



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Wojciech Kutyła

KPS. 410.003.01.2016
P/16/036

MRP:PS



KAN106172



WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/16/036 – Polityka imigracyjna państwa

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

Kontroler

Kazimierz Laskus, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr KPS/31/2016 z dnia 28 września 2016 r

(dowód: akta kontroli str. 1 - 2)

Jednostka kontrolowana

Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, ul. Nowogrodzka 1/3/5, 00-513 Warszawa, (zwane dalej MRPiPS lub Ministerstwem).

Kierownik jednostki kontrolowanej

Elżbieta Rańska powołana na urząd Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w dniu 16 listopada 2015 r. Poprzednio urząd Ministra Pracy i Polityki Społecznej zajmował Władysław Kosiniak – Kamysz, powołany w dniu 18 listopada 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 3 - 6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna¹

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że w okresie objętym kontrolą 2014-2016 (I półrocze) Ministerstwo w niewystarczającym stopniu wywiązało się z obowiązków związanych z przygotowaniem dokumentu programowego z zakresu polityki integracyjnej cudzoziemców oraz wdrożeniem rekomendacji zawartych w przyjętym przez Radę Ministrów Planie wdrażania dla dokumentu „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania”.

Ministerstwo było zobowiązane² do opracowania dokumentu – „Polska polityka integracji cudzoziemców – założenia i wytyczne”. Jednak przygotowane przez Ministerstwo wersje tego dokumentu, z uwagi na zastrzeżenia merytoryczne, nie uzyskały akceptacji Zespołu do Spraw Migracji³, co uniemożliwiło jego przyjęcie przez Radę Ministrów w drodze uchwały. Było to przyczyną niewdrożenia ośmiu rekomendacji⁴ określonych w przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 2 grudnia 2014 r. Planie wdrażania dla dokumentu „Polityka migracyjna Polski stan obecny i postulowane działania” oraz spowodowało, że 18 rekomendacji⁵ w nim zawartych zostało wdrożonych częściowo lub były wdrażane na bieżąco.⁶

Z 59 rekomendacji zawartych w Planie wdrażania dla dokumentu „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania”, dla których Ministerstwo było podmiotem odpowiedzialnym lub współpracującym trzy rekomendacje zostały wdrożone⁷, osiem nie

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmierne utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

² Obowiązek opracowania tego dokumentu wynikał z dokumentu Polityka migracyjna polski. Decyzją Zespołu do Spraw Migracji została powołana Grupa Robocza ds. Integracji cudzoziemców, której zadaniem było m. in. opracowanie dokumentu Polska polityka integracji cudzoziemców - założenia i wytyczne.

³ Międzyresortowy Zespół do Spraw Migracji został powołany Zarządzeniem Nr 12 Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2007 r. jako organ pomocniczy Rady Ministrów. W skład zespołu wchodził przewodniczący – Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz w randze sekretarza lub podsekretarza stanu wiceprzewodniczący – przedstawiciele MSWiA i MPiPS i 21 członków przedstawiciele ministerstw i urzędów centralnych oraz sekretarz wyznaczony przez przewodniczącego spośród pracowników MSWiA. Obsługę Zespołu zapewniało Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji.

⁴ Nr 3.3.7; 3.3.8; 3.3.9; 3.3.10; 4.3.4; 4.1.1; 4.1.3; 7.15

⁵ Nr 3.3.2; 3.3.3; 3.3.4; 3.3.5; 3.3.6; 3.3.11; 4.1.2; 4.1.5; 4.1.4; 4.1.6; 4.1.7; 4.1.8; 4.2.1; 4.2.6; 4.3.1; 4.3.2; 4.3.3; 4.2.4

⁶ Plan wdrażania dla tego dokumentu został przyjęty uchwałą Nr 20 Zespołu do Spraw Migracji z dnia 28 maja 2014 r. Ostatnia wersja tego dokumentu uwzględniająca uwagi naniesione w toku konsultacji międzyresortowych została sporządzona w dniu 8 października 2014 r.

⁷ 1.2.4; 1.2.7; 7.21;

zostało wdrożonych⁹, natomiast 48 rekomendacji⁹ zostało częściowo wdrożonych lub były wdrażane na bieżąco. Ministerstwo nie podjęło inicjatywy legislacyjnej do przeprowadzenia zmian w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej¹⁰, niezbędnych dla wdrożenia 9 rekomendacji (4 niewdrożonych i 5 częściowo wdrożonych¹¹), do czego zostało zobowiązane w Planie wdrażania. Brak podjęcia inicjatywy legislacyjnej uzasadniano nieprzyjęciem przez Zespół do Spraw Migracji dokumentu – „Polska polityka integracji cudzoziemców – założenia i wytyczne”.

NIK stwierdziła, iż wnioski i uwagi wynikające z kontroli „Pomoc społeczna dla uchodźców” zostały w niewielkim stopniu uwzględnione przez Ministerstwo. Zdaniem NIK, choć dokumenty programowe, które miały stanowić podstawę działań Ministerstwa w zakresie objętym kontrolą, zostały uznane za nieobowiązujące, część działań, na które wskazywała NIK, może być realizowana w ramach zadań statutowych Ministerstwa, do których należy koordynacja zadań z zakresu integracji cudzoziemców.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu faktycznego

1. Wykonywanie przez MRPiPS zadań instytucji wiodącej w zakresie polityki integracyjnej cudzoziemców.

Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej pełni rolę instytucji wiodącej w zakresie kreowania polityki integracji cudzoziemców w Polsce. Decyzją Komitetu Europejskiego Rady Ministrów z dnia 3 września 2004 r., zaakceptowaną przez Radę Ministrów dnia 7 września 2004 r., minister właściwy ds. zabezpieczenia społecznego został wskazany, jako organ odpowiedzialny za działania związane z koordynacją polityki integracji cudzoziemców w Polsce. Zadania Ministerstwa w tym zakresie realizowały: Departament Pomocy i Integracji Społecznej (DPS) oraz Departament Rynku Pracy (DRP). W okresie objętym kontrolą do DPS należało m. in.: realizacja zadań w zakresie polityki integracyjnej cudzoziemców; koordynacja zadań z zakresu integracji cudzoziemców; organizowanie szkoleń, konferencji i seminariów z zakresu pomocy społecznej, integracji społecznej. Do zadań DRP należało m. in. opracowanie rozwiązań w zakresie rynku pracy spójnych z Europejską Strategią Zatrudnienia, projektów założeń projektów ustaw i projektów aktów normatywnych dotyczących zadań aktywności ekonomicznej cudzoziemców w Polsce, realizacja polskiej polityki migracyjnej w części dotyczącej międzynarodowych migracji zarobkowych.

Realizacja zadań dotyczących rekomendacji ujętych w dokumencie „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania” oraz w „Planie wdrażania” dla tego dokumentu nie została odnotowana w Planach działalności Ministra Pracy i Polityki Społecznej w latach 2014 – 2015 oraz Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w 2016 r., ani nie została ujęta w Regulaminie Organizacyjnym resortu oraz w zakresach czynności pracowników. Zastępca Dyrektora DPS wyjaśnił, że realizacja rekomendacji przez poszczególne departamenty oraz ich pracowników w resorcie wynikała z właściwości danej rekomendacji oraz kompetencji departamentu. Zdaniem NIK, brak przypisania realizacji rekomendacji w ww. dokumentach nie miał wpływu na stopień ich realizacji, gdyż, jak wykazała kontrola, właściwe komórki Ministerstwa otrzymały „Plan Wdrażania” wraz z przypisaniem im zadań. Komórką koordynującą działania związane z realizacją Planu wdrażania był Departament Rynku Pracy w zakresie migracji pracowniczych, z wyłączeniem zagadnień integracji cudzoziemców, które pozostają w zakresie DPS. Koordynacja polegała na m.in. przekazaniu właściwym komórkom Ministerstwa „Planu wdrażania” z przypisaniem zadań do departamentu i uczestnictwie w pracach grupy roboczej Zespołu do Spraw Migracji do Spraw Monitorowania „Planu Wdrażania”.

(dowód: akta kontroli str. 7 - 18; 21 - 31; 946 - 981)

⁹ 3.3.7; 3.3.8; 3.3.9; 3.3.10; 4.3.4; 4.1.1; 4.1.3; 7;15

¹⁰ 1.2.1; 1.2.2; 1.2.3; 1.2.5; 1.2.8; 1.2.10; 1.2.13; 1.2.14; 1.2.15; 1.2.16; 1.2.17; 1.2.18; 1.2.19; 2.3.4; 2.3.6; 3.3.1; 3.3.2; 3.3.3; 3.3.4; 3.3.5; 3.3.6; 3.3.11; 4.1.2; 4.1.4; 4.1.5; 4.1.6; 4.1.7; 4.1.8; 4.2.1; 4.2.4; 4.2.6; 4.3.1; 4.3.2; 4.3.3; 6.2; 6.10; 7.14; 7.2; 8.1.3; 8.1.4; 8.2.1; 8.2.2; 8.2.5; 9.2; 10.1.2; 10.1.3; 10.1.4; 10.2.1.

¹⁰ Dz. U. z 2016 r., poz. 930

¹¹ Dla 4 rekomendacji niewdrożonych: (3.3.7; 3.3.8; 3.3.9 i 3.3.10) oraz dla 5 rekomendacji (3.3.2; 3.3.3; 3.3.5; 3.3.6; 3.3.11) częściowo wdrożonych lub w trakcie realizacji.

Ministerstwo (DPS), przewodniczyło Grupie Roboczej ds. Integracji Cudzoziemców przy Zespole ds. Migracji. Zadaniem Grupy było opracowanie dokumentu programowego „Polska polityka integracji cudzoziemców – założenia i wytyczne”, za którego realizację odpowiedzialny był Minister PiPS. Celem tego dokumentu było, między innymi, określenie sposobu wdrożenia rekomendacji zawartych w dokumencie programowym – „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania”, który był głównym dokumentem określającym założenia i wytyczne dla polskiej polityki integracji cudzoziemców, przyjętym przez Radę Ministrów dnia 31 lipca 2012 r. Drugim dokumentem był „Plan wdrażania” dla dokumentu „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania”, który został opracowany w ramach prac Międzyresortowego Zespołu do Spraw Migracji i który został przyjęty przez Radę Ministrów dnia 2 grudnia 2014 r. Plan ten zawierał katalog działań oraz propozycje rozwiązań mających na celu realizację założeń zawartych w dokumencie „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania”. Był to zbiór rekomendacji do realizacji dla podmiotów odpowiedzialnych za ich wdrożenie wraz z określeniem terminów i kosztów poszczególnych instrumentów oraz źródeł finansowania.¹²

W ramach realizowanych zadań związanych z kształtowaniem polityki państwa w zakresie integracji cudzoziemców w Polsce, Ministerstwo merytorycznie konsultowało powstające w resorcie oraz w innych ministerstwach plany, programy i strategie rządowe, w tym Krajowy Plan na Rzecz Zatrudnienia, którego celem jest aktywizacja zawodowa cudzoziemców objętych ochroną międzynarodową. Plan ten obejmował rozwiązania oraz środki na ich realizację na lata 2015-2017.¹³ Ponadto przedstawiciele Ministerstwa na bieżąco uczestniczyli w pracach grup i zespołów międzyresortowych, na których omawiane były zagadnienia związane bezpośrednio lub pośrednio z kwestiami dotyczącymi integracji cudzoziemców. Ministerstwo prowadziło również bieżącą współpracę przy wdrażaniu projektów prowadzonych przez Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców w Warszawie i Budapeszcie (UNHCR). MRPiPS współpracuje z UNHCR prawie od 10 lat. Eksperti z UNHCR uczestniczyli w działaniach organizowanych przez MRPiPS dotyczących integracji cudzoziemców objętych ochroną międzynarodową, pracownicy MRPiPS biorą udział w spotkaniach i konferencjach organizowanych przez UNHCR. Główne pola współpracy MRPiPS z UNHCR, to następujące projekty: Age, Gender Diversity, Integration Evaluation Tool, National Integration Evaluation mechanism, measuring and improving integration of beneficiaries of international protection oraz współpraca na forum grupy roboczej ds. integracji cudzoziemców, w której przedstawiciele UNHCR brali czynny udział w spotkaniach, na których przekazywali sugestie i uwagi co do kształtu polskiej polityki integracji cudzoziemców. W okresie objętym kontrolą Ministerstwo nie otrzymało powiadomienia o zawieszeniu prac Zespołu do Spraw Migracji i grup roboczych.

