių teisinės padėties (2004) konkretizavimas bei tobulinimas; • Vieningos strategijos imigracijos politikos įgyvendinimui sukūrimas; • Didesnis technologinių naujovių naudojimas supaprastinant imigracijos politikos įgyvendinimo procedūras; • Darbdavių ir vietos savivaldos institucijų įtraukimo į imigracijos politikos įgyvendinimo procesus didinimas; • Tarpinstitucinio ir tarptautinio bendradarbiavimo didinimas; • Simbolinių rinkliavų visiems imigrantams nustatymas; • Informacijos skaidos imigracijos politikos įgyvendinimo klausimais didinimas; • ES paramos galimybių išnaudojimas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Didėjanti grėsmė tapti tranzitine valstybe; • Didėjanti konkurencija su ES valstybėmis narėmis; • Mažėjantis įstatymų leidžiamosios valdžios suinteresuotumas imigracijos politikos įgyvendinimo srityje; • Lietuvos ekonominio potencialo mažėjimas; • Nepakankamas finansavimas.

Nors imigracijos politikos įgyvendinimo veiksmingumo ir efektyvumo didinimui jau yra imtasi svarbių iniciatyvų ir reformų, tačiau vis dar išlieka atitinkami trūkumai (žr. 17 lentelė). Įstatyme dėl užsieniečių teisinės padėties (2004) nėra nustatytas laikas, kada tiksliai užsienietis pradeda dirbti, ir įvestas saugiklis, kada jis gali būti komandiruojamas į kitą šalį. Taip pat šis įstatymas neužtikrina tinkamos užsieniečių, turinčių nacionalines D vizas, apgyvendinimo kontrolės ir privalomojo socialinio draudimo galimybes. Taip pat išsiaiškinta, kad keičiant nacionalinę vizą į leidimą laikinai gyventi ne visada darbdavių yra įgyvendinama sąlyga mokėti privalomas įmokas į sveikatos draudimą ir nėra ši procesą kontroliuojančios institucijos. Tyrimo metu nustatyta, kad imigracijos politikos įgyvendinimo silpnybėmis vis dar išlieka didelės dokumentacijos apimtys teikiant prašymus, ilga dokumentų išdavimo procedūra ir didelės eilės Lietuvos konsulinėse įstaigose užsienio valstybėse išduodant vizas. Strateginio planavimo srityje tyrimas atskleidė strateginio mąstymo plėtros imigracijos politikos įgyvendinimo procese trūkumą. Išaiškėjo, kad nėra vieningo imigracijos politikos požiūrio iš imigracijos tikslus ir kryptis nustatančių institucijų, nėra nustatytų konkrečių imigracijos politikos rezultatų, finansavimo, vertinimo rodiklių, o atitinkami šiai politikos sričiai priskiriami tikslai yra paskirstyti skirtinguose

strateginiuose dokumentuose. Institucinėje struktūroje išaiškėjo imigrantus konsultuojančios institucijos trūkumas, kuri galėtų teikti informaciją imigrantams ir darbdaviams įvairiais imigracijos klausimais. Imigracijos politikos įgyvendinimas Lietuvoje pasižymi plačiu pobūdžiu (joje dalyvauja įvairios politikos sritis atstovaujančių institucijų gausa), o tarpinstitucinis bendradarbiavimas šioje srityje yra nepakankamai išvystytas. Taip pat tyrimo rezultatai atskleidė, kad tenkantis darbo krūvis neatitinka finansavimo, nėra nustatytos lėšos užsieniečių grąžinimo procedūroms ir prarandamos didelės finansinės įplaukos į biudžetą už suteikiamas administracines paslaugas atleidžiant Ukrainos ir Baltarusijos piliečius nuo nacionalinės D vizos išdavimo rinkliavos. Tyrimo metu išsiaiškinta, kad imigracijos politikos įgyvendinimui trūksta šios srities specialistų ir susiduriama su žmogiškųjų išteklių stoka. Šios politikos įgyvendinimo institucinėje struktūroje nustatytas tam tikrų institucinių funkcijų dubliavimas kontrolės srityje (apskričių vyriausiųjų policijos komisariatų migracijos skyriai ir Valstybės sienos apsaugos tarnyba) ir atliekant leidimų keitimą (Migracijos departamentas ir apskričių vyriausiųjų policijos komisariatų migracijos skyriai). Visos SSGG analizės matricoje įvardintos silpnybės neatsiejamai trikdo imigracijos politikos įgyvendinimo veiksmingumą ir efektyvumą.

SSGG analizėje taip pat yra identifikuotos pagrindinės grėsmės, galinčios trikdyti imigracijos politikos įgyvendinimo veiksmingumo ir efektyvumo didinimą (žr. 17 lentelė). Lietuvai vis dar išlieka grėsmė tapti tranzitine valstybe dėl imigrantams mokamų mažų atlyginimų, taip pat vyrauja didelė konkurencija dėl imigrantų iš trečiųjų šalių. Be to, visuomet yra išlieka galimybė mažam įstatymų leidžiamosios valdžios suinteresuotumui imigracijos politikos klausimais, Lietuvos ekonominio potencialo mažėjimui (kurio rezultate sumažėtų darbo užmokestis imigrantams) ir nepakankamam finansavimui. Todėl visi šie įvardinti faktoriai, be jau paminėtų silpnubių, gali daryti įtaką imigracijos politiko įgyvendinimui.

Vadovaujantis tyrimo rezultatais, Lietuva turi daug galimybių imigracijos politikos įgyvendinimo tobulinimui (žr. 17 lentelė). Pagrindinės galimybės teisinės bazės tobulinimo srityje yra susijusios su Įstatymo dėl užsieniečių teisinės padėties (2004) konkretizavimu / tobulinimu ir vieningos strategijos imigracijos politikos įgyvendinimui sukūrimu. Taip pat pabrėžiamas didesnis technologinių naujovių naudojimas supaprastinant imigracijos politikos įgyvendinimo procedūras. Bendradarbiavimo srityje yra numatomos galimybės didesniai darbdavių ir vietos savivaldos institucijų įtraukimui į imigracijos politikos įgyvendinimo procesus. Neatsiejamai būtina užtikrinti didesnę ne tik Lietuvos imigracijos politikos įgyvendinimą atliekančių institucijų tarpusavio, bet ir centrinių / teritorinių institucijų bendradarbiavimą su trečiosiomis šalimis imigracijos politikos įgyvendinimo (dokumentų atitikties srityje) ir Lietuvos įvaizdžio formavimo užsienio valstybėse klausimais. Papildomomis finansinėmis įplaukomis valstybės biudžetą galima papildyti nustačius simbolines rinkliavas visiems imigrantams, kurios vėliau gali būti panaudojamos imigracijos politikos įgyvendinimo tobulinimui Lietuvoje. Siekiant padidinti informuotumą imigracijos klausimais Lietuvoje, būtina didinti informacijos skaidą sukuriant

naują institucinį padalinį, kuriam ši funkcija ir būtų priskiriama. Be to, Lietuva visuomet gali pasinaudoti ES paramos galimybėmis įgyvendinant atskirus imigracijos politikos įgyvendinimo projektus. Manytina, kad visos įvardintos galimybės gali prisidėti prie imigracijos politikos įgyvendinimo tobulinimo šalyje.

