



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Tadeusz Dziuba

LPO.410.014.06.2020
LPO.410.014.07.2020

Pan
Jarosław Gowin
Minister Rozwoju, Pracy i Technologii
Pl. Trzech Krzyży 3/5
00-507 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/077 – Uznawanie kwalifikacji zawodowych cudzoziemców spoza Unii Europejskiej

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka
kontrolowana

Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii¹ – od 6 października 2020 r.
Pl. Trzech Krzyży 3/5; 00-507 Warszawa

Ministerstwo Rozwoju² – do 5 października 2020 r.
Pl. Trzech Krzyży 3/5, 00-507 Warszawa

Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej³ – do 5 października 2020 r.
ul. Nowogrodzka 1/3/5, 00-952 Warszawa

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Jarosław Gowin, Minister Rozwoju, Pracy i Technologii, od 6 października 2020 r.⁴

W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili:

Jadwiga Emilewicz, Minister Rozwoju (kierująca działem budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo, gospodarka oraz turystyka), od 15 listopada 2019 r. do 6 października 2020 r.⁵ oraz Minister Przedsiębiorczości i Technologii (kierujący działem gospodarka), od 9 stycznia 2018 r. do 15 listopada 2019 r.⁶

Jerzy Kwieciński, Minister Inwestycji i Rozwoju (kierujący m.in. działem budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo), od 9 stycznia 2018 r. do 15 listopada 2019 r.⁷

Mateusz Morawiecki Minister Rozwoju i Finansów (kierujący m.in. działem gospodarka), od 28 września 2016 r. do 9 stycznia 2018 r.⁸

Witold Bańka, Minister Sportu i Turystyki (kierujący m.in. działem turystyka), od 16 listopada 2015 r. do 10 grudnia 2017 r. oraz od 11 grudnia 2017 r. do 14 listopada 2019 r.⁹

Andrzej Adamczyk, Minister Infrastruktury i Budownictwa (kierujący działem budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo), od 16 listopada 2015 r. do 10 grudnia 2017 r. oraz od 11 grudnia 2017 r. do 9 stycznia 2018 r.¹⁰

Marlena Małag, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (kierująca m.in. działem praca), od 15 listopada 2019 r. do 6 października 2020 r.¹¹

Bożena Borys-Szopa, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (kierująca m.in. działem praca), od 4 czerwca 2019 r. do 15 listopada 2019 r.¹²

¹ Utworzone 7 października 2020 r. ze skutkiem od 6 października 2020 r. poprzez włączenie do Ministerstwa Rozwoju (obsługującego sprawy działów budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo, gospodarka oraz turystyka) działu praca z Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej obsługującego dotychczas sprawy tego działu (Dz. U. z 2020, poz. 1736).

² Utworzone 19 listopada 2019 r. ze skutkiem od 15 listopada 2019 r. w drodze przekształcenia Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii (istniejącego od 9 stycznia 2018 r.) poprzez włączenie do tego ministerstwa (obsługującego sprawy działu gospodarka) działu budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo z Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju (obsługującego dotychczas sprawy tego działu) oraz działu turystyka z Ministerstwa Sportu i Turystyki obsługującego dotychczas sprawy tego działu (Dz. U. z 2019, poz. 2291), dalej: MR.

³ Utworzone 31 października 2005 r. poprzez włączenie do Ministerstwa Polityki Społecznej (obsługującego dotychczas sprawy działu zabezpieczenie społeczne) działu praca z Ministerstwa Gospodarki i Pracy obsługującego dotychczas sprawy tego działu (Dz.U. nr 220, poz. 1881, ze zm.), dalej: MRPIPS.

⁴ M. P. z 2020 r., poz. 896.

⁵ M. P. z 2019 r., poz. 1092 i M. P. z 2020 r., poz. 895.

⁶ M. P. z 2018 r., poz. 29 i M. P. z 2019 r., poz. 1069.

⁷ M. P. z 2018 r., poz. 29 i M. P. z 2019 r., poz. 1069.

⁸ M. P. z 2016 r., poz. 942 i M. P. z 2018 r., poz. 28.

⁹ M. P. z 2015 r., poz. 1091, M. P. z 2017 r., poz. 1143, M. P. z 2017 r., poz. 1152 i M. P. z 2019 r., poz. 1069.

¹⁰ M. P. z 2015 r. poz. 1091 i M. P. z 2017 r. poz. 1143 i M. P. z 2017 r., poz. 1152 i M. P. z 2018 r. poz. 28.

¹¹ M. P. z 2019 r., poz. 1092 i M. P. z 2020 r., poz. 895.

¹² M. P. z 2019 r., poz. 477 i M. P. z 2019 r., poz. 1069.

Elżbieta Rafalska, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (kierująca m.in. działem praca), od 16 listopada 2015 r. do 4 czerwca 2019 r.¹³

Zakres przedmiotowy kontroli	1. Rozpoznanie, monitorowanie i prognozowanie potrzeb rynku pracy w Polsce. 2. Podejmowanie działań wspierających w celu stworzenia sprzyjających warunków do uznawania i podnoszenia kwalifikacji zawodowych oraz sprawnego wdrażania się cudzoziemców do krajowego rynku pracy. 3. Uznawanie kwalifikacji zawodowych cudzoziemców spoza Unii Europejskiej.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2020 (do 21 października) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem ¹⁴ .
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹⁵ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontrolerzy	1. Przemysław Grad, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/87/2020 z 7 lipca 2020 r. oraz nr LPO/133/2020 z 13 października 2020 r. 2. Marek Gutraj, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/88/2020 z 7 lipca 2020 r. oraz nr LPO/132/2020 z 13 października 2020 r. (akta kontroli str.1-8)

¹³ M. P. z 2015 r., poz. 1091 i M. P. z 2019 r., poz. 476.

¹⁴ Dalej także: kontrolowany okres albo badany okres.

¹⁵ Dz. U. z 2020 r., poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna¹⁶ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą, w MRPiPS podejmowano działania w celu rozpoznania, monitorowania i prognozowania rynku pracy w Polsce, także pod kątem deficytowych zawodów i branż. W corocznych raportach z monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych nie ujmowano jednak prognozy krajowego rynku pracy z uwagi m.in. na dezaktualizację dotychczas stosowanego narzędzia oraz przeciągające się prace nad nowym systemem prognozowania¹⁷. Nie skorzystano też z możliwości określenia w drodze rozporządzenia zawodów poświadczonych dla polskiej gospodarki, co nie sprzyjało optymalizacji działań zmierzających do zapewnienia efektywnego zatrudnienia w zawodach, w których w skali całego kraju występowały niedobory. W MR wykorzystywano opracowania prognostyczne sporządzane w innych urzędach administracji rządowej i instytucjach, w tym dotyczące deficytów kadr w zawodach regulowanych należących do działów administracji rządowej, dla których właściwy był Minister Rozwoju. Aktywnie współpracowano z branżowymi samorządami zawodowymi oraz przedstawicielami pracodawców i pracowników reprezentujących poszczególne sektory w zakresie dostosowywania kwalifikacji i zawodów dla potrzeb rynku pracy.

W MRPiPS podejmowano działania legislacyjne i informacyjne wspierające cudzoziemców we wdrażaniu się do krajowego rynku pracy. Rozszerzono m.in. katalog zawodów, w tym deficytowych, w których do wydania zezwolenia na pracę dla cudzoziemca nie jest wymagana informacja starosty o braku możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych pracodawcy. Udostępniano materiały informacyjno-instruktażowe, także na stronach internetowych przydatnych cudzoziemcom szukającym legalnego zatrudnienia w Polsce, zarówno w języku polskim, jak i w językach obcych najczęściej używanych przez imigrantów. Działania informacyjne nie były jednak ukierunkowane na cudzoziemców o wysokich kwalifikacjach nabytych w krajach spoza UE, którzy chcieliby podjąć pracę na terytorium RP zgodną ze swoimi kwalifikacjami. Przedstawiciele MRPiPS i MR aktywnie uczestniczyli w pracach zespołów międzyresortowych, zajmujących się kwestiami migracji oraz koordynacji systemu uznawania kwalifikacji zawodowych cudzoziemców. W toku prac nad nową polityką migracyjną Polski, trafnie zidentyfikowano liczne ryzyka i wyzwania dotyczące migracji zarobkowych, w tym trudności w zapewnieniu wysokiego udziału pracowników cudzoziemskich o wysokich kwalifikacjach w krajowym rynku pracy, jednakże dokument finalizujący te prace nie został jeszcze przyjęty.

¹⁶ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

¹⁷ Na co miała wpływ m.in. pandemia COVID-19.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częstkowe¹⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Rozpoznawanie, monitorowanie i prognozowanie potrzeb rynku pracy w Polsce

Opis stanu
faktycznego

1.1. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym MRPiPS, w okresie objętym kontrolą, inicjowanie rozwiązań w obszarze rynku pracy, promocji zatrudnienia, migracji zarobkowych i rozwoju instytucji rynku pracy należało do Departamentu Rynku Pracy (dalej: DRP).

W MRPiPS, zadania związane z rozpoznawaniem, monitorowaniem i prognozowaniem potrzeb rynku pracy w Polsce realizowane były w Wydziale Analiz Rynku Pracy Departamentu Analiz Ekonomicznych i Prognoz (dalej: DAE), a także w Wydziale Analiz i Statystyki oraz Wydziale Polityki Migracji Zarobkowych DRP. Do zadań realizowanych przez pracowników DAE należało m.in.: prowadzenie prac badawczych i analitycznych dotyczących rynku pracy w kontekście sytuacji społeczno-gospodarczej, w szczególności w obszarze zatrudnienia oraz aktywności zawodowej (w tym bezrobocia), z uwzględnieniem charakterystyk społeczno-ekonomicznych ludności. W odniesieniu do DRP, w zakresach obowiązków pracowników znajdowały się zadania związane z monitorowaniem i analizą procesów imigracji zarobkowej - zajmowano się tym w Wydziale Polityki Migracji Zarobkowych, a monitorowaniem sytuacji na rynku pracy w Wydziale Analiz i Statystyki. We wrześniu 2020 r. ww. zadania realizowane były przez 12 osób (pięć w DAE oraz siedem w DRP). Dyrektor DRP wyjaśnił, że w latach 2017-2020 występowała rotacja na omawianych stanowiskach związana m.in. z zakończeniem pracy w MRPiPS albo zmianą stanowiska w ramach Departamentu. Dla przykładu, w Wydziale Analiz i Statystyki DRP w tym czasie na sześciu etatach pracowało 11 osób. Dyrektor dodał, że występowały też trudności ze znalezieniem osób dysponujących odpowiednimi kwalifikacjami w ramach wynagrodzeń oferowanych w MRPiPS.

(akta kontroli str. 629, 638, 801-802)

1.2. W latach 2017 - 2020 (I półrocze) w MRPiPS prowadzono Monitoring zawodów deficytowych i nadwyżkowych, na szczeblu krajowym, wojewódzkim i powiatowym¹⁹, sporządzając półroczne informacje sygnałne na poziomie krajowym i roczny raport²⁰. W raportach zamieszczano oceny, wnioski oraz prognozy formułowane z obserwacji zjawisk zachodzących na rynku pracy dotyczących kształtowania się popytu na pracę i podaży zasobów pracy w przekroju terytorialno-zawodowym, co było niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania systemów szkolenia bezrobotnych oraz kształcenia zawodowego.

