



KANCELARIA  
SENATU

BIURO ANALIZ,  
DOKUMENTACJI  
I KORESPONDENCJI

Instytucjonalny model  
samorządowej polityki  
repatriacyjnej.

Ograniczenia  
i narzędzia wsparcia  
ze strony władz  
centralnych

Opinie  
i ekspertyzy

OE-308

WARSZAWA 2020

Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji zamawia opinie, analizy i ekspertyzy sporządzone przez specjalistów reprezentujących różne punkty widzenia. Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autorów. Korzystanie z opinii i ekspertyz zawartych w tym zbiorze bez zezwolenia Kancelarii Senatu dopuszczalne wyłącznie w ramach dozwolonego użytku w rozumieniu ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 880 ze zm.) i z zachowaniem wymogów tam przewidzianych. W pozostałym zakresie korzystanie z opinii i ekspertyz wymaga każdorazowego zezwolenia Kancelarii Senatu.

© Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2020

Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji  
Dyrektor – Agata Karwowska-Sokolowska  
tel. 22 694 94 32, fax 22 694 94 28,  
e-mail: Agata.Karwowska-Sokolowska@senat.gov.pl

Wicedyrektor – Danuta Antoszkiewicz  
tel. 22 694 93 21,  
e-mail: Danuta.Antoszkiewicz@senat.gov.pl

Dział Analiz i Opracowań Tematycznych  
tel. 22 694 95 33, fax 22 694 94 28  
Redaktor prowadzący – Joanna Woźniczko

Opracowanie graficzno-techniczne  
Centrum Informacyjne Senatu  
Dział Wydawniczy

Kancelaria Senatu  
październik 2020

**Dr Alicja Malewska (Alicija Malevska)**  
**Prof. dr hab. Artur Wołek**

# **Instytucjonalny model samorządowej polityki repatriacyjnej.**

## **Ograniczenia i narzędzia wsparcia ze strony władz centralnych**

### **Streszczenie**

Nowelizacje ustawy o repatriacji z 2017 r. w istotny sposób zmieniły funkcjonowanie repatriacji w Polsce, a zwłaszcza rolę, jaką odgrywają w niej samorządy gmin. Duża skala działalności nowoutworzonych ośrodków adaptacyjnych dla repatriantów i zasobów przeznaczonych na tę nową ścieżkę repatriacji nasuwają pytania o przyszłość samorządowej ścieżki repatriacji. W 2019 r. poprzez ośrodki repatriowało się 538 osób, natomiast na zaproszenie gmin przybyło 201 osób. Na sam zakup i wynajem mieszkań dla repatriantów opuszczających ośrodki adaptacyjne w 2019 r. budżet wydał 14,5 mln PLN wobec 11,5 mln PLN dla wszystkich gmin na wszystkie zadania związane z repatriacją. Z drugiej strony, nowelizacja spełniła wiele z postulatów samorządowców, a szczególnie ułatwiła dostęp gmin do środków budżetowych na repatriację. Przełożyło się to na wzrost liczby zapraszanych: gminy oferowały średnio prawie dwa razy więcej mieszkań niż w poprzednim 15-leciu (średnio prawie 59 mieszkań rocznie wobec 28 rocznie w poprzednim okresie). Ciągle było to jednak niewiele w stosunku do potrzeb (4713 oczekujących na repatriację w 2019 r.), jak również w niewielkim stopniu poszerzyło się grono samorządów, które uczestniczą w akcji repatriacyjnej.

Taka sytuacja, zdaniem autorów raportu, wskazuje, że główną barierą dla intensyfikacji udziału samorządów w repatriacji nie były ograniczone zasoby finansowe. W oparciu o pogłębione wywiady z osobami odpowiedzialnymi za politykę repatriacyjną w zróżnicowanych typach gmin dowodzimy, że kluczowe znaczenie ma ograniczony potencjał instytucjonalny dla prowadzenia tej atypowej z punktu widzenia gminy polityki lokalnej. Polskie gminy nie prowadzą bowiem innej podobnej polityki wymagającej kompetencji z zakresu

komunikacji międzykulturowej, pracy z klientami słabo władającymi językiem polskim, o niedookreślonym statusie formalnym. Przy małej liczbie repatriantów rozwijanie tego typu kompetencji nie jest racjonalne. Dodatkowo polityka repatriacyjna wymaga koordynacji kilku źródeł finansowania działań i zarządzania kilkoma zróżnicowanymi procedurami administracyjnymi, które wychodzą poza standardowe ramy polityki społecznej.

Poszukując sposobów intensyfikacji udziału samorządów w repatriacji pokazujemy jak radzą sobie one ze specyfiką polityki repatriacyjnej. Wytworzyły dwa modele instytucjonalne prowadzenia tej polityki. Pierwszy opiera się na strategicznym podejściu do repatriacji poprzez rozwój kompetencji personelu, czy procedur koordynacji wewnątrz urzędu, zapraszanie tak dużej liczby repatriantów, jak tylko na to pozwalają zasoby mieszkaniowe. Drugi model jest słabo sformalizowany, opiera się przede wszystkim na entuzjazmie i próbuje dostosować kompetencje nabyte na innych polach działania gminnej administracji do niestandardowych wymagań repatriacji. Sam brak sformalizowanych zasad koordynacji w małym urzędzie gminy nie musi oznaczać fiaska lokalnej polityki repatriacyjnej, ale wymaga osobistego zaangażowania urzędników.

Aby obydwie modele mogły być z powodzeniem stosowane, kluczowa jest popularyzacja wiedzy na temat repatriantów i możliwości włączenia się w repatriację oraz rozwijanie kompetencji osób prowadzących politykę repatriacyjną w gminach. Pierwszy model może być z powodzeniem stosowany w każdym mieście na prawach powiatu, model drugi w każdej innej gminie. W obu przypadkach warunkiem włączenia nowych samorządów do akcji repatriacyjnej jest wsparcie w zakresie zarządzania repatriacją. Pełnomocnik Rządu ds. Repatriacji jako koordynator działań na rzecz pomocy repatriantom jest szczególnie predysponowany do prowadzenia systematycznej akcji informacyjnej na temat repatriacji oraz stworzenia, we współpracy z samorządami, platformy podnoszenia kompetencji i wymiany doświadczeń gmin zaangażowanych w repatriację.