(dowód: akta kontroli str. 7- 18; 23 - 31; 566-567)

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym powyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości. NIK zwraca jednak uwagę, że choć brak przypisania realizacji rekomendacji w ww. dokumentach nie miał wpływu na stopień ich realizacji, to zgodnie ze standardami kontroli zarządczej określonymi w rozdziale II lit A pkt 3 oraz lit. B pkt 6 załącznika do komunikatu Nr 23 Ministerstwa Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych¹⁴ zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny. Aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności powinien być określony dla każdego pracownika.

Ustalone
nieprawidłowości i
uwagi

¹² Wskazane dwa dokumenty z dniem 19 października 2016 r. zostały uznane przez Radę Ministrów za nieobowiązujące.

¹³ Obowiązek opracowania tego dokumentu przez Ministerstwo wynikał z art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2015 r. poz. 149 i poz. 357). W uchwale Nr 28/2018 z dnia 10 marca 2015 r. Rady Ministrów w sprawie Krajowego Planu Działań na rzecz Zatrudnienia na lata 2015 – 2017 zadanie 3.1. Aktywizacja zawodowa cudzoziemców objętych w Polsce ochroną międzynarodową zostało przypisane do realizacji Departamentowi Pomocy i Integracji Społecznej MPiPS.

¹⁴ Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15 poz. 84

W ocenie NIK pełnienie przez Ministerstwo funkcji wiodącej, choć realizowane prawidłowo pod względem formalnym, nie zapewniło jednak wykonania zadania, którym było opracowanie dokumentu programowego „Polska polityka integracji cudzoziemców – założenia i wytyczne”.

2. Stan realizacji rekomendacji zawartych w dokumencie „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania” oraz Planu wdrażania do tego dokumentu na dzień 30.06.2016 r.

W dokumencie pn. „Plan wdrażania” dla dokumentu „Polityka Migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania” w 59 rekomendacjach przypisano zadania do realizacji przez MPiPS, które zostało wskazane jako podmiot odpowiedzialny lub współpracujący¹⁵. W 15 rekomendacjach określono termin ich realizacji do końca 2014 r., w 23 do końca 2015 r., w dwóch do końca 2016, a w czterech do końca 2018 r. W pozostałych rekomendacjach nie określono terminów ich wdrożenia. W 9 rekomendacjach w Planie wdrażania zawarto zapis, że „W ślad za dokumentem „Polska polityka integracji cudzoziemców – założenia i wytyczne” niezbędne będzie przeprowadzenie zmian w ustawie z dnia 12 marca 2004 o pomocy społecznej.” Zdaniem Ministerstwa ten zapis wskazywał, że zmiany w ustawie mogą być wprowadzone dopiero po przyjęciu ww. dokumentu. Ponieważ dokument ten nie został ostatecznie przyjęty, cztery z tych rekomendacji nie zostały wdrożone, a pięć zostało wdrożonych jedynie częściowo lub były realizowane na bieżąco, pomimo iż terminy ich realizacji upłynęły (patrz również pkt 3 poniżej).

(dowód: akta kontroli str. 931 - 962)

Dyrektor DPS wyjaśniła, że pojęcie „Termin wdrożenia” użyty w Planie wdrażania dla dokumentu „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania” oznacza **orientacyjny**, a nie ostateczny termin wdrożenia rekomendacji. Zdaniem NIK, w omawianym dokumencie nie zawarto takiego zapisu, a w związku z tym, terminy wdrożenia rekomendacji ustalone w Planie wdrażania, przyjętym uchwałą Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2014 nie mogą być traktowane jako orientacyjne, nawet jeśli dla części z nich zostały ustalone do końca 2014 r.

Ponadto Dyrektor DPS, w odniesieniu do sprawy zasad i procedur prowadzenia współpracy w ramach Planu wdrażania, wyjaśniła, że: „W przypadku rekomendacji, w których MPiPS było wskazane jako podmiot odpowiedzialny wraz z innymi podmiotami, ich realizacja podejmowana była przez wskazane podmioty niezależnie od działań podejmowanych przez inne podmioty wskazane jako odpowiedzialne. Nie wskazano bowiem sposobu, w jaki podmioty mają ze sobą współpracować w zakresie realizacji rekomendacji. Tak samo było w przypadku współpracy pomiędzy podmiotami wskazanymi, jako współpracujące przy wdrażaniu danej rekomendacji, a podmiotami odpowiedzialnymi. Każdy podmiot wdrażał (lub nie) rekomendacje zgodnie ze swoimi kompetencjami.” NIK stwierdziła, że faktyczna współpraca miała miejsce, ponieważ Ministerstwo (DPS) przewodniczyło Grupie Roboczej ds. Integracji Cudzoziemców i w jej ramach koordynowało prace nad wdrażaniem rekomendacji, w których było wskazane, jako podmiot odpowiedzialny.

(dowód: akta kontroli str. 50; 67; 353 - 561; 937 - 960)

2.1. Rekomendacje wdrożone

Rekomendacja 1.2.4. „Utrzymanie zasady uzupełniającego zatrudniania imigrantów zarobkowych względem pracowników lokalnych. Oznacza to pozostawienie systemu reglamentacji dostępu cudzoziemców, z zachowaniem podmiotowych i przedmiotowych zwolnień dla uprzywilejowanych kategorii cudzoziemców. Należy także dokonać przeglądu już istniejących zwolnień w kontekście ich zasadności i aktualności”.

Rekomendacja zrealizowana. W wyniku przeglądu przyjęto rozporządzenie Ministra PiPS z dnia 21 kwietnia 2015 r. w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę.¹⁶ Z konieczności uzyskania zezwolenia na pracę zwolniono studentów i doktorantów studiów stacjonarnych, niezależnie od rodzaju tytułu pobyтового; osoby wygłaszające okazjonalne wykłady itp. mające miejsce

¹⁵ Rekomendacje były również przypisane Zespołowi do Spraw Migracji, którego MPiPS był członkiem

¹⁶ Dz. U. poz. 588

zamieszkania w Polsce. Ponadto usunięto jedno zwolnienie bez znaczenia praktycznego. Ze względu na odnotowywane nadużycia oraz wystarczającą podaż pracowników w ramach obecnie działającego systemu oświadczeniowego nie planuje się objęcia wszystkich cudzoziemców pracujących w niektórych zawodach (niezależnie od obywatelstwa) systemem oświadczeń.

(dowód: akta kontroli str. 366; 877; 931 - 933)

Rekomendacja 1.2.7. „Objęcie rozwiązaniami umożliwiającymi najbardziej korzystne warunki pracy i pobytu studentów zagranicznych oraz absolwentów polskich uczelni. Tworzone warunki powinny zachęcać tę kategorię cudzoziemców do osiedlania się w Polsce i zasilania swoimi kwalifikacjami rynku pracy”. Intencją było rozważenie rozszerzenia możliwości pracy bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę dla studentów stacjonarnych posiadających wizę, z trzech miesięcy wakacyjnych na cały rok. Termin wdrożenia: przygotowanie projektu przepisów – 2016 r.

Rekomendacja zrealizowana. W 2015 r. zwolniono z konieczności uzyskania zezwolenia na pracę wszystkich studentów studiów stacjonarnych, niezależnie od tytułu pobytowego wydając rozporządzenie Ministra PiPS z dnia 21 kwietnia 2015 r. w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę.

(dowód: akta kontroli str. 369; 827; 931 – 933)

Rekomendacja 7.21. „Podniesienie poziomu obsługi interesantów, w tym poprzez ułatwiony dostęp do informacji (możliwie w zrozumiałym dla cudzoziemca języku) – nie tylko dotyczących obowiązujących przepisów, lecz także na temat stanu prowadzonych postępowań administracyjnych, terminów rozpatrywanych spraw, merytorycznych uzasadnień podejmowanych decyzji oraz możliwości odwoławczych”. Intencją było sfinalizowanie prac nad wprowadzeniem tzw. e-oświadczenia.

Rekomendacja zrealizowana. E-oświadczenia działają już w większości urzędów, choć jeszcze nie wszystkich, postęp jest sukcesywny. Ministerstwo zachęca starostów do korzystania z narzędzia, choć nie ma możliwości prawnych nałożenia takiego obowiązku. Odnotowywana jest rosnąca liczba oświadczeń składanych drogą elektroniczną. Liczba e-oświadczeń wzrosła z 15,5 tys. w 2014 r. do 407,2 tys. w 2016 r. Na dzień 23 listopada 2016 r. tylko 8 z 340 powiatowych urzędów pracy nie uaktywniło usługi założenia wniosku o rejestrację e-oświadczenia.

(dowód: akta kontroli str. 493; 854; 601; 931 - 933)

2.2. Rekomendacje niewdrożone

Rekomendacja 3.3.7 – „Wzmocnienie roli organizacji pozarządowych w procesie integracji cudzoziemców, w ramach zadań zleconych, finansowanych zarówno ze środków UE, jak i z budżetu państwa”. Termin wdrożenia - 2014 r. Do wdrożenia rekomendacji niezbędne było przeprowadzenie zmian w ustawie o pomocy społecznej. Przewidywane kierunki zmian obejmowały zlecenie niektórych działań związanych z integracją cudzoziemców (np. prowadzenie kursów języka polskiego) bądź w ramach zadania publicznego, bądź wpisanie wybranych działań w plany wieloletnie i roczne funduszy europejskich.

Rekomendacja 3.3.8. „Rozważenie możliwości wydłużenia programów integracji dla osób, które wykazują dużą aktywność i chęć integracji poprzez np. organizowanie dodatkowych kursów języka polskiego, kursów podnoszących kwalifikacje zawodowe itp.” Dla realizacji tej rekomendacji niezbędne było przeprowadzenie zmian w ustawie o pomocy społecznej. Termin wdrożenia – 2014 r.

Rekomendacja 3.3.9. „Podjęcie działań zmierzających do rozwiązywania problemu dostępu do mieszkań dla cudzoziemców objętych ochroną międzynarodową”. Termin realizacji - 2014-2015 r. Do wdrożenia rekomendacji niezbędne było przeprowadzenie zmian w ustawie o pomocy społecznej.

Rekomendacja 3.3.10 „Rozważenie możliwości poszerzenia dostępu do indywidualnych programów integracji dla osób, którym wydano zgodę na pobyt tolerowany, jeśli ww. zgoda zostanie przyznana z uwagi na sytuację panującą w kraju pochodzenia cudzoziemca”. Do wdrożenia rekomendacji konieczne były zmiany ustawy o pomocy społecznej. Termin wdrożenia – 2014 r.

Rekomendacja 4.1.1 „Przyjęcie kompleksowych rozwiązań w odniesieniu do integracji cudzoziemców pozostających poza systemem ochrony międzynarodowej, przy

jednoczesnym wprowadzeniu „systemu bodźców” zachęcających do udziału w programach, również z uwzględnieniem możliwości nabycia obywatelstwa polskiego”. Termin wdrożenia – 2015 r. Intencją było wprowadzenie wymogu integracyjnego w postaci znajomości języka polskiego wobec cudzoziemców, który ubiegaliby się o udzielenie zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE, jak i zezwolenia na pobyt stały.

Rekomendacja 4.1.3 „Planowanie działań integracyjnych w taki sposób, aby nie były one postrzegane przez pryzmat świadczeń w ramach systemu pomocy społecznej (...). Pomoc społeczna jest bowiem instytucją polityki społecznej państwa mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężania trudnych sytuacji życiowych. Generalnie celem integracji powinno być doprowadzenie do możliwości samodzielnego funkcjonowania cudzoziemca w Polsce, w tym na rynku pracy oraz uniezależnienia się imigranta od świadczeń i pomocy społecznej”. W ramach grupy roboczej ds. integracji cudzoziemców przy Zespole ds. Migracji miał zostać stworzony mechanizm pozwalający na wspieranie instytucji lokalnych, zapraszanie przedstawicieli władz lokalnych do dialogu podczas regularnych spotkań. Termin wdrożenia - 2015 r.

Rekomendacja 4.3.4. „Monitorowanie postaw społecznych i informacji przekazywanych przez środki masowego przekazu mających wpływ na integrację imigrantów”. Termin wdrożenia – 2015 r.

Rekomendacja 7.15 „Rozszerzenie katalogu cudzoziemców objętych programami integracyjnymi poprzez ściśle powiązanie tych programów z formami legalizacji pobytu oraz współtworzenie w Urzędzie do Spraw Cudzoziemców wraz z MPiPS projektów pomocowych skierowanych do różnych kategorii obcokrajowców”. Termin wdrożenia – 2015.

