



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO – 4101-021-01/2014

P/14/049

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/049 – Pomoc społeczna dla uchodźców.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontrolerzy	1. Maria Ślufik – Wojtera, gł. specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91989 z dnia 9 września 2014 r. 2. Krzysztof Serwa, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91990 z dnia 9 września 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Łódzki Urząd Wojewódzki, 90 – 926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, zwany dalej Urzędem lub ŁUW.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jolanta Chelmińska, Wojewoda Łódzki od dnia 29 listopada 2007 r. (dowód: akta kontroli str. 5-7)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizowanie obowiązku prowadzenia rejestru zatwierdzanych Indywidualnych Programów Integracji (dalej: IPI) oraz prowadzone postępowania administracyjne w zakresie udzielania zgody (bądź jej cofnięcia) na pobyt tolerowany.

W wyniku badania losowo wybranych decyzji stwierdzono, że wszystkie zostały wydane po spełnieniu ustawowych przesłanek przez wnioskodawców, zawierały uzasadnienie faktyczne i prawne, zostały opatrzone informacją o możliwościach odwoławczych oraz były podpisywane przez osobę upoważnioną. Decyzje zostały wydane terminowo.

Wydział Polityki Społecznej ŁUW rzetelnie weryfikował pod względem rachunkowym kosztorysy stanowiące załącznik do IPI. Kontrola stwierdziła jedynie dwa uchybienia w tym zakresie na 19 zatwierdzone IPI.

Należy jednak podkreślić, że przedkładane IPI do akceptacji przez Wojewodę były analizowane przez pracowników Wydziału Polityki Społecznej tylko pod względem rachunkowym i formalnym. Nie dokonywano natomiast ich analizy pod względem adekwatności zakresu i form pomocy do rzeczywistych potrzeb cudzoziemców. W efekcie Wojewoda akceptował przedkładane Programy, mimo że nie posiadał wiedzy czy wysokość, zakres i formy pomocy dla cudzoziemców realizowanych w ramach IPI była rzeczywiście adekwatna do ich indywidualnych sytuacji życiowych. Należy zauważyć, iż zgodnie z art. 93 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej¹, Wojewoda przekazuje środki na realizację programu po jego akceptacji, co oznacza, że procedurze tej podlegać powinna również wartość merytoryczna programów.

Urząd nie prowadził, po zakończeniu realizacji IPI, ich ewaluacji pod względem efektywności mierzonej np. liczbą cudzoziemców, którzy znaleźli pracę, mieszkanie, nie pobierają świadczeń z systemu opieki społecznej, jak również nie przyjął wskaźników pomiaru efektywności IPI. Nieanalizowano wydatków przeznaczonych na realizację IPI pod kątem ich celowości i oszczędności oraz uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. Tym samym ŁUW nie posiadał kompleksowej wiedzy o prawidłowym i efektywnym wykorzystaniu środków finansowych z budżetu państwa przekazywanych na realizację IPI przez powiaty z terenu województwa łódzkiego.

¹ Dz. U. z 2013 r. poz. 182, ze zmianami

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Prawdliwość realizacji obowiązku koordynowania działań w zakresie integracji cudzoziemców.

Opis stanu faktycznego

1.1. Rejestr Indywidualnych Programów Integracyjnych (IPI)

Na podstawie art. 22 pkt 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej obowiązek dotyczący koordynowania działań w zakresie integracji cudzoziemców, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy, ochronę uzupełniającą lub zezwolenie na pobyt czasowy udzielone w związku z okolicznością, o której mowa w art. 159 ust. 1 pkt 1 lit. c lub d ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach², w szczególności w zakresie wskazania im miejsca zamieszkania oraz prowadzenia rejestru zatwierdzonych indywidualnych programów integracji, należy do wojewody.

W latach 2012 - 2014 r. (do dnia ukończenia kontroli) wojewoda prowadził rejestr zatwierdzonych Indywidualnych Programów Integracji (IPI). W rejestrze znalazły się dane dotyczące w szczególności: miejsca realizacji IPI (realizatora programu), daty rozpoczęcia i zakończenia realizacji programu, uczestników IPI, w tym narodowości (obywatelstwa), oraz członków rodzin objętych programem.

(dowód: akta kontroli str. 8-12)

1.2. Udostępnienie danych zawartych w rejestrze Indywidualnych Programów Integracyjnych (IPI).

W badanym okresie do WPS ŁUW realizującego zadania dotyczące IPI nie wpłynął żaden wniosek o udostępnienie danych zawartych w rejestrze Indywidualnych Programów Integracji (IPI).

(dowód: akta kontroli str. 13-14)

1.3. Dane dotyczące IPI

W okresie objętym kontrolą tj. w latach 2012 - 2014 I półrocze złożono, 20 wniosków o zatwierdzenie IPI, z których zaakceptowanych zostało 19 wniosków (ostatni 20 wniosek został zaakceptowany przez wojewodę w III kw. 2014 r.). W roku 2012 zrealizowanych zostało 6 wniosków (w tym 3 zaakceptowane w 2011 r. oraz 3 wnioski w 2012 r.). W 2013 r. złożone zostały 4 wnioski, które zostały zaakceptowane do realizacji, jednakże wszystkie zostały przekazane do realizacji w roku następnym. W I półroczu 2014 roku wpłynęło 12 wniosków, z których zaakceptowano 11. Akceptacja jednego wniosku nastąpiła w dniu 23 października 2014 r. W I półroczu 2014 r. zrealizowano 2 wnioski, a realizacja 14 została przeniesiona na okres późniejszy (w tym 2 wnioski z 2013 r.).