NIK wskazuje, że w okresie objętym kontrolą²¹ w ww. corocznych raportach nie ujmowano prognozy krajowego rynku pracy, która do 2015 r. wchodziła w ich skład. W metodologii prowadzenia monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych na

¹⁸ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁹ Monitoring zawodów deficytowych i nadwyżkowych jest procesem systematycznego obserwowania zjawisk zachodzących na rynku pracy dotyczących kształtowania się popytu na pracę i podaży zasobów pracy w przekroju terytorialno-zawodowym oraz formułowania na tej podstawie ocen, wniosków oraz prognoz niezbędnych dla prawidłowego funkcjonowania systemów szkolenia bezrobotnych oraz kształcenia zawodowego. Dalej: Monitoring.

²⁰ Publikowany na stronie internetowej: <https://psz.praca.gov.pl/rynek-pracy/statystyki-i-analizy/bezrobocie-rejestrowane>.

²¹ Od 2016 r.

lokalnym rynku pracy²² zalecano przeprowadzanie prognozy krajowego rynku pracy, która stanowiła jeden z elementów ww. raportu²³. Prognozy te miały służyć m.in. efektywnemu planowaniu działań związanych z dopasowaniem systemu szkolnictwa zawodowego i szkolnictwa wyższego do potrzeb rynku pracy, a ich brak nie sprzyjał takiemu planowaniu.

Dyrektor DRP wskazał, że część prognostyczna monitoringu zawodów na szczeblu wojewódzkim i krajowym bazowała na zintegrowanym systemie prognostyczno-informacyjnym umożliwiającym prognozowanie zatrudnienia. System taki został zrealizowany przez Instytut Pracy i Polityki Społecznej²⁴. W raporcie zawodów deficytowych i nadwyżkowych w 2015 r. uwzględniono prognozy z ww. systemu, ale w kolejnych latach nie były one już zaktualizowane. W związku z potrzebą dokonania oceny ex-post trafności dotychczasowego narzędzia, weryfikacji przyjętych założeń i wykorzystywanych metod prognostycznych, aktualizacji danych stanowiących podstawę działania narzędzia oraz rozbudowy jego funkcjonalności, w 2017 r., podpisano umowę o dofinansowanie projektu „System prognozowania polskiego rynku pracy”²⁵.

(akta kontroli str. 9-204)

W ramach ww. projektu, współfinansowanego ze środków Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020, prowadzono działania związane z opracowaniem nowego systemu prognozowania, określającego trendy średnio i długookresowe popytu i podaży pracy w przekrojach: przestrzennych, branżowym oraz zawodów. Dyrektor DRP wyjaśnił, że nowe narzędzie pozwoli na oszacowanie luki podaży-popytowej, tj. wielkości niezrealizowanego (ze względu na niedobory zasobów pracy oraz niedopasowanie kompetencyjne) popytu na pracę ogółem oraz w określonych sektorach gospodarki i zawodach. Zaznaczył również, że zgodnie z przyjętą koncepcją metodologiczną, zapotrzebowanie na pracę cudzoziemców będzie zdefiniowane jako pochodna niezrealizowanego popytu, co oznacza, iż szacowany popyt na pracę cudzoziemców będzie pokazywał maksymalną liczbę pracowników zza granicy, których będzie w stanie przyjąć polska gospodarka.

Pierwotny termin zakończenia realizacji projektu (do 30 listopada 2020 r.) został przedłużony do 30 listopada 2021 r. Główną przyczyną, zmiany terminu, jak wyjaśnił Dyrektor DRP, była trudna sytuacja w projekcie z uwagi na ogłoszony w kraju stan epidemii oraz liczne ograniczenia z tym związane.

(akta kontroli str. 687, 949-977)

1.3. Równocześnie, na zlecenie MRPiPS, w badanym okresie, na poziomie krajowym, wojewódzkim i powiatowym prowadzono corocznie badanie „Barometr zawodów”²⁶, przedstawiające krótkookresową (jednoroczną) prognozę sytuacji w zawodach deficytowych, zrównoważonych i nadwyżkowych. Badanie to²⁷

²² Będącej częścią projektu systemowego realizowanego na zlecenie Departamentu Rynku Pracy w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej oraz Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich pt. „Opracowanie nowych zaleceń metodycznych prowadzenia monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych na lokalnym rynku pracy”, współfinansowanej ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego.

²³ Podrozdział 3.6.

²⁴ Instytut badawczy nadzorowany przez MRPiPS zajmujący się problematyką pracy i polityką społeczną.

²⁵ Projekt realizowany przez konsorcjum Instytutu Badań Strukturalnych i Spraw Socjalnych, Wydziału Ekonomicznego Uniwersytetu Łódzkiego i Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych na podstawie umowy z 21 grudnia 2017 r. POWR.02.04.00-00-0083/17-00.

²⁶ <https://barometrzwodow.pl>, dalej: Barometr. Od 2015 roku równolegle prowadzone były dwa badania zawodów deficytowych i nadwyżkowych, tj. ww. Monitoring oraz Barometr. Uzyskiwane wyniki w obu badaniach różniły się m.in. ze względu na stosowanie różnych klasyfikacji zawodów, jak też z uwagi na to, że w Monitoringu prezentowane były dane historyczne, a w Barometrze dane prognostyczne z wykorzystaniem oceny eksperckiej. Od 2020 r. metodologia badania Barometru została zmodyfikowana, aby w ocenie eksperckiej brano pod uwagę także dane statystyczne, dotąd wykorzystywane w Monitoringu.

²⁷ Barometr koordynowany był na poziomie krajowym przez Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie.

prowadzono jako uzupełnienie Monitoringu, przy czym na potrzeby badania przyjęto własną klasyfikację zawodów. Dyrektor DRP zaznaczył, że grupy zawodów przyjęte w Barometrze mogą różnić się od tych przedstawionych w Monitoringu, z uwagi na wykorzystanie różnych klasyfikacji oraz inne metody definiowania grup deficytowych, nadwyżkowych i zrównoważonych.

(akta kontroli str. 205-411)

1.4. W 2015 r. na zlecenie MRPiPS, zrealizowany został przez Instytut Badań Strukturalnych²⁸ projekt „Opracowanie systemu informacyjnego umożliwiającego wielokrotne formułowanie i publikowanie aktualnych prognoz zapotrzebowania na pracę cudzoziemców”. W ramach projektu opracowano raport zawierający wyniki prognoz popytu na pracę, podaży pracy oraz napływu i popytu na pracę cudzoziemców do 2020 r. W raporcie wskazano, że najważniejszą kategorię pracowników, których brakować będzie w 2020 roku, stanowią będą:

a) wykwalifikowani pracownicy umysłowi, przede wszystkim w sektorach usług zdrowotnych i usług rynkowych²⁹ (według prognozy około 200 tys. osób), przy czym przy zachowaniu obecnych mechanizmów napływu (w tym instytucjonalnych), niedobory te nie będą zaspokojone przez pracowników cudzoziemskich;

b) niewykwalifikowani pracownicy umysłowi w sektorze usług rynkowych (według prognozy około 150 tys. osób) – sytuacja będzie nieco lepsza niż punkcie a) z tym, że „wzrost nadwyżki popytu w prognozowanej skali na pewno nie będzie miał pełnego odzwierciedlenia w napływie cudzoziemców”;

c) wykwalifikowani i niewykwalifikowani pracownicy umysłowi w sektorach usług nierynkowych i edukacyjnych (według prognozy około 90 tys. pracowników), a możliwość zapelnienia luki przez cudzoziemców będzie ograniczona.

W raporcie wskazano również, że z punktu widzenia analizy struktury kwalifikacji napływającej siły roboczej, dostępne dane statystyczne nie dają podstaw do formułowania nie tylko prognoz, ale też wiarygodnego opisu stanu bieżącego imigrantów w Polsce. Zaznaczono jednak, że w przypadku analizy luki kwalifikacyjnej między popytem a podażą siły roboczej, kwestia ta ma w odniesieniu do cudzoziemców znaczenie drugorzędne, gdyż w większości przypadków cudzoziemcy są zatrudniani poniżej swoich kwalifikacji. Wskazano, że nie jest to przypadek tylko Polski, gdyż dane OECD³⁰ wskazują jednoznacznie, iż w przypadku populacji imigrantów skala niedopasowania kwalifikacyjnego osób z wykształceniem wyższym jest zwykle dwu lub trzykrotnie wyższa niż dla populacji rodzimej (OECD 2006).

W raporcie podkreślono również, że pomimo prognozowanego zwiększenia podaży cudzoziemskiej siły roboczej w Polsce, nie będzie ona w stanie zapłacić powstających niedoborów na rynku pracy i dopasować się do sektorowych niedoborów popytu. Jako przyczynę wskazano ilościową dominację niedoborów na pracowników umysłowych wykwalifikowanych, które nie znajdują odzwierciedlenia w strukturze napływu oraz dominującym mechanizmie zatrudniania pracowników cudzoziemskich przy pracach niewymagających kwalifikacji, który w perspektywie najbliższych pięciu lat nie zostanie odwrócony.

(akta kontroli str. 693-737)

²⁸ Fundacja naukowa założona w 2006 r., skoncentrowana na analizie ekonomicznej oraz ocenie skutków polityk publicznych w obszarze: rynku pracy, demografii, edukacji, polityki rodzinnej, finansów publicznych oraz energii i klimatu.

²⁹ M.in.: handel i naprawy, hotele i restauracje, transport, gospodarka magazynowa, łączność, pośrednictwo finansowe, obsługa nieruchomości, działalność usługowa komunalna, społeczna i indywidualna.

³⁰ Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (ang. Organisation for Economic Co-operation and Development).

1.5. W okresie objętym kontrolą, w MRPiPS prowadzono rejestry spraw dotyczących: zezwoleń na pracę, zezwoleń na pracę sezonową (funkcjonujące od 1 stycznia 2018 r.) oraz oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy³¹, o których mowa w art. 90c ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy³². Dyrektor DRP wyjaśnił, że wśród gromadzonych danych znajdowały się m.in. dane dotyczące branż³³ oraz zawodów według Klasyfikacji Zawodów i Specjalności (dalej: KZiS), przy czym klasyfikacja ta nie pozwalała na stwierdzenie czy dany zawód jest zawodem regulowanym³⁴ oraz czy jego wykonywanie wymaga wysokich kwalifikacji³⁵.

(akta kontroli str. 685)

Dane gromadzone w ww. rejestrach nie obejmowały wszystkich cudzoziemców mogących podejmować pracę w Polsce, w szczególności cudzoziemców: którzy uzyskali zezwolenie na pobyt czasowy i pracę; którzy uzyskali zezwolenie na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji; uchodźców i innych cudzoziemców objętych ochroną; posiadających zezwolenie na pobyt stały i innych cudzoziemców, którzy są zwolnieni z konieczności uzyskania zezwolenia na pracę. Dyrektor DRP wskazał, że wydanie ww. dokumentów nie przesądza czy cudzoziemiec ostatecznie podejmie pracę, podkreślając jednocześnie, iż dla jednego cudzoziemca może zostać wydany więcej niż jeden dokument.

