

PAGALBA PABĖGĖLIAMS, JŲ SOCIALINĖ INTEGRACIJA

2023 m. birželio 8 d.

Nr. ITE-1

SANTRAUKA

Audito objekto svarba

2019 m. EPBO šalyse gyveno apie 6 mln. pabėgėlių¹. Rusijos sukeltas karas Ukrainoje lėmė pabėgėlių judėjimą: iki 2022 m. rugsėjo vidurio ES ir kitose EBPO šalyse buvo užregistruoti beveik 5 mln. karo pabėgėlių iš Ukrainos². 2022 m. Lietuvoje prieglobstis suteiktas 337 asmenims, laikinąją apsaugą gavo per 68 tūkst. Ukrainos karo pabėgėlių. Remiantis EBPO prognozinėmis tikėtina, kad rizikos veiksnių, galinčių sukelti kitas humanitarines krizes, ateityje nesumažės, o migrantų srautai neaplenks ir daugelio EBPO šalių³, todėl jos turėtų būti pasirengusios reaguoti į šiuos srautus ir kylančias rizikas.

Pabėgėlių integracija apima platų valstybės, savivaldybių ir nevyriausybinų organizacijų paslaugų spektrą (darbo paieškos, švietimo, socialinės apsaugos, sveikatos priežiūros ir kt.). Gerindamos pabėgėlių galimybes įsidarbinti, priimančiosios šalys gali ne tik panaudoti ekonominį jų potencialą, bet ir palengvinti integraciją, nes dirbantys pabėgėliai vietos bendruomenėje geriau priimami. Nesugebėjimas integruoti pabėgėlius kainuoja – didėja socialinė atskirtis, įtampa ir nelygybė visuomenėje⁴. Todėl svarbu, kad pabėgėlių integracijoje dalyvaujančios institucijos laiku būtų pasirengusios teikti jiems reikiamas paslaugas, o Socialinės apsaugos ir darbo ministerija užtikrintų tinkamą paramos teikimo ir integracijos koordinavimą, atsiskaitymą už rezultatus.

¹ OECD (2019), Ready to Help?: Improving Resilience of Integration Systems for Refugees and other Vulnerable Migrants, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264311312-en>.

² OECD (2022), International Migration Outlook 2022, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/30fe16d2-en>.

³ OECD (2019), Ready to Help?: Improving Resilience of Integration Systems for Refugees and other Vulnerable Migrants, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264311312-en>.

⁴ Ten pat.

Audito tikslas ir apimtis

Audito⁵ tikslas – išanalizuoti pagalbos ir integracijos pabėgėliams (prieglobsčio ir laikinosios apsaugos gavėjams) sistemą, vykstančius ar planuojamus pokyčius ir nustatyti su tuo susijusias problemas.

Audito subjektai – Socialinės apsaugos ir darbo ministerija, kuri koordinuoja ir prižiūri paramos užsieniečių, gavusių prieglobstį Lietuvos Respublikoje, integracijai teikimą. Kitos pagalbą pabėgėliams teikiančios ir jų integracijoje dalyvaujančios įstaigos: Sveikatos apsaugos, Švietimo, mokslo ir sporto ministerijos, Pabėgėlių priėmimo centras, Užimtumo tarnyba, Migracijos departamentas.

Vertintas laikotarpis – 2020–2022 metai.

Rinkome informaciją savivaldybėse (Vilniaus m., Kauno m., Klaipėdos m., Panevėžio m., Jonavos r.), Aplinkos ministerijoje, Studijų kokybės vertinimo centre, Valstybinėje ligonių kasoje, Valstybinėje duomenų agentūroje, Nacionalinėje švietimo agentūroje, nevyriausybinėse organizacijose: Lietuvos Raudonasis kryžius, VŠĮ „Nuoširdus rūpestis“, „Vilniaus arkivyskupijos Caritas, Maltos ordino pagalbos tarnyboje ir VŠĮ Nacionaliniame socialinės integracijos institute.

Auditas atliktas pagal tarptautinius aukščiausiųjų audito institucijų standartus, taikyti duomenų rinkimo ir vertinimo metodai išsamiau aprašyti 2 priede „Taikyti duomenų rinkimo ir vertinimo metodai“ (31 psl.).

Pagrindiniai audito rezultatai

Rezultatyvesnei pabėgėlių integracijai reikia stiprinti integracijos proceso koordinavimą, priimti sprendimus dėl laikinosios apsaugos gavėjų integracijos ir pagalbos priemonių teikimo.