Wśród osób, które złożyły wnioski o uzyskanie pomocy w ramach IPI najliczniejszą grupę stanowili obywatele Kazachstanu – 8 wniosków, obywatele Rosji – 5 wniosków, obywatele Syrii – 3 wnioski, obywatele Kirgizji – 2 wnioski, oraz bezpaństwowcy – 2 wnioski.

(dowód: akta kontroli str. 13-14)

Wstrzymanie realizacji IPI miało miejsce tylko w jednym przypadku, w 2012 r. a jego powodem według Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie (dalej: PCPR) w Zgierzu³ były zastrzeżenia co do realizacji przez cudzoziemca programu integracyjnego oraz brak z jego strony chęci do dalszej współpracy z PCPR.

(dowód: akta kontroli str. 14-35)

1.4. Udzielanie zgody na pobyt tolerowany

W badanym okresie, tj. od 1 stycznia 2012 r. do 30 kwietnia 2014 r., Wojewoda Łódzki na podstawie art. 104 w związku z art. 97 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej⁴, w brzmieniu obowiązującym do 30 kwietnia 2014 r.

² Dz.U. z 2013 r. poz. 1650 ze zmianami

³ Pismo nr PCPR/8200/1/2013

⁴ Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. (Dz.U. z 2012 r. poz. 680, ze zm.). Art. 97 uchylony został w dniu 1 maja 2014 r.

wydał 21 decyzji zezwalających cudzoziemcom na pobyt tolerowany na terenie województwa łódzkiego. Przesłankami do wydania były:

- a. względy ochrony życia rodzinnego (19 decyzji),
- b. niemożność wykonania decyzji o wydaleniu z uwagi na niepotwierdzenie tożsamości cudzoziemca (2 decyzje).

W badanym okresie wojewoda nie wydał decyzji o odmowie udzielenia zgody. Natomiast w dwóch przypadkach orzekł o cofnięciu zgody na pobyt tolerowany. Od wydanych decyzji nie wniesiono odwołań.

(dowód: akta kontroli str. 36-41)

W wyniku badania losowo wybranych 12 decyzji o udzielenie zgody na pobyt tolerowany oraz 2 decyzji o cofnięciu zgody stwierdzono, że wszystkie decyzje zostały wydane po spełnieniu ustawowych przesłanek przez wnioskodawców, zawierały uzasadnienie faktyczne i prawne, zostały opatrzone informacją o możliwościach odwoławczych oraz były podpisywane przez osobę upoważnioną. Decyzje zostały wydane terminowo.

(dowód: akta kontroli str. 42-120, 349-350)

1.5 Skargi i wnioski dotyczące funkcjonowania ośrodków dla cudzoziemców

W badanym okresie do wojewody nie wpłynęły informacje odnośnie skarg i wniosków dotyczących funkcjonowania ośrodków dla cudzoziemców.

(dowód: akta kontroli str. 36-37)

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizowanie obowiązku prowadzenia rejestru zatwierdzonych indywidualnych programów integracji oraz prowadzonych postępowań administracyjnych w zakresie udzielania zgody (bądź jej cofnięcia) na pobyt tolerowany.

2. Realizacja zadań dotyczących finansowania Indywidualnych Programów Integracyjnych oraz wskazania miejsca zamieszkania

Opis stanu faktycznego

2.1 Ogólne zasady lub kryteria regulujące podstawowe wymogi wobec indywidualnych programów integracyjnych przedkładanych do zatwierdzenia przez Wojewodę Łódzkiego.

Wojewoda Łódzki nie określił ogólnych zasad lub kryteriów regulujących podstawowe wymogi wobec IPI przedkładanych przez PCPR lub miejskie ośrodki pomocy społecznej do zatwierdzenia, w tym wzoru IPI.

(dowód: akta kontroli str. 121)

Dyrektor Wydziału Polityki Społecznej ŁUW Agnieszka Łukomska-Dulaj wyjaśniła, że Wojewoda Łódzki nie określił ww. zasad i kryteriów, ponieważ dotychczas na terenie województwa łódzkiego przebywało niewielu cudzoziemców kwalifikujących się do IPI, a co za tym idzie powiatowe centra pomocy rodzinie rzadko wnioskowały o akceptację IPI. Z uwagi na małą skalę wniosków, WPS ŁUW nie wprowadził dodatkowych procedur, lecz wymagał, aby złożony projekt IPI zawierał elementy określone przepisami prawa, tj. art. 93 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

(dowód: akta kontroli str. 335-337)

Analiza 19 IPI, zaakceptowanych do realizacji przez Wojewodę Łódzkiego w latach 2012-2014, wykazała m.in., że:

- programy te spełniały wymagania zawarte w art. 93 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej oraz § 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 marca 2009 r. w sprawie udzielania pomocy cudzoziemcom, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą⁵,
- 18 z tych programów spełniało również wymagania zawarte w § 1 pkt 2) lit a i b rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 lipca 2009 r. w sprawie zweryfikowanych

⁵ Dz.U. Nr 45, poz. 366, ze zm.

kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej⁶ lub w § 1 pkt 2) lit a i b rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 lipca 2012 r. w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej.