(akta kontroli str. 685-686)

1.6. Podstawowym narzędziem służącym w MRPiPS do analizowania i diagnozowania zjawisk związanych z zatrudnianiem cudzoziemców była hurtownia danych³⁶ CeSAR³⁷, tj. platforma analityczno-raportowa, która dzięki zintegrowaniu z platformą analityczno-raportową dla obszaru zabezpieczenia społecznego i rodziny umożliwiała prowadzenie przekrojowych analiz danych, dotyczących zarówno rynku pracy, jak i zabezpieczenia społecznego. Hurtownia zawierała zanonimizowane dane dotyczące procedur wydawania zezwoleń na pracę, zezwoleń na pracę sezonową oraz oświadczeń, a także dane związane z procesem aktywizacji zawodowej (w tym pozwalające wyodrębnić cudzoziemców z kategorii ogółu osób bezrobotnych).

(akta kontroli str. 686, 1005-1013)

W badanym okresie, MRPiPS nie gromadziło zbiorczych danych w zakresie posiadanych przez cudzoziemców kwalifikacji, gdyż jak wskazał Dyrektor DRP, nie były to dane bezpośrednio związane z prowadzonymi postępowaniami. Dodał, że kwalifikacje cudzoziemca ocenia pracodawca, zarówno w kontekście spełniania jego potrzeb, jak i ewentualnych dodatkowych wymogów prawnych.

(akta kontroli str. 686)

Jak wyjaśnił Dyrektor DRP, cele i zadania związane z realizacją polityki migracyjnej były ustalane na bieżąco, w zależności m.in. od aktualnej sytuacji na rynku pracy lub

³¹ Do 31 grudnia 2017 r. jako oświadczeń o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi.

³² Dz.U. z 2020 r., poz. 1409, ze zm., dalej: ustawa o promocji zatrudnienia.

³³ Według Polskiej Klasyfikacji Działalności – PKD.

³⁴ W rozumieniu art. 5 pkt 4 ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (Dz. U. z 2020 r. poz. 220), dalej: ustawa o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych.

³⁵ W rozumieniu art. 3 pkt 24 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 2020 r. poz. 35), dalej: ustawa o cudzoziemcach.

³⁶ Rodzaj bazy danych, która jest zorganizowana i zoptymalizowana pod kątem pewnego wycinka rzeczywistości.

³⁷ Tj. Centralny System Analityczno-Raportowy. Użytkownikami CeSAR, są: MRPiPS, wojewódzkie urzędy pracy, powiatowe urzędy pracy, urzędy wojewódzkie, urzędy miast i gmin, jednostki organizacyjne pomocy społecznej, wojewódzkie, powiatowe i miejskie zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności.

konieczności wdrażania prawa UE. Wskazał ponadto, że były one określane m.in. w fiskach dotyczących migracji zarobkowych w kolejnych edycjach Krajowych Planów Działań na rzecz Zatrudnienia³⁸ (dalej: KPDZ). Corocznie sporządzano sprawozdania z realizacji zadań wskazanych w fiskach.

(akta kontroli str. 687)

1.7. Minister właściwy do spraw pracy w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki nie skorzystał³⁹ z możliwości określenia w drodze rozporządzenia zawodów pożądaných dla polskiej gospodarki, biorąc pod uwagę potrzeby rynku pracy, w tym potrzebę zapewnienia efektywnego zatrudnienia w zawodach, w których w skali całego kraju występują znaczące niedobory, o którym to rozporządzeniu mowa w art. 114 ust. 5 ustawy o cudzoziemcach.

Dyrektor DRP wskazał m.in., że wydanie rozporządzenia nie miałooby znaczenia w sprawach udzielenia zezwolenia na pracę lecz miałooby je w sprawach o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę ze względu na cel, o którym mowa w art. 114 ust. 1a ww. ustawy, a także w sprawach o cofnięcie takiego zezwolenia. Ponadto, miałooby też znaczenie w sprawach o udzielenie zezwolenia na pobyt stały po 4 latach nieprzerwanego pobytu na podstawie ww. zezwolenia na pobyt czasowy i pracę (art. 195 ust. 1 pkt 6 lit. c ww. ustawy). Innymi słowy, wydanie tego rozporządzenia miałooby znaczenie w sprawach dotyczących pobytu cudzoziemców na terytorium RP, a właściwy w sprawach pobytu cudzoziemców na terytorium RP Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej: Minister SWiA) nie występował do Ministra RPiPS z inicjatywą wydania takiego rozporządzenia.

NIK wskazuje, że w świetle treści art. 114 ust. 1a ustawy o cudzoziemcach, wydanie przedmiotowego rozporządzenia leży w gestii ministra właściwego do spraw pracy w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki i nie jest tu konieczna inicjatywa innego podmiotu. Ponadto, rozwiązanie przewidziane w art. 114 ust. 1a ww. ustawy, stanowiące wyodrębnioną, szczególną podstawę udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy i pracę dla cudzoziemców zamierzających wykonywać pracę w zawodzie pożądanym dla polskiej gospodarki i posiadających kwalifikacje zawodowe wymagane do wykonywania pracy w tym zawodzie, może funkcjonować dopiero po określeniu tych zawodów w rozporządzeniu do ustawy, stanowiąc instrument przyciągania tej kategorii cudzoziemców do polskiego rynku pracy. Co także istotne, określona rozporządzeniem lista zawodów pożądaných dla polskiej gospodarki będzie mogła odzwierciedlać niedobory na polskim rynku pracy jako całości⁴⁰.

(akta kontroli str. 800-801)

1.8. W latach 2017 – 2020 (III kwartał) w MR nie sporządzano własnych analiz ani zestawień dotyczących potrzeb krajowego rynku pracy i prognoz zasobów kadrowych w poszczególnych zawodach regulowanych (z uwzględnieniem luki pokoleniowej i specyfiki danej branży) będących we właściwości tego ministerstwa. W ramach działalności analitycznej i informacyjnej w MR korzystano z opracowań i raportów dotyczących rynku pracy i potrzeb przedsiębiorców sporządzanych przez inne instytucje i organizacje pozarządowe, w szczególności: z analiz dokonywanych w MRPiPS, opracowań przygotowywanych przez Główny Urząd Statystyczny lub raportów Narodowego Banku Polskiego (dalej: NBP).

³⁸ O których mowa w art. 3 ustawy o promocji zatrudnienia.

³⁹ Do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK – tj. do 21 października 2020 r.

⁴⁰ Por. uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 24 listopada 2017 r. (Dz.U. z 2018 r. poz. 107) zmieniającej ustawę o cudzoziemcach z dniem 1 stycznia 2019 r.

Głównym źródłem pozyskiwania przez MR danych o sytuacji kadrowej w danej branży i zawodzie były analizy i opracowania przygotowywane przez MRPiPS w ramach m.in. prowadzenia monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych na rynku pracy. Z corocznych raportów o zawodach deficytowych i nadwyżkowych z lat 2017 - 2019 wynikało m.in., że w tych latach na poziomie rynku krajowego żadna grupa elementarna zawodów⁴¹ nie spełniła warunków, aby zostać zaliczoną do grupy maksymalnie deficytowej, jednakże wyodrębnione zostały grupy elementarne zawodów deficytowych, o najmniejszej dostępności ofert pracy. Corocznie w tych rankingach do grup elementarnych zawodów najbardziej deficytowych zaliczano m.in. zawody nadzorowane przez MR (tj. operatorów wózków jezdniowych oraz monterów rusztowań⁴²).

Uzupełnieniem informacji o potrzebach rynku pracy w różnych zawodach wykorzystywanych w działalności analitycznej przez MR był Barometr. Wyniki tych badań dotyczące prognoz na lata 2017 – 2020 potwierdzały, że pracodawcy mieli problem z rekrutacją odpowiednich pracowników z powodu utrzymującej się wysokiej liczby zawodów deficytowych, przede wszystkim w branży budowlanej, produkcyjnej oraz transportowej. Prognozy corocznie wskazywały, że w zawodach budowlanych będzie brakowało m.in.: betoniarzy i zbrojarzy, brukarzy, cieśli i stolarzy budowlanych, dekarzy i blacharzy budowlanych, monterów instalacji budowlanych, murarzy i tynkarzy, operatorów i mechaników sprzętu do robót ziemnych, pracowników robót wykończeniowych w budownictwie oraz robotników budowlanych. Wskazywano na brak absolwentów szkół zawodowych oraz doświadczonych pracowników jako uwarunkowania leżące u podstaw deficytów kadrowych w zawodach budowlanych. W przypadku absolwentów deficyt ten wynikał ze struktury szkolnictwa zawodowego - w której brakowało kształcenia w zawodach budowlanych - a także z relatywnie niskiego zainteresowania młodych osób nauką w tych profesjach. Doświadczeni pracownicy - a w przypadku operatorów i mechaników sprzętu do robót ziemnych także ze stosownymi uprawnieniami - z uwagi na większe oczekiwania płacowe często wybierali pracę poza granicami Polski, a zatrudniani cudzoziemcy w nieznacznym tylko stopniu redukowali występujące deficyty kadrowe.

(akta kontroli str. 1211-1213)

1.9. Analiza NIK dotycząca zawodów regulowanych, będących we właściwości MR, z wykorzystaniem prognoz Barometru dotyczących badanego okresu, potwierdziła, że występowały stałe deficyty kadrowe w zawodach nadzorowanych przez MR, w szczególności: w odniesieniu do operatorów sprzętu do robót ziemnych i urządzeń pokrewnych, monterów rusztowań, inżynierów budownictwa (np. kierowników budowy) oraz operatorów wózków jezdniowych podnośnikowych z mechanicznym napędem podnoszenia. Jako główne przyczyny deficytów kadrowych w raporcie z Barometru wskazywano, oprócz nieatrakcyjnych warunków zatrudnienia i zbyt niskiego poziomu wynagrodzeń, również brak wymaganych umiejętności, brak lub nieaktualność uprawnień. W branży budowlanej, jak podkreślano w raporcie, pracodawcy niechętnie powierzali nowoczesny sprzęt i odpowiedzialne zadania osobom bez potwierdzonego doświadczenia. Problemem był również brak aktualnych umiejętności praktycznych, występujący zwłaszcza wśród absolwentów i osób mających dłuższą przerwę w wykonywaniu zawodu (np. brak umiejętności

⁴¹ O których to grupach mowa w objaśnieniu do struktury klasyfikacji zawodów i specjalności na potrzeby rynku pracy ujętym w załączniku do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 7 sierpnia 2014 r. w sprawie klasyfikacji zawodów i specjalności na potrzeby rynku pracy oraz zakresu jej stosowania (Dz. U. z 2018 r. poz. 227. Struktura klasyfikacji jest wynikiem grupowania poszczególnych zawodów i specjalności w grupy elementarne, a te z kolei w bardziej zagregowane grupy średnie, duże i wielkie, na podstawie podobieństwa kompetencji wymaganych do realizacji zadań zawodowych.