(dowód: akta kontroli str. 934 – 936)

W wyjaśnieniu w sprawie przyczyn niewdrożenia powyższych rekomendacji dyrektor Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej stwierdziła, że realizacja rekomendacji 3.3.7-3.3.10; 4.1.1; 4.1.3; 7.15 była uzależniona od przyjęcia dokumentu „Polska polityka integracji cudzoziemców – założenia i wytyczne” przez Zespół do Spraw Migracji. Informacja ta została zawarta zarówno w Planie wdrażania, jak również w sprawozdaniach kwartalnych dot. realizacji tego dokumentu, przekazywanych przez MSWiA. Odnośnie rekomendacji nr 4.1.3 wyjaśniła, że w 14 projektach integracyjnych finansowanych ze środków Funduszu Azylu, Migracji i Integracji (dalej: FAMI) pewne działania w zakresie objętym rekomendacją zostały podjęte. Należy do nich między innymi: rozszerzanie programu integracji o działania niefinansowe, organizacja wycieczek historyczno-krajoznawczych, organizacja imprez i wydarzeń kulturalnych, prowadzenie biur porad, punktów konsultacyjnych dla cudzoziemców, różnego rodzaju warsztaty dla cudzoziemców (kulinarne, sportowe, z zakresu konkretnej wiedzy), prowadzenie pracy socjalnej z cudzoziemcami, wspieranie cudzoziemców w zakresie mieszkalnictwa, korzystania z uprawnień cudzoziemca, jako mieszkańca, pacjenta itp., w zakresie kulturowym i rodzinnym, prowadzenie infolinii dla cudzoziemców, wspieranie adaptacji i samopomocy wśród cudzoziemców, wyjścia kulturalne, spotkania integracyjne. Ponadto wyjaśniła, że zaproponowane w dokumencie integracyjnym rozwiązania dotyczące wdrożenia rekomendacji 4.1.1. w postaci wprowadzenia wymogu znajomości języka polskiego, wobec cudzoziemców ubiegających się o status rezydenta długoterminowego UE i zezwolenia na pobyt stały oraz zapewnienia cudzoziemcom w tym celu, ze strony państwa oferty kursów języka polskiego oraz odnośnie wdrożenia rekomendacji 7.15 - rozszerzenia katalogu cudzoziemców objętych IPI, nie zostały uwzględnione z powodu nieprzyjęcia tego dokumentu. Odnośnie braku realizacji rekomendacji 4.3.4 wyjaśniła, że prowadzenie monitoringu postaw społecznych i informacji przekazywanych przez środki masowego przekazu mających wpływ na integrację imigrantów jest działaniem wymagającym nakładów finansowych. Zadanie to może być wykonane poprzez rozpisanie odpowiedniego konkursu ze środków europejskich, które to działanie mogłoby być wykonane przez podmiot zewnętrzny. Ze względu na przesunięcie rozpoczęcia wdrażania FAMI w Polsce oraz priorytet w innych niezbędnych działaniach, nabór na tego typu działania nie odbył się w zakładanym czasie. Dyrektor DPS wyjaśniła ponadto, że realizacja części rekomendacji wiązała się z poniesieniem dodatkowych kosztów ze strony budżetu państwa, na które Ministerstwo Finansów w trakcie konsultacji dokumentu „Polska polityka integracji cudzoziemców – założenia i wytyczne” nie wyrażało zgody. Odnośnie braku inicjatywy legislacyjnej w celu realizacji rekomendacji nr 3.3.7 – 3.3.10, z uwagi na brak akceptacji

przez członków Zespołu do Spraw Migracji dokumentu „Polska polityka integracji cudzoziemców – założenia i wytyczne”, niezbędne do rozpoczęcia działań systemowych mających na celu realizację ww. rekomendacji DPS nie wyszedł z inicjatywą zmian w ustawie o pomocy społecznej.

(dowód: akta kontroli str. 427- 438; 454, 486; 588; 43 - 46; 619 - 628; 934 - 936)

2.3. Rekomendacje wdrożone częściowo lub wdrażane na bieżąco.

Z 48 rekomendacji wdrożonych częściowo lub wdrażanych na bieżąco poniżej przedstawiono sposób realizacji 17 rekomendacji, w których Ministerstwo było podmiotem odpowiedzialnym za ich wdrożenie i w których, w 16 przypadkach, warunkiem ich wdrożenia było przyjęcie dokumentu „Polska polityka integracji cudzoziemców – założenia i wytyczne”. Ministerstwo nie podjęło inicjatywy legislacyjnej zmian ustawy o pomocy społecznej dla pięciu z tych rekomendacji, co było niezbędne do ich wdrożenia. Dyrektor Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej wyjaśniła, że z uwagi na to, że dokument ten nie uzyskał akceptacji Zespołu do Spraw Migracji oraz że prace nad dokumentem zostały wstrzymane DPS nie wyszedł z inicjatywą legislacyjną mającą na celu zmianę ustawy o pomocy społecznej.

(dowód: akta kontroli str. 45 - 46; 55 - 63; 67- 81; 614; 937 - 960)

2.3.1. Rekomendacje wdrożone częściowo

Rekomendacja 1.2.5. „Otwieranie rynku pracy na cudzoziemców posiadających tytuł pobytowy oraz członków ich rodzin, których celem jest przeniesienie tzw. centrum życiowego do Polski. Stopniowe ułatwianie dostępu do rynku pracy powinno następować poprzez uproszczenie przepisów prawnych oraz prowadzonych w tym zakresie procedur”. Termin wdrożenia – 2015 r. W opisie działania wskazano na potrzebę przeprowadzenia analizy możliwości wspierania cudzoziemców, już obecnych w Polsce, którzy chcą przenieść swoje centrum życiowe do Polski. Analiza miała uwzględniać wyzwania demograficzne Polski, warunki, jakie powinien spełniać migrant z punktu widzenia udanej integracji w Polsce oraz możliwe środki wsparcia (zmiany prawne, kampanie informacyjne itp.). Analiza ta miała również uwzględniać współzależność z rekomendacją dotyczącą wspierania migracji cyrkulacyjnych oraz wskazanie momentu, w którym należy zastosować bardziej zdecydowane zachęty dla migracji długoterminowej/osiedleńczej.

Rekomendacja została zrealizowana częściowo. Przeprowadzono analizę, w wyniku której uwzględniono w projektowanych przepisach rozszerzenie możliwości pracy bez zezwolenia dla cudzoziemców w trakcie trwania procedury uzyskania statusu uchodźcy, dłużej niż 6 miesięcy oraz ułatwienia w kontynuowaniu pracy po zakończeniu pracy krótkoterminowej. Ewentualne dalsze zmiany będą rozważane w kontekście nowej polityki migracyjnej opracowywanej aktualnie przez MSWiA.

(dowód: akta kontroli str. 375; 937 - 960)

Rekomendacja 3.3.2 – „Podjęcie działań, aby świadczenia w ramach programów integracyjnych nie były jedynym czynnikiem motywującym do integracji”.

Przewidywane były następujące kierunki zmian: indywidualny program integracji powinien rozpocząć się szkoleniem informacyjnym. Celem szkolenia powinno być wprowadzenie cudzoziemca w zagadnienia związane z programem integracyjnym, udzielanie podstawowych informacji, przygotowanie i motywowanie cudzoziemca do samodzielnego realizowania programu integracyjnego. Termin wdrożenia – 2014 r.

Rekomendacja zrealizowana częściowo. Programy integracyjne konstruowane są w taki sposób, aby nie tylko kwestia finansowa odgrywała czynnik motywacyjny dla integracji. Pomoc dla cudzoziemca w ramach IPI obok świadczeń pieniężnych obejmuje również pracę socjalną, poradnictwo specjalistyczne (prawne, rodzinne, psychologiczne) udzielanie informacji oraz wsparcia w kontaktach z innymi instytucjami, w szczególności z instytucjami rynku pracy, ze środowiskiem lokalnym oraz organizacjami pozarządowymi. DPS nie dokonywał jednak oceny programów integracyjnych pod kątem zawartości innych czynników motywacyjnych poza finansowym dla integracji cudzoziemców. Zbieranie powyższych informacji nie jest wskazane w żadnym akcie prawnym, jako czynność obligatoryjna przypisana DPS.

(dowód: akta kontroli str. 937 - 960; 422; 68)

Rekomendacja 3.3.3. – „Położenie nacisku na skuteczną naukę języka polskiego przez cudzoziemców zgodnie z zasadą, iż znajomość języka kraju przyjmującego jest kluczowa dla procesu integracji”. Intencją było wprowadzenie instrumentów pozwalających na lepszą koordynację i egzekucję postanowień dotyczących nauki języka polskiego zawartych w umowie IPI. Cudzoziemiec powinien mieć dostęp do profesjonalnej nauki języka polskiego, gwarantujących rzeczywiste jego opanowanie. Jednocześnie w programie integracyjnym muszą znaleźć się zapisy stanowiące o konsekwencjach notorycznej i nieusprawiedliwionej nieobecności na zajęciach. Ostateczną konsekwencją powinno być odebranie pomocy integracyjnej dla osoby niewywiązującej się z tego obowiązku. Termin do wdrożenia - 2014r. Rekomendacja została wdrożona częściowo. Konstrukcja IPI pozwala na wyciąganie konsekwencji dla tych cudzoziemców, którzy uchylają się od nauki języka polskiego. DPS nie posiada informacji w ilu przypadkach pomoc dla cudzoziemca była wstrzymana z powodu uchylania się od nauki języka polskiego. W corocznych sprawozdaniach dotyczących cudzoziemców korzystających ze świadczeń z pomocy społecznej podawane są jedynie ogólne informacje o liczbie programów przerwanych w danym roku.

(dowód: akta kontroli str. 423; 68; 937 - 960)

Rekomendacja 4.1.2. „Wsparcie instytucji lokalnych poprzez dostarczanie dobrych praktyk oraz włączanie do platform współpracy ze społecznościami lokalnymi, które mają już większe doświadczenie w kontaktach z migrantami.”

Rekomendacja wdrożona częściowo. MPiPS współpracuje z organizacjami pozarządowymi w ramach projektów i spotkań mających na celu dostarczanie dobrych praktyk społecznościom i instytucjom lokalnym odpowiedzialnym za integrację cudzoziemców np. w ramach projektu „Monitor integracji. Doskonalenie Metod i Narzędzi do Oceny Skuteczności Polityki Integracyjnej” współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich i budżetu państwa. Pracownik Departamentu Pomocy Społecznej MRPiPS uczestniczy w sposób ciągły w pracach regionalnych zespołów na rzecz integracji cudzoziemców, m. in. w Warszawie, Lublinie oraz Gdańsku, powołanych przez Prezydentów tych miast. W ramach innych projektów współfinansowanych ze środków Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich działają lokalne sieci wsparcia, między innymi w Lublinie. Miasto Stołeczne Warszawa od listopada 2012 roku prowadzi też w ramach Komisji Dialogu Społecznego stałą współpracę z organizacjami pozarządowymi i migranckimi działającymi w obszarze integracji cudzoziemców.

(dowód: akta kontroli str. 437; 624; 937 - 960)

Rekomendacja 4.3.2 „Wzmocnienie procesu badawczego i systemu monitoringu poprzez wypracowanie najbardziej właściwych dla polskich warunków wskaźników stopnia integracji migrantów”. Planowane były następujące działania: w pierwszej kolejności zbadanie aktualnej sytuacji, opracowanie systemu wskaźników integracji, który dawałby podstawę do obiektywnej oceny sytuacji na szczeblach lokalnych (spójnych ze wskaźnikami rekomendowanymi przez Komisję Europejską), monitorowanie w sposób ciągły i systematyczny wszystkich działań, których celem jest integracja cudzoziemców. Termin wdrożenia do 2015 r.

Częściowe wdrożenie rekomendacji to udział w projektach mających na celu wzmocnienie procesu badawczego i systemu monitoringu. Departament Integracji Społecznej w MRPiPS planuje realizację projektu „Budowanie struktur do integracji społecznej w MRPiPS. Celem projektu jest stworzenie podstaw do zbudowania struktur dla integracji cudzoziemców w Polsce. W 2015 r. została przedłożona do oceny MSW ostateczna wersja tego projektu. Ponadto ówczesne MPiPS brało udział w szeregu działań o charakterze koncepcyjnym, których celem było wytypowanie obszarów badań, które będą prowadzone w ramach ww. projektu, który stanowił kontynuację projektu Integration Evaluation Tool, którego celem było zbudowanie internetowego narzędzia, które pozwoliłoby na zebranie danych statystycznych dotyczących integracji cudzoziemców objętych ochroną międzynarodową oraz dokonanie przeglądu legislacji, polityk i działań w zakresie integracji cudzoziemców stosowanych w państwach – partnerach projektu.