Uwagi dotyczące badanej działalności

W jednym z badanych programów (nr sprawy PS-IV.9.2014, zaakceptowany do realizacji przez Wojewodę Łódzkiego w dniu 23.10.2014 r.), przewidziana została przez MOPS w Łodzi pomoc na 1 osobę w rodzinie dwuosobowej w II półroczu realizacji IPI w kwocie 500 zł miesięcznie, mimo iż zgodnie z § 1 pkt 2) lit a i § 2 ww. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 lipca 2012 r. – minimalna kwota świadczenia pieniężnego z pomocy społecznej na utrzymanie i pokrycie wydatków związanych z nauką języka polskiego dla cudzoziemców, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą – od dnia 1 października 2012 r. winna wynosić 531 zł miesięcznie na osobę. W trakcie kontroli NIK - MOPS w Łodzi poinformował⁷ WPS ŁUW o dokonaniu błędnego ustalenia przedmiotowego świadczenia oraz przekazał⁸ skorygowany kosztorys do przedmiotowego IPI, uwzględniający właściwą kwotę świadczenia. Kosztorys został zaakceptowany przez Wojewodę Łódzkiego w dniu 12.12.2014 r.

W przedmiotowym IPI zachowany został wymóg ww. rozporządzenia dotyczący maksymalnej kwoty świadczenia (§ 1 pkt 2 lit b).

(dowód: akta kontroli str. 123-131, 183-184 i 341-348)

2.2 Działania Wojewody Łódzkiego związane z akceptacją IPI

Wojewoda Łódzki w okresie objętym kontrolą NIK akceptował IPI pod względem formalnym, a treść i zadania określone w tych programach wynikały z uzgodnień zawartych pomiędzy PCPR a cudzoziemcem. WPS ŁUW weryfikował kosztorysy stanowiące załączniki do IPI.

(dowód: akta kontroli str. 121)

Kontrola NIK stwierdziła (na podstawie dokumentacji dotyczącej 19 IPI zaakceptowanych przez Wojewodę Łódzkiego w okresie 2012-2014), że ww. kosztorysy zostały sprawdzone głównie pod względem rachunkowym. Tylko w dwóch przypadkach w aktach dotyczących IPI znajdowały się dokumenty świadczące o przeprowadzeniu przez Wydział Polityki Społecznej analiz pod kątem adekwatności ww. kosztorysów do form pomocy zakładanych w programie:

1) IPI (nr sprawy PS-IV.9440.3.2012.)

2) IPI (nr sprawy: PS-IV.9440.2.2014).

Uwagi dotyczące badanej działalności

W przypadku ww. IPI, PCPR w Zgierzu które opracowywało program - w związku z sugestią pracownika WPS ŁUW - skorygowało kosztorys prognozowanych pierwotnych kosztów jego realizacji (z kwoty 22.879,80 zł do 23.905,80 zł), nie dokonując jednak równocześnie aktualizacji tych danych w samym programie. Tym samym Wojewoda Łódzki zaakceptował skorygowany kosztorys oraz program zawierający pierwotne założenia kosztorysowe. W trakcie kontroli korekta przedmiotowego IPI, na wniosek NIK, została zaakceptowana przez Wojewodę Łódzkiego w dniu 12.12.2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 123-131)

Wojewoda Łódzki, po zakończeniu realizacji IPI, nie prowadził ich ewaluacji pod względem efektywności mierzonej np. liczbą cudzoziemców, którzy znaleźli pracę, mieszkanie, nie pobierają świadczeń z systemu opieki społecznej. ŁUW nie przyjął również wskaźników pomiaru efektywności IPI.

(dowód: akta kontroli str. 121)

⁶ Dz.U. Nr 127, poz. 1055

⁷ Pismo z dnia 08.12.2014 r. (znak: WKN.072.100.2014)

⁸ Pismo z dnia 10.12.2014 r.

2.3 Modyfikacja IPI oraz sprawozdania z realizacji IPI.

W latach 2012-2014 (do czasu niniejszej kontroli NIK) Wojewoda Łódzki dwukrotnie zaakceptował modyfikację realizowanych IPI. Dotyczyło to:

- przyjęcia przez Wojewodę Łódzkiego w dniu 18.06.2012 r. zmiany do IPI (numer sprawy: PS-IV.9440.3.2012), pierwotnie zaakceptowanego przez Wojewodę Łódzkiego w dniu 03.02.2012 r. Zmiana dotyczyła objęcia programem córki cudzoziemca urodzonej w lutym 2012 r., w związku z wnioskiem złożonym w dniu 21.05.2012 r.,
- przyjęcia przez Wojewodę Łódzkiego w dniu 04.06.2014 r. zmiany do IPI (numer sprawy: PS-IV.9440.3.2013), pierwotnie zaakceptowanego przez Wojewodę Łódzkiego w dniu 11.10.2013 r., polegającej na ujęciu w tym programie nowego miejsca zamieszkania cudzoziemca i w związku z tym – nowej jednostki samorządowej realizującej program. Zmiana ta obowiązywała od maja 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 123-131)

Dyrektor WPS ŁUW Agnieszka Łukomska-Dulaj oświadczyła, że Wojewoda Łódzki posiadał wiedzę w zakresie dokonywanych przez PCPR-y modyfikacji zaakceptowanych wcześniej IPI, ponieważ każda zmiana wymagała jego akceptacji. W każdym takim przypadku PCPR zobowiązany był skierować do Wojewody pismo zawierające informacje o przyczynach zmian w IPI i przedłożyć korektę IPI.