## **Rekomendacje *de lege lata***

1. Minister Spraw Zagranicznych w trybie art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. - Prawo konsularne powinien zobowiązać konsulów do informowania kandydatów na repatriantów o możliwości wnioskowania o tłumaczenie i przesłanie polskim urzędom stanu cywilnego dokumentów koniecznych dla umiejscowienia akt stanu cywilnego repatriantów przez konsula (art. 12c ustawy o repatriacji).
2. Minister Edukacji Narodowej zlecając organizowanie kursów języka polskiego dla repatriantów (art. 18 ust. 3 ustawy o repatriacji) powinien korzystać z trybu konkursowego. Gotowość współpracy z gminami zapraszającymi repatriantów powinna być, obok doświadczenia w pracy z repatriantami, istotnym kryterium oceny ofert w takim konkursie.
3. Pełnomocnik Rządu do Spraw Repatriacji jako koordynator działań na rzecz pomocy repatriantom powinien prowadzić systematyczne akcje informacyjne na temat repatriacji. We współpracy z organami jednostek samorządu terytorialnego i organizacjami pozarządowymi powinien też stworzyć platformę podnoszenia kompetencji i wymiany doświadczeń gmin zaangażowanych w repatriację.

## **Rekomendacje *de lege ferenda***

4. Należy rozważyć wprowadzenie szczególnego trybu potwierdzania obywatelstwa nabytego z mocy prawa. Uzyskiwanie potwierdzenia powinno zostać przyspieszone a administracja nie może żądać od obywatela po raz kolejny informacji, którymi już dysponuje.
5. Należy poszerzyć krąg podmiotów uprawnionych do zapewnienia kandydatowi na repatrianta warunków osiedlenia o powiaty i/lub wyposażyć je w kompetencję zawierania porozumień o wspólnym z gminami zapewnieniu warunków osiedlenia.

## **Wprowadzenie**

Dwie nowelizacje ustawy o repatriacji dokonane w 2017 r. w istotny sposób zmieniły funkcjonowanie repatriacji w Polsce, a szczególnie rolę, jaką odgrywają w niej samorządy gmin. O ile przed nowelizacją repatriacja prawie w całości była domeną samorządów, o tyle po 2017 r. ścieżka samorządowa została zdominowana przez repatriację za pośrednictwem

ośrodków adaptacyjnych prowadzonych na zlecenie administracji rządowej. Z drugiej jednak strony, nowelizacja spełniała wiele postulatów samorządowców zaangażowanych w repatriację i tworzyła efektywny mechanizm dofinansowania przez rząd samorządowej polityki repatriacyjnej. Po trzech latach działania nowej ustawy możliwa jest wstępna ocena jej wpływu na samorządową politykę repatriacyjną, a w szczególności wskazanie słabych i mocnych stron instytucjonalnego wymiaru tej polityki oraz zaproponowanie usprawnień, które mogą przyczynić się do większego zaangażowania samorządów w repatriację.

## **1. Samorządowa polityka repatriacyjna przed 2017 r.**

Kluczowa rola samorządów gminnych w polskiej polityce repatriacyjnej wynikała z przyjętej w ustawie o repatriacji z 9 listopada 2000 r. (dalej uor)<sup>1</sup> niekonsekwentnej konstrukcji tej polityki publicznej. Opiera się ona mianowicie na założeniu, że repatriacja, a zatem zadanie publiczne, które ma wybitnie ogólnopństwowy charakter, jest realizowane w przeważającej części przez samorządy jako zadanie własne samorządów gmin. Rząd decyduje o tym, kto może być repatriowany, ale od momentu przekroczenia granicy przez repatrianta rząd tylko dotuje w niewielkim stopniu jego utrzymanie i koszt integracji społecznej. Zasadnicza odpowiedzialność spoczywa na gminie, bez zaproszenia której trudno się repatriować i która musi zapewnić warunki do osiedlenia się repatrianta (mieszkanie i środki dla utrzymania się). Z faktu, że jest to zadanie własne gminy wynika nie tylko jej odpowiedzialność za rezultat działań, ale i to, że zakres dotowania działań samorządu przez administrację rządową jest ściśle ograniczony ustawą.

Przed 2017 r. gmina w trybie art. 21 uor mogła uzyskać dotację na działania bezpośrednio związane z zapewnieniem repatriantowi lokalu mieszkalnego, ale tylko w przypadku, gdy zapraszała repatrianta nieoznaczonego imiennie, lecz wyłonionego przez administrację rządową z rządowej bazy osób oczekujących na repatriację (baza RODAK). W tej konstrukcji bardzo wyraźnie ujawnia się wspomniana logika zadania własnego samorządu. Jeżeli samorząd zaprasza konkretnego repatrianta, to realizuje zadanie własne i nie otrzymuje na to środków budżetowych, dopiero oddanie procesu selekcji repatrianta w ręce administracji rządowej uprawnia do dotacji. W logice tej mieściło się dotowanie aktywizacji zawodowej repatrianta za pośrednictwem powiatu, które to

---

1 Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji, tekst jednolity, Dz.U. 2019 poz. 1472.

zadanie zostało wyraźnie określone jako zadanie z zakresu administracji rządowej (art. 28 ust. 4 uor).

Skoro więc samorządy ponosiły zasadniczą odpowiedzialność za repatriację i finansowały ją z własnych środków, to uprawnione jest mówienie o samorządowej polityce repatriacyjnej, choć jej ramy w przeważającej mierze określone były na poziomie ogólnokrajowym. Raport z badań przeprowadzonych w 2016 r. przez Instytut Wschodnich Inicjatyw (dalej IWI) trafnie zwraca uwagę na nieco wymuszony charakter podmiotowości gmin w prowadzeniu polityki repatriacyjnej: „gminy, którym zależy na przyjmowaniu repatriantów, nie mając jasności, co do wielu przepisów i procedur postępowania, starają się wypracować własne metody – zgodne z prawem, ale dające możliwości pomocy dostosowanej do potrzeb repatriantów”<sup>2</sup>.