⁴² Robotnicy przygotowujący i wznoszący konstrukcje metalowe.

obsługi zaawansowanych technologicznie maszyn i urządzeń). Ponadto, jak wskazano w raporcie, często wymagane były specjalistyczne uprawnienia, których nabycie było kosztowne i czasochłonne oraz nie dawało gwarancji zatrudnienia. Skutkowało to tym, że zainteresowanie danymi zawodami nie rosło tak dynamicznie, jak liczba sygnałów ze strony pracodawców o dużym zapotrzebowaniu na wykwalifikowanych kandydatów.

(akta kontroli str. 351-411)

1.10. W MR współpracowano z branżowymi samorządami zawodowymi oraz przedstawicielami pracodawców i pracowników reprezentujących poszczególne sektory w zakresie dostosowywania kwalifikacji i zawodów dla potrzeb rynku pracy. Jak wyjaśniła Podsekretarz Stanu w MR, celem takich działań, w reakcji na potrzeby zmieniającego się rynku pracy, było m.in. zwiększenie liczebności kadry w danej branży, jednakże nie pod kątem podziału na obywateli polskich i cudzoziemców. Stosownie do zgłaszanego przez pracodawców zapotrzebowania na wykwalifikowanych pracowników, w MR współpracowano z Ministerstwem Edukacji Narodowej (dalej: MEN) w zakresie wprowadzenia do systemu kształcenia nowych zawodów branżowych lub zmiany już istniejących, w tym w kwestii wydawania opinii dotyczących włączania nowych zawodów szkolnych i przeprowadzania eksperymentów szkolnych dla zawodów podlegających właściwości Ministra Rozwoju. Znalazło to odzwierciedlenie w corocznie ogłaszanych przez MEN prognozach⁴³ zapotrzebowania na pracowników w zawodach szkolnictwa branżowego na krajowym i wojewódzkim rynku pracy⁴⁴. Ich celem było dostarczenie przesłanek do kształtowania oferty szkolnictwa branżowego adekwatnie do potrzeb krajowego i wojewódzkiego rynku pracy. Wskazano w nich w szczególności zawody z branży budowlanej (w tym operatorów i mechaników sprzętu do robót ziemnych), w stosunku do których – ze względu na znaczenie dla rozwoju państwa – prognozowane było szczególne zapotrzebowanie na pracowników na krajowym rynku pracy.

(akta kontroli str. 1069, 1438-1486)

1.11. W kontekście monitorowania i prognozowania potrzeb dotyczących kompetencji na rynku pracy istotne zadania realizowały działające przy Prezesie Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (dalej: PARP⁴⁵): Rada Programowa ds. Kompetencji oraz sektorowe rady ds. kompetencji. Głównym zadaniem Rady Programowej było zachęcanie organizacji do zrzeszania się w radach sektorowych oraz wdrażanie zaleceń w obszarze nauki i edukacji. Jak wyjaśniła Podsekretarz Stanu w MR, pełniąca funkcję Wiceprzewodniczącej Rady Programowej, cały system rad kompetencji nie jest stricte ukierunkowany na cudzoziemców - ma na celu wsparcie podmiotów gospodarczych z danej branży w pozyskiwaniu jak najlepiej przygotowanych pracowników oraz doskonalenie kompetencji osób już pracujących w branży.

Wdrażany przez PARP system sektorowych rad ds. kompetencji miał służyć jako system ścisłej współpracy na linii biznes-edukacja oraz zapewnić lepsze dopasowanie kompetencji pracowników (w tym przyszłych pracowników) do potrzeb przedsiębiorców. W ramach ww. systemu powołanych zostało sześć rad, w tym

⁴³ Prognoza poprzedzona była badaniem delfickim z udziałem interesariuszy regionalnych i sektorowych na potrzeby prognozowania zapotrzebowania na pracowników w zawodach szkolnictwa branżowego na krajowym i wojewódzkim rynku pracy realizowanego przez Instytut Badań Edukacyjnych.

⁴⁴ M.P. z 2019 r., poz. 276 oraz M.P. 2020, poz. 106.

⁴⁵ Państwowa osoba prawna (agencja wykonawcza) podległa ministrowi właściwemu do spraw gospodarki. Celem jej działania jest realizacja programów rozwoju gospodarki wspierających działalność innowacyjną i badawczą małych i średnich przedsiębiorstw, rozwój regionalny, wzrost eksportu, rozwój zasobów ludzkich oraz wykorzystywanie nowych technologii w działalności gospodarczej.

w sektorach: budownictwo⁴⁶ oraz turystyka⁴⁷. Ponadto w PARP, we współpracy z jednostką szkolnictwa wyższego realizowano cykl badań Bilans Kapitału Ludzkiego⁴⁸, dostarczających ogólnych informacji o sytuacji na rynku pracy oraz badań branżowych w trzech sektorach: finansowym, IT oraz turystyki. Ich celem było pogłębienie wiedzy o potrzebach kwalifikacyjno-zawodowych w branżach, w których zostały utworzone sektorowe rady ds. kompetencji. Z badania Bilansu Kapitału Ludzkiego 2017 wynikało, że w Polsce konieczne były do podjęcia kroki zapewniające wystarczającą liczbę pracowników na stanowiskach specjalistycznych i wykwalifikowanych pracowniczych, gdyż coraz więcej podmiotów gospodarczych zgłaszało problemy ze znalezieniem pracowników. Wyniki monitoringu zapotrzebowania na kompetencje na rynku pracy wskazywały na braki trzech podstawowych kategorii kompetencji – zawodowych, samoorganizacyjnych i interpersonalnych, dlatego należało ułatwiać i usprawniać współpracę biznesu z edukacją i wypracować standardy takiej współpracy.

(akta kontroli str. 1063, 1283-1310)

Ponadto w MR prowadzono działania monitorujące w zawodach i branżach nadzorowanych przez Ministra Rozwoju, w kontekście barier dostępu do krajowego rynku pracy. W odniesieniu do rzeczoznawców majątkowych na bieżąco monitorowana była ich działalność, m.in. poprzez prowadzenie centralnego rejestru rzeczoznawców majątkowych oraz prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawach odpowiedzialności zawodowej. W miarę potrzeb dokonywany był także przegląd otoczenia regulacyjnego dostępu do zawodu rzeczoznawcy majątkowego. W wyniku obserwacji rynku wyceny majątkowej, jak wyjaśniła Podsekretarz Stanu w MR, stwierdzono, że krajowy rynek pracy w zawodzie rzeczoznawcy majątkowego nie odczuwa deficytu kadrowego, a wręcz przeciwnie - konkurencja obserwowana w branży jest dość duża i stale wzrasta liczba rzeczoznawców majątkowych.

Monitorowana była również działalność w zakresie zawodów architekta oraz inżyniera budownictwa. W wyniku tego monitoringu, jak wyjaśniła ww. podsekretarz stanu, stwierdzono m.in., że w zakresie uznawalności kwalifikacji obywateli państw spoza UE, legitymujących się tytułem architekta lub inżyniera budownictwa nie występują jakiegokolwiek istotne ograniczenia w dostępie do wykonywania tych zawodów. Nie odnotowano także sygnałów świadczących o ograniczeniach wobec obywateli krajów spoza UE w równym dostępie do wykonywania w Polsce zawodów wymagających ww. kwalifikacji.

(akta kontroli str. 1062-1063)

1.12. W celu pozyskiwania informacji dotyczących rynku pracy i potrzeb przedsiębiorców w MR korzystano również z publicznie dostępnych, licznych badań ankietowych, w szczególności przygotowywanych przez NBP⁴⁹. Z raportu „Imigranci w polskiej gospodarce - raport z badań ankietowych” opublikowanego przez NBP w lipcu 2020 r. wynikało, że zdecydowana większość imigrantów pracuje w polskich przedsiębiorstwach jako niewykwalifikowani pracownicy fizyczni, choć część przedsiębiorców – zwłaszcza dużych⁵⁰ – rekrutowała tylko imigrantów z wyższymi kwalifikacjami. Według deklaracji pracodawców, osoby pracujące fizycznie bez

⁴⁶ <http://srkbud.zzbudowlani.pl/>.

⁴⁷ <http://pracodawcyturystyki.pl/rada>.

⁴⁸ Jednym z największych europejskich projektów badawczych w obszarze kompetencji, zatrudnienia i rynku pracy. Jego celem jest zdiagnozowanie oraz monitorowanie zasobów kapitału ludzkiego istniejących na polskim rynku oraz czynników odpowiadających za ich rozwój. Wyniki badań są podstawą do formułowania rekomendacji dla polityk publicznych, w obszarach takich jak: nauka i edukacja, rynek pracy, rozwój przedsiębiorczości.

⁴⁹ <https://www.nbp.pl/home.aspx?f=publikacje/migracyjne/migracyjne.html>.

⁵⁰ Tj. innych aniżeli mikro, mali i średni przedsiębiorcy w rozumieniu art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2019 r. poz. 1292, ze zm.).

kwalifikacji, wykwalifikowani pracownicy fizyczni oraz specjaliści z wyższym wykształceniem stanowili odpowiednio około: 70%, 16% i 12% zatrudnionych imigrantów.

(akta kontroli str. 1212, 1260-1281)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą, w MRPiPS podejmowano działania w celu rozpoznania, monitorowania i prognozowania rynku pracy w Polsce, także pod kątem deficytowych zawodów i branż. W corocznych raportach z monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych nie ujmowano jednak prognozy krajowego rynku pracy z uwagi m.in. na dezaktualizację dotychczas stosowanego narzędzia oraz przeciągające się prace nad nowym systemem prognozowania⁵¹. Nie skorzystano też z możliwości określenia w drodze rozporządzenia zawodów pożądaných dla polskiej gospodarki, co nie sprzyjało optymalizacji działań zmierzających do zapewnienia efektywnego zatrudnienia w zawodach, w których w skali całego kraju występowały niedobory. W MR wykorzystywano opracowania prognostyczne sporządzane w innych urzędach administracji rządowej i instytucjach, w tym dotyczące deficytów kadr w zawodach regulowanych należących do działów administracji rządowej, dla których właściwy był Minister Rozwoju. Aktywnie współpracowano z branżowymi samorządami zawodowymi oraz przedstawicielami pracodawców i pracowników reprezentujących poszczególne sektory w zakresie dostosowywania kwalifikacji i zawodów dla potrzeb rynku pracy.