1. Pabėgėlių integracijos procesas

Reikėtų nustatyti ne tik prieglobsčio gavėjų, bet ir laikinąją apsaugą gavusių asmenų integracijos procesą, kad būtų galima operatyviau jiems padėti. Lietuvoje trūksta pabėgėlių integracijoje dalyvaujančių institucijų veiklos koordinavimo, ypač vietos savivaldos aktyvesnio įsitraukimo. Institucijos neturi tikslų duomenų apie šalyje gyvenančius, besimokančius ar dirbančius pabėgėlius, todėl nėra galimybės stebėti, kaip asmenys, kuriems nebeteikiama parama, integruojasi į visuomenę, ir jiems padėti (1 skyrius, 9 psl.).

2022 m. 97 proc. integracijos programose dalyvavusių prieglobsčio gavėjų ir 49 proc. ukrainiečių buvo susitelkę trijuose didmiesčiuose, todėl reikėtų įvertinti rizikas, kurias gali sukelti didelė pabėgėlių koncentracija kai kuriose šalies vietose (pvz. įtampa būsto pasiūlai, segregacija, eilės paslaugoms gauti) ir jas valdyti (1 skyrius, 9 psl.).

⁵ Išankstinis tyrimas yra veiklos audito proceso etapas, kurio metu renkama ir vertinama informacija apie nagrinėjamą veiklos sritį, siekiant nustatyti joje esančias problemas. Remiantis išankstinio tyrimo rezultatais atliekamas pagrindinis tyrimas. Tačiau, esant tam tikroms aplinkybėms, siekiant racionaliai naudoti audito išteklius, pagrindinis tyrimas gali būti neatliekamas ir auditas baigiamas išankstiniu tyrimu: pvz., audituojamas subjektas ėmėsi veiksmų problemoms spręsti, audituojamoje srityje įvyko pokyčių, dėl kurių tolesnis audito atlikimas gali nesukurti reikiamo poveikio ir kt. Išankstinio tyrimo ataskaitoje nurodomos nustatytos problemos neteikiant audituojamam subjektui rekomendacijų.

Buvo nustatytas neigiamas visuomenės požiūris į prieglobsčio gavėjus: 2021 m. 47 proc. Lietuvos gyventojų nenorėtų su jais gyventi kaimynystėje, 28 proc. – dirbti vienoje darbovietėje, 48 proc. – išnuomoti būsto, todėl reikia vykdyti visuomenės tolerancijos pabėgėlių atžvilgiu skatinimo kampanijas (1 skyrius, 9 psl.).

2. Pagalbos ir integracijos paslaugų teikimas pabėgėliams

Užimtumo tarnyboje 2020–2022 m. registruotų prieglobsčio gavėjų skaičius didėjo sparčiau, negu įsidarbinusių: registruotų pabėgėlių padaugėjo 3,4 karto (nuo 114 iki 393), įsidarbinusių – 2,8 karto (nuo 75 iki 209). Per 2022 m. įsidarbino 56,9 proc. tarnyboje registruotų ukrainiečių. Lietuvių kalbos žinių ir kvalifikacijos trūkumas, neigiamos visuomenės nuostatos mažina pabėgėlių įsidarbinimo galimybes, asmenys įsidarbina žemesnės negu jų turima kvalifikacija darbe, o tai nėra tvaru. 2020–2022 m. didėjo pakartotinai per 1 metų laikotarpį Užimtumo tarnyboje užsiregistravusių prieglobsčio gavėjų dalis: 2020 m. – 30 proc., 2022 m. – 38 proc. Pabėgėlių integraciją į darbo rinką didintų geresnės lietuvių kalbų žinios, perkvalifikavimo galimybės (2.1 poskyris, 16 psl.).

Reikėtų steigti išlyginamąsias klases pabėgėlių vaikams savivaldybėse, kuriose vaikų skaičius pakankamas joms sukomplektuoti: 2020–2023 m. klasės sukomplektuotos 13 savivaldybių⁶, jų nebuvo Kaune, Klaipėdoje. Tik 10 mokyklų (iš 33 2022 m. birželio mėn. tikrintų Švietimo, mokslo ir sporto ministerijos sudarytos darbo grupės) mokiniai buvo mokomi ukrainiečių kalbos ir (ar) Ukrainos istorijos. Reikėtų stiprinti švietimo pagalbos procesą: Nacionalinės švietimo agentūros duomenimis, 2022 m. švietimo pagalbą gavo tik apie 6 proc. ukrainiečių. 2022 m. 42 proc. apklaustų ugdymo įstaigų įvardijo, kad nėra atliekama lietuvių kalba nekalbančių nepilnamečių pažangos ir rezultatų stebėseną. Nors pabėgėlių vaikų pasiekimai nėra vertinami, pagal Bendrųjų ugdymo planų nuostatas vertinama kiekvieno vaiko individuali pažanga (2.2 poskyris, 20 psl.).