(dowód: akta kontroli str. 122)

Urząd nie opracował wzoru sprawozdania z realizacji IPI. WPS ŁUW w styczniu każdego roku zobowiązywał powiaty, którym przekazane zostały środki finansowe na realizację IPI, do ich rozliczenia. Jednocześnie powiaty zobowiązane zostały do przekazania informacji, czy dotacja otrzymana na realizację IPI została wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem. Odpowiedzi udzielone przez powiaty (traktowane jako sprawozdania) stanowiły podstawę do rozliczenia przez WPS ŁUW dotacji na realizację IPI, udzielonych z budżetu państwa.

W ww. sprawozdaniach PCPR oraz MOPS w Łodzi potwierdzały kwoty otrzymanych dotacji na przedmiotowe zadania, podawały kwoty wydatków ogółem oraz kwoty środków niewydatkowanych, zwróconych na konto ŁUW. Zawarte zostały w nich również zapisy o wykorzystaniu dotacji zgodnie z przeznaczeniem. W odpowiedziach tych nie wyszczególniono kosztów w rozbiciu na koszty związane z utrzymaniem cudzoziemców, pokryciem wydatków związanych z nauką języka polskiego dla cudzoziemców oraz dotyczących opłacenia za te osoby składek na ubezpieczenie zdrowotne, określonych w przepisach o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, finansowanych przez powiaty środkami z budżetu państwa (art. 20 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy o pomocy społecznej). Zawarte zostały w nich natomiast informacje o tym, że środki na utrzymanie przekazywane były w szczególności na pokrycie zakupu żywności, odzieży, obuwia, środków higieny oraz opłat mieszkaniowych, bez podania kwot dotyczących ww. tytułów wydatków. Podawano w nich również informacje o cudzoziemcach korzystających z pomocy integracyjnej na naukę języka polskiego (dojazd na kursy, zakup podręczników), bez wyszczególnienia kwot środków finansowych.

WPS ŁUW w rozliczeniach przedmiotowych dotacji, składanych do Wydziału Finansów i Budżetu ŁUW, podawał kwoty planowanych dotacji, kwoty takich dotacji przyznanych z rezerw celowych budżetu państwa i Wojewody Łódzkiego, wykonanie ogółem przez poszczególne powiaty i województwo łódzkie, kwoty dotacji niewykorzystanych, zwróconych do ŁUW. W rozliczeniach nie podawano kwot dotacji wykorzystanych na sfinansowanie poszczególnych tytułów kosztów.

(dowód: akta kontroli str. 122-161)

2.4 Zasady przekazywania środków finansowych na realizację IPI

Zasady przekazywania przez ŁUW środków na realizację IPI (dotacji celowych dla gmin, powiatów i województwa łódzkiego na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami), obowiązujące w okresie objętym niniejszą kontrolą NIK, określone zostały zarządzeniem Nr 233/2012 Wojewody Łódzkiego z dnia 3 września 2012 r. w sprawie zasad i procedur realizacji zadań Wydziału Finansów i Budżetu Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi – dysponenta części 85/10 – województwo łódzkie, które weszło w życie w dniu 1 września 2012 r.

W dokumencie tym zostało m.in. podane, że ww. dotacje celowe przekazywane są na podstawie zapotrzebowań sporządzanych przez merytorycznie właściwych dysponentów środków w układzie tradycyjnym i zadaniowym.

(dowód: akta kontroli str. 323-326)

Zapotrzebowania na środki finansowe na realizację IPI przekazywane były przez WPS ŁUW co miesiąc do Wydziału Finansów i Budżetu ŁUW. Sporządzone zostały zgodnie z klasyfikacją budżetową w rozdziale 85231 § 2110 – Pomoc dla cudzoziemców, oraz w przypadku opłacania składek na ubezpieczenie zdrowotne – w rozdziale 85213 § 2110. Podawano w nich również układ zadaniowy, tzn. funkcję, zadanie, podzadanie i działanie. Wysokość zapotrzebowanych środków wynikała z zestawienia kosztów realizacji indywidualnych programów integracyjnych w danym miesiącu.

(dowód: akta kontroli str. 327-328)

2.5 Cele wydatków finansowanych z pomocy integracyjnej

Na podstawie dokumentów otrzymanych przez WPS ŁUW w trakcie niniejszej kontroli NIK od jednostek z terenu województwa łódzkiego realizujących IPI (PCPR: w Łęczycy, w Zgierzu, Łódź –Wschód i MOPS w Łodzi) ustalono m.in., że:

- 1) w województwie łódzkim w 2012 r. zrealizowano 7 IPI (PCPR w Zgierzu – 5 IPI i MOPS w Łodzi – 2 IPI), którymi objęto 9 osób, w tym 7 osób narodowości czeczeńskiej (obywatelstwo rosyjskie) i 2 osoby narodowości białoruskiej (obywatelstwo białoruskie). Finansowa pomoc integracyjna w łącznej kwocie 68.900,50 zł w całości przekazana została na świadczenia pieniężne na utrzymanie cudzoziemców (nie finansowano kosztów nauki języka polskiego). Pomocą integracyjną udzielaną w trakcie realizacji IPI objęto odpowiednio: pracą socjalną – 6 rodzin; poradnictwem psychologicznym – 4 rodziny; poradnictwem prawnym – 6 rodzin.
- 2) w 2013 r. na terenie województwa łódzkiego realizowano 4 IPI (1 IPI - PCPR w Zgierzu; 2 IPI - MOPS w Łodzi; 1 IPI – PCPR Łódź Wschód), którymi objęto 15 cudzoziemców, w tym 6 osób narodowości uzbeckiej (obywatelstwa kirgiskiego); 5 osób narodowości kazachskiej (obywatelstwa kazachskiego) i 4 osoby narodowości kurdyjskiej (obywatelstwa syryjskiego). Z finansowej pomocy integracyjnej w łącznej kwocie 63.201,03 zł na świadczenia pieniężne na utrzymanie cudzoziemców przeznaczono kwotę 57.055 zł, na wydatki związane z nauką języka polskiego – 5.000 zł (5 osób) i na sfinansowanie kosztów tłumaczenia dokumentów – 1.146,03 zł (dla 5 osób). Pomocą integracyjną udzielaną w trakcie realizacji IPI objęto odpowiednio: pracą socjalną – 4 rodziny; poradnictwem psychologicznym – 2 rodziny; poradnictwem prawnym – 4 rodziny.
- 3) w I półroczu 2014 r. w województwie łódzkim realizowano 15 IPI (PCPR w Łęczycy – 2 IPI; PCPR w Zgierzu – 7 IPI do końca kwietnia i 8 IPI od maja; MOPS w Łodzi – 5 IPI do końca kwietnia i 4 IPI od maja; PCPR Łódź Wschód – 1 IPI), którymi objętych zostało 45 cudzoziemców, w tym 4 osoby narodowości arabskiej (obywatelstwa syryjskiego); 23 osoby narodowości kazachskiej (narodowości kazachskiej); 5 osób narodowości kazachskiej (obywatelstwa rosyjskiego); 6 osób narodowości uzbeckiej (obywatelstwa kirgiskiego); 4 osoby narodowości kurdyjskiej (obywatelstwa syryjskiego); 3 osoby narodowości palestyńskiej (bezpaństwowcy). Z finansowej pomocy integracyjnej w łącznej kwocie 121.374 zł na świadczenia pieniężne na utrzymanie cudzoziemców przeznaczono kwotę 120.374 zł, a na naukę języka polskiego – 1000 zł (1 rodzina pięcioosobowa). Pomocą integracyjną udzielaną w trakcie realizacji IPI objęto odpowiednio: pracą socjalną – 16 rodzin; poradnictwem psychologicznym – 10 rodzin; poradnictwem prawnym – 14 rodzin; poradnictwem pedagogicznym – 3 rodziny.

(dowód: akta kontroli str. 162-163)

2.6 Ocena przez WPS ŁUW ponoszenia przez PCPR wydatków związanych z realizacją IPI

WPS ŁUW nie dokonywał oceny ponoszenia przez PCPR-y wydatków dotyczących realizacji IPI pod kątem ich celowości i oszczędności oraz uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

(dowód: akta kontroli str. 164)

358

2.7 Sprawozdania z realizacji IPI przekazywane przez ŁUW do Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej

W okresie objętym niniejszą kontrolą NIK - ŁUW przekazał do Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej n.w. sprawozdania z realizacji zadań w zakresie pomocy dla uchodźców:

- meldunki kwartalne z udzielonych świadczeń pomocy społecznej pieniężnych, w naturze i usługach (MK1 za okres I-III 2012 r, 2013 r. i 2014 r.; MK2 za okres I-IX 2012 r., 2013 r. i 2014 r.), w których w dziale 2D⁹- zawarto dane (w rozbiściu na pomoc dla cudzoziemców ze statusem uchodźcy i pomoc dla cudzoziemców z ochroną uzupełniającą) dotyczące liczby osób, którym przyznano decyzją świadczenia, kwot świadczeń ogółem w zł, liczby rodzin objętych świadczeniami, liczby osób w tych rodzinach,
- MPIPS-03 Sprawozdania półroczne i roczne z udzielonych świadczeń pomocy społecznej-pięniężnych, w naturze i usługach, za I-VI 2012 r; za I-XII 2012 r.; za I-VI 2013 r.; za I-XII 2013 r.; za I-VI 2014 r., w których w dziale 2D. - podane zostały dane (w rozbiściu na pomoc dla cudzoziemców ze statusem uchodźcy i pomoc dla cudzoziemców z ochroną uzupełniającą, a także na świadczenia pieniężne na utrzymanie, wydatki związane z nauką języka polskiego, pracę socjalną, niezbędne poradnictwo psychologiczne, pedagogiczne i prawne, pomoc w załatwianiu spraw w instytucjach i urzędach) dotyczące liczby osób, którym przyznano decyzją świadczenia; liczby świadczeń; kwoty świadczeń, liczby rodzin objętych świadczeniami; liczby osób w rodzinach objętych świadczeniami,
- tabele: „Indywidualne programy integracji realizowane w powiatowych centrach pomocy rodzinie”, za 2011 r., 2012 r. i 2013 r., w których zawarte zostały dane o: krajach pochodzenia rodzin objętych ww. programami, liczbie osób w rodzinach z podaniem liczby kobiet i dzieci, datach rozpoczęcia i zakończenia programów, przerwach w realizacji programów, statusie prawnym cudzoziemców,
- tabele: „Cudzoziemcy pobierający świadczenia z pomocy społecznej w ośrodkach pomocy społecznej”, za 2011 r., 2012 r. i 2013 r., w których podane zostały dane o kraju pochodzenia, liczbie osób w rodzinach, rodzaju pobieranych świadczeń, miesięcznych wysokościach świadczeń, czasu pobierania świadczeń, datach legalizacji pobytu w Polsce, statusach prawnych rodzin pobierających świadczenia,
- sprawozdania z wykonania planu wydatków w części 85/10, dziale 852 – Pomoc społeczna, w zakresie zadań wynikających z ustawy o pomocy społecznej, za 2012 i 2013 r., w których rozliczone zostały środki w rozdziale 85231 – pomoc dla cudzoziemców, w tym z § 2010 – dotacje celowe przekazane z budżetu państwa na realizację zadań bieżących z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych gminom (związkom gmin) ustawami, oraz z § 2110 – dotacje celowe przekazane z budżetu państwa na zadania bieżące z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami realizowane przez powiat, w których podano plan i wykorzystanie ww. dotacji oraz tytuły wydatków sfinansowanych przedmiotowymi dotacjami.
- informację z dnia 17.12.2012 r. dotyczącą gotowości gmin z terenu województwa łódzkiego w zakresie przyjmowania osób objętych ochroną międzynarodową w Polsce (w odpowiedzi na pismo MPIPS), z której wynikało, że w województwie łódzkim brak jest lokali dla ww. osób, ponieważ zasoby komunalnych i socjalnych lokali mieszkalnych są bardzo ograniczone i nie zaspakajają potrzeb rodzin zamieszkujących poszczególne gminy.

(dowód: akta kontroli str. 186-322)

Dyrektor WPS ŁUW Agnieszka Łukomska-Dulaj oświadczyła, że dane do ww. sprawozdań WPS ŁUW otrzymywał z jednostek samorządu terytorialnego województwa łódzkiego (177 gmin i 21 powiatów) w ramach Centralnej Aplikacji Statystycznej. Sprawozdania sporządzane były przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie art. 17 ust. 1 pkt 17 ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z którym do zadań własnych gminy należy sporządzanie sprawozdawczości oraz przekazywanie jej właściwemu wojewodzie,

⁹ Udzielone świadczenia - zadania z zakresu administracji rządowej realizowane przez powiatowe centra pomocy rodzinie. Pomoc cudzoziemcom, którzy uzyskali status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą

- WPS dysponował danymi zgromadzonymi w ww. sprawozdaniach,
- WPS nie prowadził ewidencji dotyczącej realizacji IPI obejmującej informacje w zakresie przyznanych świadczeń, osób rozpoczynających i kończących kursy języka polskiego, udzielonej pomocy prawnej, psychologicznej i pedagogicznej oraz pomocy w załatwianiu spraw w instytucjach i urzędach,
- z uwagi na wzrost liczby wniosków o akceptację IPI przez Wojewodę Łódzkiego, w najbliższych miesiącach zostaną wprowadzone narzędzia służące prowadzeniu ewidencji posiadającej wyczerpujące dane na temat realizacji IPI.

(dowód: akta kontroli str. 330-331)

Dyrektor WPS ŁUW wyjaśniła również, że WPS ŁUW zobowiązał powiaty, które otrzymały środki finansowe na realizację IPI, do składania pisemnego rozliczenia z wykorzystania środków (pisma kierowane do powiatów w styczniu każdego roku), ale nie wymagał, aby to rozliczenie uwzględniało podział na koszty związane z utrzymaniem cudzoziemców (z wyszczególnieniem tytułów), pokryciem wydatków związanych z nauką języka polskiego dla cudzoziemców oraz dotyczące opłacenia za te osoby składek na ubezpieczenie zdrowotne, określonych w przepisach o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Wymóg posiadania powyższych informacji nie wynika z przepisów prawa ani sprawozdań resortowych składanych do MPiPS.

(dowód: akta kontroli str. 335-338)

2.8 Przeprowadzanie przez Wojewodę Łódzkiego kontroli PCPR dotyczących wykorzystania środków przekazanych na realizację IPI

Zgodnie z zapisami regulaminu organizacyjnego ŁUW, wprowadzonego zarządzeniem Nr 95/2011 Wojewody Łódzkiego z dnia 1 kwietnia 2011 r. (obowiązującego w okresie objętym niniejszą kontrolą NIK) - do zadań wydziałów ŁUW należało w szczególności kontrolowanie realizacji zadań jednostek samorządu terytorialnego z zakresu administracji rządowej i zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego, na które przekazywane są środki z budżetu Wojewody Łódzkiego.

(dowód: akta kontroli str. 165-182)

W latach 2012-2014 (I półrocze) WPS ŁUW nie kontrolował realizacji IPI. Ostatnio przeprowadzona przez WPS ŁUW kontrola dotycząca realizacji IPI miała miejsce w PCPR w Zgierzu w dniach 6 i 7 września 2011 r.