(dowód: akta kontroli str. 80; 453; 937 - 960)

Rekomendacja 4.3.3 „Wzmacnianie istniejącego systemu zbierania danych o cudzoziemcach przebywających na terytorium Polski przez poprawę zdolności gromadzenia, analizy i rozpowszechniania statystyk związanych z integracją z perspektywy

krajowej, regionalnej i lokalnej". Planowany był, między innymi, regularny monitoring indywidualnych programów integracji dla osób objętych ochroną międzynarodową. Termin wdrożenia: 2015 r.

Na dzień przyjęcia dokumentu „Plan wdrażania” rekomendacja została uznana za częściowo wdrożoną, a dalsze, systemowe rozwiązania dot. wykonania ww. rekomendacji, były planowane po przyjęciu dokumentu „Polska polityka integracji cudzoziemców – założenia i wytyczne” przez Radę Ministrów.

(dowód: akta kontroli str. 80; 454; 937 - 960)

Rekomendacja 4.1.4 „Zwiększenie zakresu współpracy ze środowiskami imigrantów i organizacjami pozarządowymi m.in. poprzez konsultowanie z ich przedstawicielami podejmowanych działań dotyczących kwestii integracji cudzoziemców”.

Założono, że zasadne wydaje się podtrzymanie formuły wypracowanej w ramach Grupy Roboczej ds. Integracji cudzoziemców przy Zespole ds. Migracji. Przykładowo dwa spotkania grupy roboczej rocznie powinny odbywać się z udziałem środowisk imigrantów i organizacji pozarządowych w celu konsultacji podejmowanych działań dotyczących kwestii integracji cudzoziemców. Termin wdrożenia – 2015 r.

Rekomendacja została wdrożona częściowo. Konsultacje z podmiotami zachodzą przy okazji pojawiania się kolejnych dokumentów i aktów prawnych, nie jest ona jednak zinstytucjonalizowana. Jednym z przykładów współpracy ówczesnego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej ze środowiskami imigrantów oraz organizacjami pozarządowymi, były spotkania Grupy Roboczej ds. Integracji Cudzoziemców, na które byli zapraszani przedstawiciele organizacji pozarządowych, międzynarodowych i innych instytucji zajmujących się integracją cudzoziemców w Polsce. Z przedstawicielami organizacji pozarządowych konsultowano w ramach prac powyższej grupy m.in. dokument „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania” w odniesieniu do kwestii ochrony cudzoziemców w Polsce i ich integracji, oraz dokument „Polska polityka integracji cudzoziemców – założenia i wytyczne”. Ponadto w 2015 r. w ramach działania grupy roboczej ds. integracji osób przesiedlonych i relokowanych powołanej przy Międzyresortowym Zespole do spraw przesiedleń i relokacji uchodźców zorganizowano spotkanie z organizacjami pozarządowymi mające na celu przedyskutowanie kwestii dotyczących działań integracyjnych, jakie powinny zostać podjęte w związku z programem przesiedleń i relokacji, finansowania działań oraz współpracy rządu z organizacjami międzynarodowymi, pozarządowymi i samorządowymi w tym zakresie. W ramach prac tej grupy konsultowano z przedstawicielami reprezentującymi interesy imigrantów w Polsce materiał „Uzupełniające działania integracyjne dla osób przesiedlonych i relokowanych”, który stanowił wkład do Planu operacyjnego w związku z relokacją i przesiedleniami cudzoziemców.

(dowód: akta kontroli str. 439; 76; 620; 937 - 960)

2.3.2. Rekomendacje wdrażane na bieżąco

Rekomendacja 3.3.4 „Zharmonizowanie procesu przechodzenia z systemu preintegracji do systemu integracji (zapewnienie takiej spójności wymagać będzie w szczególności współdziałania Urzędu do Spraw Cudzoziemców z Ministerstwem Pracy i Pomocy Społecznej, zarówno w obszarze rozwiązań praktycznych, jak i w kreowaniu polityki integracji cudzoziemców)”. W rekomendacji zaproponowano, aby cudzoziemcy jeszcze w trakcie trwania procedury o nadanie statusu uchodźcy byli szczegółowo informowani o przysługujących im prawach oraz o ciążących na nich obowiązkach wynikających z faktu przebywania w Polsce i ubiegania się o ochronę międzynarodową w Polsce. W ramach działań preintegracyjnych pracownicy socjalni (zatrudnieni w ośrodkach dla cudzoziemców bądź w powiatowych centrach pomocy rodzinie) albo inne osoby powinny informować cudzoziemców bardzo dokładnie o ich sytuacji i o krokach, jakie będą wobec nich podejmowane zarówno w momencie, gdy otrzymają decyzję pozytywną jak i negatywną. Termin wdrożenia – 2014 r.

Rekomendacja jest wdrażana na bieżąco. Współpraca pomiędzy pracownikami ośrodków dla cudzoziemców i Powiatowych Centrów Pomocy Rodzinie zachodzi na bieżąco, co jest dodatkowo wzmocnione poprzez projekty realizowane w ramach FAMI. Dotyczy to m. in. kierowanych zapytań przez PCPR-y do ośrodków dla uchodźców w sprawie otrzymanej dotychczas pomocy socjalnej przez uchodźców oraz wniosków ośrodków dla uchodźców

o przeprowadzenie wywiadu środowiskowego w stosunku do osoby, która uzyskała status uchodźcy, a zamieszkuje jeszcze w ośrodku i ubiega się o przyznanie mieszkania chronionego. DPS w dniu 9 grudnia 2016 r. wystąpił do UDSC, o przekazanie danych w celu realizacji rekomendacji w niniejszym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 424;68; 624; 937 -960)

Rekomendacja 3.3.5 „Rozważenie wprowadzenia instytucji mentora/asystenta dla osób objętych programami integracji (w szczególności wywodzącego się ze środowisk imigranckich), która pozwoli dostosowywać programy integracyjne do indywidualnych potrzeb cudzoziemców i lepiej ukierunkować ich działania”. W rekomendacji przewidywane były następujące kierunki zmian: wsparciem dla pracownika socjalnego, którego zadaniem jest udzielanie cudzoziemcowi wszelkiej pomocy związanej z realizacją przez niego programu integracji, powinien być mentor – osoba pochodząca ze środowiska imigranckiego, zintegrowana w Polsce. Mentorzy mogliby zostać zatrudnieni przez powiatowe centra pomocy rodzinie, bądź przez organizacje pozarządowe. Termin wdrożenia – 2015 r.

Rekomendacja wdrażana na bieżąco poprzez realizację projektów współfinansowanych ze środków FAMI. Instytucja mentora lub asystenta została wprowadzona w siedmiu projektach współfinansowanych ze środków FAMI. Łącznie ze środków FAMI realizowanych jest obecnie 38 projektów, których celem jest integracja cudzoziemców. Polegają one, między innymi, na prowadzeniu kursów języka polskiego dla cudzoziemców, aktywizacji zawodowej, programach „oprowadzania po domu”, wsparcia w integracji ze społecznością lokalną, dostarczania pakietów informacyjnych, prowadzenia wszelkiego rodzaju poradnictwa z zakresu integracji, organizowania zajęć dla dzieci w szkołach, wsparcia dla rodziców uczniów, budowanie świadomości obywateli państw trzecich w zakresie polityki migracyjnej oraz praw i obowiązków cudzoziemców, działania z zakresu dialogu międzykulturowego, zwiększenie świadomości społeczeństwa zarówno w zakresie zjawiska migracji, jak i w kwestii działań kierowanych do cudzoziemców itp.

(dowód: akta kontroli str. 68; 425; 937 - 960)

Rekomendacja 3.3.6 „Podjęcie działań zmierzających do aktywizacji zawodowej cudzoziemców objętych ochroną międzynarodową, m. in. poprzez zapewnienie uzyskania przez cudzoziemca w ramach programu integracyjnego kwalifikacji przydatnych na rynku pracy, włączenie przedmiotowej grupy do rządowych programów aktywizacji zawodowej, jako odrębnej kategorii osób, a także poprzez wprowadzenie systemu zachęt dla pracodawców zatrudniających ww. cudzoziemców”. Termin wdrożenia – 2014 r.

Rekomendacja jest wdrażana na bieżąco poprzez realizację projektów współfinansowanych ze środków FAMI. W ramach programów integracyjnych współfinansowanych ze środków FAMI podjęto realizację 16 projektów dotyczących aktywizacji zawodowej, prowadzonych przez organizacje pozarządowe. W ramach tych projektów realizowane są następujące działania: praktyki zawodowe dla cudzoziemców, kursy języka polskiego specjalistycznego, kompleksowy program rozwoju zawodowego, klub integracji społeczno-zawodowej, doradztwo zawodowe, przygotowanie broszur dla pracodawców i cudzoziemców z zakresu prawa pracy, konsultacje w zakresie zakładania i prowadzenia działalności gospodarczej, konsultacje księgowo-finansowe, tworzenie narzędzi interaktywnych dla cudzoziemców chcących otworzyć działalność gospodarczą, aktywizacja zawodowa, szkolenia miękkie (praca w grupie, zarządzanie czasem, komunikacja interpersonalna, zarządzanie projektem), szkolenia z zakresu obsługi programów komputerowych, ustalanie kompetencji zawodowych cudzoziemców, warsztaty aktywizacyjne, zajęcia uzupełniające kompetencje cudzoziemców, programy adaptacji zawodowej i przedsiębiorczości. MRPiPS corocznie zbierał dane o sposobie realizacji punktu 5.2 Krajowego Planu Działań na Rzecz Zatrudnienia na lata 2012-2014, w tym o efektach ilościowych i jakościowych podjętych i zrealizowanych działań, w tym o liczbie osób, które m. in. odbyły szkolenia zawodowe i staże oraz podjęły zatrudnienie.

(dowód: akta kontroli str. 69; 425; 937 - 960)

Rekomendacja 3.3.11. „Monitorowanie skuteczności prowadzonych działań integracyjnych, w kontekście zapobiegania wykluczeniu społecznemu osób objętych ochroną międzynarodową”. Przewidywane były następujące kierunki zmian: przebieg i realizacja indywidualnych programów integracji powinny być poddane procesowi monitoringu; pracownik socjalny wspierający cudzoziemca w realizacji programu integracyjnego, we

współpracy z mentorem powinni dokonywać oceny postępów integracyjnych cudzoziemca. Sprawozdanie z monitoringu miało być przekazywane do właściwego terytorialnie wojewody po każdym 6 miesiącach realizacji programu integracyjnego; wojewoda miał być zobowiązany do sporządzania co 6 miesięcy sprawozdania z monitoringu indywidualnych programów integracji, które były realizowane na terenie jego województwa i przekazywać je do Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Termin wdrożenia – 2014 r.

Rekomendacja jest wdrażana na bieżąco poprzez realizację projektów współfinansowanych ze środków FAMI. Dyrektor DPS wyjaśniła, że nie istnieje zapis ustawowy, który zobowiązywałby wojewodę do sporządzania sprawozdań z monitoringu IPI co 6 miesięcy i przekazywanie ich do MRPIPS. Nie mniej jednak, w ramach czterech projektów współfinansowanych ze środków FAMI prowadzony jest monitoring działań integracyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 75; 431; 937 - 960)

Rekomendacja 4.1.5. „Zapewnienie roli państwa w udzielaniu informacji o warunkach legalnej pracy i pobytu w Polsce; rola ta może polegać zarówno na przygotowaniu odpowiednich pakietów informacyjnych, na bezpośrednim udzielaniu informacji (co łączy się z odpowiednim wyszkoleniem urzędników), jak też na finansowaniu, koordynowaniu i monitoringu merytorycznych programów opracowywanych przez samorządy lub inne podmioty społeczne”. Realizacja rekomendacji w zakresie problematyki rynku pracy miała obejmować analizę prowadzonych w stosunku do pracodawców i cudzoziemców akcji informacyjnych (obejmujących m. in. kwestie zasad i warunków zatrudniania cudzoziemców w Polsce) oraz przedstawienie propozycji dokonania zmian w obecnym systemie informowania. Termin wdrożenia – 2014-2018.