Argumentem potwierdzającym sprawstwo samorządów w zakresie polityki repatriacyjnej są statystyki osób przybywających do Polski na imienne zaproszenie gmin i w oparciu o selekcję z bazy RODAK. W pierwszej dekadzie obowiązywania ustawy tylko trzykrotnie roczna liczba repatriantów zapraszanych w oparciu o bazę RODAK była większa niż liczba imiennych zaproszeń samorządów. Najwyraźniej więc, dla większości samorządów ważniejsza od dotacji przysługującej na repatrianta wyłonionego z rządowej bazy była skuteczność podejmowanych działań. Zaproszenie konkretnej, nie anonimowej dla gminy rodziny zwiększało prawdopodobieństwo integracji nowych członków wspólnoty lokalnej na tyle, że samorząd gotów był zrezygnować z rządowej dotacji.

Dysfunkcjonalność z punktu widzenia celów ustawy o repatriacji takiej konstrukcji stała się oczywista już w pierwszych latach obowiązywania regulacji. Choć samorządy wspierały akcję repatriacyjną jeszcze przed uchwaleniem uor (w oparciu o ustawę o cudzoziemcach z 1997 r. a nawet wcześniej, próbując wykorzystywać ustawodawstwo z lat 60-tych), to przerzucenie całej odpowiedzialności za repatrianta na gminy i bardzo ograniczone wsparcie ze strony budżetu państwa zniechęcało kolejne samorządy do włączenia się w tę akcję. Dość powiedzieć, że w całym okresie 2001-2016 123 gminy zaoferowały repatriantom w sumie 421 mieszkań (średnio 28 mieszkań rocznie). W rezultacie środki budżetowe z rezerwy celowej „Pomoc dla repatriantów” systematycznie nie były wydawane w całości (wydawano od 74,4 do 94,8 proc. środków), malała liczba repatriantów przemieszczających się do Polski (w 2003 r. było to 455 osób, w 2015 r. 235 osób), malała liczba osób zainteresowanych

---

2 Instytut Wschodnich Inicjatyw, *Repatriacja do polskich gmin – realia i wyzwania. Raport z badań*, Kraków 2016, s. 73.

repatriacją (w roku 2004 złożono nieco ponad 250 wniosków o wizę repatriacyjną, a w 2015 r. nieco ponad sto), rosła natomiast liczba osób, którym przyrzeczono wizę repatriacyjną, a które musiały długimi latami czekać na „warunki osiedlenia”, czyli w praktyce, zaproszenie od polskiej gminy<sup>3</sup>.

Pierwszą dekadę obowiązywania uor raport pokontrolny Najwyższej Izby Kontroli podsumowywał konstatacją, że „obowiązujące rozwiązania (...) nie są skuteczne. Ustawa stworzyła co prawda prawne możliwości powrotu do Polski (...), jednak przez 13 lat jej obowiązywania problem repatriacji nie został rozwiązany”<sup>4</sup>. NIK postulował zintensyfikowanie prac legislacyjnych nad nowelizacją uor, a w szczególności objęcie wsparciem finansowym również gmin, które zapraszają wskazanych imiennie repatriantów.

## 2. Nowelizacja ustawy o repatriacji a rola samorządów

Przygotowywana przez kilka lat nowelizacja uor uchwalona ostatecznie 7 kwietnia 2017 r. usuwała część najbardziej oczywistych wad poprzedniego rozwiązania. Z punktu widzenia samorządów najistotniejsze było wprowadzenie możliwości dofinansowania przyjęcia przez gminy wskazanych imiennie repatriantów, a zatem uznanie, że samorządowa polityka repatriacyjna jest częścią ogólnopaństwowego zadania publicznego. Budziło to nadzieje, że istotna grupa samorządów, które gotowe były przyjąć repatriantów, ale nie dysponowały odpowiednimi środkami, włączy się teraz w akcję repatriacyjną. Z badań przeprowadzonych w 2016 r. wynikało bowiem, że najczęściej przywoływanym przez samorządowców czynnikiem, który mógłby zachęcić ich do przyjęcia repatriantów były „większe środki z budżetu na przyjęcie repatrianta” (takiej odpowiedzi udzieliło 2/3 respondentów, przy możliwości wielokrotnego wyboru).

Nowelizacja z kwietnia 2017 r. i następująca zaraz po niej nowelizacja z grudnia 2017 r. usuwały też kilka biurokratycznych barier, które nie tylko utrudniały życie repatriantów, ale były też przeszkodą dla samorządów w sprawnej realizacji polityki repatriacyjnej. Przede wszystkim zrównano status repatrianta, a zatem przemieszczającej się osoby polskiego

3 Dane za M. Sora, dz. cyt.; IWI, s. 30; P. Hut, *Repatriacja z państw byłego ZSRR i proces adaptacji repatriantów w Polsce*, „Studia BAS”, nr 4(40) 2014, s. 175–196.

4 Najwyższa Izba Kontroli, *Realizacja polityki migracyjnej Polski w odniesieniu do cudzoziemców deklarujących polskie pochodzenie. Informacja o wynikach kontroli*, Warszawa 2014, s. 12.



pochodzenia oraz członków rodziny repatrianta o innym niż polskie pochodzeniu (art. 9 ust. 3 uor). Do 2017 r. nie otrzymywali oni automatycznie obywatelstwa, ale musieli najpierw uzyskać prawo pobytu na terenie RP. Był to nie tylko czynnik problematyczny z punktu widzenia integracji w społeczności lokalnej (potencjalny brak stabilności statusu, uzależnienie statusu od pozostawania w związku z repatriantem, brak dostępu do świadczeń z zakresu aktywizacji zawodowej), ale i kolejna, specyficzna procedura, której podlegała rodzina repatriantów i w której wsparcie najczęściej musieli zapewnić pracownicy urzędu gminy.