OBSZAR

2. Podejmowanie działań wspierających w celu stworzenia sprzyjających warunków do uznawania i podnoszenia kwalifikacji zawodowych oraz sprawnego wdrażania się cudzoziemców do krajowego rynku pracy

Opis stanu
faktycznego

2.1. W okresie objętym kontrolą, w KPDZ opracowanym w MRPiPS uwzględniano do realizacji zadania związane z zarządzaniem migracjami zarobkowymi, z tego w KPDZ na lata 2015-2017 jako zadanie „Tworzenie polityki migracyjnej odpowiadającej potrzebom rynku pracy”, a w KPDZ na 2018 i 2019 r. jako zadanie: „Migracje zarobkowe odpowiadające potrzebom rynku pracy”. Celem tych zadań każdorazowo było zapewnienie napływu cudzoziemców na rynek pracy na poziomie odpowiadającym potrzebom rynku pracy, z uwagi na rozwój gospodarczy, konsekwentny spadek bezrobocia oraz zmniejszenie liczby osób w wieku produkcyjnym. Powodowało to nowe wyzwania związane z niedoborem zasobów siły roboczej oraz lukami podażowymi, zwłaszcza w niektórych branżach i zawodach. Uznano, że w obliczu tych zmian niezbędne jest zapewnienie napływu cudzoziemców na poziomie odpowiadającym potrzebom rynku pracy, o charakterze komplementarnym w stosunku do zatrudniania obywateli polskich oraz niepowodującego zakłóceń rynku pracy. W KPDZ określano każdorazowo planowane działania służące realizacji ww. celu, w szczególności w:

⁵¹ Na co miała wpływ m.in. pandemia COVID-19.

a) KPDZ na lata 2015-2017 zaplanowano:

- koordynację prac nad wdrażaniem dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/36/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu zatrudnienia w charakterze pracownika sezonowego⁵²;
- udział w pracach nad wdrażaniem dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/66/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w ramach przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa⁵³;
- opracowanie i wdrożenie rozwiązań służących ograniczeniu nadużyć, jakie są odnotowywane w odniesieniu m.in. do mechanizmów uproszczonego podejmowania pracy przez cudzoziemców w Polsce (w oparciu o system wykonywania pracy na podstawie oświadczenia pracodawcy);
- przygotowywanie nowych rozwiązań prawnych i organizacyjnych – w zależności od stwierdzanych potrzeb – zapewniających możliwość elastycznego reagowania na potrzeby rynku pracy;
- współpracę przy doskonaleniu systemów elektronicznych m.in. służących monitorowaniu migracji zarobkowych;
- doskonalenie analiz dotyczących migracji zarobkowych;
- rozwój współpracy z państwami skąd najczęściej pochodzą imigranci zarobkowi;

b) KPDZ na 2018 r. i 2019 r. zaplanowano:

- monitorowanie i ocenę funkcjonowania wchodzących w życie 1 stycznia 2018 r. przepisów ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw⁵⁴, których celem było m.in. wdrożenie tzw. dyrektywy sezonowej oraz poprawa zarządzania migracjami zarobkowymi do Polski;
- współpracę z Departamentem Informatyki (dalej: DI) MRPiPS w zakresie doskonalenia narzędzi informatycznych związanych z zatrudnieniem cudzoziemców (m.in. rejestry dotyczące zatrudniania cudzoziemców, narzędzia analityczne oraz do składania wniosków on-line);
- przygotowywanie nowych rozwiązań prawnych i organizacyjnych – w zależności od stwierdzanych potrzeb – zapewniających możliwość elastycznego reagowania na potrzeby rynku pracy;
- współpracę, w zakresie migracji zarobkowych, z innymi zaangażowanymi resortami w wypracowanie nowej polityki migracyjnej (koordynująca rola MSWiA);
- współpracę z Komisją Europejską i ICMPD⁵⁵ oraz MR i GUS w ramach projektu „Labour Market Strategy in Poland”, z wykorzystaniem środków europejskich z Programu Wsparcia Reform Strukturalnych (koordynacja: MR);
- działania informacyjne w zakresie zatrudniania cudzoziemców.

(akta kontroli str. 795-797)

W karcie sprawozdawczej za 2017 rok do zadania „Tworzenie polityki migracyjnej odpowiadającej potrzebom rynku pracy” wskazano, że większość zadań jest w trakcie realizacji, a sam cel jest „w dużej mierze realizowany”. Z kolei, w kartach sprawozdawczych za lata 2018-2019 do zadania „Migracje zarobkowe odpowiadające potrzebom rynku pracy” wskazano, że działania zaplanowane

⁵² Dz.U. UE L 94 z 28 marca 2014 r., str. 375.

⁵³ Dz.U. UE L 157 z 27 maja 2014 r., str. 1.

⁵⁴ Dz.U. poz. 1543.

⁵⁵ International Centre for Migration Policy Development (ang.).

w ramach tego zadania na 2018 i 2019 r. zostały wykonane, a zasadniczy cel, jakim było zapewnienie napływu cudzoziemców na rynek pracy na poziomie odpowiadającym jego potrzebom, był w tych latach osiągnięty.

(akta kontroli str. 738-742)

Dyrektor DPR wyjaśnił, że praktycznie we wszystkich krajach rozwiniętych występuje zjawisko luki podażowej i utrzymywania się niedoborów na rynku pracy, mimo występującego często relatywnie wysokiego bezrobocia. Całkowite zamknięcie luki podażowej na rynku pracy poprzez przyjęcie cudzoziemców wiązałoby się z szeregiem ryzyk takich jak: obniżenie standardów rynku pracy (zwiększenie udziału umów cywilnoprawnych, wyhamowanie tempa wzrostu wynagrodzeń), wypychanie z rynków pracy miejscowych pracowników, zmniejszanie nakładów jakie państwo i pracodawcy przeznaczają na kształcenie zawodowe rodzimych pracowników oraz konieczność ponoszenia wydatków na integrację społeczną cudzoziemców.

(akta kontroli str. 978-982)

2.2. W MRPiPS, w latach 2017-2020⁵⁶, realizowano projekt „Budowanie struktur dla integracji cudzoziemców w Polsce”⁵⁷. Celem głównym projektu było stworzenie podstaw do zbudowania ww. struktur. W jego ramach opracowany został model integracji cudzoziemców w RP oraz projekt Rządowego Programu Integracji Cudzoziemców. W modelu tym wskazano najważniejsze obszary integracji⁵⁸, a także wyszczególniono zadania, które należało zrealizować w każdym z obszarów⁵⁹. Zawarto również rekomendacje dotyczące zmian legislacyjnych, które umożliwiłyby wdrożenie systemu integracji cudzoziemców. W projekcie zaproponowano, aby tę integrację oprzeć na modelu centrów integracji cudzoziemców⁶⁰. Dyrektor Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej wyjaśniła, że głównym atutem tego rozwiązania jest to, że cudzoziemiec w jednym miejscu może otrzymać wszelkie niezbędne informacje ważne z jego punktu widzenia, załatwić sprawy urzędowe oraz uzyskać pomoc specjalistyczną. W ramach projektu sporządzono opracowanie „Integracja cudzoziemców w Polsce – wymiar lokalny”. W dokumencie tym wskazano, że obecnie RP nie posiada opracowanej polityki, ani innych koncepcji pozwalających na określenie priorytetów i dających podstawę do tworzenia systemu integracji cudzoziemców. W podsumowaniu dokumentu zarekomendowano wdrożenie, ww. modelu świadczeń usług integracyjnych.

(akta kontroli str. 412-542)

2.3. W okresie objętym kontrolą w MRPiPS podejmowano działania legislacyjne i informacyjne ułatwiające zatrudnianie cudzoziemców. Rozporządzeniem Ministra RPiPS z 28 czerwca 2018 r.⁶¹ rozszerzono katalog zawodów, w których do wydania zezwolenia na pracę dla cudzoziemca nie jest wymagana informacja starosty o braku możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych pracodawcy⁶². Uwzględniono

⁵⁶ Projekt zakończono 31 sierpnia 2020 r.

⁵⁷ Projekt współfinansowany ze środków Programu Krajowego Funduszu Azylu, Migracji i Integracji oraz budżetu państwa.

⁵⁸ Nauka języka, usługi społeczne, aktywizacja zawodowa, edukacja dzieci, relacje z polskim społeczeństwem.

⁵⁹ Przykładowo, w obszarze aktywizacji zawodowej przewidziano m.in. personalizację oferty w zakresie tej aktywizacji polegającą na identyfikacji dotychczasowych doświadczeń edukacyjnych, odbytych szkoleń, historii zatrudnienia i umiejętności językowych.

⁶⁰ Model taki funkcjonuje między innymi w Portugalii i Republice Czeskiej, a opiera się on na tzw. One Stop Shopach, czyli jednostkach powołanych w celu kompleksowej obsługi cudzoziemców.

⁶¹ Zmieniające rozporządzenie w sprawie określenia przypadków, w których zezwolenie na pracę jest wydawane bez względu na szczegółowe warunki wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców (Dz. U. poz. 1264), dalej: rozporządzenie z 28 czerwca 2018 r.

⁶² O której mowa w art. 88c ust. 1 pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia. Zgodnie z art. 114 ust. 3 pkt 3 oraz art. 129 pkt 4 ustawy o cudzoziemcach, zwolnienie z tego wymogu stosowane jest także w postępowaniach

w nim 289 zawodów (283 ujęte w 32 grupach elementarnych i sześć pojedynczych) według klasyfikacji zawodów i specjalności na potrzeby rynku pracy. Część z nich dotyczyła zawodów z branży budowlanej, w tym deficytowych ujętych w Barometrze tj. m.in. operatorów sprzętu do robót ziemnych i urządzeń pokrewnych oraz operatorów urządzeń dźwigowo-transportowych.

Dyrektor DPR wyjaśnił, że lista tych zawodów została ustalona z uwzględnieniem potrzeb zgłaszanych przez środowiska gospodarcze i w uzgodnieniu z zainteresowanymi ministrami. Dodał również, że opracowując listę, przyjęto założenie, że powinna ona obejmować zawody: w których notuje się wysoki popyt na pracowników, wymagające szczególnie wysokich kwalifikacji, potrzebne w branżach strategicznych dla Polski oraz potrzebne społecznie (np. medyczne, z branży innych usług świadczonych publicznie). Uznano, że lista nie powinna obejmować zawodów, w których uzupełnienie niedoborów może nastąpić w szybki sposób poprzez aktywizację istniejących zasobów na rynku pracy (zawody niewymagające kwalifikacji lub takie, w których przeszkolenie nowego pracownika może być relatywnie łatwe).

(akta kontroli str. 800-801)

W MRPiPS, w badanym okresie, cyklicznie tworzone i dystrybuowano ulotki oraz broszury informacyjne dla cudzoziemców, informujące o ich prawach i obowiązkach w zakresie legalnej pracy w Polsce. Ulotki tłumaczono na języki najczęściej pracujących migrantów zarobkowych, tj.: ukraiński, białoruski, rosyjski, gruziński, rumuński, ormiański, a także na język angielski. Materiały te – obok dystrybucji w wersji papierowej – dostępne były również na stronie internetowej⁶³.

Ponadto przetłumaczono, na języki angielski, białoruski, rosyjski i ukraiński, treści portalu Publicznych Służb Zatrudnienia⁶⁴, w zakresie m.in. zatrudniania cudzoziemców oraz dostępu do usług publicznych służb zatrudnienia.

W okresie objętym kontrolą funkcjonował również portal „Zielona Linia”⁶⁵, prowadzony przez Ochotnicze Hufce Pracy⁶⁶, który integrował różne kanały komunikacyjne (poza call center - czat, media społecznościowe, formularz kontaktowy). Portal skierowany był do klientów urzędów pracy, w tym dla pracodawców chcących zatrudniać lub zatrudniających cudzoziemców oraz do samych cudzoziemców (możliwość komunikacji w języku angielskim lub rosyjskim).