WPS ŁUW zgłosił do planu kontroli ŁUW na 2015 r. propozycję 1 kontroli w II kwartale 2015 r. w powiecie zgierskim na temat: „Wykorzystanie środków finansowych przekazanych w 2014 r. na realizację Indywidualnych Programów Integracji cudzoziemców, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy, ochronę uzupełniającą lub zezwolenie na pobyt czasowy udzielone w związku z okolicznością, o której mowa w art. 159 ust. 1 pkt 1 lit. c lub d ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach”.

(dowód: akta kontroli str. 164)

Dyrektor WPS ŁUW Agnieszka Łukomska-Dulaj wyjaśniła, że w okresie objętym kontrolą NIK WPS nie przeprowadzał kontroli na temat realizacji IPI z uwagi na małą skalę spraw (w 2012 r. – 4 IPI; w 2013 r. – 4 IPI), brak skarg i wniosków w tym zakresie oraz możliwości organizacyjne Wydziału, tj. małą liczbę pracowników spełniających wymogi określone w rozporządzeniu Ministra Polityki Społecznej z dnia 23 marca 2005 br. W sprawie nadzoru i kontroli w pomocy społecznej¹⁰. Z uwagi na wzrost liczby IPI realizowanych w województwie łódzkim w 2014 r. WPS zgłosił do planu kontroli ŁUW na 2015 r. propozycję jednej kontroli na temat: „Wykorzystanie środków finansowych przekazanych w 2014 r. na realizację Indywidualnych Programów Integracji cudzoziemców, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy, ochronę uzupełniającą lub zezwolenie na pobyt czasowy udzielone w związku z okolicznością, o której mowa w art. 159 ust. 1 pkt 1 lit. c lub d ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach¹¹” w powiecie zgierskim. Kontrola ta

¹⁰ Dz.U. Nr 61, poz. 543, ze zm.

¹¹ Dz.U. z 2013 r., poz. 1650, ze zm.

zostanie przeprowadzona przez pracowników Oddziału Wsparcia i Integracji oraz Oddziału Planowania i Analiz w Wydziale Polityki Społecznej.

(dowód: akta kontroli str. 335-340)

2.9 Decyzje administracyjne dotyczące miejsca zamieszkania dla cudzoziemców.

Zgodnie z art. 94 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej wojewoda wskazuje miejsce zamieszkania dla cudzoziemca działając w tej sprawie w porozumieniu z powiatowym centrum pomocy rodzinie oraz gminą.

W badanym okresie powiatowe centra pomocy rodzinie nie zwracały się do wojewody w sprawie przyznania mieszkań dla cudzoziemców.

(dowód: akta kontroli str. 329)

2.10 Współpraca z PCPR w zakresie możliwości uzyskania mieszkania przez cudzoziemców

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiła konieczność współpracy wojewody z powiatowymi centrami pomocy rodzinie oraz gminami w celu udzielenia pomocy cudzoziemcom w uzyskaniu możliwości zamieszkania. W ramach IPI cudzoziemcy nie zwracali się o pomoc w uzyskaniu miejsca zamieszkania, gdyż posiadali już miejsca zameldowania, mieli zawarte umowy najmu lub dysponowali innego rodzaju zakwaterowaniem.

(dowód: akta kontroli str. 329)

Uwagi dotyczące badanej działalności

1. Wojewoda Łódzki w okresie objętym niniejszą kontrolą NIK akceptował IPI tylko pod względem formalnym i rachunkowym. Zgodnie z art. 93 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej Wojewoda przekazuje środki na realizację programu po jego akceptacji, co oznacza, że procedurze tej powinna podlegać także wartość merytoryczna programu.

(dowód: akta kontroli str. 121)

Dyrektor WPS ŁUW Agnieszka Łukomska-Dulaj wyjaśniła, że WPS ŁUW nie uzgadniał treści i zadań ujmowanych w IPI przedstawianych do akceptacji Wojewodzie Łódzkiemu, ponieważ w świetle zapisów art. 93 ustawy o pomocy społecznej, za uzgodnienie indywidualnego programu integracji, określającego wysokość, zakres i formy pomocy w zależności od indywidualnej sytuacji życiowej cudzoziemca i jego rodziny, odpowiada powiatowe centrum pomocy rodzinie.

W wyjaśnieniu tym podane zostało ponadto, że:

- zatrudnieni w PCPR-ach pracownicy socjalni przeprowadzają z cudzoziemcami wywiady środowiskowe i wykorzystując uzyskane w wywiadzie dane - dokonują analiz i oceny sytuacji poszczególnych cudzoziemców oraz ich rodzin i formułują wnioski, stanowiące podstawę planowania pomocy w ramach przewidywanych kwot. W związku z tym WPS ŁUW nie ingerował w ustalenia pracowników socjalnych realizatorów IPI i nie kwestionował wysokości proponowanej pomocy, uznając iż została dostosowana do sytuacji życiowej cudzoziemca,
- PCPR-y przekazując IPI do akceptacji opisywały sytuację cudzoziemca w piśmie przewodnim lub załączały kopie wywiadu środowiskowego. Niemniej jednak WPS ŁUW w przyszłości będzie wymagał obligatoryjnego załączania kopii wywiadu środowiskowego.