Po drugie, repatrianci uzyskali dostęp do świadczeń zdrowotnych na podstawie samej tylko wizy repatriacyjnej przez 90 dni od przekroczenia granicy RP (art. 17 d uor). Wcześniej bowiem ubezpieczenie zdrowotne im przysługiwało, ale w praktyce do jego uzyskania konieczny był dokument tożsamości, którego uzyskanie zajmowało kilkadziesiąt dni. W takiej sytuacji gminy najczęściej z własnych środków zapewniały repatriantom tymczasowe ubezpieczenie zdrowotne.

W nowelizacji wreszcie umożliwiono konsulom weryfikację, tłumaczenie i przesyłanie polskim urządnom stanu cywilnego dokumentów koniecznych dla umiejscowienia akt stanu cywilnego repatriantów (art. 12c znowelizowanej uor). Brakujące i wadliwe dokumenty były bowiem zmurą całej procedury repatriacyjnej, która z jednej strony przyznaje repatriantowi obywatelstwo z mocy prawa w momencie przekroczenia granicy, z drugiej wymaga jednak dużej liczby czynności czysto biurokratycznych, które umożliwią potwierdzenie nabycia obywatelstwa, a prowadzone są w oparciu o dokumenty z kraju pochodzenia repatrianta.

Najważniejszą zmianą wprowadzoną nowelizacją z 2017 r. było jednak stworzenie nowej ścieżki uzyskania przez kandydata na repatrianta warunków osiedlenia się, alternatywnej w stosunku do ścieżki samorządowej. Utworzono bowiem ośrodki adaptacyjne zapewniające repatriantom, przez maksimum pół roku, dach nad głową, wyżywienie i program integracyjny. Po pół roku repatriant otrzymywał środki na nabycie lub długoterminowy najem mieszkania w dowolnie wybranym przez siebie miejscu Polski. Ośrodki miały być prowadzone przez organizacje wyłonione w drodze konkursu, ale repatriantów kierowała do nich administracja rządowa, która równocześnie uzyskiwała kompetencję bardzo daleko idącego regulowania pracy ośrodków i nadzoru nad ich działaniem.

Wydaje się, że celem ustawodawcy było tu przyspieszenie repatriacji i stworzenie nowego narzędzia dla jej zintensyfikowania, a nie osłabienie znaczenia samorządów w tej dziedzinie. Jednak skala działalności

ośrodków i zasobów przeznaczonych na nową ścieżkę repatriacji nasuwały pytania o przyszłość samorządowej polityki repatriacyjnej. W 2019 r. poprzez ośrodki repatriowało się 538 osób, natomiast na zaproszenie gmin przybyło 201 osób. Na sam zakup i wynajem mieszkań repatriantów opuszczających ośrodki adaptacyjne w 2019 r. budżet wydał 14,5 mln PLN wobec 11,5 mln PLN dla wszystkich gmin na wszystkie zadania związane z repatriacją<sup>5</sup>. Świadectwem zachodzącej zmiany priorytetów jest decyzja o ograniczeniu podpisywania nowych porozumień o dotacjach dla gmin przyjmujących repatriantów podjęta w 2018 r. Jak ujął to Pełnomocnik Rządu ds. Repatriacji: „możliwość skorzystania z pomocy na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych i nabycie tą drogą własnego mieszkania, spowodowała znaczny spadek zainteresowania kandydatów do repatriacji ofertami gmin. Dlatego też wojewodowie zostali zobowiązani, by nie zawierali porozumień (...) z gminą, która nie posiada odpowiedniego potencjału, atrakcyjnego dla przyszłych repatriantów”<sup>6</sup>.

### **3. Samorządowa repatriacja pod rządami nowelizowanej ustawy**

Ocena wpływu nowelizacji uor na samorządową politykę repatriacyjną w oparciu o same tylko statystyki nie jest jednoznaczna. Nowelizacja z pewnością pozwoliła samorządom na większy udział w akcji repatriacyjnej. W okresie 2017-2019 77 gmin zaoferowało repatriantom w sumie 176 mieszkań, w których osiedliło się około 700 repatriantów. Nawet biorąc pod uwagę rozbieżności w statystykach udostępnianych przez MSWiA był to ogromny wzrost w stosunku do piętnastolecia obowiązywania pierwotnej wersji ustawy. Dane MSWiA w różnych wersjach przytaczanych przez różnych autorów mówią o maksymalnie 421 mieszkaniach w okresie 2001-2016 oferowanych przez 123 gminy. Badanie ankietowe Instytutu Wschodnich Inicjatyw z 2016 r. ujawniło 237 gmin, które twierdziły, że przyjmowały repatriantów. Jednak tylko 157 z nich było w stanie podać liczbę i okoliczności przyjęcia repatriantów (autorzy raportu szacują na tej podstawie liczbę repatriantów przyjętych przez

---

5 Dane za: Pismo Pełnomocnika Rządu do Spraw Repatriacji do Przewodniczącego Senackiej Komisji Spraw Emigracji i Łączności z Polakami za Granicą z dn. 25.06.2020.

6 Pełnomocnik Rządu ds. Repatriacji 2018, *Informacja Pełnomocnika Rządu ds. Repatriacji o realizacji ustawy z dn. 9 listopada 2000 r. o repatriacji w roku 2018*, mimeo, s. 42.

gminy na 1158). Wydaje się więc, że ta druga liczba, zbliżona do danych MSWiA jest bardziej realistyczna.