(akta kontroli str. 802-803)

Powyższe narzędzia były adresowane do ogółu cudzoziemców i dotyczyły głównie zasad podejmowania przez nich legalnej pracy w Polsce. Nie zawierały natomiast konkretnych treści kierowanych do cudzoziemców, którzy nabyli uprawnienia w krajach spoza UE, zainteresowanych zasadami uznawania kwalifikacji zawodowych.

Dyrektor DRP wskazał, że poziom imigracji zarobkowej, a także sektory i zawody w których zatrudniani są cudzoziemcy wyznaczony jest zapotrzebowaniem zgłaszanym przez pracodawców, gdyż założeniem dotychczasowej polskiej polityki migracyjnej jest to, żeby migracje odpowiadały potrzebom rynku pracy. Zaznaczył

o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę oraz zezwolenia na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji.

⁶³ <https://www.gov.pl/web/rodzina/informacje-dla-cudzoziemcow>.

⁶⁴ Dostępny na stronie internetowej: <https://psz.praca.gov.pl/#>.

⁶⁵ Dostępny na stronie internetowej: <https://zielonalinia.gov.pl/kontakt-31913>.

⁶⁶ Na podstawie Decyzji Nr 2 Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 4 września 2012 roku w sprawie zachowania trwałości rezultatów projektu systemowego realizowanego przez Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich na podstawie umowy nr PO KL. 01.01.00-00-003/08-00 z dnia 24 września 2008 r. pn. „Zielona Linia. Centrum Informacyjno-Konsultacyjne Służb Zatrudnienia” (Dz. Urz. MRPiPSp, poz. 26).

również, że takie podejście wpisuje się w tzw. model polityki migracyjnej opartej na popycie⁶⁷, stosowany w większości państw UE, często ze znacznie większą liczbą ograniczeń niż w Polsce. Samo państwo, według tej koncepcji, pełni jedynie funkcję pomocniczą i regulacyjną w stosunku do popytu zgłaszanego przez krajowy rynek pracy, także w celu ochrony tego rynku.

(akta kontroli str. 802)

2.4. W latach 2017-2020⁶⁸ do MRPiPS wpłynęło 145 interpelacji poselskich dotyczących zatrudniania cudzoziemców. W znacznej części dotyczyły one związanych z tym procedur oraz projektowanych rozwiązań w zakresie długofalowej polityki migracyjnej. Jak wyjaśnił Dyrektor DRP, kwestie uznawania kwalifikacji były poruszane rzadko w związku z tym, że MRPiPS nie pełniło w tym zakresie wiodącej roli, a zawody regulowane pozostające we właściwości ministerstwa były stosunkowo rzadko wykonywane przez cudzoziemców.

Ponadto, w ewidencji skarg i wniosków prowadzonej w DRP, odnotowano 33 skargi, które dotyczyły przede wszystkim prowadzonych przez właściwe urzędy postępowań w sprawie legalizacji zatrudnienia (nie odnotowano skarg w zakresie uznawania kwalifikacji cudzoziemców). Zostały one rozpatrzone w oparciu o przepisy działu VIII ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁶⁹ albo przekazane do rozpatrzenia właściwym urzędom.

(akta kontroli str. 803, 988-1004)

2.5. Przedstawiciele MRPiPS i MR w badanym okresie uczestniczyli w pracach zespołów międzyresortowych.

2.5.1. Brano udział w pracach nad nową polityką migracyjną Polski⁷⁰, w ramach Zespołu ds. Migracji koordynowanego przez Ministra SWiA. W zespole tym prowadzono prace nad polityką migracyjną w dwóch etapach: opracowanie diagnozy oraz „Polityki migracyjnej Polski 2021” (nazwa robocza⁷¹). Jak wyjaśniła Podsekretarz Stanu w MR, aktualnie prace grupy roboczej zajmującej się opracowaniem tych dokumentów znajdują się w ostatniej fazie pierwszego etapu. W tym kontekście, Minister Rozwoju nie miał jeszcze możliwości przedstawiać propozycji zmian lub „wkładów” do „Polityki migracyjnej Polski 2021”, a także możliwości kreacji przyszłej polityki w ramach tego dokumentu. Dokument diagnostyczny będzie stanowił bazę i punkt wyjścia dla dalszych prac. Dyrektor DRP dodał, że obecnie trwają prace nad aktualizacją części diagnostycznej przyszłej polityki migracyjnej m.in. w związku z epidemią COVID-19.

Prace nad diagnozą odbywały się w podgrupach. MR miało umieścić swoje propozycje głównie w dwóch rozdziałach: „Imigracja zarobkowa” oraz „Migracje Polaków”. Jak wyjaśniła Podsekretarz Stanu w MR, prace podgrupy koordynowało MRPiPS, a przyjęty model współpracy zakładał roboczą współpracę między ministerstwami, w konsekwencji której w MRPiPS opracowano wstępny materiał, który podlegał dalszym konsultacjom i modyfikacjom. Prezentowane przez MR

⁶⁷ Demand-driven migration policy (ang.).

⁶⁸ Do 6 września.

⁶⁹ Dz.U. z 2020, poz. 256, ze zm.

⁷⁰ Po decyzji Rady Ministrów z 18 października 2016 r. o unieważnieniu dokumentu pn. „Polityka migracyjna Polski: stan obecny i postulowane działania” z dnia 31 lipca 2012 r., który obowiązywał poprzednio.

⁷¹ W świetle treści Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r. – str. 169), przewidziano m.in. przygotowanie koncepcji odpowiedzialnej polityki imigracyjnej (opartej np. o system punktowy), ukierunkowanej na potrzeby rynku pracy i polskich przedsiębiorców (w szczególności w sektorach, w których odnotowuje się deficyt podaży pracy), pozwalającej jednocześnie zachowywać odpowiednie standardy w obszarze zatrudnienia (m.in. wprowadzanie ułatwień dla cudzoziemców o kwalifikacjach potrzebnych na polskim rynku pracy, doskonalenie systemów monitorowania zatrudniania cudzoziemców).

rozwiązania i postulaty miały na względzie przede wszystkim zasygnalizowanie potrzeb przedsiębiorców w kontekście deficytu kadr oraz niekorzystnych trendów demograficznych. Kwestie szczegółowe, prezentowane od początku prac dotyczyły m.in. wkładu, jaki cudzoziemcy wnoszą do polskiej gospodarki (PKB, składki ZUS, inwestycje), a także tego, że są znacznym wsparciem dla rynku pracy, szczególnie w świetle braku wykwalifikowanych pracowników lub niekorzystnych trendów demograficznych (ograniczenie podaży pracy).

W lipcu 2020 r. z MRPiPS przekazano do MSWiA wkład do diagnozy w zakresie migracji zarobkowych. W dokumencie tym przedstawiono aktualną sytuację dotyczącą imigracji zarobkowych w Polsce oraz określone kluczowe ryzyka i wyzwania, m.in. takie jak:

- trudności:
 - w zapewnieniu wysokiego udziału pracowników cudzoziemskich o wysokich kwalifikacjach,
 - z zatrzymaniem w Polsce cudzoziemców kończących studia na polskich uczelniach;
- brak:
 - skutecznych narzędzi pozwalających na szacowanie wpływu migracji na bilans finansów publicznych, pozwalających na długoterminowe planowanie finansów publicznych i na rzetelne informowanie społeczeństwa,
 - ścisłego powiązania imigracji zarobkowych do Polski z polityką innowacyjną,
 - reakcji państwa na zmiany kierunków imigracji do Polski. Konieczne jest rozstrzygnięcie, czy państwo powinno dostosować się do nowych kierunków migracji czy też próbować je aktywnie współtworzyć, decydując się na wskazanie nowych kierunków preferencyjnych oraz określenie narzędzi do tego celu, z uwzględnieniem ewentualnego stosowania umów dwustronnych dotyczących migracji zarobkowej;
- niewydolny system legalizacji zatrudnienia cudzoziemców w Polsce wynikający z przewlekłości, poziomu skomplikowania i częstotliwości zmian procedur dotyczących migracji zarobkowej,
- nadmierna koncentracja cudzoziemców w zawodach i branżach niewymagających wysokich kwalifikacji,
- znaczny udział cudzoziemców pracujących poniżej swoich kwalifikacji lub takich, którzy nie uzupełniają tych kwalifikacji.

(akta kontroli str. 1217-1219)

2.5.2. W MRPiPS oraz MR, w kontrolowanym okresie uczestniczono również w pracach prowadzonego przy Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego (dalej: MNiSW) międzyresortowego „Zespołu do współpracy przy realizacji zadań związanych z koordynacją systemu uznawania kwalifikacji zawodowych do wykonywania zawodów regulowanych oraz do podejmowania lub wykonywania działalności regulowanych w Rzeczypospolitej Polskiej”. Podczas posiedzeń tego zespołu m.in. omawiano przygotowany w MNiSW projekt⁷² przewidujący rozszerzenie na obywateli państw trzecich zakresu podmiotowego systemu uznawania kwalifikacji zawodowych w zawodach regulowanych, obowiązującego wobec obywateli UE. Zamierzano jednolicie uregulować procedury administracyjne w zakresie uznawania kwalifikacji zawodowych do wykonywania regulowanych zawodów lub działalności dla obywateli państw trzecich. Miało to na celu zniesienie istniejących barier administracyjnych, a w konsekwencji ułatwienie wejścia na rynek

⁷² Projekt: Ustawa o zmianie ustawy o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej oraz niektórych innych ustaw, wprowadzony do wykazu prac legislacyjnych 14 września 2018 r.

pracy osobom migrującym. Projekt MNiSW otrzymał negatywną rekomendację Centrum Analiz Strategicznych⁷³. Wskazano w niej m.in. że nie dokonano pogłębionej wieloaspektowej analizy potrzeby i zasadności proponowanego rozwiązania. Ocena skutków regulacji w niepełny sposób przedstawiała cel i zakres regulacji oraz jej możliwe następstwa i nie dało się ocenić proponowanego projektu ustawy ani pod kątem potrzeby wprowadzenia ułatwień ani samych rozwiązań.

(akta kontroli str. 1225-1259)

2.5.3. Ponadto, w latach 2017-2018, w MRPiPS uczestniczono w pracach międzyresortowego „Zespołu ds. społeczno-gospodarczych polityki migracyjnej”, koordynowanego przez MR. Efektem pracy tego zespołu były „Priorytety społeczno-gospodarcze polityki migracyjnej”, które zostały przyjęte przez Radę Ministrów 23 marca 2018 r. W dokumencie tym określono następujące priorytety:

- a) wdrożenie narzędzi służących monitorowaniu procesów migracyjnych oraz diagnozowaniu i prognozowaniu potrzeb społeczno-gospodarczych Polski;
- b) wypracowanie narzędzi służących przyciąganiu pracowników i przedsiębiorców z zagranicy;
- c) wsparcie procesu umiędzynarodowienia polskich uczelni i jednostek naukowych;
- d) wsparcie procesu integracji cudzoziemców, w tym osób polskiego pochodzenia oraz stworzenie systemowych rozwiązań w tym zakresie.