Nenumatyta, kas ir kaip turi organizuoti kalbos mokymus laikinąją apsaugą gavusiems asmenims, jiems nenumatyti kultūros pažinimo mokymai, svarbūs sėkmingai integracijai. 22 proc. ukrainiečių nurodė neturėję galimybės lankyti kalbos kursus, nors norėjo. 2022 m. savivaldybės nepanaudojo 311 tūkst. Eur (iš 790 tūkst. Eur) kalbos kursų organizavimui ukrainiečiams. 2020–2022 m. tik 5,6 proc. suaugusių prieglobsčio gavėjų Pabėgėlių priėmimo centre ir 37,8 proc. savivaldybėse mokėsi lietuvių kalbos, nėra reikalavimo jiems organizuoti kultūros pažinimo mokymus savivaldybėse. Nėra kalbos ir kultūros pažinimo mokymo metodikų, o naudojamų nepakanka pasiruošti savarankiškam gyvenimui, įgyti žinių, reikalingų darbui, integruotis į bendruomenę, įgyti išsilavinimą, nevertinamas mokymų efektyvumas. Reikalingas didesnis koordinavimas pabėgėlius mokant lietuvių kalbos ir kultūros pažinimo (2.2 poskyris, 20 psl.).

Pabėgėliams sudarytos sąlygos gauti sveikatos priežiūros paslaugas, tačiau galima gerinti kalbinį prieinamumą: iš 18 sveikatos priežiūros įstaigų 7-iose (39 proc.) nenumatyti veiksmai, kuriais lietuviškai nekalbantys asmenys būtų nukreipti pas specialistus, galinčius suteikti paslaugas kitomis kalbomis⁷ (2.3 poskyris, 26 psl.).

⁶ Akmenės r., Jonavos r., Kauno m., Kauno r., Kretingos r., Marijampolės, Panevėžio m., Prienų r., Radviliškio r., Raseinių r., Šiaulių m., Švenčionių r., Vilniaus m.

⁷ Iš apklaustų 22 sveikatos priežiūros įstaigų atsakė 18. Prieiga per internetą: https://sppd.lrv.lt/uploads/sppd/documents/files/7_TYRIMO%20ATASKAITA_NACIONALINE.pdf.

Priežastys, dėl kurių auditas baigiamas išankstiniu tyrimu

Socialinės apsaugos ir darbo ministerija 2023-02-03 patvirtino pabėgėlių iš Ukrainos ankstyvajai integracijai vykdyti projektą⁸. Suplanuota stiprinti pabėgėlių registracijos ir leidimų gyventi išdavimą, gerinti jų priėmimo sąlygas, prisidėti prie savivaldybėse vykdomų ankstyvosios pabėgėlių integracijos veiklų, pasirengti galimam trečiųjų valstybių piliečių antplūdžiui (įskaitant apgyvendinimo vietų paruošimą), užtikrinti sklandžius duomenų mainus tarp institucijų pritaikant Valstybės duomenų valdymo platformą. Šiam projektui numatyta 10,1 mln. Eur, priemonės planuojama įgyvendinti 2024 metais. Ministerija yra suplanavusi ir užsieniečių integraciją skatinančias komunikacijos kampanijas⁹, numatyta 700 tūkst. Eur.

Pabėgėlių pagalbos ir integracijos sistema būtų geriau pasirengusi, jei būtų įgyvendintos ankstesniais metais Valstybės kontrolės teiktos rekomendacijos aktualios visiems Lietuvoje gyventiems asmenims. Valstybės kontrolė 2017–2021 m. teikė rekomendacijas užimtumo, švietimo, sveikatos priežiūros srityse, bet dalies jų įgyvendinimas vėluoja arba jos įgyvendintos iš dalies¹⁰ (detalesnį išankstinio tyrimo rezultatų dalyje).

Įvertinus 2023 m. įvykusius pokyčius, suplanuotas priemonės pabėgėlių integracijai ir ankstesnių auditų metu teiktų rekomendacijų įgyvendinimo būklę, auditas baigiamas išankstiniu tyrimu. Ataskaitoje pateiktos įžvalgos bus naudingos įgyvendinant Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos suplanuotas priemonės ir priimant sprendimus integracijos procesui tobulinti.

⁸ Projekto „Pabėgėlių iš Ukrainos priėmimas ir ankstyva integracija“ finansavimo aprašas.

⁹ 2021–2030 m. plėtros programos vykdytojos Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos sutelkties plėtros programa. Veikla „Užsieniečių integraciją skatinančios komunikacijos kampanijos, orientuotos į skirtingus tikslus (pvz., neteisėto darbo rizika, viešosios nuomonės keitimas), organizavimas“.

¹⁰ <https://www.valstybeskontrole.lt/LT/AtviriDuomenys>.