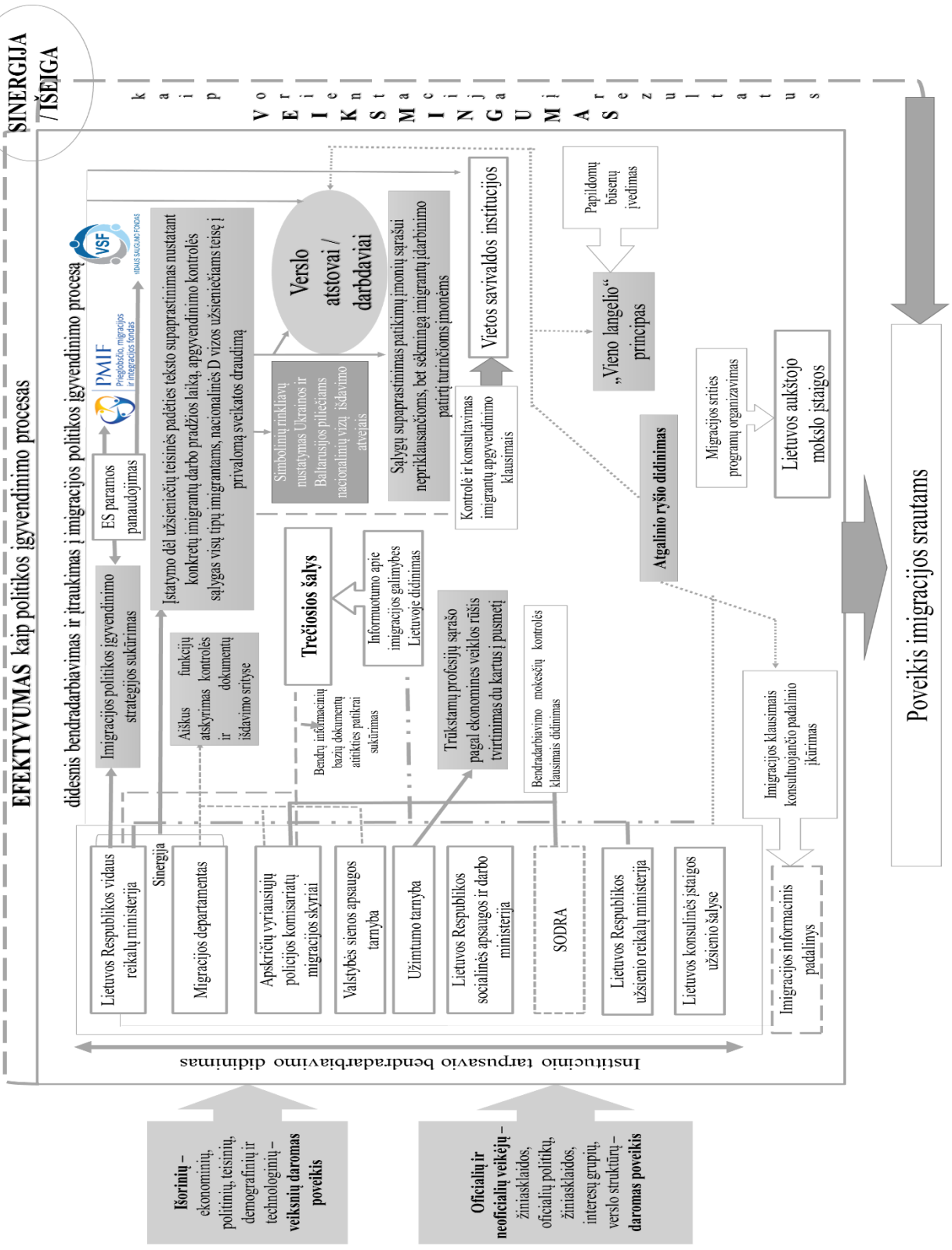
3.5. Imigracijos politikos įgyvendinimo Lietuvoje modelis

SSGG analizės pagrindu nustatyti pranašumai / trūkumai išgrynino Lietuvos imigracijos politikos įgyvendinimo tobulintinas sritis. Vadovaujantis tyrimo rezultatais ir SSGG analizės matrica (žr. 17 lentelė) sukurtas imigracijos politikos įgyvendinimo Lietuvoje modelis (žr. 20 pav.). Šios analizės metu išryškėjo galimybės, kurių perspektyvoje gali būti pašalinamos silpnybės ir grėsmės, galinčios trikdyti imigracijos politikos įgyvendinimo procesą. Pateiktas modelis rodo, kad viena iš galimybių tobulinti imigracijos politikos įgyvendinimo veiksmingumą ir efektyvumą yra Įstatymo dėl užsieniečių teisinės padėties (2004) konkretizavimas ir tobulinimas. Modelyje siūloma supaprastinti šio įstatymo tekstą ir nustatyti konkretų imigrantų darbo pradžios ir komandiravimo laiką, apgyvendinimo kontrolės sąlygas ir garantuoti nacionalinės D vizos imigrantų teisę į privalomą sveikatos draudimą. Manytina, kad tokių sąlygų nustatymas imigrantams užtikrintų vienodas sąlygas į apgyvendinimą, sveikatos priežiūros paslaugas, o darbdaviams suteiktų daugiau aiškumo užsieniečių įdarbinimo srityje.

Taip pat modelis išryškina dažnesnę trūkstamo profesijų sąrašo pagal ekonominės veiklos rūšis tvirtinimo svarbą. Atsižvelgiant į tai, kad šis sąrašas yra tvirtinamas 2 kartus per metus, o reikalingos profesijos atsiranda dažniau, Užimtumo tarnybai siūloma trūkstamų profesijų sąrašą pagal ekonominės veiklos rūšis tvirtinti vieną kartą į ketvirtį. Šios rekomendacijos įgyvendinimas paspartintų imigrantų įdarbinimo procesą ir sudarytų sąlygas greičiau užpildyti trūkstamų profesijų trūkumą Lietuvoje.

Tyrimo rezultatų analizė parodė, kad Lietuvos imigracijos politikos įgyvendinime trūksta vieningos strategijos ir nuomonės, todėl, atsižvelgiant į tarptautinių organizacijų rekomendacijas ir teoretikų atliktus tyrimus, siūloma VRM iniciuoti ir kurti strategiją, skirtą imigracijos politikos įgyvendinimui. Joje nustatyti konkrečius imigracijos politikos tikslus, uždavinius, priemones, finansinius resursus, institucijas, atsakingas už atitinkamų uždavinių įgyvendinimą, ir rezultatus. Iškeltiems imigracijos politikos įgyvendinimo tikslams pasiekti gali būti panaudojamas ES teikiamos paramos finansavimas – 2014 – 2020 m. Prieglobsčio, migracijos ir integracijos fondo ir Vidaus saugumo fondo finansavimu. Vieningos strategijos sukūrimas ir įgyvendinimas suteiktų imigracijos politikos įgyvendinimui aiškumo ir sudarytų galimybes įvertinti šios politikos įgyvendinimo rezultatus.

IMIGRACIJOS POLITIKOS ĮGYVENDINIMO LIETUVOJE MODELIS



20 pav. Imigracijos politikos įgyvendinimo Lietuvoje modelis
Šaltinis: sudaryta darbo autorės, 2018.

Imigracijos politikos įgyvendinimo Lietuvoje modelis akcentuoja bendradarbiavimo svarbą imigracijos politikos įgyvendinime. Dėmesys atkreipiamas į tarpinstitucinio bendradarbiavimo didinimą tarp imigracijos politiką įgyvendinančių institucijų. Be to, išryškintas SODROS vaidmuo ir komunikacijos mokesčių klausimais skatinimas tarp apskričių vyriausiųjų policijos komisariatų

migracijos skyrių. Be abejonės, būtina skatinti bendradarbiavimą tarp centrinių ir teritorinių institucijų su trečiosiomis šalimis. Ypač tokio tipo bendradarbiavimas yra reikalingas apskričių vyriausiųjų policijos komisariatų migracijos skyriams dokumentų patikros atvejais. Siekiant palengvinti dokumentų nagrinėjimo procesą būtina ne tik palaikyti dvišalį dialogą su trečiosiomis šalimis, bet ir pasitelkti naujas informacinių technologijų galimybes sukuriant dvišales / tarptautines informacines sistemas, kuriose būtų pateikiama esminė informacija diplomų, sertifikatų ir kitų vertinamų dokumentų atvejais.