Rekomendacja wdrażana w sposób ciągły. Analizę przygotowano w 2015 r. Wnioski z niej służą do doskonalenia informacji przygotowywanych przez DRP. Główne źródło informacji – www.psz.praca.gov.pl

(dowód: akta kontroli str. 439; 622; 937 - 960)

Rekomendacja 4.1.7. „Budowanie lokalnie projektowanych programów „oprowadzania po domu”, „pakietów powitalnych” dla nowo przybyłych migrantów pozwalających zorientować im się w strukturze lokalnych instytucji, podstawowych procedurach prawnych oraz kulturze codziennego funkcjonowania w danej społeczności lokalnej”. Zakładane było, iż wszyscy cudzoziemcy, których pobyt w Polsce ma charakter nie tylko epizodyczny (np. ci, którym wydane zostało zezwolenie na pobyt czasowy), powinni mieć możliwość wzięcia udziału w programie, który umożliwi im nabycie tzw. miękkich umiejętności związanych z prawidłowym funkcjonowaniem na poziomie społecznym i instytucjonalnym w Polsce. Kursy te powinny być organizowane na poziomie lokalnym przez władze samorządowe bądź organizacje pozarządowe. Powinny obejmować przynajmniej 30 – 40 godzin zajęć. Po zakończeniu kursu cudzoziemcy powinni otrzymywać świadectwa, które w dalszej kolejności powinny być podstawą do ubiegania się np. o zniżkę na kursach języka polskiego. Kursy powinny być dobrowolne i obejmować następujące elementy: informacje kontekstowe na temat obowiązującego w Polsce prawa, informacje na temat polskiej historii oraz lokalnej kultury i obyczajów; informacje na temat lokalnych instytucji, urzędów i organizacji pozarządowych oraz sposobu korzystania z ich oferty; zagadnienia dotyczące życia codziennego; pouczenie na temat praw i obowiązków cudzoziemców. Termin wdrożenia – 2015 r.

Rekomendacja jest wdrażana na bieżąco poprzez realizację projektów współfinansowanych ze środków FAMI. Organizacje pozarządowe realizowały 25 projektów współfinansowanych z funduszu FAMI, w których wdrażano rekomendację dotyczącą budowania lokalnie projektowanych programów „oprowadzania po domu”, „pakietów powitalnych” dla nowo przybyłych migrantów.

(dowód: akta kontroli str. 441; 77 - 78; 937 - 960)

Rekomendacja 4.1.8 – „Przygotowanie urzędników, funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej i pracowników innych instytucji publicznych (m. in. doradców zawodowych, pośredników pracy, pracowników socjalnych) do specyfiki pracy z cudzoziemcami (m. in. poprzez prowadzenie działań zmierzających do podniesienia wiedzy i kompetencji wielokulturowych)”. Przewidywano między innymi prowadzenie szkoleń dla przedstawicieli różnych instytucji, w celu przygotowania ich do specyfiki pracy z cudzoziemcami. Termin wdrożenia – 2015 r.

Rekomendacja jest wdrażana na bieżąco poprzez realizację projektów współfinansowanych ze środków FAMI. Działania związane z przygotowaniem urzędników, funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej i pracowników innych instytucji publicznych (między innymi doradców zawodowych, pośredników pracy, pracowników socjalnych) do pracy z cudzoziemcami, które byłyby współfinansowane ze środków FAMI były realizowane w niewielkim zakresie w dwóch projektach. W najbliższych tygodniach Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji ogłosi kolejny nabór na projekty, których tematyka będzie dotyczyła właśnie tego zagadnienia.

(dowód: akta kontroli str. 442; 78; 937 - 960)

Rekomendacja 4.2.1 „Prowadzenie kampanii informacyjnych, szkoleń, przygotowania publikacji na temat cudzoziemców w Polsce dla społeczności lokalnych oraz podejmowanie innych działań na szczeblu krajowym i lokalnym podnoszących świadomość społeczeństwa przyjmującego w zakresie problematyki migracji i skutków, także pozytywnych, obecności cudzoziemców w Polsce”. Planowano między innymi: ogólnopolskie kampanie społeczne pokazujące obecność migrantów w Polsce, lokalne kampanie informujące o zagadnieniach związanych z obecnością migrantów w społeczeństwie oraz o negatywnych skutkach społecznych ich dyskryminacji i wykluczenia, promocję zatrudnienia osób pochodzących z innych kultur, szkolenia. Termin wdrożenia – 2015

Rekomendacja wdrażana na bieżąco poprzez realizację projektów współfinansowanych ze środków FAMI. Przez organizacje pozarządowe realizowanych było 8 projektów współfinansowanych ze środków FAMI, w których realizowane były działania związane z prowadzeniem kampanii informacyjnych, szkoleń, przygotowywania publikacji na temat cudzoziemców w Polsce dla społeczności lokalnych oraz podejmowanie innych działań na szczeblu krajowym i lokalnym podnoszących świadomość społeczeństwa przyjmującego w zakresie problematyki migracji i skutków, także pozytywnych, obecności cudzoziemców w Polsce.

(dowód: akta kontroli str. 444; 79; 937 - 960)

Rekomendacja 4.2.6 – „Prowadzenie działań pozwalających na wsparcie organizacji zrzeszających migrantów w zakresie aktywnego współistnienia w społeczeństwie obywatelskim (m.in. reprezentacja interesów, promocja własnej społeczności)”. Planowano realizowanie następujących działań: umożliwianie i promowanie przy np. realizacji projektów partnerstw organizacji migranckich i lokalnych organizacji pozarządowych, kształcenie i wspieranie liderów społeczności migranckich, wspieranie centrów wielokulturowych, ale także zachęcanie do uczestnictwa w głównym nurcie kulturowym kraju, wspieranie wojewódzkich i lokalnych forów migrantów. Ponadto Grupa Robocza ds. Integracji Cudzoziemców funkcjonująca w ramach Międzyresortowego Zespołu do Spraw Migracji miała wspierać inicjatywy organizacji zrzeszających migrantów w działalności na rzecz integracji cudzoziemców. Termin wdrożenia – 2014 r.

Rekomendacja jest wdrażana na bieżąco i będzie realizowana poprzez projekty współfinansowane ze środków FAMI. W najbliższych tygodniach Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji ogłosi kolejny nabór na projekty, których tematyka będzie dotyczyła właśnie tego zagadnienia.

(dowód: akta kontroli str. 426; 451; 937- 960)

Rekomendacja 4.3.1 „Systematyczne badanie zjawiska, potrzeb państwa w zakresie integracji imigrantów: potrzeb samych migrantów przybywających do Polski; gotowości do integracji i stopnia ich integracji ze społeczeństwem polskim, w tym monitorowanie sytuacji poszczególnych grup narodowościowych/etnicznych/religijnych oraz grup migrantów szczególnie zagrożonych wykluczeniem społecznym (np. kobiet, dzieci, osób starszych); barier integracji, zjawiska dyskryminacji, rasizmu i ksenofobii. Utrzymanie dotychczas obowiązującego systemu integracji (indywidualne programy integracyjne oparte o lokalne struktury)”. Termin wdrożenia – 2015r.

Rekomendacja jest wdrażana na bieżąco poprzez realizację projektów współfinansowanych ze środków FAMI. Działania dotyczące systematycznego badania zjawiska, potrzeb państwa w zakresie integracji imigrantów, potrzeb samych migrantów przybywających do Polski, gotowości do integracji (...) muszą poprzedzać złożenie każdego wniosku projektowego w ramach FAMI. Jednym z istotniejszych elementów, jakie podlegają ocenie przez zespół oceniający, jest prawidłowe zdiagnozowanie sytuacji i środowiska, w jakim

wnioskodawca chce pracować oraz zdiagnozowanie potrzeb cudzoziemców, na jakie dany projekt odpowiada.

(dowód: akta kontroli str. 80, 453; 937 - 960)

Ustalona
nieprawidłowości i
uwagi

Ministerstwo nie wdrożyło 8 rekomendacji do czego było zobowiązane w „Planie wdrażania” dla dokumentu Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania, natomiast 7 rekomendacji wdrożyło częściowo, a 11 było wdrażanych na bieżąco. Było to spowodowane nieopracowaniem przez Ministerstwo dokumentu „Polska polityka integracji cudzoziemców – założenia i wytyczne” w wersji umożliwiającej jego przyjęcie przez Zespół do Spraw Migracji. W dokumencie tym miał zostać określony m. in. sposób wdrożenia rekomendacji.

Ocena cząstkowa

NIK ocenia negatywnie fakt, że w wyniku niewywiązania się Ministerstwa z zadania opracowania dokumentu pn. „Polska polityka integracji cudzoziemców – założenia i wytyczne”, w wersji umożliwiającej jego przyjęcie przez Zespół do Spraw Migracji (patrz pkt 3), nie było możliwe wdrożenie 8 rekomendacji zawartych w „Planie wdrażania” dla dokumentu „Polityka migracyjna Polski - stan obecny i postulowane działania”, kolejnych 7 zostało wdrożonych jedynie częściowo, a 11 było realizowanych na bieżąco. NIK krytycznie ocenia również niepodjęcie działań w celu przygotowania inicjatywy legislacyjnej do przeprowadzenia zmian w ustawie o pomocy społecznej niezbędnych dla wdrożenia 9 rekomendacji, co również wynikało z nieprzyjęcia powyższego dokumentu przez Międzyresortowy Zespół do Spraw Migracji.

(dowód: akta kontroli str. 45 - 46, 51; 67 - 81; 619 - 625; 937- 960)

2.5. Monitorng realizacji rekomendacji zawartych w Planie wdrażania dla dokumentu Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania oraz harmonogram prac nad ich wdrożeniem

Za bieżący monitoring realizacji zaangażowania i poziomu realizacji rekomendacji zawartych w Planie wdrażania odpowiadało MSWiA (MSW), które następnie co kwartał przekazywało członkom Zespołu ds. Migracji sprawozdanie z realizacji „Planu wdrażania”. Po przyjęciu „Planu wdrażania” przez Radę Ministrów, Departament Rynku Pracy rozesłał do właściwych departamentów Ministerstwa, tabelę z informacją o przyjętym przez RM sposobie i harmonogramie realizacji rekomendacji pozostających w zakresie Ministerstwa z podziałem na departamenty¹⁷. Monitoring zaangażowania i poziomu realizacji rekomendacji przez poszczególne komórki miał miejsce przy okazji przygotowania sprawozdań kwartalnych. Sporządzanie harmonogramu realizacji rekomendacji zawartych w Planie wdrażania nie było obligatoryjne lub odgórnie narzucone przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Z uwagi na to ówczesne MPiPS nie sporządziło takiego planu. Między innymi z tego powodu Ministerstwo nie prowadziło oddzielnego monitoringu. Ministerstwo regularnie przygotowywało i przekazywało do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (wcześniej MSW) wkłady do sprawozdania z realizacji rekomendacji „Planu wdrażania” dla dokumentu „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania”. Wkłady sporządzane były w trybie kwartalnym, zgodnie z harmonogramem i według wzoru określonego przez MSWiA (MSW), które przewodziło grupie roboczej ds. monitorowania realizacji Planu¹⁸. Ostatnie sprawozdanie obejmowało III kwartał 2015 r. Przekazany materiał uwzględniał wkłady właściwych merytorycznie departamentów Ministerstwa, z wyłączeniem DPS. Przedstawiciel Ministerstwa (DPS) był członkiem ww. grupy roboczej i przekazywał informacje we własnym zakresie. Zadania przedstawione w „Planie wdrażania” były uwzględniane w okresowych planach pracy Departamentu Rynku Pracy (DRP), zaś DPS uwzględniał w okresowych planach pracy prace nad dokumentem „Polska polityka integracji cudzoziemców – założenia i wytyczne”.

(dowód: akta kontroli str. 41- 42; 50; 338; 568 - 600; 792 - 930)

¹⁷ pismo z dnia 13 lutego 2015 r., znak: DRP-XI.4033 & MW.15

¹⁸ Grupa robocza ds. monitorowania realizacji Planu wdrażania dla dokumentu „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania” została powołana przez Zespół do Spraw Migracji w dniu 15 grudnia 2014 r. MRPiPS miało w niej dwóch przedstawicieli (po jednym z DRP i z DPS).