Różnica w deklaracjach może wynikać z faktu, że część respondentów za „przyjmowanie” mogła uznać sam fakt osiedlenia się repatriantów na terenie gminy. W okresie 2001-2016 do Polski przybyło 5242 repatriantów, a nie więcej niż 1800-2000 z nich mogło zamieszkać w lokalach oferowanych przez gminy (z dostępnych danych MSWiA wynika, że w mieszkaniach gminnych osiedlało się 3,7-4,2 osoby na lokal). „Brakujące” ponad 3000 osób to po pierwsze repatrianci faktycznie przybyli do Polski przed wejściem w życie uor, którzy uzyskali status repatrianta (ale nie w trybie „uznania za repatrianta”, bo to oddzielna kategoria w statystykach MSWiA). W pierwszych dwóch latach działania uor przybyło bowiem do Polski 1832 repatriantów, czyli tyle, ilu w kolejnych pięciu latach, a więc jest wysoce prawdopodobne, że w rzeczywistości zamieszkali w Polsce wcześniej. Pozostali „brakujący” to najwyraźniej repatrianci przybywający na prywatne zaproszenie (zaproszenie bliskich krewnych, którzy zobowiązują się do zapewnienia warunków osiedlenia) lub osoby, które same zdołały zapewnić sobie pracę i mieszkanie. Repatriantów przypadających na te dwie kategorie jest więc zdecydowanie więcej niż się stereotypowo przyjmuje. Przybywszy do Polski mogli oni korzystać ze świadczeń socjalnych jak każdy obywatel RP, stąd gminy mogły uznać, że „przyjmują” repatriantów, choć faktycznie nie podjęły żadnych działań z zakresu polityki repatriacyjnej.

Którerekolwiek dane za okres 2001-2016 uznamy za najbardziej adekwatne, wzrost zaangażowania samorządów w akcję repatriacyjną jest ogromny. Gminy oferowały średnio prawie dwa razy więcej mieszkań niż w poprzednim piętnastoleciu (średnio prawie 59 mieszkań rocznie wobec 28 rocznie w poprzednim okresie) i przyjmowały średnio 234 repatriantów rocznie wobec 133 poprzednio. W ogromnej większości były to jednak te same gminy, które już przed nowelizacją prowadziły politykę repatriacyjną, a teraz ją po prostu zintensyfikowały otrzymując dodatkowe wsparcie od rządu. Wyraźnie widać to w niewykorzystaniu przez gminy środków przeznaczonych w rezerwie budżetowej na pomoc gminom zapewniającym repatriantom warunki do osiedlenia się. W roku 2018 dla gmin zaplanowane zostało 15 mln PLN, z czego wykorzystano tylko nieco ponad 8 mln PLN<sup>7</sup>. Pojawiająca się więc wielokrotnie diagnoza, że zasadniczą barierą dla większego zaangażowania

---

7 Dane za Pełnomocnik..., dz. cyt.; Pismo Pełnomocnika Rządu do Spraw Repatriacji do Przewodniczącego Senackiej Komisji Spraw Emigracji i Łączności z Polakami za Granicą z dn. 25.06.2020.

samorządów w repatriację są skromne środki finansowe znajduje tylko częściowe potwierdzenie. Ułatwienie gminom dostępu do dotacji jest w stanie skłonić część z nich do zwiększenia liczby przyjmowanych repatriantów, ale w niewielkim stopniu zachęca nowe podmioty do włączenia się w repatriację.

Szukając odpowiedzi na pytanie, co jeśli nie pieniądze ogranicza udział samorządów w repatriacji i co skłoniłoby je do większego zaangażowania, można odwołać się do badania ankietowego IWI z 2016 r., w którym w sumie wzięło udział 1508 gmin (z tym, że bardzo zróżnicowana była liczba odpowiedzi na poszczególne pytania, na wszystkie pytania odpowiedziało 789 gmin). 2/3 badanych gmin w odpowiedzi na pytanie, co mogłoby je zachęcić do przyjęcia repatriantów wskazuje na „większe środki z budżetu”. Jednak już następne odpowiedzi „świadomość, że nasi mieszkańcy tego oczekują” (34 proc.) i „wsparcie innych instytucji” (33 proc.) wskazują na dwa wymiary pojawiające w dyskusji nad repatriacją, a w nowelizacji nieuwzględnione<sup>8</sup>.

Pierwszy to zwiększenie świadomości obywateli, ale i samorządowców na temat tego, kim są repatrianci i jakie są ich potrzeby. Dość zauważyć, że w odpowiedzi na pytanie „dlaczego nie przyjmowali Państwo repatriantów?” 52 proc. gmin mówi, że „nie rozważało tego w ogóle” lub udziela odpowiedzi „trudno powiedzieć”<sup>9</sup>. Również w innych badaniach potwierdza się, że repatriacja nie pojawia się na mentalnej mapie Polaków a samorządom przyjmującym repatriantów długo zajmuje wytłumaczenie kim są ci osiedlający się „ruscy”<sup>10</sup>. Tematyka repatriacji, która w latach 90-tych była obecna w głównym nurcie mediów, co mogło dawać nadzieję na upowszechnienie się wiedzy o repatriantach, dziś jest tematem zupełnie niszowym. Zmiana ta została zignorowana przez twórców nowelizacji i nie ma podmiotu wyraźnie odpowiedzialnego za promocję idei powrotu do ojczyzny i wiedzy o tym, kim są repatrianci.

Nawet jednak w obecnym stanie prawnym Pełnomocnik Rządu do Spraw Repatriacji w ramach posiadanej kompetencji koordynowania działań na rzecz pomocy repatriantom i członkom ich rodzin (Art. 3b ust.1 pkt. 2 uor) mógłby prowadzić działania informacyjne, które wspierałyby samorządową politykę repatriacyjną. Potrzebę akcji

---

8 Instytut Wschodnich Inicjatyw, Repatriacja do polskich gmin – realia i wyzwania. Raport z badań, Kraków 2016, s. 45.

9 Tamże.

10 J. Książek, *Wspólnota losu czy wspólnota tożsamości? Uchodźcy kontra repatrianci*, „Studia Migracyjne - Przegląd Polonijny”, nr 2(172), s. 237–253; M. Wójcik-Żołądek, *Obcy wśród swoich? Młodzież polskiego pochodzenia z Kazachstanu studiująca w Polsce*, „Studia BAS”, nr 2(34) 2013, s. 153–173.

informacyjnej, również w kraju, na temat repatriacji i Karty Polaka zauważył zresztą rządowy Zespół do Spraw Migracji przygotowujący projekt nowej polityki migracyjnej<sup>11</sup>.