Taip pat imigracijos politikos įgyvendinimo Lietuvoje modelis nurodo didinti daugumos darbdavių / verslo atstovų įtraukimą į šios politikos įgyvendinimo procesus – atliekant apklausas, skatinant diskusijas, įtraukiant į strateginio planavimo procesą, dalinantis informacija ir t. t. Šiuo metu dialogas palaikomas tik į patikimų įmonių sąrašą įtrauktomis įmonėmis. Atsižvelgiant į tai, kad ne visos įmonės turi galimybę dalyvauti tokioje veikloje dėl pernelyg didelio biurokratinio proceso, VRM rekomenduotina atsižvelgti į didesnės verslo atstovų dalies nuomonę ir svarstyti ilgametę sėkmingą patirtį imigrantų įdarbinimo srityje turinčių įmonių įdarbinimo sąlygų supaprastinimo galimybę. Galiausiai modelyje pažymimas ir vietos savivaldos institucijų vaidmens imigracijos politikos įgyvendinime išryškėjimas ir bendradarbiavimas su kompetentingomis šios srities institucijomis. Lig šiolei šios institucijos atliko tik informacijos tiekėjo vaidmenį reikiama atvejais. Vadovaujantis įmonių ir institucijų patirtimi, kad dažniausiai apgyvendinimo klausimais teiraujamosi būtent savivaldybėse (nors jos neturi kompetencijos šioje srityje), todėl šios srities kontrolė ir konsultavimas imigracijos srityje gali būti priskiriamas būtent šių institucijų kompetencijai.

Tyrimo rezultatai parodė, kad imigracijos politikos įgyvendinimo institucinėje struktūroje yra dubliuojamos tam tikros funkcijos. Atsižvelgiant į tai, kad Migracijos departamentas kartu su apskričių vyriausiųjų policijos komisariatų migracijos skyriais kartu vykdo leidimų keitimo funkcijas, o kontrolės funkcijas įgyvendina jau įvardintos institucijos kartu su Valstybės sienos apsaugos tarnyba, modelyje siūloma šias funkcijas konkretizuoti ir minimizuoti dubliavimosi atvejus.

Suformuotas imigracijos politikos įgyvendinimo modelis rodo ir tai, kad yra tam tikros galimybės tobulinti informacijos apie imigracijos politikos įgyvendinimą sklaidą Lietuvoje ir už jos ribų. Akcentuojama, kad siekiant aiškios komunikacijos tarp darbdavių ir imigracijos politiką įgyvendinančių institucijų reikalinga VRM apsvarstyti ir įkurti papildomą imigracijos klausimais konsultuojantį padalinį. Tai ne tik palengvintų valstybės tarnautojų darbo sąlygas (kuriose nenumatytas konsultavimas, bet jis daugeliu atvejų yra būtinas), bet ir suteiktų daugiau aiškumo darbdaviams įvairiais klausimais. Taip pat siūloma suteikti atgalinį ryšį elektroninėje prašymų pildymo erdvėje (diegiant „vieno langelio“ principą) įvedant papildomas antraštes su būsenos nurodymu, pavyzdžiui, „Atmesta“ arba „Priimta“. Tai padėtų darbdaviams greičiau orientuotis dokumentų išdavimo procese. Be abejonės, informacijos skaida neapsiriboja vien tik Lietuvos teritorijoje. Tam, kad imigrantai atkreiptų dėmesį į Lietuvos siūlomas galimybes, reikia jas skleisti trečiosiose šalyse. Šį siūlymą galėtų įgyvendinti URM, Lietuvos konsulinės

tarnybos, esančios trečiosiose valstybėse, ir VRM skleidamos informaciją renginių metu, internetiniuose portaluose, bukletuose ir t. t. Manoma, kad šios priemonės sumažintų informuotumo stokos arba žinių iškraipymo atvejus ir padidintų imigracijos politikos įgyvendinimo veiksmingumą ir efektyvumą.

Finansinių išteklių srityje modelyje yra išryškinamos priemonės finansinių išteklių srityje. Atsižvelgiant į tai, kad dokumentų išdavimui reikalingos didelės žmogiškųjų išteklių, laiko ir finansinių resursų sąnaudos, rekomenduojama nustatyti bent simbolinį mokestį už vizų išdavimą ir taip padidinti įnašus į valstybės biudžetą. Atitinkamai jie gali būti panaudojami tam tikroms imigracijos politikos įgyvendinimo tobulinimo iniciatyvoms vykdyti.

Pabaigoje išryškėjo imigracijos specialistų trūkumas. Kadangi atranka į valstybės tarnybą sąlygoja ilgesnį valstybės tarnautojų įdarbinimo procesą, o imigracijos srityje reikalinga išmanyti daug šių sritį reglamentuojančių teisinių dokumentų, todėl imigracijos politikos įgyvendinimo Lietuvoje modelyje dėmesys atkreipiamas į Lietuvos aukštąsias mokyklas. Šioms įstaigoms siūloma organizuoti migracijos programas ir taip užpildyti reikiamą imigracijos specialistų trūkumą Lietuvoje.

Apibendrinant tyrimo rezultatus galima daryti išvadą, kad Lietuvos imigracijos politikos įgyvendinimas pasižymi privalumais ir trūkumais, o jos tobulinimui yra identifikuotos veiksmingumą ir efektyvumą didinančios galimybės. Pagrindinės šios politikos įgyvendinimo silpnybės yra susijusios su teisinių dokumentų nesuprantamumu ir tam tikrų sričių reguliavimo trūkumu. Taip pat jis pasižymi tarpinstitucinio, tarptautinio, suinteresuotų šalių bendradarbiavimo trūkumu. Tyrimo rezultatai atskleidė ir tai, kad yra per mažas informuotumas imigracijos klausimais Lietuvoje ir užsienio valstybėse, trūksta vieno už komunikaciją atsakingo padalinio. Nors dokumentų išdavimo procedūros ir buvo supaprastintos, vizų ir leidimų išdavimo laikas vis dar išlieka ilgas ir biurokratizuotas. Nustatyta, kad Lietuvoje trūksta vieningos imigracijos politikos strategijos. Tyrimo metu atskleisti instituciniai atsakomybės padalijimo trūkumai, finansavimo stoka, mažas imigrantų darbo užmokestis ir kt. Reaguojant į šias problemas suformuotas imigracijos politikos įgyvendinimo Lietuvoje modelis nustato rekomendacinio pobūdžio patarimus šių problemų sprendimui – Įstatymo dėl užsieniečių teisinės padėties (2004) konkretizavimą bei tobulinimą, vieningos strategijos imigracijos politikos įgyvendinimui sukūrimą, didesnę technologinių naujovių naudojimą supaprastinant imigracijos politikos įgyvendinimo procedūras, darbdavių įtraukimą į imigracijos politikos įgyvendinimo procesus didinimą, institucijų tarpusavio bendradarbiavimo didinimą, centrinių ir teritorinių institucijų santykių palaikymą su trečiosiomis šalimis, „vieno langelio“ principo elektroninėje erdvėje tobulinimą, simbolių rinkliavų Ukrainos ir Baltarusijos piliečiams už D vizos išdavimą rinkimą, vietos savivaldos institucijų vaidmens didinimą, informacijos skaidos imigracijos politikos įgyvendinimo klausimais ir atgalinio ryšio gerinimą sukūriant imigracijos informacinį padalinį.

IŠVADOS

1. Imigracijos politikos įgyvendinimo teorinių aspektų analizė atskleidė, kad įgyvendinimo fazė politikos procese užima ypatingą vietą. Politikos įgyvendinimas grindžiamas įvairių valdymo priemonių bei mechanizmų taikymu, problemos rūšies ir sudėtingumo nustatymu, pokyčio dydžio ir grupių, kurioms taikoma politika, numatymu, padalinių / įstaigų darbo organizavimu bei administracinių taisyklių ir struktūrų nustatymu.

2. Teoretikai išskiria tris pagrindinius viešosios politikos įgyvendinimo modelius – „iš viršaus į apačią“, „iš apačios į viršų“ ir sintezės. Greta jų teoretikai išskiria ir rezultatus orientuotus skirtingus politikos įgyvendinimo modelius – racionalų, organizacinį, politinį, biurokratinį ir vadovavimo. Išsiaiškinta, kad politikos įgyvendinimą veikia politika, jos formavimas ir sklaida, socialinis, politinis ir ekonominis kontekstas, lyderystė, suinteresuotų šalių įtraukimas į politikos įgyvendinimą, įgyvendinimo planavimas ir resursų mobilizavimas, operacijos ir paslaugos, procesų ir rezultatų grįžtamasis ryšys.