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK już w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Ministerstwa po kontroli „Pomoc społeczna dla uchodźców” wskazywała, że Minister nie informował Rady Ministrów i Ministra Spraw Wewnętrznych o zagrożeniu niedotrzymania terminów wdrożenia rekomendacji, wynikających z niskiego zaawansowania prac nad przygotowaniem ww. dokumentu.

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK, choć Ministerstwo wywiązywało się pod względem formalnym z obowiązków w zakresie monitorowania, to jednak monitoring ten nie był wystarczający dla zapobieżenia nieterminowego i niepełnego wdrożenia rekomendacji.

3. Stan realizacji dokumentu pn. „Polska polityka integracji cudzoziemców – założenia i wytyczne”.

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z „Planem wdrażania” dla dokumentu „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania” MPiPS było zobowiązane do opracowania dokumentu „Polska polityka integracji cudzoziemców – założenia i wytyczne”. Departament Pomocy i Integracji Społecznej MPiPS przewodniczył Grupie Roboczej ds. Integracji Cudzoziemców przy Zespole ds. Migracji, którego zadaniem było opracowanie powyższego dokumentu, w którym miał zostać określony sposób wdrożenia rekomendacji zawartych w dokumentach „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania”. Prace nad tym dokumentem MPiPS rozpoczęło w 2013 r.¹⁹ W dniu 13 stycznia 2015 r. Podsekretarz Stanu w MPiPS – Elżbieta Seredyn przekazała do Piotra Stachańczyka Sekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu ds. Migracji projekt dokumentu „Polska polityka integracji cudzoziemców – założenia i wytyczne” z prośbą o jego przyjęcie przez Międzyresortowy Zespół ds. Migracji.

(dowód: akta kontroli str. 88 -114)

W dniu 25 lutego 2015 r. Przewodniczący Zespołu do Spraw Migracji przekazał stanowisko do powyższego dokumentu zawierające 18 uwag, które dotyczyły m. in. następujących kwestii. Przewodniczący stwierdził, że z analizy „Planu wdrażania” dla dokumentu „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania” wynikało, że niewdrożone są główne rekomendacje dotyczące integracji cudzoziemców. Podczas pierwszego opiniowania dokumentu dot. integracji cudzoziemców w 2013 r. wiele instytucji, w tym MSW, zgłosiło uwagi. Uwagi te nie zostały uwzględnione, jak też ich autorzy nie zostali poinformowani przez MPiPS o przyczynach ich nieuwzględnienia. W dokumencie ze stycznia 2015 r. przeniesiono wprost zapisy przedstawione w dokumencie z kwietnia 2013 r., niekiedy bez odniesienia się do aktualnej sytuacji faktycznej i prawnej. Sformułowano wytyczne i zalecenia na bardzo różnym poziomie szczegółowości, co negatywnie wpływa na jego odbiór, czytelność i spójność. Brak propozycji dotyczących określenia właściwych podmiotów dla danego działania i określenia ram czasowych działań, źródeł finansowania oraz sprecyzowania grupy beneficjentów. Uwagę zwróciło przesuwanie realizacji zaplanowanych działań. Autorzy dokumentu z jednej strony mieli świadomość, że postulowane rozwiązania wymagają zmian na szczeblu ustawowym, np. przez zmianę ustawy o pomocy społecznej z 2004 r. oraz wypracowania przepisów wykonawczych, ale z drugiej strony w projekcie dokumentu integracyjnego nie zawarli informacji o planowanych propozycjach ani nawet kierunkach działań. W dokumencie nie odniesiono się do sytuacji osób innych, niż cudzoziemcy objęci ochroną międzynarodową, np. ofiar handlu ludźmi, co powoduje, że dokument ten nie realizuje zapisów „Polityki migracyjnej Polski ...”, a zwłaszcza „Planu wdrażania”. Za nieprawidłowe Przewodniczący uznał zapisy odnoszące się do Europejskiego Funduszu na Rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich, jako funkcjonującego i zaplanowanego na przyszłość podstawowego źródła finansowania działań z zakresu integracji cudzoziemców, gdy tymczasem fundusz ten, jak i dwa pozostałe fundusze, został zastąpiony ustanowionym na lata 2014 – 2020 Funduszem Azylu, Migracji i Integracji. W tekście z 2015 nie było podrozdziału dot. działań preintegracyjnych (przywołanych w wersji z roku 2013), mimo, że MPiPS jest w takie działania włączone. Dotyczyło to rekomendacji 3.3.4. Zharmonizowanie procesu przechodzenia z systemu preintegracji do systemu integracji”. Zapewnienie takiej spójności miało wymagać

¹⁹ Pierwszy projekt tego dokumentu Minister PIPS zatwierdził we wrześniu 2013 r. i przesłał do Rady Ministrów w grudniu 2013.

w szczególności współdziałania Urzędu do Spraw Cudzoziemców z Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej. W tekście projektu brak było odwołania do obowiązujących rządowych dokumentów strategicznych istotnych z punktu widzenia działań integracyjnych, takich jak np. Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności, Strategia Rozwoju Kraju 2020, Strategia Sprawne Państwo 2020, Strategia rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020, Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego 2020. Dokument zawierał wewnętrzną sprzeczność. Z jednej strony opisywał indywidualne programy integracyjne, jako działania skierowane wyłącznie do cudzoziemców objętych ochroną międzynarodową. Z drugiej strony proponował, aby wszyscy cudzoziemcy, którzy przyjadą do Polski mieli możliwość wzięcia udziału w programie, który umożliwi im nabycie tzw. miękkich umiejętności, związanych z prawidłowym funkcjonowaniem na poziomie społecznym i instytucjonalnym. Zamieszczono propozycję możliwości wydłużenia dodatkowego indywidualnego programu integracji o kolejne 18 miesięcy bez wskazania źródła finansowania. W rozdziale dot. dostępu do mieszkań zaproponowano szereg postulatów zmierzających do poprawy sytuacji permanentnego niedoboru lokali mieszkalnych. Ich realizacja wymaga wprowadzenia zmian zarówno w ustawie o pomocy społecznej, jak i zmian w prawie miejscowym. Autorzy nie zilustrowali przykładami skali potrzeb, nie oszacowali kosztów realizacji postulatów, nie sprecyzowali także, o jakie przepisy chodzi. Autorzy w rozdziale dot. zatrudnienia i aktywizacji zawodowej postulują, aby okres zakazu wykonywania pracy przez cudzoziemców został ograniczony do niezbędnego minimum proponując, aby wynosił on 3 miesiące zamiast przewidzianych w obecnie obowiązujących przepisach 6 miesięcy. Już opiniując tekst w wersji z 2013 r. Zespół do Spraw Migracji zwrócił uwagę na fakt, że skracanie ww. okresu nie jest wskazane, gdyż konsekwencją takiej zmiany będzie nadużywanie procedur uchodźczych. W rozdziale 2.1.3. „Prawa polityczne cudzoziemców” autorzy zawarli postulat przyznania cudzoziemcom posiadającym zezwolenie na osiedlenie się w RP i mieszkającym w RP czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach lokalnych i czynnego prawa wyborczego w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Przewodniczący podkreślił, że czynne i biernie prawo wyborcze do Parlamentu Europejskiego przysługuje obywatelom UE i nie można go rozszerzyć na obywateli państw trzecich. W uwagach końcowych zawarto postulat powołania jednej instytucji, która byłaby odpowiedzialna za wdrożenie zapisów polityki integracyjnej, ze względu na fakt, że kwestia ta jest niezwykle skomplikowana i wielopłaszczyznowa oraz wymaga zaangażowania bardzo wielu instytucji oraz organizacji. Nie wiadomo, jakie miałyby być usytuowanie tego organu w administracji rządowej, czyje zadania i w jakim zakresie miałyby przejąć, jakie instytucje należałyby w konsekwencji zlikwidować.

(dowód: akta kontroli str. 115 – 119)

W odpowiedzi na te uwagi w dniu 12 maja 2015 r. Sekretarz Stanu w MPiPS Elżbieta Seredyn poinformowała Pełnomocnika Zespołu ds. Migracji o uwzględnieniu większości uwag, natomiast w dniu 10 lipca 2015 r. został przesłany tekst dokumentu z prośbą o akceptację przez Zespół do Spraw Migracji oraz przedłożenie do dalszych prac przez Radę Ministrów. Wskazano w nim, że 10 uwag zostało w całości uwzględnionych, a dokument integracyjny uzupełniony o niezbędne zapisy. W piśmie z dnia 17 sierpnia 2015r. Elżbieta Seredyn zwróciła się z prośbą o poinformowanie, na jakim etapie prac Zespołu do Spraw Migracji znajduje się powyższy dokument.

(dowód: akta kontroli str. 136 - 139)

W odpowiedzi z dnia 24 sierpnia 2015 r. Przewodniczący do Spraw Migracji poinformował, że na 12 członków Zespołu do Spraw Migracji, którzy opiniowali dokument siedmiu zgłosiło uwagi. Wobec powyższego Zespół do Spraw Migracji nie mógł pozytywnie zaopiniować przedmiotowego dokumentu w drodze uchwały. Poinformował ponadto, że do chwili obecnej Zespołowi do Spraw Migracji nie został przekazany poprawiony i zaktualizowany w wyniku zgłoszonych uwag projekt powyższego dokumentu, który mógłby zostać poddany opiniowaniu.

(dowód: akta kontroli str. 178 - 179)

W dniu 30 września 2015 r. Przewodniczący Zespołu do Spraw Migracji ponownie zgłosił uwagi do przesłanego w dniu 28 sierpnia 2015 r. przez MPiPS poprawionego projektu ww. dokumentu. W piśmie z dnia 9 października 2015 r. Przewodniczący Zespołu ds. Migracji wystąpił do członków Zespołu ds. Migracji o zaopiniowanie ww. dokumentu, zwracając uwagę, że w jego ocenie projekt dokumentu nie realizuje rekomendacji zawartych w planie

wdrażania dla dokumentu „Polityka migracyjna polski – stan obecny i postulowane działania”. Wskazał, że w dokumencie tym nie przedstawiono ani konkretnych propozycji dotyczących określenia właściwych podmiotów dla danego działania, ani propozycji określających ramy czasowe działań (zadania stałe, czynność okresowa bądź jednorazowa, zadanie do realizacji w najbliższym czasie bądź zadanie zaplanowane na przyszłość), ani źródeł finansowania (budżet instytucji, środki zewnętrzne), a przede wszystkim ostatecznego doprecyzowania grupy beneficjentów. Brak było również konkretnych informacji o planowanych zmianach ustawowych oraz wypracowania nowych przepisów wykonawczych niezbędnych dla wdrożenia rekomendacji. W lipcowej wersji dokumentu nie przedstawiono, poza ogólnymi postulatami propozycji konkretnych działań mających służyć integracji cudzoziemców, innych niż cudzoziemcy objęci ochroną międzynarodową. Projekt dokumentu nie precyzuje szczegółowych rozwiązań i pomija działania na rzecz preintegracji mimo, że z założenia miał dookreślać ramy współpracy. Rola MPIPS została wprost określona w rekomendacji 3.3.4 – Zharmonizowanie procesu przechodzenia z systemu preintegracji do systemu integracji. Zapewnienie takiej współpracy wymagać będzie w szczególności współdziałania z Urzędem do Spraw Cudzoziemców. Projekt dokumentu w całości pomija bieżący kryzys migracyjno-uchodźczy nie odnosząc się do nowych wyzwań w związku z włączeniem się Polski w latach 2016-2017 w unijny mechanizm przesiedleń i relokacji, a także związanych z nim kosztów. Projekt dokumentu nie zawiera aktualnych dostępnych danych dotyczących sytuacji migracyjnej Polski w 2015 r. Dokument zawiera postulaty, które o ile nie będą skierowane również do obywateli polskich – mogą być odczytane, jako przejaw dyskryminacji np. możliwość przekazania do użytkownika cudzoziemcowi mieszkania w ramach za wykonanie w nim remontu, czy stworzenie systemu gwarancji dla najemcy, że czynsz będzie opłacany (przez państwo, samorząd lub firmę ubezpieczeniową).