W ramach priorytetu wskazanego w punkcie b) zaplanowano działania opisane w punkcie 2.5.2., zakładające włączenie osób, które nabyły kwalifikacje zawodowe do wykonywania zawodów regulowanych oraz do podejmowania lub wykonywania działalności regulowanych w państwach trzecich, do systemu uznawania kwalifikacji zawodowych⁷⁴ przewidzianego w ustawie o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych.

(akta kontroli str. 688, 792-794)

2.6. Od czerwca 2017 r. w MRPiPS realizowano projekt pn. „Monitoring pobytu i pracy cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”⁷⁵ (dalej: MPPC). Oprócz MRPiPS, w projekt zaangażowane były trzy inne ministerstwa, tj.: MSWiA, Ministerstwo Finansów oraz Ministerstwo Spraw Zagranicznych, a także jednostki im podległe lub przez nie nadzorowane⁷⁶. Założono, że celami głównymi projektu będzie: ograniczenie skutków niekorzystnych zmian demograficznych oraz wsparcie długofalowego rozwoju gospodarki poprzez uzupełnianie deficytów kadrowych na wewnętrznym rynku pracy cudzoziemcami podejmującymi legalne zatrudnienie w Polsce; poprawa ich warunków zatrudniania oraz zwiększenie dostępu cudzoziemców do informacji o potrzebach rynku pracy a także warunkach podjęcia legalnej pracy w RP. W ramach projektu realizowane będą m.in. usługi umożliwiające przedsiębiorcom składanie w formie elektronicznej wniosków, oświadczeń i niezbędnych dokumentów w procesie pozyskiwania pracowników, a także usługi wymiany i udostępniania, w formie elektronicznej, właściwym

⁷³ Jednostka w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów funkcjonująca jako organ pomocniczy Prezesa Rady Ministrów do opracowywania projektów strategii polityk publicznych, a także opiniowania projektów zgłaszanych do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów.

⁷⁴ System ten funkcjonuje w Polsce w oparciu o dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2005/36/WE z 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych (Dz. Urz. UE L 255 z 30 września 2005 r., str. 22, ze zm.).

⁷⁵ W ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014-2020; Oś Priorytetowa nr 2 „E-administracja i otwarty rząd”; Działanie nr „Wysoka dostępność i jakość e-usług publicznych”.

⁷⁶ W szczególności: powiatowe urzędy pracy, urzędy wojewódzkie, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Państwowa Inspekcja Pracy, jednostki zabezpieczenia społecznego i rodziny, Straż Graniczna, Urząd do Spraw Cudzoziemców, Krajowa Administracja Skarbowa, konsulaty i Policja.

organom administracji publicznej, danych dotyczących cudzoziemców, wynikających z postępowań związanych z ich zatrudnianiem⁷⁷. Ponadto, w ramach realizacji projektu zwiększona zostanie dostępność treści informacyjnych publikowanych w ramach serwisu Polskie Służby Zatrudnienia, dotyczących warunków podjęcia przez cudzoziemców legalnej pracy w Polsce oraz ofert pracy dla cudzoziemców publikowanych w Centralnej Bazie Ofert Pracy, poprzez tłumaczenie treści i ich udostępnianie w innych wersjach językowych w tych narzędziach. Według założeń projekt miał być zrealizowany do 30 czerwca 2020 r.

Dyrektor DI wyjaśnił, że aktualnie finalizowane są ostatnie etapy prac w ramach ww. projektu, a ministerstwo jest w trakcie procedowania z Centrum Projektów Polska Cyfrowa⁷⁸ aneksu do porozumienia o dofinansowanie projektu, które ma umożliwić wydłużenie terminu jego realizacji do 31 grudnia 2020 r. Dodał, że opóźnienie wynikało z konieczności niezwłocznej realizacji w bieżącym roku szeregu dodatkowych zadań związanych z pandemią COVID-19.

(akta kontroli str. 812-935)

2.7. W kontrolowanym okresie, w przypadku zawodów regulowanych pozostających we właściwości MR, informacje dotyczące uznawania kwalifikacji uzyskanych w innym niż Polska państwie członkowskim UE znajdowały się na stronach internetowego serwisu rządowego (portal.gov.pl)⁷⁹ oraz na stronach instytucji upoważnionych do uznawania tych kwalifikacji, np. Urzędu Dozoru Technicznego⁸⁰, Instytutu Mechanizacji Budownictwa i Górnictwa Skalnego⁸¹. Nie upowszechniano innych materiałów informacyjno-instruktażowych na potrzeby migracji zarobkowych i cudzoziemców spoza UE.

Jak wyjaśniła Podsekretarz Stanu w MR, w stosunku do cudzoziemców spoza UE w zakresie uznawania kwalifikacji zawodowych stosowane były takie same zasady, jak w przypadku obywateli polskich, tj. przepisy, które dotyczyły wykonywania określonego zawodu. Z tego też powodu udostępniane są przede wszystkim informacje dotyczące uznawania kwalifikacji zawodowych uzyskanych w innym państwie członkowskim UE.

(akta kontroli str. 1311-1437, 1070)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

⁷⁷ Prowadzonych m.in. w sprawach: udzielenia zezwolenia na pracę cudzoziemca na terytorium RP; udzielenia zezwolenia na pracę sezonową cudzoziemca; rejestracji oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi; wydania wizy; udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy; udzielenia zezwolenia na pobyt stały; udzielenia zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE; udzielenia cudzoziemcom ochrony na terytorium RP; zobowiązania cudzoziemca do powrotu; kontroli legalności zatrudnienia i wywiązywania się pracodawców z zobowiązań publicznoprawnych (tj. opłacania podatków i składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne pracowników); kontroli legalności pobytu cudzoziemców na terytorium RP.

⁷⁸ Jednostka realizująca w imieniu rządu RP zadania związane z zarządzaniem środkami funduszy strukturalnych UE, środkami pochodzącymi z bezzwrotnej pomocy zagranicznej oraz środkami innych programów powierzonych jej do realizacji. Dodatkowo CPPC zajmuje się profesjonalnym poradnictwem wspomagającym beneficjentów w procesie zarządzania projektami UE.

⁷⁹ Portal gov.pl jest głównym serwisem polskiego rządu, tworzonym przez Ministerstwo Cyfryzacji we współpracy z całą administracją publiczną. Zawiera materiały informacyjne, prasowe oraz multimedia, oraz pełni funkcję katalogu wszystkich usług, informacji i podmiotów administracji publicznej. Np. w zakresie zawodu rzeczoznawcy majątkowego informacje zamieszczono pod linkiem <https://www.gov.pl/web/nauka/uznawanie-kwalifikacji-zawodowych-1>.

⁸⁰ <https://www.udt.gov.pl/kwalifikacie-osob/uznawanie-kwalifikacji>.

⁸¹ <https://cksom.imbigs.pl/index.php?page=uznawanie-kwalifikacji>.

W MRPiPS podejmowano działania legislacyjne i informacyjne wspierające cudzoziemców we wdrażaniu się do krajowego rynku pracy. Rozszerzono m.in. katalog zawodów, w tym deficytowych, w których do wydania zezwolenia na pracę dla cudzoziemca nie jest wymagana informacja starosty o braku możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych pracodawcy. Udostępniano materiały informacyjno-instruktażowe, także na stronach internetowych przydatnych cudzoziemcom szukającym legalnego zatrudnienia w Polsce, zarówno w języku polskim, jak i w językach obcych najczęściej używanych przez imigrantów. Działania informacyjne nie były jednak ukierunkowane na cudzoziemców o wysokich kwalifikacjach nabytych w krajach spoza UE, którzy chcieliby podjąć pracę na terytorium RP zgodną ze swoimi kwalifikacjami. Przedstawiciele MRPiPS i MR aktywnie uczestniczyli w pracach zespołów międzyresortowych, zajmujących się kwestiami migracji oraz koordynacji systemu uznawania kwalifikacji zawodowych cudzoziemców. W toku prac nad nową polityką migracyjną Polski trafnie zidentyfikowano liczne ryzyka i wyzwania dotyczące imigracji zarobkowych, w tym trudności w zapewnieniu wysokiego udziału pracowników cudzoziemskich o wysokich kwalifikacjach w krajowym rynku pracy, jednakże dokument finalizujący te prace nie został jeszcze przyjęty.

OBSZAR

3. Uznawanie kwalifikacji zawodowych cudzoziemców spoza Unii Europejskiej

Opis stanu faktycznego

3.1. W latach 2017 – 2020 (do 21 października) system uznawania, uzyskanych w innym niż Polska państwie UE⁸², kwalifikacji zawodowych do wykonywania zawodów regulowanych wynikał z przepisów ustawy o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych oraz aktów wykonawczych do tej ustawy. W przypadku kwalifikacji zawodowych nabytych poza UE nie obowiązywał natomiast akt prawny, który kompleksowo regulowałby kwestię instytucji uznawania kwalifikacji zawodowych w odniesieniu do cudzoziemców posiadających określone uprawnienia lub doświadczenie zawodowe nabyte w innym państwie niż państwo członkowskie UE. Prace legislacyjne podjęte w tym zakresie w MNiSW zostały przerwane⁸³.

(akta kontroli str. 1563-1634)

3.2.1. W okresie objętym kontrolą, w MR prowadzono postępowania w sprawie uznania kwalifikacji zawodowych do wykonywania trzech zawodów regulowanych: przewodnika górskiego⁸⁴, rzeczoznawcy majątkowego⁸⁵ oraz rzecznika patentowego⁸⁶.

W ww. okresie nie wystąpiły przypadki ubiegania się cudzoziemców spoza UE o uznanie tych kwalifikacji, nabytych w krajach UE.

W pozostałych zawodach regulowanych nadzorowanych przez Ministra Rozwoju powierzono kompetencje w zakresie uznawania kwalifikacji zawodowych jednostkom organizacyjnym podległym ministrowi albo przez niego nadzorowanym albo też organom samorządu zawodowego, w celu zapewnienia efektywnego

⁸² Należy przez to rozumieć także państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) - strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym oraz Konfederację Szwajcarską.

⁸³ Patrz obszar drugi niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

⁸⁴ Zadanie w kompetencji ministra właściwego do spraw turystyki.

⁸⁵ Zadanie w kompetencji ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa.

⁸⁶ Zadanie w kompetencji ministra właściwego do spraw gospodarki, przy czym Urząd Patentowy, jako organ nadzorowany przez Ministra, jest zaangażowany w przeprowadzanie testu umiejętności. W postępowanie zaangażowany jest również samorząd zawodowy Krajowa Rada Rzeczników Patentowych, nadzorowana przez Prezesa Urzędu Patentowego.

przebiegu ww. postępowań, stosownie do treści art. 4a ust. 1 i 3 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej⁸⁷.

W przypadku siedmiu zawodów regulowanych⁸⁸ należących do działu gospodarka, uznawanie kwalifikacji zawodowych powierzono Urzędowi Dozoru Technicznego na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z 29 grudnia 2016 r. w sprawie upoważnienia Urzędu Dozoru Technicznego do uznawania kwalifikacji zawodowych⁸⁹.