Z punktu widzenia zapewnienia skuteczności interwencji z wymienionych oczekiwań bardziej obiecujące jest „wsparcie innych instytucji”. O jakie wsparcie może tu chodzić? W połowie odpowiedzi pojawiają się „organizacje społeczne”, często Kościoły, przedsiębiorcy, mimo iż, a może właśnie dlatego, że nawet gminy przyjmujące repatriantów zaskakująco rzadko korzystają ze współpracy z takimi podmiotami<sup>12</sup>. Wydaje się, że te oczekiwania należy czytać w kontekście obaw jakie samorządowcy zgłaszali w badaniu. Poza najbardziej oczywistą, że „gmina nie będzie miała wystarczających środków finansowych”, najczęściej wyrażana była obawa, iż „repatrianci będą wymagać długotrwałej pomocy”. Następne w kolejności to „obawialiśmy się, że repatrianci nie poradzą sobie w kontaktach z polskimi instytucjami” i „obawialiśmy się problemów związanych z formalnościami i biurokracją”. Co ciekawe, te obawy zgłaszały częściej gminy przyjmujące repatriantów, a zatem podmioty uczestniczące już w procedurze repatriacyjnej a nie tylko posługujące się wiedzą wynikającą z innych doświadczeń, czy stereotypów<sup>13</sup>.

Z obaw i oczekiwań wyłania się w naszym przekonaniu obraz sporej grupy samorządów, dla których niestandardowe, z punktu widzenia codziennej działalności gminy, działanie, jakim jest przyjęcie repatriantów jest problematyczne nie tylko z powodów finansowych, ale i organizacyjnych, czy ściślej potencjału instytucjonalnego. Przez swoją nietypowość nastęrcza potencjalnie nierozpoznanych problemów, wymaga nie zwykłej alokacji zasobów, ale przede wszystkim uczenia się, nie ma jasno oznaczonego zakończenia (samo tylko zabezpieczenie bytu repatrianta, czy pełna integracja ze społeczeństwem polskim?). Zdobyte przez gminy kompetencje w dziedzinie pomocy społecznej i pracy socjalnej z pewnością mogą być pomocne we wsparciu repatriantów, ale polskie samorządy mają małe doświadczenie w zakresie komunikacji międzykulturowej, pracy z klientami słabo władającymi językiem polskim, czy o niepewnym statusie formalnym (jak małżonkowie repatriantów przed nowelizacją).

---

11 Zespół do Spraw Migracji, *Polityka migracyjna Polski. Projekt z dn. 10 czerwca 2019*, Departament Analiz i Polityki Migracyjnej MSWiA, Warszawa 2019, mimeo, s. 34.

12 Instytut Wschodnich Inicjatyw, *Repatriacja do polskich gmin – realia i wyzwania. Raport z badań*, Kraków 2016, s. 57; 79.

13 Tamże, s. 47.

Samoświadomość tych ograniczeń dobrze świadczy o polskich samorządowcach, ale najwyraźniej pozafinansowe koszty repatriacji są istotną barierą szerszego włączenia się samorządów w akcję repatriacyjną. Ta samoświadomość może być jednak również punktem wyjścia do przemyślanej interwencji publicznej i wsparcia przez rząd samorządowej polityki repatriacyjnej.

#### **4. Badanie instytucjonalnego wymiaru samorządowej polityki repatriacyjnej**

Na tym założeniu opierało się badanie przeprowadzone w drugim kwartale 2020 r., które miało na celu odtworzenie instytucjonalnego modelu prowadzenia lokalnych polityk repatriacyjnych przez polskie gminy. Badanie skupiało się nie tyle na procedurach, choć te również były badane, co na ograniczeniach i mocnych stronach przyjętych rozwiązań w kontekście istniejącego stanu prawnego, ale również *de lege ferenda*. W odróżnieniu zatem od istniejących, przywoływanych tu badań, przedmiotem naszych dociekań były bardziej instytucje niż ludzie, bardziej instytucjonalny potencjał osiągnięcia założonych celów niż intencje, postawy, nastawienia.

Badanie było trzystopniowe. W pierwszym kroku przeanalizowano dostępne publicznie regulacje prowadzenia polityki repatriacyjnej w postaci uchwał rad gmin i zarządzeń organów wykonawczych. W drugim kroku wysłano drogą elektroniczną do wybranych gmin kwestionariusz składający się z 12 pytań otwartych, który równocześnie zawierał prośbę o rozmowę na temat polityki repatriacyjnej danej gminy. Wreszcie w kroku trzecim przeprowadziliśmy 12 ustrukturyzowanych wywiadów pogłębionych z urzędnikami zajmującymi się w gminach realizacją polityki repatriacyjnej. Najczęściej byli to pracownicy urzędu gminy/miasta, choć zdarzały się również osoby z instytucji gminnych, którym powierzono opiekę nad repatriantami (np. dyrektor gminnego ośrodka pomocy społecznej). Dobór wybranych gmin miał charakter celowy. Miał uwzględniać kryterium wielkości i charakteru gminy: gminy wielkomiejskie, mniejsze miasta i gminy wiejskie oraz kryterium zaangażowania w akcję repatriacyjną: stałe i długoletnie oraz możliwie nowe, raczej na niewielką skalę. Realizację badania skomplikowała pandemia koronawirusa wiosną 2020 r.: wywiady, które miały być realizowane *face-to-face* w większości musiały zostać przeprowadzone telefonicznie lub na platformach Zoom i MS Teams. Nie wydaje się jednak, by w istotnym stopniu wpłynęło to na jakość pozyskanych informacji.