3. Imigracijos politikos įgyvendinimo tendencijos atskleidė, kad imigracijos politikos įgyvendinimas šiuo atveju turi padėti, įgalinti imigrantus ir kartu patenkinti atvykėlių lūkesčius siekiant geresnių gyvenimo sąlygų. Išskiriami du pagrindiniai imigracijos politikos įgyvendinimo modeliai – horizontalus ir vertikalus, skirtingai nustatantys atsakomybės pasidalijimą ir koordinavimą tarp įvairių valdymo lygmenų. Teorinės analizės metu išryškėjo, kad veiksmingumas numato orientaciją į rezultatus, o efektyvumas reiškia procesą, kurio metu mažiausiai resursais siekiama geriausio rezultato. Šios politikos įgyvendinimo srities veiksmingumas ir efektyvumas priklauso nuo teisės aktų, bendradarbiavimo, suinteresuotų šalių įtraukimo į imigracijos politikos įgyvendinimo procesą, atsakomybės paskirstymo ir koordinavimo, operacijų ir paslaugų, informacijos valdymo ir tinklų naudojimo.

4. Europos Sąjungos lygmenyje siekiama įgyvendinti naujos teisėtos migracijos politiką didinant imigrantų socialinę ir ekonominę integraciją, diegiant politinį demokratinį dalyvavimą skatinančias priemones. SESV (2012) sudaro teisinį pagrindą ES imigracijos procesams, o antriniai teisės aktai, kurių autorės yra ES institucijos, konkretizuoja ir reguliuoja skirtingas imigracijos sritis. Prisidedant apie bendros ES imigracijos politikos įgyvendinimo Lietuvoje dėmesys sutelkiamas imigrantams iš trečiųjų kaimyninių šalių. Šiam tikslui pasiekti tobulinamas imigracijos modelis. Esminis teisinis pagrindas imigracijai Lietuvoje yra įtvirtintas Įstatyme dėl užsieniečių teisinės padėties (2004), į kurį yra perkeliama ES direktyvų nuostatos.

5. Imigracijos politikos įgyvendinimo institucinė sistema apima virš valstybines ir nacionalines institucijas. Europos Parlamentas kartu su ES Taryba priima teisinius dokumentus, o administracinę jų įgyvendinimo funkciją atlieka Europos Komisija. Imigracijos politikos įgyvendinamas Lietuvoje vykdomas centralizuotai. Imigracijos politiką formuoja Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija, didžiausias įgyvendinimo funkcijas turi Migracijos departamentas. Kartu prie šios politikos įgyvendinimo

kontrolės funkcijų prisideda apskričių vyriausiųjų policijos komisariatų migracijos skyriai ir Valstybės sienų apsaugos tarnyba. Išsiaiškinta, kad Migracijos departamentas leidimų tam tikrais leidimų išdavimo klausimais dalinasi atsakomybe su apskričių vyriausiųjų policijos komisariatų migracijos padaliniais. Nustatyta, kad Lietuvoje imigracijos politikos įgyvendinimo sistema turi vertikalios modelio požymių, tačiau šis modelis nėra pilnai užpildytas dėl vietos valdžios iniciatyvų bei nevyriausybinų organizacijų įtraukimo į įgyvendinimo procesą trūkumo.

6. Tyrimo rezultatai pagrindė teoretikų nuomonę ir parodė, kad imigracijos politiką veikia įvairios išorinės aplinkos, ypač politinė, teisinė, ekonominė ir demografinė. Tai pat šios politikos įgyvendinimą įvairiais aspektais veikia neoficialūs – suinteresuotų šalių, žiniasklaidos, darbdavių ir kt. – dalyviai. Pagrindinės šios politikos įgyvendinimo stiprybės yra susiję su imigracijos srities teisinės bazės ir institucinės struktūros suformavimu, dokumentų išdavimo procedūrų supaprastinimu, trūkstamų profesijų ir patikimų įmonių sąrašų sudarymu, „vieno langelio“ principo diegimu ir Europos migracijos tinklo galimybių išnaudojimu.

7. Imigracijos politikos įgyvendinimo srityje vis dar išlieka problemos, susijusios su teisiniu dokumentų nesuprantamumu ir tam tikrų sričių reguliavimo trūkumu, vieningos strategijos neparengimu, tarptautinio ir nacionalinio institucinio dialogo stoka, darbdavių ir vietos savivaldos institucijų įtraukimo į šį politikos įgyvendinimo procesą trūkumu, per mažu informuotumu imigracijos politikos įgyvendinimo klausimais Lietuvoje ir užsienio valstybėse. Tyrimo metu nustatyti ir instituciniai atsakomybės padalijimo trūkumai, finansavimo stoka.

8. Tyrimo metu nustatytos galimybės identifikuotų problemų pašalinimui – sukurtas imigracijos politikos įgyvendinimo Lietuvoje modelis. Jis numato rekomendacijas Įstatymo dėl užsieniečių teisinės padėties (2004) tobulinimui, imigrantų socialinės ir ekonominės integracijos geresnių sąlygų užtikrinimą, vieningos strategijos imigracijos politikos įgyvendinimui sukūrimui, didesnio technologinių naujovių supaprastinant imigracijos politikos įgyvendinimo procedūras naudojimui, institucinio ir tarptautinio bendradarbiavimo didinimui, informuotumo apie imigracijos politikos įgyvendinimo klausimus plėtrai Lietuvoje ir trečiosiose valstybėse, simbolinių rinkliavų rinkimui ir vietos savivaldos institucijų vaidmens didinimui.

REKOMENDACIJOS

Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijai rekomenduojama:

1. Iniciuoti ir kurti vieningą strategiją, skirtą imigracijos politikos įgyvendinimui. Joje nustatyti konkrečius imigracijos politikos tikslus, uždavinius, priemones, finansinius resursus, institucijas, atsakingas už atitinkamų uždavinių įgyvendinimą, ir rezultatus.
2. Iškeltiems imigracijos politikos įgyvendinimo tikslams pasiekti naudotis ES teikiama parama – 2014 – 2020 m. Prieglobsčio, migracijos ir integracijos fondo ir Vidaus saugumo fondo finansavimu.
3. Skatinti didesnę tarpinstitucinį bendradarbiavimą imigracijos politikos įgyvendinimo klausimais tarp Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos, Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerijos, Migracijos departamento, apskričių vyriausiųjų policijos komisariatų migracijos skyrių ir Užimtumo tarnybos.
4. Iniciuoti ir kartu su trečiosiomis šalimis kurti informacines sistemas imigrantų iš trečiųjų šalių dokumentų atitikties reikalavimams supaprastinimui.
5. Didinti darbdavių / verslo atstovų įtraukimą į imigracijos politikos įgyvendinimo procesus atliekant apklausas, skatinant diskusijas, įtraukiant juos į strateginio planavimo procesą ir dalinantis informacija.
6. Atsižvelgiant į tai, kad ne visos įmonės turi galimybę dalyvauti tokioje veikloje dėl pernelyg didelio biurokratinio proceso, Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijai rekomenduojama atsižvelgti į didesnės verslo atstovų dalies nuomonę ir svarstyti ilgametę sėkmingą patirtį imigrantų įdarbinimo srityje turinčių įmonių įdarbinimo sąlygų supaprastinimo galimybę.
7. Siekiant užtikrinti valstybės atsakomybę imigrantų apgyvendinimo srityje, siūloma bendradarbiaujant su vietos savivaldos institucijomis, apsvaistyti ir priskirti imigrantų apgyvendinimo kontrolę ir konsultavimą imigracijos politikos įgyvendinimo srityje vietos savivaldos institucijų kompetencijai.
8. Atsižvelgiant į tai, kad Migracijos departamentas kartu su apskričių vyriausiųjų policijos komisariatų migracijos skyriais kartu vykdo leidimų keitimo funkcijas, o kontrolės funkcijas įgyvendina jau įvardintos institucijos kartu su Valstybės sienos apsaugos tarnyba, modelyje siūloma šias funkcijas konkretizuoti ir minimizuoti dubliavimosi atvejus.
9. Siekiant aiškios komunikacijos tarp darbdavių ir imigracijos politiką įgyvendinančių institucijų reikalinga apsvaistyti ir įkurti papildomą imigracijos klausimais konsultuojantį padalinį.
10. Atsižvelgiant į tai, kad dokumentų išdavimui reikalingos didelės žmogiškųjų išteklių, laiko ir finansinių resursų sąnaudos, rekomenduojama nustatyti simbolinį mokestį už nacionalinį D vizų išdavimą ir taip padidinti įnašus į valstybės biudžetą imigrantams iš Ukrainos ir Baltarusijos.