(dowód: akta kontroli str. 335-338)

Kosztorysy stanowiące załączniki do IPI weryfikowane były przez WPS ŁUW głównie pod względem rachunkowym. Tylko w dwu przypadkach w aktach dotyczących 19 programów zaakceptowanych przez Wojewodę Łódzkiego w latach 2012-2014 znajdowały się dokumenty świadczące o przeprowadzeniu przez WPS analiz pod kątem adekwatności ww. kosztorysów do form pomocy zakładanych w IPI.

(dowód: akta kontroli str. 121 i 123-131)

Dyrektor WPS ŁUW Agnieszka Łukomska-Dulaj wyjaśniła, że WPS ŁUW sprawdzał ww. kosztorysy pod względem rachunkowym i w sytuacjach, gdy proponowana pomoc została wyliczona przez PCPR niezgodnie z obowiązującymi rozporządzeniami, pracownik WPS wnioskował (pisemnie lub telefonicznie) o korektę

wyliczeń, np. sprawa PS-IV.9440.3.2013, PS-IV.9440.2.2014. Jedynie w przypadku sprawy PS-IV.9440.9.2014 nie został zauważony błąd w wyliczeniu. W pozostałych 18 sprawach kosztorysy zostały zweryfikowane prawidłowo pod względem rachunkowym.

W wyjaśnieniu zostało podane również, że WPS nie prowadził weryfikacji takich kosztorysów pod kątem ich adekwatności do form pomocy zakładanych w IPI, ponieważ nie dysponował odpowiednimi danymi, a w przypadku kolejnych wniosków o akceptację IPI – WPS będzie wymagał od PCPR-ów szczegółowego uzasadnienia proponowanych kwot pomocy.

(dowód: akta kontroli str. 335-338)

2. Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi nie przyjął wskaźników pomiaru efektywności wydatków przekazywanych na realizację IPI. WPS ŁUW nie dokonywał także analizy pod kątem ich celowości i oszczędności oraz uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

Po zakończeniu realizacji IPI, w Urzędzie nie prowadzono ich ewaluacji pod względem efektywności mierzonej np. liczbą cudzoziemców, którzy znaleźli pracę, mieszkanie, nie pobierają świadczeń z systemu opieki społecznej.

(dowód: akta kontroli str. 121-122 i 164)

Dyrektor WPS ŁUW Agnieszka Łukomska-Dulaj wyjaśniła, że

- zgodnie z treścią § 5 rozporządzenia MPIPS z dnia 9 marca 2009 r. w sprawie udzielania pomocy cudzoziemcom, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą, postępy cudzoziemca w procesie integracji w ramach realizowanego przez niego programu są monitorowane przez pracownika socjalnego powiatowego centrum pomocy rodzinie (realizatora programu),
- w celu ustalenia postępów cudzoziemca w procesie integracji realizator programu stosuje metody obserwacji, rozmowy bezpośredniej z cudzoziemcem oraz członkami jego rodziny,
- ww. rozporządzenie nie przewiduje takiego obowiązku po stronie wojewody,
- w razie potrzeby, w przyszłości prowadzona będzie korespondencja z ośrodkami pomocy społecznej w celu ustalenia stopnia usamodzielnienia się cudzoziemców po zakończeniu realizacji IPI,
- ŁUW nie przyjął wskaźników efektywności IPI, ponieważ przepisy prawne nie przewidują obowiązku takiej oceny,
- w przyszłości zostanie opracowana stosowna ankieta, do której wypełnienia zostaną zobowiązane PCVPR-y realizujące IPI; na podstawie takiej ankiety będzie można dokonać ewaluacji IPI pod kątem ich efektywności,
- WPS ŁUW nie przeprowadzał oceny ponoszenia przez PCPR-y wydatków dotyczących realizacji IPI pod kątem ich celowości i oszczędności oraz uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, ponieważ nie opracował narzędzi służących do tego celu. W przyszłości podjęta zostanie próba dokonania takiej oceny podczas czynności kontrolnych.

(dowód: akta kontroli str.335-340)

Niewykonywanie przez WPS ŁUW ww. działań prowadziło – w ocenie NIK - do nieposiadania przez ŁUW kompleksowej wiedzy o prawidłowym i efektywnym wykorzystaniu środków finansowych z budżetu państwa przekazywanych na realizację IPI przez powiaty z terenu województwa łódzkiego.

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Urzędu w zakresie realizacji zadań dotyczących finansowania Indywidualnych Programów Integracyjnych, pomimo uwag dot. zasad akceptacji IPI oraz braku pomiarów ich efektywności.

IV. Uwagi i wnioski

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. O Najwyższej Izbie Kontroli¹²wnosi o:

- wdrożenie dodatkowych wewnętrznych zasad akceptacji IPI przez Wojewodę.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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 Dyrektora Delegatury NIK w Łodzi.

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 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

Łódź, dnia ...6.....lutego 2015 r.

Kontroler
Maria Ślufik-Wojtera
Gł. Specjalista k.p.

Ślufik-Wojtera Maria
.....
Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Dyrektor
Przemysław Szewczyk

P. Szewczyk
.....
Podpis

¹² Dz.U z 2012 r., poz. 82 ze zm.