(dowód: akta kontroli str.182 – 183)

W dniu 11 grudnia 2015 r. Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji Jakub Skiba poinformował Sekretarza Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej Stanisława Szweda, że do dnia 16 listopada 2015 r. (tj. do dnia zmian w administracji rządowej) 11 z 17 członków Zespołu do Spraw Migracji, (w tym przedstawiciele Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Ministerstwa Finansów, Urzędu do Spraw Cudzoziemców, Ministerstwa Edukacji Narodowej, Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, Ministerstwa Zdrowia, Komendy Głównej Straży Granicznej, Komendy Głównej Policji, Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, Ministerstwa Zdrowia oraz Głównego Urzędu Statystycznego), krytycznie wypowiedziało się o przedstawionym projekcie dokumentu, zwracając uwagę, że nie realizuje on rekomendacji zawartych w Planie wdrażania dla dokumentu „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania”. W związku z powyższym nie było możliwe przyjęcie uchwały przez Zespół do Spraw Migracji pozytywnie opiniującej projekt dokumentu „Polska polityka integracji cudzoziemców – założenia i wytyczne”²⁰. W dniu 25 maja 2016 r. Sekretarz Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej Stanisław Szwed poinformował Jakuba Skibę Sekretarza Stanu w MSWiA, że w związku z ostatnimi wydarzeniami na arenie międzynarodowej, związanymi przede wszystkim z niekontrolowanym napływem dużej liczby migrantów do Europy od początku 2015 r. dokument „Polska polityka integracji cudzoziemców – założenia i wytyczne” nie będzie dalej procedowany w obecnej formie. Założenia i wytyczne do polityki integracyjnej zgodne z istniejącymi wyzwaniami, zostaną wypracowane po dokonaniu korekt w polityce migracyjnej oraz ewentualnego wytyczenia nowych kierunków w tej dziedzinie.

(dowód: akta kontroli str.185 -186)

Dyrektor Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej wyjaśniając, dlaczego Ministerstwo nie opracowało dokumentu „Polska polityka integracji cudzoziemców – założenia i wytyczne” zgodnie z uwagami Zespołu do Spraw Migracji wskazała, że zdaniem MRPIPS przedmiotowy dokument był opracowany zgodnie z uwagami Zespołu do Spraw Migracji. W przypadku niemożliwości zastosowania się do uwag zgłoszonych w ramach opiniowania dokumentu MPIPS przedstawił niezbędne wyjaśnienia, uzasadniające ich nieuwzględnienie. W odniesieniu do głównego zarzutu Zespołu do Spraw Migracji, tj. że dokument „Polska

²⁰ Zgodnie z § 4.1 regulaminu prac Zespołu do Spraw Migracji Zespół podejmuje uchwały zwykłą większością głosów, w obecności co najmniej połowy członków Zespołu.

polityka integracji cudzoziemców" nie realizuje rekomendacji zawartych w Planie wdrażania wyjaśniła, że wdrożenie poleceń zawartych w ww. Planie związane było z koniecznością dokonania niezbędnych zmian w ustawie o pomocy społecznej oraz przygotowania niezbędnych aktów wykonawczych, bądź dokonania nowelizacji już obowiązujących. Podjęcie prac nad zmianami prawnymi było możliwe jedynie po przyjęciu dokumentu kierunkowego „Polska polityka integracji cudzoziemców – założenia i wytyczne” przez Radę Ministrów. Ponadto, opóźnienia w realizacji przypisanych Ministerstwu Pracy i Polityki Społecznej zadań w związku z realizacją „Planu wdrażania” wynikały z faktu, iż wszystkie rządowe dokumenty strategiczne są ze sobą ściśle powiązane i powinny być spójne. Z uwagi na to, że FAMI jest głównym źródłem finansowania działań integracyjnych w Polsce, istniała konieczność odzwierciedlenia planowanych działań integracyjnych w zapisach dot. funduszu FAMI, które miały znaleźć się w Programie Krajowym FAMI. Polska wersja Programu Krajowego została zatwierdzona w dniu 10 sierpnia 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 34 - 36)

Wiceminister RPiPS wyjaśnił, że Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, w okresie od grudnia 2015 r. do maja 2016 r. dokonywało zmian w dokumencie „Polska polityka integracji cudzoziemców – założenia i wytyczne”, które uwzględniały m.in. uwagi zgłoszone po drugiej turze konsultacji ww. dokumentu z Członkami Zespołu ds. Migracji, oraz na bieżąco aktualizowało dane statystyczne zawarte w dokumencie. Od dnia 25 maja 2016 r., kiedy została podjęta decyzja o zaprzestaniu procedowania ww. dokumentu, do chwili obecnej MRPiPS nie dokonywało korekt w polityce integracji cudzoziemców w Polsce, gdyż są one uzależnione od zmian, jakie zostaną dokonane w polityce migracyjnej Polski. W chwili obecnej w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, trwają prace nad projektem dokumentu „Polityka Migracyjna Polski”. Kwestie związane ze stanem realizacji dokumentu „Polska polityka integracji cudzoziemców – stan obecny i postulowane działania” nie zostały odnotowane w raporcie otwarcia.

W piśmie z dnia 12 października 2016 r. Minister Spraw Wewnętrznych zwrócił się do Sekretarza Rady Ministrów z prośbą o uznanie przez Radę Ministrów za nieobowiązujące dokumenty: Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania oraz Plan wdrażania dla dokumentu „Polityka migracyjna Polski – założenia i wytyczne”. Rada Ministrów w dniu 18 października 2016 r. uznała za nieobowiązujące dokumenty: „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania oraz Plan wdrażania dla tego dokumentu.

(dowód: akta kontroli str. 563; 617- 618)

Ustalone
nieprawidłowości i
uwagi

Minister PiPS nie opracował dokumentu „Polska polityka integracji cudzoziemców – założenia i wytyczne”, w wersji umożliwiającej jego przyjęcie przez Zespół do Spraw Migracji. Uwagi zgłaszane przez Zespół do Spraw Migracji nie były odpowiednio uwzględniane w przedkładanych przez MPiPS wersjach tego dokumentu. Jednocześnie Ministerstwo uzależniało podjęcie inicjatywy legislacyjnej dotyczącej zmiany ustawy o pomocy społecznej, umożliwiającej wdrożenie części rekomendacji, od przyjęcia powyższego dokumentu i nie przedstawiło Zespołowi nawet założeń lub propozycji zmian w ustawie. NIK zwróciła uwagę na długotrwałość prac nad dokumentem – „Polska polityka integracji cudzoziemców – założenia i wytyczne” – MPiPS prace nad nim rozpoczęło już w 2013 r. Nieopracowanie dokumentu w wersji umożliwiającej jego przyjęcie przez Zespół do Spraw Migracji było przyczyną niewdrożenia 8 rekomendacji zawartych w „Planie wdrażania” dla dokumentu „Polityka migracyjna Polski stan obecny i postulowane działania” oraz spowodowało, że 18 rekomendacji zostało wdrożonych częściowo lub były wdrażane na bieżąco. Na długotrwałość opracowywania „Polskiej polityki integracji cudzoziemców” przez MPiPS NIK wskazywała już w 2015 r. w kontroli P/14/049 – Pomoc Społeczna dla uchodźców za okres 2012 - I półr. 2014 r. Zdaniem NIK, opracowanie przez MRPiPS założeń i wytycznych w zakresie integracji cudzoziemców w Polsce, byłoby istotnym elementem wspierającym efektywną realizację statutowych zadań Ministerstwa w tym zakresie.

Ocena cząstkowa

NIK ocenia negatywnie nieopracowanie przez Ministerstwo ww. dokumentu w wersji umożliwiającej jego przyjęcie przez Zespół do Spraw Migracji.

4. Realizacja przez MRPiPS innych programów rządowych na rzecz integracji uchodźców w Polsce.

Departament Pomocy i Integracji Społecznej w MRPiPS przygotowuje realizację projektu pt. „Budowanie struktur dla integracji cudzoziemców w Polsce”, który został zaplanowany do realizacji w ramach celu szczegółowego Integracja/Legalna migracja FAMI, *direct award*, czyli realizacji działań, w których dana instytucja ma monopol *de jure* albo *de facto*. Celem projektu jest stworzenie podstaw do zbudowania struktur dla integracji cudzoziemców w Polsce. W projekcie zaplanowano łącznie sześć działań: 1. Zorganizowanie wizyt studyjnych w dwóch lub trzech państwach o podobnej strukturze organizacyjnej jak Polska, które mają wieloletnie doświadczenie w integracji cudzoziemców, w celu pozyskania wiedzy na temat funkcjonowania struktur organizacji integracji cudzoziemców w innych krajach. 2. Opracowanie ekspertyzy na podstawie wizyt studyjnych oraz analizy dostępnych dokumentów na temat optymalnego systemu, który mógłby obowiązywać w Polsce, wraz z wyceną planowanych do wprowadzenia rozwiązań. 3. Przeprowadzenie analizy, która określi zadania i kompetencje poszczególnych szczebli administracji wraz z wyceną kosztów. 4. Przygotowanie propozycji zmian prawnych, rekomendacji, wytycznych lub zaleceń pozwalających na wprowadzenie rozwiązań w życie, w tym także sposób monitoringu i ewaluacji działań przez poszczególne jednostki. 5. Wdrożenie wypracowanych zmian i rekomendacji. 6. Organizacja konferencji podsumowującej projekt.

Rozpoczęcie realizacji projektu zaplanowano na 1 stycznia 2017 r. zaś jego zakończenie na dzień 31 grudnia 2020 r. Całkowita długość trwania projektu to 36 miesięcy. Całkowita wartość projektu wynosi 771 250,00 zł, w tym ze środków FAMI: 578 437,50 zł. Kwota ta stanowi 75% kosztów całkowitych projektu.

(dowód: akta kontroli str. 21 - 22)

Ponadto, MRPiPS jest partnerem projektu "National Integration Evaluation mechanism, measuring and improving integration of beneficiaries of international protection". W jego wyniku ma powstać spójny, kompleksowy i wyczerpujący mechanizm ewaluacji polityki integracyjnych skierowanych do beneficjentów ochrony międzynarodowej. Projekt wdrażany będzie do 2020 r. Liderem projektu jest Polska (koordynacja – Instytut Spraw Publicznych, partnerzy projektu: UNHCR, MRPiPS, MSWiA, Uniwersytet Warszawski). Projekt finansowany będzie ze środków Funduszu Azylu, Migracji i Integracji w ramach *Specific action*. Departament Pomocy i Integracji Społecznej MRPiPS współpracuje z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji w zakresie implementacji w Polsce Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, w części która dotyczy integracji cudzoziemców. Zadanie to realizowane jest poprzez: przesyłanie do MSWiA propozycji dotyczących zakresu konkursów, które powinny zostać ogłaszane, ocenę projektów złożonych w ramach ogłoszonych naborów, udział w pracach Komitetu Monitorującego dla FAMI oraz Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego przy Komisji Europejskiej, współpracę z MSWiA oraz COPE MSWiA w zakresie wypracowywania dokumentacji związanej z wdrażaniem funduszu w Polsce. Przedstawiciel MRPiPS uczestniczy w gremiach związanych z integracją cudzoziemców, które funkcjonują w strukturach Unii Europejskiej. Na mocy „Komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Plan działania na rzecz integracji obywateli państw trzecich” COM (2016) 377 z dnia 7 czerwca 2016 roku Grupa Krajowych Punktów Kontaktowych ds. Integracji została zastąpiona przez nowo powołane gremium Komisji Europejskiej – Europejską Sieć ds. Integracji. Pracownicy DPS zostali członkami nowo powstałej sieci, której pierwsze spotkanie odbędzie się w październiku 2016 r. W związku z publikacją Komunikatu COM (2016) 377 trwają prace na forum grupy roboczej ds. Integracji, Migracji i Wydażeń (Rada UE) nad wypracowaniem konkluzji do dokumentu, które zostały zainicjowane przez Prezydencję Słowacką. Pracownicy DPS biorą udział zarówno w spotkaniach gremium, jak również w przygotowywaniu dokumentacji związanej z procesem tworzenia konkluzji.

(dowód: akta kontroli str. 566 - 567)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym powyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK, Ministerstwo wywiązywało się z obowiązków związanych z realizacją zadań w ramach ww. programów.

5. Skierowane do MPiPS/MRiPS skargi i wnioski, w których podnoszono problemy wskazujące na konieczność zmiany obowiązujących przepisów lub wprowadzenia rozwiązań systemowych, dotyczących polityki państwa wobec cudzoziemców.