Migracijos departamentui prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos rekomenduojama:

1. Siūlyti Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijai Įstatymo dėl užsieniečių teisinės padėties (2004) pakeitimus supaprastinanti šio įstatymo tekstą ir nustatyti konkretų imigrantų darbo pradžios ir komandiravimo laiką, apgyvendinimo kontrolės sąlygas ir garantuoti nacionalinės D vizos imigrantų teisę į privalomą sveikatos draudimą.
2. Suteikti atgalinį ryšį elektroninėje prašymų pildymo erdvėje (diegiant „Vieno langelio“ principą) inicijuojant pokyčius EPTEKIS elektroninėje sistemoje ir įvedant papildomas antraštes su būsenos nurodymu, pavyzdžiui, „Atmesta“ arba „Priimta“.

Apskričių vyriausiųjų policijos komisariatų migracijos skyriams rekomenduojama:

1. Siekti didesnio bendradarbiavimo su SODRA privalomojo sveikatos draudimo įmokų vizų keitimo į leidimus laikinai gyventi atvejais.
2. Inicijuoti „iš apačios į viršų“ iniciatyvą ir bendradarbiauti su Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija dėl informacinės sistemos su trečiosiomis šalimis dokumentų atitikties supaprastinimo klausimo.

Užimtumo tarnybai prie Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerijos rekomenduojama:

1. Trūkstančių profesijų sąrašą pagal ekonominės veiklos rūšis tvirtinti ne du kartus į metus, bet vieną kartą į ketvirtį.

Lietuvos Respublikos aukštosioms mokykloms rekomenduojama:

1. Suformuoti naujas migracijos studijų programas, kurios galėtų dalinai sumažinti migracijos specialistų trūkumą Lietuvoje.

LITERATŪRA

1. Anderson, J. E. (2010). *Public policymaking: An introduction*. 7th ed. United States: Wadsworth, Cengage Learning.
2. Anderson, J. E. (2014). *Public policymaking: An introduction*. 8th ed. Stamford: Cengage Learning.
3. Bansak, C., Simpson, N. B., Zavodny, M. (2015). *The Economics of Immigration*. 1st ed. London: Routledge.
4. Bartaševičius, R., Targamadžė, V. (2012). Švietimo politika Lietuvos bendrojo ugdymo mokyklose. *Acta Paedagogica Vilnensia*, 28, 107 – 120.
5. Berelson, B. (1954). Content Analysis. In Lindzey, G. (Eds.). *Handbook of Social Psychology* (pp. 488 – 522). Reading, MA: Addison-Wesley.
6. Birkland, T. A. (2011). *An introduction to the policy process: Theories, concepts, and models of public policy making*. 3rd. ed. New York: M.E. Sharpe.
7. Brynard, P. A. (2009). Mapping the factors that influence policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 44, 557 – 577.
8. Beržinskienė, D., Karienė, S., and Virbickaitė, R. (2009). Analysis of Migration as the Element of Demographic changes in The Europe an Union Context. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*, 2(15), 13 – 20.
9. Bukauskas, A., Žuromskytė, B. (2007). Lietuvos viešojo administravimo sistema ir valstybės tarnyba. Kn. K. Masiulis ir A. Krupavičius (red.), *Valstybės tarnyba Lietuvoje: praeitis ir dabartis* (pp. 11 – 29). Vilnius: Valstybės tarnybos departamentas.
10. Cobb, R., Elder, C. (1983) *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda Building*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
11. Cochran C. E., Mayer, L. C., Carr, T. R., Cayer, N. J. (1999). *American public policy: An introduction*. 6th ed. New York: St. Martin's Press.
12. Cochran Ch. L., E. F. Malone (1995). *Public Policy: Perspectives and Choices*. New York: McGraw Hill.
13. Czaika, M., de Haas, H. (2013). On the Effectiveness of Immigration Policies. *Population and Development review*, 3(39), 487 – 508.
14. Čepeliauskaitė, G. (2018). Efektyvios imigrantų integracijos politikos analizė Lietuvoje: patirtis ir problemos. *Viešoji politika ir administravimas*, 3(17), 421 – 438.
15. Furman, E., Šerikova, A. (2007). Viešosios politikos darbotvarkė: samprata, elementai ir formavimo modeliai. *Viešoji politika ir administravimas*, 21, 102 – 111.
16. DeGroff, A., Cargo, M. (2009). Policy implementation: Implications for evaluation. *Knowledge utilization, diffusion, implementation, transfer, and translation: Implications for evaluation*, 124, 47 – 60.
17. Dye, T. R. (2014). *Understanding Public Policy: Pearson New International Edition*. 14th ed. Boston, Mass: Pearson.
18. Dye, T. R. (1992). *Understanding Public Policy*. 7th ed. NJ: Prentice-Hall.
19. Dye, T. R. (1972). *Understanding Public Policy*. New Jersey: Prentice Hall.
20. Gaižauskienė, I., Mikėnienė, S. (2014). *Socialinių tyrimų metodai: apklausa*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas.
21. Giacchino, S., Kakabadse, A. (2003). Successful policy implementation: The route to building selfconfident government. *International Review of Administrative Sciences*, 2(69), 139 – 160.

22. Hall, R. H. (1991). *Organizations: Structures, Processes and Outcomes*. 5th ed. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
23. Hill, M. (2013). *The Public Policy process*. 6th ed. New York: Routledge.
24. Hammar, T. (1985). Six nations: Sweden. In T. Hammar (Eds.). *European Immigration Policy: A Comparative Study* (pp. 1 – 50). Cambridge: Cambridge University Press.
25. Jasiulevičienė, R. (2006). *Politikos mokslai: Mokomoji knyga*. Kaunas: Vytauto Didžiojo universiteto leidykla.
26. Jones, B. D., Baumgartner, F. R. (2005). *The politics of attention: How government prioritizes problems*. Chicago: University of Chicago Press.
27. Kardelis, K. (2017). *Mokslinių tyrimų metodologija ir metodai*. Vilnius: Mokslo ir enciklopedijų leidybos centras.
28. Kėdaitis, V. (2009). *Matavimai ir duomenų rinkimo metodai*. Vilnius: Vilniaus universitetas.
29. Khan, A. R., Khandaker, S. (2016). A Critical Insight into Policy Implementation and Implementation Performance. *Viešoji politika ir administravimas*, 4(15), 538 – 548.
30. Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: Harper Collins College Publishers.
31. Kitson, M., Martin, R., Tyler, P. (2004). The Regional Competitiveness: An Elusive yet Key Concept? *Regional Studies*, 9(38), 991 – 999.
32. Leveckytė, E., Junevičius, A. (2014). Lietuvos migracijos politika trečiųjų šalių piliečių atžvilgiu: patirtis ir tendencijos. *Viešoji politika ir administravimas*, 1(13), 149 – 162.
33. Longhurst, R. (2016). Semi-Structured Interviews and Focus Groups. In N. Clifford, M. Cope, T. Gillespie, S. French (Eds.). *Key Methods in Geography*. 3rd ed. (pp. 143 – 157). London: SAGE Publications.
34. Marume, S. B. M. (2016). Public Policy and Factors Influencing Public Policy. *International Journal of Engineering Science Invention*, 5(6), 6 – 14.
35. Mandl, U., Dierx, A., Ilzkovitz, F. (2008). The effectiveness and efficiency of public spending, European Commission. *Directorate General for Economic and Financial Affairs*, 3 – 4.
36. Matland, R. E. (1995). Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2(5), 145 – 174.
37. McKinney, J. B., Lawrence C. H. (1998). *Public Administration: Balancing Power and Accountability*. 2nd ed. Westport, Connecticut, London: Praeger.
38. Meyers, E. (2000) Theories of International Immigration Policies A Comparative analysis. *International Migration Review*, 4(34), 1245 – 1282.
39. Mihaiu, D. M., Opreana, A., Cristescu, M. P. (2010). Efficiency, Effectiveness and Performance of the Public Sector. *Romanian Journal of Economic Forecasting*, 4, 132 – 147.
40. Miller, K. J., McTavish D. (2014). *Making and managing public policy*. New York: Routledge.
41. Morkevičius, V. (2005). Terra incognita: kiekybinė viešosios politikos diskurso turinio analizė. *Viešoji politika ir administravimas*, 11, 74 – 85.
42. Parsons, W. (2001). *Viešoji politika. Politikos analizės teorijos ir praktikos įvadas*. Vilnius: Eugrimas.
43. Peters, B. G. (1999). *American Public Policy: Promise and Performance*. New York: Chatham House/Seven Rivers.