(akta kontroli str. 1078, 1082-1083)

W pozostałych ośmiu zawodach regulowanych należących do ww. działu, kompetencje do uznawanie kwalifikacji zawodowych powierzono instytutom wchodzącym w skład Sieci Badawczej Łukasiewicz⁹⁰. Na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Przedsiębiorczości i Technologii z 27 sierpnia 2019 r.⁹¹, Sieć Badawcza Łukasiewicz - Instytutu Mechanizacji Budownictwa i Górnictwa Skalnego przeprowadzał postępowania w sprawie uznawanie kwalifikacji zawodowych do wykonywania trzech zawodów⁹². Z kolei Sieć Badawcza Łukasiewicz - Instytut Mechaniki Precyzyjnej oraz Sieć Badawcza Łukasiewicz - Instytut Przemysłu Organicznego zaangażowane były w uznawanie kwalifikacji zawodowych do wykonywania pięciu zawodów⁹³, zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Przedsiębiorczości i Technologii z 25 października 2019 r.⁹⁴

(akta kontroli str. 1077-1079)

Kompetencje w zakresie uznawania kwalifikacji nabytych w państwie UE innym niż Polska w odniesieniu do zawodów: architekta oraz inżyniera budownictwa (należących do działu budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo) należały do samorządów zawodowych architektów (Krajowej Radzie Izby Architektów) oraz inżynierów budownictwa (Krajowej Radzie Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa), stosownie do przepisów ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa⁹⁵.

Z kolei postępowania w sprawie uznawanie kwalifikacji nabytych w państwie UE innym niż Polska w odniesieniu do zawodu geodety (należącego do działu budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo)

⁸⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 1220, dalej: ustawa o działach.

⁸⁸ Tj.: obsługującego dźwigi, obsługującego dźwignice, konserwatora dźwigów, konserwatora dźwignic, operatora wózków jezdniowych podnośnikowych z mechanicznym napędem podnoszenia, konserwatora wózków jezdniowych podnośnikowych z mechanicznym napędem podnoszenia, napelniającego zbiorniki przenośne.

⁸⁹ Dz. U. poz. 2299.

⁹⁰ Państwowa osoba prawna powołana do planowania i koordynowania badań naukowych i prac rozwojowych, prowadzonych przez instytuty Sieci. Tworzą ją Centrum Łukasiewicz oraz instytuty działające w ramach Sieci. Głównym zadaniem instytutów jest realizacja projektów badawczych, w tym międzynarodowych, a także komercjalizacja wyników prac.

⁹¹ W sprawie upoważnienia Sieci Badawczej Łukasiewicz - Instytutu Mechanizacji Budownictwa i Górnictwa Skalnego do uznawania kwalifikacji zawodowych Dz. U. poz. 1720.

⁹² Operatora sprzętu do robót ziemnych i urządzeń pokrewnych; operatora maszyn i urządzeń do produkcji betonu, asfaltobetonu, elementów betonowych, kamiennych i pokrewnych; monteru rusztowań.

⁹³ Pirotechnika; rusznikarza; specjaliści ds. oczyszczania terenu z materiałów wybuchowych i niebezpiecznych; technika oczyszczania terenu z materiałów wybuchowych i niebezpiecznych; operatora urządzeń do produkcji materiałów wybuchowych.

⁹⁴ W sprawie upoważnienia Sieci Badawczej Łukasiewicz - Instytutu Przemysłu Organicznego oraz Sieci Badawczej Łukasiewicz - Instytutu Mechaniki Precyzyjnej do uznawania kwalifikacji zawodowych Dz. U. poz. 2121.

⁹⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 1117, dalej: ustawa o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa.

powierzono Głównemu Geodecie Kraju, na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Budownictwa z 14 grudnia 2016 r.⁹⁶

(akta kontroli str. 1078)

3.2.2. Minister RPiPS był właściwy⁹⁷ dla uznawania kwalifikacji w zawodach regulowanych w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy, tj.: technik bezpieczeństwa i higieny pracy oraz specjalista do spraw bezpieczeństwa i higieny pracy. W przypadku tych dwóch zawodów regulowanych, uznawanie kwalifikacji zawodowych powierzono Centralnemu Instytutowi Ochrony Pracy - Państwowemu Instytutowi Badawczemu⁹⁸ na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra RPiPS z dnia 16 grudnia 2016 r.⁹⁹

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki ubiegania się cudzoziemców spoza UE o uznanie tych kwalifikacji nabytych w krajach UE.

Kompetencje w zakresie uznawania kwalifikacji w zawodzie psychologa w świetle przepisów ustawy z dnia 8 czerwca 2001 r. o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów¹⁰⁰ należały do samorządu zawodowego psychologów, jednak samorządu tego dotąd nie utworzono¹⁰¹. W obecnym stanie prawnym możliwe jest wyłącznie uznanie dyplomu magistra psychologii na podstawie umowy międzynarodowej albo po przeprowadzeniu jego nostryfikacji.

(akta kontroli str. 805-811, 944, 1636-1674)

3.3. Minister Rozwoju sprawował nadzór nad jednostkami uznającymi kwalifikacje zawodowe cudzoziemców, sprowadzający się do weryfikacji wywiązywania się przez ww. podmioty z obowiązków sprawozdawczych. Z wyjaśnień Podsekretarz Stanu w MR wynikało, że ze względu na brak jakichkolwiek sygnałów o problemach lub skargach w tym zakresie, nie podejmowano dodatkowych, szczególnych działań nadzorczych (np. w formie kontroli).

(akta kontroli str. 1080)

W odniesieniu do zawodów regulowanych nadzorowanych przez Ministra Rozwoju oraz Ministra RPiPS¹⁰², cudzoziemcy spoza UE w celu wykonywania ww. zawodów w Polsce, musieli uzyskać uprawnienia do wykonywania takiego zawodu zgodnie z przepisami przewidzianymi dla obywateli RP. W przepisach tych nie zawarto rozwiązań przewidujących pominięcie jakichkolwiek wymogów lub etapów postępowania w stosunku do cudzoziemca posiadającego przedmiotowe uprawnienia lub zawód wyuczony w kraju pochodzenia. W efekcie tego, cudzoziemiec spoza UE posiadający nawet wieloletnie doświadczenie zawodowe traktowany był na równi z obywatelem Polski, który dopiero przystępował do nabycia przedmiotowych uprawnień.

Jak wyjaśniła Podsekretarz Stanu w MR, nie odnotowano sygnałów (od organizacji pozarządowych zajmujących się imigrantami, pracodawców zainteresowanych

⁹⁶ W sprawie upoważnienia organów do uznawania kwalifikacji do wykonywania zawodów regulowanych należących do działów budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo i transport. (Dz. U. poz. 2086.).

⁹⁷ Z zakresu działu administracji rządowej praca.

⁹⁸ Państwowy instytut badawczy zajmujący się tematyką kształtowania warunków pracy, zgodnie z psychofizycznymi możliwościami człowieka.

⁹⁹ W sprawie upoważnienia do uznawania kwalifikacji do wykonywania zawodów regulowanych w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy, nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej, państwach członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stronach umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej (Dz. U. poz. 2151).

¹⁰⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 1026.

¹⁰¹ Tj. do 21 października 2020 r.

¹⁰² W zakresie działu administracji rządowej praca.

zatrudnieniem cudzoziemców lub też od samych potencjalnych wnioskodawców) dotyczących problemów w zakresie obowiązujących zasad uznawania kwalifikacji ani też sygnałów świadczących o ograniczeniach wobec obywateli spoza UE w równym dostępie do wykonywania w Polsce zawodów regulowanych należących do działu gospodarka, turystyka, budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo. Ponadto, podkreśliła, że zawody z branży budowlanej związane są ze zdrowiem lub bezpieczeństwem publicznym i ich wykonywanie przez osoby nieposiadające odpowiednich kwalifikacji zawodowych mogłyby narazić usługodawców i usługobiorców na poważne niebezpieczeństwo lub powstanie poważnej szkody dla zdrowia. Dlatego też przepisy prawa nie mogą być łagodniejsze dla cudzoziemców niż dla obywateli polskich.

(akta kontroli str. 1214-1215)

NIK wskazuje, że według danych z Barometru, w latach 2017 - 2020 występowały narastające deficyty kadrowe w jednym z zawodów nadzorowanych przez Ministra Rozwoju, tj. zawodzie operatora sprzętu do robót ziemnych. W 2017 r. deficyt ten dotyczył 12 województw, a w 2020 r. już całego kraju. Zgodnie z § 23 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 20 września 2001 r.¹⁰³, maszyny robocze, o których mowa w załączniku nr 1 do tego rozporządzenia, tj. m.in. maszyny do robót ziemnych, mogą być obsługiwane wyłącznie przez osoby, które ukończyły szkolenie i uzyskały pozytywny wynik sprawdzianu¹⁰⁴ przeprowadzonego przez komisję powołaną przez Sieć Badawczą Łukasiewicz - Instytut Mechanizacji Budownictwa i Górnictwa Skalnego. W tym kontekście, uzasadnione byłoby rozważenie czy wobec cudzoziemca posiadającego przedmiotowe uprawnienia lub zawód wyuczony w kraju pochodzenia, a także – często wieloletnie – doświadczenie zawodowe, nie należałoby odstąpić co najmniej od pewnych elementów części teoretycznej lub praktycznej szkolenia, o których mowa w § 24 ww. rozporządzenia, podejmując w tym zakresie stosowne działania legislacyjne.

(akta kontroli str. 1635-1655)

3.4. W okresie objętym kontrolą, zagadnienia dotyczące działań MR w zakresie wdrażania cudzoziemców do krajowego rynku pracy nie były przedmiotem audytu lub kontroli wewnętrznej. W latach tych, do MR nie wpłynęły interpelacje poselskie ani skargi dotyczące kwestii uznawania kwalifikacji cudzoziemców.

(akta kontroli str. 1083)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Ponieważ w okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki ubiegania się cudzoziemców spoza UE o uznanie kwalifikacji nabytych w krajach UE w zawodach regulowanych należących do działów administracji rządowej, dla których właściwy był Minister Rozwoju oraz Minister RPiPS¹⁰⁵ oraz mając na uwadze, że do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK nie wprowadzono przepisów regulujących kwestię uznawania kwalifikacji zawodowych cudzoziemców, którzy nabyli je w krajach spoza UE w ww. zawodach, NIK odstępuje od formułowania oceny niniejszego obszaru.

¹⁰³ W sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy podczas eksploatacji maszyn i innych urządzeń technicznych do robót ziemnych, budowlanych i drogowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 583).

¹⁰⁴ W przypadku cudzoziemca niewiadającego językiem polskim sprawdzian ten mógł być przeprowadzany w obecności tłumacza przysięgłego.

¹⁰⁵ Z zakresu działu administracji rządowej Praca.

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli, nie formułuje uwag ani wniosków.

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 NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Warszawa, 2020 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Tadeusz Dziuba

.....
podpis