W 2015 r. odnotowano jeden postulat zmian w przepisach ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej w zakresie pomocy dla cudzoziemców, przyznawanej osobom przebywającym na terytorium RP na podstawie zezwolenia na pobyt czasowy udzielanego w związku z okolicznością, o której mowa w art. 159 ust. 1 pkt 1 lit. c lub d z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach²¹. Do Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej wpływały przede wszystkim zapytania z jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, zawierające prośbę dot. interpretacji przepisów, głównie ustawy o pomocy społecznej w zakresie udzielania pomocy cudzoziemcom. W okresie 2015-2016 (I pół.) wpłynęło 36 zapytań, na które w każdym przypadku Ministerstwo udzieliło odpowiedzi.

(dowód: akta kontroli str. 20; 82 – 84; 261 - 299; 701 - 791)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym powyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK, Ministerstwo zgodnie z obowiązującymi wymogami realizowało obowiązki w zakresie rozpatrywania skarg i wniosków w obszarze objętym kontrolą.

6. Świadczenia z pomocy społecznej udzielane cudzoziemcom, w tym na wsparcie Indywidualnych Programów Integracji

W 2014 r. wydatki ogółem na sfinansowanie pomocy dla cudzoziemców wyniosły 7.745,1 tys. zł, z tego na wypłatę świadczeń w ramach realizacji indywidualnych programów integracji dla cudzoziemców, którzy uzyskali status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą na terytorium RP – 2.929,3 tys. zł oraz na wypłatę świadczeń z pomocy społecznej dla cudzoziemców posiadających status uchodźcy, ochronę uzupełniającą, posiadających zgodę na pobyt tolerowany, posiadających zgodę na pobyt ze względów humanitarnych, dla osób z Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz dla osób pochodzących z krajów trzecich – 4.815,8 tys. zł. Świadczenia te realizowane były m.in. w formie wypłat zasiłku stałego, zasiłku celowego, zasiłku okresowego, specjalnego zasiłku celowego, świadczeń pieniężnych na zakup żywności, opłacania składki na ubezpieczenia zdrowotne.

(dowód: akta kontroli str. 211 – 235)

W 2015 r. wydatki ogółem na sfinansowanie pomocy dla cudzoziemców wyniosły 7.964,1 tys. zł, z tego na wypłatę świadczeń w ramach realizacji indywidualnych programów integracji dla cudzoziemców, którzy uzyskali status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą na terytorium RP – 2.570,2 tys. zł oraz na wypłatę świadczeń z pomocy społecznej posiadających status uchodźcy, ochronę uzupełniającą, posiadającym zgodę na pobyt tolerowany, posiadających zgodę na pobyt ze względów humanitarnych, dla osób z Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz dla osób pochodzących z krajów trzecich – 5.393,9 tys. zł. Cudzoziemcy, którzy uzyskali status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą, mogą uczestniczyć przez okres 1 roku w realizacji indywidualnych programów integracji (IPI), realizowanych przez Powiatowe Centra Pomocy Rodzinie, które obejmują wypłatę świadczeń pieniężnych, pracę socjalną i naukę języka polskiego.

(dowód: akta kontroli str. 236 – 260)

W 2014 r. w 21 powiatowych centrach pomocy rodzinie realizowane były 302 indywidualne programy integracji, którymi objęto 613 osób posiadających status uchodźcy i ochronę uzupełniającą, z tego zakończono 156 programów, natomiast przerwano 51 programów. Dla 326 osób ze statusem uchodźcy realizowano 196 IPI, a dla 287 osób posiadających ochronę uzupełniającą realizowano 106 programów. IPI realizowano w 14 województwach, z tego najwięcej w województwie mazowieckim – 195, lubelskim – 25, łódzkim – 23, dolnośląskim – 10. Najwięcej cudzoziemców realizowało IPI w województwie mazowieckim – 367 osób, lubelskim – 73 osoby, łódzkim 60 osób i podlaskim 24 osoby. Najwięcej rodzin posiadających status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą objętych IPI pochodziło z Syrii –

²¹ Dz. U. z 2013 r. poz. 1650, ze zm.

93 (149 osób), Rosji – 68 (171 osób), Egiptu – 23 (23 osoby), Białorusi – 22 (33 osoby), Afganistanu – 21 (36 osób) i Somalii – 13 (54 osoby). W 2014 r. wydatki na realizację indywidualnych programów integracji (2.929, 3 tys. zł.) obejmowały głównie świadczenia pieniężne na utrzymanie 2.848.274 zł, w tym na wydatki związane z nauką języka polskiego 80.990 zł.

(dowód: akta kontroli str. 211 - 212)

W 2015 r. w 24 powiatowych centrach pomocy rodzinie realizowane były 353 indywidualne programy integracji przez 656 osób posiadających status uchodźcy i ochronę uzupełniającą, z tego zakończono 170 programów, a przerwano 48 programów.

Dla 381 osób posiadających status uchodźcy realizowano 247 IPI, natomiast dla 275 osób posiadających ochronę uzupełniającą realizowano 106 IPI.

IPI realizowano w 14 województwach, z tego najwięcej w województwie mazowieckim – 245, lubelskim – 22, łódzkim – 19, dolnośląskim, podlaskim – po 15. Najwięcej cudzoziemców realizowało IPI w województwie mazowieckim – 398, lubelskim – 61, łódzkim 43, podlaskim – 41. Najwięcej rodzin posiadających status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą objętych IPI pochodziło z Syrii – 98 (160 osób), Rosji – 68 (195 osób), Iraku – 37 (55 osób), Afganistanu – 26 (33 osoby), Białorusi – 19 (23 osoby). W 2015 r. wydatki na realizację indywidualnych programów integracji (2.570,2 tys. zł), obejmowały głównie świadczenia pieniężne na utrzymanie 2.476,5 tys. zł, w tym na wydatki związane z nauką języka polskiego 93,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 236 - 238)

W I półroczu 2016 r. na realizację IPI przyznano świadczenia dla 302 osób (191 rodzin) w kwocie 1.418,8 tys. zł, w tym na utrzymanie 1.389,9 tys. zł i na naukę języka polskiego 28,9 tys. zł. MRPIPS zbiera, analizuje informacje i sporządza sprawozdanie dotyczące IPI raz w roku po jego zakończeniu.

(dowód: akta kontroli str. 194)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym powyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK Ministerstwo zgodnie z obowiązującymi wymogami realizowało obowiązki w zakresie gromadzenia danych dotyczących opisanych powyżej świadczeń wypłacanych cudzoziemcom oraz prezentowania ich w sprawozdaniach.

Opis stanu faktycznego

Z. Sposób realizacji wniosków pokontrolnych oraz wykorzystania uwag zawartych w wystąpieniu pokontrolnym oraz w Informacji o wynikach kontroli z kontroli Nr P/14/049 – Pomoc społeczna dla uchodźców.

Po kontroli Nr P/14/049 pn. „Pomoc społeczna dla uchodźców”, którą objęto okres 2012 r – I półr. 2014 r., w wystąpieniu pokontrolnym NIK wносиła o podjęcie inicjatywy legislacyjnej dotyczącej zmian w ustawie o pomocy społecznej, pozwalających na wdrożenie rekomendacji zawartych w Planie wdrażania dla dokumentu „Polityka migracyjna Polski - stan obecny i postulowane działania, zleconych do realizacji Ministrowi PIPS. NIK stwierdziła, że Ministerstwo nie wystąpiło z taką inicjatywą. W związku z uznaniem za nieobowiązujące dokumentów „Polityka migracyjną Polski” i Planu wdrażania, wniosek ten jest obecnie nieaktualny.

W wystąpieniu NIK zwróciła również uwagę na potrzebę dokonania analizy przyczyn niepełnego zainteresowania uchodźców indywidualnymi programami integracyjnymi²². Wiceminister RPiPS wyjaśnił, że MRPIPS nie posiada informacji o skali zainteresowania cudzoziemców objętych ochroną międzynarodową realizacją indywidualnych programów integracyjnych. Podkreślił również, że pomoc dla cudzoziemca, realizowana poprzez IPI, udzielana jest na wniosek cudzoziemca, co oznacza, że pomoc ta ma charakter fakultatywny po stronie cudzoziemców. Cudzoziemcy mogą, ale zgodnie z ustawą o pomocy społecznej nie mają obowiązku zgłoszenia się do powiatowego centrum pomocy rodzinie w celu przygotowania i realizacji IPI. W opinii NIK takie podejście nie uwzględnia

²² Zgodnie z wynikami kontroli NIK za okres 2012 - I półr. 2014 r. w IPI uczestniczyło odpowiednio tylko 85%, 48% i 84% uprawnionych osób

faktu, że celem realizacji IPI jest integracja cudzoziemców, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą, a więc nie jest to tylko indywidualny interes cudzoziemca, ale – przede wszystkim – interes Polski.

NIK wskazywała ponadto, że dla oceny skuteczności pomocy świadczonej dla cudzoziemców wskazane jest wyodrębnienie w sprawozdawczości przekazywanej do MPiPS informacji dotyczących ilości zasiłków przyznawanych z opieki społecznej cudzoziemcom posiadającym status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą oraz liczbie uchodźców posiadających status bezrobotnych i ubiegających się o aktywne formy wsparcia. NIK ustaliła, że dane dotyczące ilości zasiłków są gromadzone przez MPiPS, natomiast nie są prezentowane w sprawozdaniu MPiPS – 03, które zawiera wyłącznie dane o zasiłkach wypłacanych w ramach realizacji IPI. W odniesieniu do ewidencjonowania uchodźców posiadających status bezrobotnych, w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne z dnia 9 marca 2015 r. Minister PiPS poinformował NIK, że MPiPS podejmuje starania, aby rozbudowa centralnego zbioru danych (aplikacji centralnej) uwzględniała także możliwość pozyskiwania zestawień statystycznych dotyczących liczby uchodźców posiadających status bezrobotnych, począwszy od roku 2016 r. Jak stwierdziła NIK, w systemie informatycznym Ministerstwa począwszy od listopada 2016 r. zostały wyodrębnione dane dotyczące liczby bezrobotnych i objętych działaniami aktywizacyjnymi w odniesieniu do tej grupy osób. Np. w okresie od 1.01.2015 r. do 30.06. 2016 r. usługami wsparcia dla bezrobotnych objęto 99 osób ze statusem uchodźcy, w tym najwięcej, bo 68 osób otrzymało skierowanie do pracy, 24 – indywidualną poradę zawodową, 23 – rozmowę doradczą, 10 skierowanie na staż i jedna szkolenie zawodowe.

(dowód: akta kontroli str. 41; 565)

W informacji o wynikach kontroli pn. „Pomoc społeczna dla uchodźców”, w których wskazano na konieczność rozszerzenia i zacieśnienia współpracy Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej z Urzędem do Spraw Cudzoziemców w zakresie:

- stworzenia spójnego systemu nauki języka polskiego dla uchodźców,
- wprowadzenia rozwiązań umożliwiających znalezienie uchodźcom trwałego miejsca zamieszkania,
- działań na rzecz skuteczniejszej aktywizacji zawodowej uchodźców,
- zapewnienia monitorowania sytuacji cudzoziemców po zakończeniu realizacji indywidualnych programów integracji.

Dyrektor Biura Dyrektora Generalnego poinformowała, że realizacja powyższych wniosków uzależniona była od przyjęcia dokumentu programowego „Polska polityka integracji cudzoziemców – założenia i wytyczne” przez Międzyresortowy Zespół ds. Migracji. Przyjęcie ww. dokumentu warunkowało dokonanie zmian systemowych w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej. Prace nad dokumentem zostały wstrzymane w maju 2016 r., a założenia i wytyczne do polityki integracyjnej zgodnej z istniejącymi wyzwaniem zostaną wypracowane po dokonaniu korekt w polityce migracyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 39 – 40; 605 - 613)

Ocena cząstkowa

NIK stwierdziła, iż wnioski i uwagi wynikające z kontroli „Pomoc społeczna dla uchodźców” zostały w niewielkim stopniu uwzględnione przez Ministra PiPS. Zdaniem NIK, choć dokumenty programowe, które miały stanowić podstawę działań Ministerstwa w zakresie objętym kontrolą, zostały uznane za nieobowiązujące, część działań, na które wskazywała NIK, może być realizowana w ramach zadań statutowych Ministerstwa, do których należy koordynacja zadań z zakresu integracji cudzoziemców.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli ponownie wnosi²² o realizację skierowanych do Ministerstwa wniosków, zawartych w informacji o wynikach kontroli nr P/14/049 – Pomoc społeczna dla uchodźców.

²² Dz. U. z 2015 r., poz. 1096 ze zm.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 27 grudnia 2016 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Wojciech Kutyla



podpis

1901

1902