44. Petrovic, M., Collet, E., Scholten, P. (2012). *Mainstreaming Integration (Knowledge Exchange): Scoping Study*. Brussels: MPI Europe.
45. Pulzl, H., Treib, O. (2007). Implementing Public Policy. In F. Fischer, G. J. Miller, M. S. Sidney (Eds.) *Handbook of Public Policy Analysis* (pp. 89-107). London, New York: CRC Press.
46. Puškorius, S. (2002). 3E koncepcijos plėtra. *Viešoji politika ir administravimas*, 3, 31 – 38.
47. Raipa A. (2002). Viešoji politika ir viešasis administravimas: raida, struktūra ir sąveika. *Viešoji politika ir administravimas*, 1, 11 – 19.
48. Raipa, A., Backūnaitė, E. (2004). Decentralizacijos reformų teoriniai ir taikomieji aspektai. *Viešoji politika ir administravimas*, 7, 23 – 32.
49. Raipa, A., Puškorius, S. (2002). Teoriniai viešojo sektoriaus veiklos modernizavimo aspektai. *Viešoji politika ir administravimas*, 2, 9 – 17.
50. Raišienė, A. G. (2003). Valstybės valdymo ir vietos savivaldos sąveikos ypatumai. *Viešoji politika ir administravimas*, 4, 18 – 25.
51. Rudžinskienė, R., Paulauskaitė, L. (2014). Lietuvos gyventojų emigracijos priežastys ir padariniai šalies ekonomika. *Socialinė politika*, 8, 62 – 78.
52. Rupšienė, L. (2007). *Kokybinio tyrimo duomenų rinkimo metodologija*. Klaipėda: Klaipėdos universiteto leidykla.
53. Schmitz, P. G. (2003). *Migration: Immigration and Emigration in internal perspective*. London: Praeger.
54. Šeputienė, J., Brazauskienė, K. (2013). Lietuvos konkurencingumo pokyčių vertinimas Europos Sąjungos šalių kontekste. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*, 1(29), 30 – 37.
55. Tidiklis, R. (2003). *Socialinių mokslų tyrimų metodologija*. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas.
56. Vibha, P., Bijayini, J., Sanjay, K. (2013). Qualitative research. *Perspectives in Clinical Research*, 3(4), 192.
57. Weible, Ch. M. (2014). Introducing the Scope and Focus of Policy Process research and Theory. In P. A. Sabatier, Ch. M. Weible (Eds.). *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press.
58. Weymouth, S., Feinberg, R. (2011). National Competitiveness in Comparative Perspective: Evidence from Latin America. *Latin American Politics & Society*, 3 (53), 141 – 159. <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2011.00128.x>
59. White, D., L. (2004). The Introduction to the Study of Public Administration (1926). In J. M. Shafritz, A. C. Hyde, S. J. Parkes (Eds.) *Classics of Public Administration*. 5th edition. (pp. 56 – 63). USA: Thomson/Wadsworth learning.
60. Žibas, K., Platačiūtė, V. (2009). Lietuvos imigracijos politika ir trečiųjų piliečių integracijos prielaidos. *Etiškumo studijos*, 2, 40 – 53.
61. Žydzūnaitė, V., Sabaliauskas, S. (2017). *Kokybiniai tyrimai principai ir metodai*. Vilnius: Leidykla VAGA.
62. Želvys, R. (2003). Švietimo politika. *Švietimo politika ir monitoringas*. Vilnius: Garnelis.
63. Žukovskis, J., Urmonienė, D., Jodenytė, R. (2013). Savivaldos institucijų įtaka kaimo raidai, taikant institucinės priklausomybės modelį. *Kaimo raidos kryptys žinių visuomenėje*, 1(5), 84 – 94.

ŠALTINIAI

1. 2017 m. gegužės 17 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2017/850, kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (EB) Nr. 539/2001, nustatantis trečiųjų šalių, kurių piliečiai, kirsdami išorės sienas, privalo turėti vizas, ir trečiųjų šalių, kurių piliečiams toks reikalavimas netaikomas, sąrašus (Ukraina). OL 2017 L 133, p. 1.
2. 2003 m. lapkričio 25 d. Tarybos direktyva 2003/109/EB dėl trečiųjų valstybių piliečių, kurie yra ilgalaikiai gyventojai, statuso. OL 2004 L 16, p. 44.
3. 2009 m. gegužės 25 d. Tarybos direktyva 2009/50/EB dėl trečiųjų šalių piliečių atvykimo ir apsigyvenimo sąlygų siekiant dirbti aukštos kvalifikacijos darbą. OL 2009 L 155, p. 17.
4. 2009 m. birželio 18 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2009/52/EB, kuria numatomi sankcijų ir priemonių nelegaliai esančių trečiųjų šalių piliečių darbdaviams būtiniausi standartai. OL2009 L 168, , p. 24.
5. 2010 m. kovo 3 d. Europos Komisijos komunikatas KOM/2010/2020 2020M. EUROPA: Pažangaus, tvaraus ir integracinio augimo strategija. 2010, p. 6.
6. 2011 m. liepos 20 d. Europos Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui SEK(2011) 957 Europos trečiųjų šalių piliečių integracijos darbotvarkė. 2011, p. 4.
7. 2014 m. vasario 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2014/36/ES dėl trečiųjų šalių piliečių atvykimo ir buvimo tikslu dirbti sezoniniais darbuotojais sąlygų. OL 2014 L 94, p. 375.
8. 2015 m. gegužės 13 d. Europos Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui COM(2015) 240 Europos migracijos darbotvarkė. 2015, p. 3.
9. 2015 m. kovo 20 d. Europos Komisijos sprendimas C(2015)1731 Lietuvos nacionalinė programa dėl paramos iš Prieglobsčio, migracijos ir integracijos fondo 2014-2020 m. laikotarpiu. 2015, p. 1.
10. 2018 m. kovo 14 d. Europos Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Europos Vadovų tarybai ir Europos Tarybai COM(2018) 250 Europos migracijos darbotvarkės įgyvendinimo progreso ataskaita. 2018, p. 2.
11. Adamchak, S., Weiss, L. A. (1997). Assessing the policy environment: What influences population policy? POPTECH, USAID, October. [žiūrėta 2018-11-18]. Prieiga internetu: https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/34670491/PNACG520.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1542533144&Signature=nhdd8fSd52IXfbc7VnjIVD1z4%2BY%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DASSESSING_THE_POLICY_ENVIRONMENT_WHAT_IN.pdf
12. Bhuyan, A., Jorgensen, A., Sharma, S. (2010). Taking the Pulse of Policy: The Policy Implementation Assessment Tool. Washington, DC: Futures Group, Health Policy Initiative, Task Order 1.
13. Benoit, F. (2013). Public Policy Models and Their Usefulness in Public Health: The Stages Model. Montréal, Québec: National Collaborating Centre for Healthy Public Policy.
14. Breugel, I., Maan, X., Scholten, P. (2014). Conceptualizing Mainstreaming in Immigrant Integration Governance: a literature review (UPSTREAM PROJECT REPORT). [žiūrėta 2018-10-25]. Prieiga internetu: https://repub.eur.nl/pub/104463/WP2_Final_UPstream_Comparative_Report_1.pdf
15. Cambridge dictionary (2018). Meaning of “public” in the English Dictionary. [žiūrėta 2018-10-10]. Prieiga internetu: <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/public>
16. Demografijos, migracijos ir integracijos politikos 2018 – 2030 metų strategija, patvirtintą Lietuvos Respublikos Seimo 2018 m. rugsėjo 20 d. nutarimu Nr. XIII – 1484 „Dėl demografijos, migracijos ir integracijos politikos 2018 – 2030 metų strategijos patvirtinimo“. TAR, 2018, Nr. 15175.