## 5. Dwa światy samorządowej polityki repatriacyjnej

Instytucjonalne ramy prowadzenia polityki repatriacyjnej przez polskie gminy są reakcją na specyfikę tego zagadnienia, ale przede wszystkim na regulację tej kwestii na poziomie ustawowym.

Na specyfikę składa się przede wszystkim brak analogicznych do repatriacji działań prowadzonych przez polskie gminy. Integracja repatriantów należy do dziedziny szeroko rozumianej polityki społecznej, ale próby prostego przeniesienia dotychczasowych doświadczeń gmin ze sfery pomocy społecznej, czy pracy socjalnej nie zawsze kończą się sukcesem. W integracji repatriantów kluczowe jest bowiem uwzględnienie zjawiska akulturacji, uwzględnienie różnic kulturowych między krajem pochodzenia a Polską, praca z klientem o ograniczonej znajomości języka polskiego. W polskich gminach innych tego typu klientów nie ma. Polskie gminy nie muszą mierzyć się z integracją cudzoziemców i w związku z tym nie wytworzyły choćby kompetencji z zakresu komunikacji międzykulturowej, a często nawet komunikacji w języku innym niż polski. Niewątpliwie urzędnicy, czy pracownicy socjalni mogą takie kompetencje nabyć, ale mała liczba repatriantów powoduje, że tego typu inwestycja rzadko jest postrzegana jako wartościowa z punktu widzenia rozwoju urzędu, czy indywidualnej ścieżki kariery.

Również na poziomie ustawodawstwa specyfikę repatriacji wtłoczono w procedury, których celem jest obsługa innych procesów. Najlepiej jest to widoczne w procedurze nabywania obywatelstwa przez repatrianta. Nabywa się je bowiem z mocy ustawy po przekroczeniu polskiej granicy na podstawie wizy repatriacyjnej. Mimo to repatriant musi ubiegać się o potwierdzenie obywatelstwa formalnie na zasadach ogólnych, choć decyzję o przyznaniu wizy podjęła wcześniej *de facto* ta sama administracja, która potwierdza obywatelstwo. W praktyce obywatelstwo jest potwierdzane niemal automatycznie, a wiele gmin korzysta z nieformalnej ścieżki omijania kolejki w wydziałach spraw obywatelskich urzędów wojewódzkich. Nie zmienia to jednak faktu, że przez 2-3 tygodnie repatriant pozostaje w zawieszeniu: nie można mu wydać dowodu osobistego, a zatem nie jest w stanie podjąć wielu działań stabilizujących status formalny i umożliwiających integrację w społeczeństwie.

Pouczające jest chyba, jak praktyka administracyjna radzi sobie z tą biurokratyczną barierą wynikającą z dołączenia repatriantów do procedury przewidzianej dla zupełnie innej grupy klientów administracji. Raport pokontrolny NIK zauważa, że w jednym z urzędów wojewódzkich wnioski o wszczęcie postępowania o uznanie za obywatela

polskiego nie zawierały dokumentów potwierdzających źródła utrzymania cudzoziemca oraz tytułu prawnego do lokalu. NIK stwierdził, że urząd „nie dokonywał weryfikacji tego rodzaju danych oraz nie wzywał do uzupełnienia brakujących w tym zakresie dokumentów. Kierownik Oddziału ds. Obywatelstwa i Repatriacji Mazowieckiego UW wyjaśnił, że tego rodzaju informacje nie mają wpływu na wynik rozstrzygnięć spraw o uznaniu za obywatela cudzoziemca posiadającego polskie pochodzenie i z tego względu uznano badanie ich za niecelowe. Na poparcie tej tezy Kierownik przedstawił decyzję Ministra SW uchylającą decyzję Wojewody Mazowieckiego o odmowie uznania za obywatela, w której wskazano, że niedołączenie do wniosku o uznanie za obywatela złożonego na podstawie art. 30 ust. 1 pkt 7 ustawy o obywatelstwie polskim, dokumentów dotyczących źródeł utrzymania i tytułu prawnego do lokalu nie może być podstawą do wydania decyzji odmownej”<sup>14</sup>.

Nowelizacja z 2017 r. usunęła najbardziej uciążliwą konsekwencję procedury potwierdzania obywatelstwa – praktyczną niemożność skorzystania z ubezpieczenia zdrowotnego bez polskiego dokumentu tożsamości, mimo posiadanych uprawnień. Nie zmodyfikowano jednak samej procedury powszechnie postrzeganej jako czysto biurokratyczne ćwiczenie, z którym repatriant nie poradziłby sobie bez wsparcia gminy<sup>15</sup>.

W obecnym stanie prawnym nie możliwości uproszczenia procedury potwierdzania obywatelstwa repatrianta. Zważywszy jednak na powszechną zgodę co do tego, że czynność ta ma charakter czysto formalny, jej celem nie jest ochrona interesu publicznego, ale wygoda administracji, należałoby rozważyć wprowadzenie szczególnego trybu potwierdzania obywatelstwa nabytego z mocy prawa. Nowelizacja procedury mogłaby iść w kierunku odmiejscowienia tak, by jeden z Wojewodów był właściwy dla wszystkich repatriantów, co pozwoliłoby na powołanie wyspecjalizowanej komórki w ramach urzędu obsługującego tego Wojewodę i przyspieszenie obsługi repatriantów. Również formularz wniosku o potwierdzenie obywatelstwa bez szkody dla interesu publicznego mógłby zawierać tylko podstawowe dane, bowiem wszystkimi pozostałymi informacjami administracja spraw wewnętrznych już dysponuje i może je w razie potrzeby pobrać z systemu informatycznego.