17. Duomenų apie užsieniečių tikrinimo, siekiant nustatyti, ar užsienietis kelia grėsmę viešajai tvarkai ar visuomenei, ir išvados dėl grėsmės viešajai tvarkai ar visuomenei rengimo tvarkos aprašas, patvirtintas Lietuvos policijos generalinio komisariato 2015 m. rugpjūčio 31 d. įsakymu Nr. 5-V-758 „Dėl duomenų apie užsieniečių tikrinimo, siekiant nustatyti, ar užsienietis kelia grėsmę viešajai tvarkai ar visuomenei, ir išvados dėl grėsmės viešajai tvarkai ar visuomenei rengimo tvarkos aprašo patvirtinimo“. TAR, 2015, Nr. 13324.
18. E – terminai (2018). Dėmpingas. [žiūrėta 2018-12-18]. Prieiga internetu: <http://e-terminai.lt/ekonomika/dempingas>
19. Europos Komisija (2018). Migracija ir prieglobstis. [žiūrėta 2018-11-22]. Prieiga internetu: https://ec.europa.eu/info/topics/migration-and-asylum_lt
20. Europos migracijos tinklas (2018a). Migracijos statistika. [žiūrėta 2018-11-19]. Prieiga internetu: <http://123.emn.lt/>
21. Europos migracijos tinklas (2018b). Apie EMT. [žiūrėta 2018-11-22]. Prieiga internetu: <http://emn.lt/category/apie-emn/>
22. Europos Parlamentas (2018). Imigracijos politika. [žiūrėta 2018-11-19]. Prieiga internetu: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/lt/sheet/152/immigration-policy>
23. Europos Sąjungos Taryba (2018). Europos Sąjungos Taryba. [žiūrėta 2018-11-22]. Prieiga internetu: <https://www.consilium.europa.eu/lt/council-eu/>
24. Europos Vadovų taryba (2018). ES migracijos politika. [žiūrėta 2018-11-22]. Prieiga internetu: <https://www.consilium.europa.eu/lt/policies/migratory-pressures/>
25. Eurostatas (2016). Immigration by country of birth. [žiūrėta 2018-11-19]. Prieiga internetu: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Immigration_by_country_of_birth_2016.png
26. Kriterijų, kuriais vadovaujamosi nustatant, ar yra rimtas pagrindas manyti, kad gali kilti užsieniečio nelegalios migracijos grėsmė, vertinimo tvarkos aprašas, patvirtintas Migracijos departamento prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos direktoriaus 2018 m. kovo 1 d. įsakymu Nr. 3K-54 „Dėl kriterijų, kuriais vadovaujamosi nustatant, ar yra rimtas pagrindas manyti, kad gali kilti užsieniečio nelegalios migracijos grėsmė, vertinimo tvarkos aprašo patvirtinimo“. TAR, Nr. 3344.
27. Lidata (2018a). Apklausų duomenų analizė. [žiūrėta 2018-11-30]. Prieiga internetu: http://www.lidata.eu/index.php?file=files/mokymai/seminaras_20110129/sem0129.html&course_file=sem0129_1_1.html
28. Lidata (2018b). Antrinių kiekybinių duomenų analizė. [žiūrėta 2018-11-30]. Prieiga internetu: http://www.lidata.eu/index.php?file=files/mokymai/kiek2/kiek2.html&course_file=kiek2_1_2.html
29. Lietuvos migracijos politikos gairės, patvirtintos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2014 m. sausio 22 d. nutarimu Nr. 29 „Dėl Lietuvos migracijos politikos gairių patvirtinimo“. TAR, 2014, Nr. 722.
30. Lietuvos Respublikos įstatymas dėl užsieniečių teisinės padėties Nr. IX-2206. *Žin.*, 2004, Nr. 73-2539.
31. Lietuvos Respublikos rinkliavų įstatymas Nr. VIII-1725. *Žin.* 2000, Nr. 52-1484; 2000, Nr. 53-0.
32. Lietuvos Respublikos sveikatos draudimo įstatymas Nr. I-1343. *Žin.* 1996, Nr. 55-1287; 1996, Nr. 99-0; 2002, Nr. IX-1219.
33. Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministrui pavestų valdymo sričių 2018 – 2020 metų strateginis veiklos planas, patvirtintas Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2018 m. kovo 21 d. įsakymu Nr. 1V-217 „Dėl 2018 – 2020 metų strateginių veiklos planų“.
34. Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministrui pavestų valdymo sričių 2017 – 2019 metų strateginis veiklos planas, patvirtintas Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2017 m. balandžio 20 d. įsakymu Nr. 1V-318 „Dėl 2017–2019 metų strateginių veiklos planų“.

35. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2011 m. rugšėjo 14 d. nutarimas Nr. 1077 „Dėl konsulinio mokesčio už prašymų išduoti nacionalines vizas Baltarusijos Respublikos piliečiams nagrinėjimą neėmimo“. *Žin.*, 2011, Nr. 115-5411.
36. Lietuvos Respublikos Vyriausybės ir Ukrainos Ministrų Kabineto susitarimas dėl konsulinio mokesčio tarifų. *Žin.*, 2010, Nr. 67-3351.
37. Mano Vyriausybė (2018). Vyriausybė pritarė pateiktam įstatymų paketui dėl migracijos funkcijų pertvarkos. [2018-11-29]. Prieiga internetu: <https://lrv.lt/lt/naujienos/vyriausybe-pritare-pateiktam-istatymu-paketui-del-migracijos-funkciju-pertvarkos>
38. Merriam – Webster dictionary (2018). Definition of public. [žiūrėta 2018-10-10]. Prieiga internetu: <https://www.merriam-webster.com/dictionary/public>
39. Migracijos departamento nuostatai, patvirtinti Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2000 m. spalio 6 d. įsakymu Nr. 388 „Dėl migracijos departamento prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos nuostatų patvirtinimo“. *Žin.*, 2000, Nr. 86-2639.
40. Migracijos departamentas (2017). Migracijos paslaugų kokybei gerinti – Lietuvos migracijos informacinė sistema. [žiūrėta 2018-11-29]. Prieiga internetu: <https://www.migracija.lt/index.php?921357403>
41. Migracijos departamento oficialioji statistika. Pagrindiniai migracijos rodikliai Lietuvos Respublikoje. [žiūrėta 2018-12-12]. Prieiga internetu: <https://www.migracija.lt/index.php?683399458>
42. OECD. (2016). Making Integration Work. Refugees and Others in Need of Protection. [žiūrėta 2018-10-25]. Prieiga internetu: <https://www.oecd.org/els/mig/Making-Integration-Work-Refugees-and-others-in-need-of-protection-flyer-web.pdf>
43. Oxford dictionary (2018). Definition of public in English. [žiūrėta 2018-10-10]. Prieiga internetu: <https://en.oxforddictionaries.com/definition/public>
44. OECD, World Bank Group, International Labour Organization, International Monetary Fund (2016). Towards a Framework For Fair and Effective Integration of Migrants Into The Labour Market. [2018-10-19]. Prieiga internetu: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_559139.pdf
45. Prieglobsčio, migracijos ir integracijos fondas 2014-2020 m. (2018). [žiūrėta 2018-11-19]. Prieiga internetu: <http://esf.socmin.lt/index.php?-507516257>
46. Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos nuostatai, patvirtinti Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. liepos 17 d. nutarimu Nr. 892 „Dėl Lietuvos Respublikos Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos nuostatų patvirtinimo“. *Žin.*, 1998, Nr. 66-1916.
47. Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo suvestinė redakcija. OC 2012 C 326, p. 47–390.
48. Teisingumo, laisvės ir saugumo generalinis direktoratas (2007). Integracijos vadovas politikos kūrėjams ir vykdytojams. [žiūrėta 2018-10-25]. Prieiga internetu: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/b44891c9-7b7a-4775-9cdd-3ea4f5bcf578/language-it>
49. United Nations: International migration (2018). [žiūrėta 2018-10-02]. Prieiga internetu: <http://www.un.org/en/development/desa/population/theme/international-migration/>
50. Užimtumo tarnybos prie Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerijos nuostatai, patvirtinti Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministro 2006 m. lapkričio 13 d. įsakymu Nr. A1-306 „Dėl Užimtumo tarnybos prie Lietuvos Respublikos Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos nuostatų patvirtinimo“. *Žin.*, 2006, Nr. 125-4774.
51. Užsieniečių sveikatos draudimo tvarkos aprašas, patvirtintas Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. kovo 1 d. nutarimu Nr. 230 „Dėl užsieniečių sveikatos draudimo tvarkos aprašo patvirtinimo“. *Žin.*, 2005, Nr. 31-993.

52. Valstybės pažangos strategija „Lietuvos pažangos strategija „Lietuva 2030“, patvirtinta Lietuvos Respublikos Seimo 2012 m. gegužės 15 d. nutarimu Nr. XI-2015 „Dėl valstybės pažangos strategijos „Lietuvos pažangos strategija „Lietuva 2030“ patvirtinimo“. *Žin.*, 2012, Nr. 61-3050.
53. Vidaus reikalų ministerijos nuostatai, patvirtinti Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. kovo 14 d. nutarimu Nr. 291 „Dėl Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos nuostatų patvirtinimo“. *Žin.*, 2001, Nr. 24-794.
54. Vidaus reikalų ministerijos 2017 m. veiklos ataskaita (2018). [žiūrėta 2018-12-14]. Prieiga internetu: <https://vrm.lrv.lt/planavimo-dokumentai>

PRIEDAI

1 Priedas

Interviu klausimai viešojo sektoriaus ekspertams (sudaryta autorės, 2018)

1. Kaip manote, ar šiuo metu galiojantis Įstatymas dėl užsieniečių teisinės padėties (2004) yra tinkamas ir kokios yra jo tobulinimo galimybės?
2. Jūsų nuomone, Lietuvos migracijos politikos gairėse (2014), Demografijos, migracijos ir integracijos 2018 – 2020 metų strategijoje bei Vidaus reikalų ministro patvirtintame 2018 – 2020 metų strateginiame veiklos plane numatyti pokyčiai yra realūs ir pritaikomi praktikoje? Su kokiais sunkumais susiduriama juos įgyvendinant?
3. Ar Lietuvos strateginiuose dokumentuose nustatyti imigracijos politikos tikslai ir rezultatai yra aiškūs? Kaip vertinate jų įgyvendinimui skirtus finansinius išteklius (jų pakanka, per daug ar per mažai)?
4. Jūsų nuomone, kokią įtaką imigracijos politikos įgyvendinimui daro politiniai, demografiniai, ekonominiai, kultūriniai, teisiniai ir technologiniai veiksniai?
5. Kokie neoficialūs (interesų grupės, žiniasklaida) ir oficialūs veikėjai (įstatymų leidėjai ir teisinė valdžia) gali daryti įtaką imigracijos politikos įgyvendinimo procesui ir rezultatams?
6. Ar įgyvendinant imigracijos politiką palaikote globalų (trečiosiomis šalimis), nacionalinį ar regioninį dialogą, siekiant tobulinti imigracijos politikos įgyvendinimą Lietuvoje? Kaip tai prisideda prie imigracijos politikos įgyvendinimo tobulinimo? Jei ne – kokius trukdžius galite įvardinti?
7. Ar į imigracijos politikos įgyvendinimo procesą įtraukiate suinteresuotas šalis, vietos valdžios institucijas, darbdavius?
8. Manoma, kad imigracijos srautus lemia oficialių pareigūnų ir valstybės tarnautojų diskrecija (sprendimų atitinkamoje srityje priėmimas). Vadovaudamiesi asmenine patirtimi, įvardinkite asmeninius, organizacinius, teisinius ir kt. veiksnius, kurie lemia jūsų sprendimus nagrinėjant ir išduodant vizas, leidimus nuolat arba laikinai gyventi ir kt.
9. Ar manote, kad imigracijos politikos sričiai skiriami finansiniai ištekliai yra naudojami taip, kad būtų pasiektas geriausias rezultatas mažiausiomis sąnaudomis? Kokias finansinių resursų naudojimo problemas galėtumėte išskirti?
10. Kokie yra Europos migracijos tinklo privalumai ir trūkumai?
11. Kokie yra esamos imigracijos politikos institucinės sistemos koordinavimo privalumai ir trūkumai?
12. Kaip vertinate pradėtą diegti vieno langelio principą imigracijos srityje? Ar jis atitinka lūkesčius?
13. Kokie veiksniai lemia imigrantams teikiamų paslaugų kokybę?

Interviu klausimai privataus sektoriaus ekspertams (sudaryta autorės, 2018)

1. Kaip manote, ar šiuo metu galiojantis Įstatymas dėl užsieniečių teisinės padėties (2004) yra tinkamas ir kokios yra jo tobulinimo galimybės?
2. Kaip manote, ar Lietuvoje nustatytas strateginis tikslas pritraukti aukštos kvalifikacijos darbuotojų iš trečiųjų šalių ir sudaryti palankias reguliavimo ir įsidarbinimo sąlygas yra realus ir praktiškai įgyvendinamas?
3. Su kokiais reguliavimo trukdžiais susiduriate, įdarbindami imigrantą iš trečiųjų šalių?
4. Ar esate įtraukti į strateginių dokumentų, skirtų imigracijos politikos įgyvendinimui, rengimo procesą?
5. Su kokiais vykdomosios valdžios institucijomis bendradarbiaujate imigrantų iš trečiųjų šalių įdarbinimo klausimais?
6. Ar teikiate informaciją apie darbo rinkos poreikius ir imigrantų įdarbinimą vykdomosios valdžios institucijoms?
7. Ar teko pasinaudoti vieno langelio principu, įdarbinant imigrantą iš trečiųjų šalių. Kaip vertinate tokią paslaugų teikimo naujovę?
8. Kaip vertinate už imigracijos politiką pagal kompetenciją įgyvendinančių atsakingų vykdomosios valdžios teikiamų paslaugų kokybę?
9. Kokias, neanalizuotas tyrime, problemas išvelgiate imigracijos politikos įgyvendinime Lietuvoje?

Tyrimo informantų demografinės charakteristikos (sudaryta autorės, 2018)

Informanto kodas	Lytis	Išsilavinimas	Pareigos	Institucija/įmonė
I1 – informantas	Moteris	Aukštasis universitetinis	Viršininkė	Kauno apskrities vyriausiojo policijos komisariato Migracijos skyrius
I2 – informantas	Moteris	Aukštasis universitetinis	Vyresnioji specialistė	Kauno apskrities vyriausiojo policijos komisariato Migracijos skyrius
I3 – informantas	Moteris	Aukštasis universitetinis	Vyriausioji specialistė	Užimtumo tarnyba prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos
I4 – informantas	Moteris	Aukštasis universitetinis	Vyriausioji specialistė	Socialinės apsaugos ir darbo ministerija
I5 – informantas	Moteris	Aukštasis universitetinis	Vyriausioji specialistė	Užimtumo tarnyba, Kauno padalinys
I6 – informantas	Moteris	Aukštasis universitetinis	Patarėja	Vidaus reikalų ministerija
I7 – informantas	Vyras	Aukštasis universitetinis	Patarėjas	Vidaus reikalų ministerija
I8 – informantas	Moteris	Aukštasis universitetinis	Generalinio direktoriaus padėjėja	UAB „Aviabaltika“
I9 – informantas	Moteris	Aukštasis neuniversitetinis	Personalo vyresnioji inspektoriė	UAB „Kaefer“
I10 – informantas	Moteris	Aukštasis universitetinis	Personalo vadovė	UAB „AVA Statyba“
I11 – informantas	Moteris	Aukštasis neuniversitetinis	Įmonės vadovė	MB „Baltijos infrastruktūros statyba“
I12 – informantas	Vyras	Aukštasis universitetinis	Įmonės vadovas	Įmonė X