Kolejnym przykładem dołączenia repatriantów do istniejących procedur bez uwzględnienia specyfiki repatriacji jest umiejscowienie (transkrypcja) akt stanu cywilnego w polskim urzędzie stanu cywilnego. Sam wymóg jest zrozumiały, bo wiąże się on choćby z ustaleniem

---

14 NIK, dz. cyt., s. 42.

15 Wywiad #1.



urzędowo wiążącego brzmienia nazwiska wymagającego transkrypcji/transliteracji na alfabet łaciński. Jednak zignorowanie problemów z dostarczeniem dokumentów akceptowalnych dla polskich urzędów, jakie mogą mieć repatrianci doprowadził do wydłużenia całego procesu i destabilizowania sytuacji prawnej repatrianta czasem na kilka miesięcy. Nie jest to może masowe zjawisko, ale problemy z dokumentami miała większość repatriantów badanych przez IWI i problem stale pojawia się w opiniach i repatriantów i gmin oceniających procedurę repatriacyjną<sup>16</sup>. Nowelizacja z 2017 r. umożliwiła konsulom weryfikację, tłumaczenie i przesyłanie polskim urzędom stanu cywilnego dokumentów koniecznych dla umiejscowienia akt stanu cywilnego repatriantów (Art. 12c znowelizowanej uor), ale z przeprowadzonych przez nas wywiadów wynika, że nie miało to wpływu na praktykę działania konsułów.

Tę sytuację zmieniłoby wydanie przez Ministra Spraw Zagranicznych w trybie art. 13 ust. 2 Prawa konsularnego<sup>17</sup> zalecenia, by konsulowie informowali kandydatów na repatriantów o możliwości wnioskowania o tłumaczenie i przesłanie polskim urzędom stanu cywilnego dokumentów koniecznych dla umiejscowienia akt stanu cywilnego repatriantów przez konsula.

Wśród innych procedur, do których dołączono repatriantów bez uwzględnienia ich specyficznej sytuacji można też wymienić uzyskiwanie dofinansowania na aktywizację zawodową repatriantów. W związku z tym, że środki na aktywizację są dystrybuowane przez starostów przy udziale powiatowych urzędów pracy i są zasadniczo przeznaczone dla bezrobotnych, repatrianci są właściwie fikcyjnie rejestrowani jako bezrobotni, mimo iż przyjeżdżając do Polski mają bardzo często przyrzeczone zatrudnienie.

Opisywane tu zwodnicze analogie zadekretowane przez ustawodawcę bywają wyzwaniem dla gmin decydujących się na prowadzenie polityki repatriacyjnej. Gminy najczęściej nie mają problemu z poruszaniem się w ramach istniejących procedur, ale ich opanowanie i obsługa wymagają zasobów, którymi gminy, zwłaszcza małe, nie zawsze dysponują. Jak wspomniano już wyżej, biorąc pod uwagę niewielką liczbę repatriantów, taka alokacja zasobów często zostaje uznana za nieracjonalną.

Badanie IWI próbowało uchwycić ocenę ustawowych ram odniesienia samorządowej polityki repatriacyjnej przez samorządowców, ale raczej bez powodzenia. Kiedy respondenci mieli określić na skali 1-5 ocenę

---

16 Instytut Wschodnich Inicjatyw, Repatriacja do polskich gmin – realia i wyzwania. Raport z badań, Kraków 2016, ss. 65; 70; 85.

17 Ustawa z dn. 25 czerwca 2015 r. Prawo konsularne, tekst jednolity Dz.U. 2020 poz. 195.

różnych wymiarów prawodawstwa dotyczącego repatriacji, najczęściej wybierali wartość środkową (np. Ustawodawstwo jasno określa zasady repatriacji – jest zawile i skomplikowane: 3,0; odpowiada na potrzeby gminy – nie odpowiada na potrzeby gminy: 3,2; jest funkcjonalne i elastyczne – jest niefunkcjonalne i ograniczające: 3,1). W dodatku oceny respondentów z gmin przyjmujących i gmin nieprzyjmujących repatriantów różniły się w bardzo niewielkim stopniu. Wskazuje to raczej na niechęć do refleksji nad ramami ustawowymi polityki repatriacyjnej, co raczej nie dziwi w kontekście polskiego stylu administracji. Urzędnicy przyjmują ramy ustawowe za dane i próbują się do nich dostosować a rzadko publicznie artykułują krytyczne oceny i sugestie zmian<sup>18</sup>.

Dla gmin prowadzących politykę repatriacyjną dużym wyzwaniem jest też koordynacja wielu strumieni środków przeznaczonych dla repatriantów. Rezygnując z powołania administracji specjalnej do zarządzania repatriacją ustawodawca wymusza bowiem koordynację działań różnych organów administracji ogólnej (urząd MSWiA, urzędy wojewódzkie, starostwa, urzędy gmin) i administracji *de facto* specjalnej (powiatowe urzędy pracy). W centrum tej sieci znajdują się urzędy gmin, które ostatecznie odpowiadają za powodzenie przedsięwzięcia „osiedlenie i integracja repatrianta”. Koordynacja jest problematyczna nie tylko dla polskiej administracji, nie może więc dziwić, że takie wyzwanie może odstręczać wiele gmin od włączenia się w akcję repatriacyjną.

Powyższe ogólne uwagi wynikające z wywiadów przeprowadzonych z urzędnikami odpowiedzialnymi za repatriację prowadzą do wniosku, że nie ma jednego modelu instytucjonalnego prowadzenia samorządowej polityki repatriacyjnej. Przyjęty model zależy w głównej mierze od ogólnych kompetencji administracyjnych czy zarządczych w danej gminie i zasobów, jakie gmina przeznacza na repatriację. Z naszych wywiadów wynika, że są gminy, dla których repatriacja jest częścią strategii rozwoju miasta czy budowy jego wizerunku i które w związku z tym gotowe są przeznaczać na akcję repatriacyjną spore środki a w ramach urzędu budować kompetencje pozwalające na sprawną realizację tego zadania. Są także gminy, które czasem z porywu serca wójta/burmistrza/lokalnych aktywistów decydują się na przyjęcie rodziny repatriantów i na bieżącą starają się rozwiązywać pojawiające się problemy. Próbuje one dostosować dostępne narzędzia do wymogów chwili bez szczególnej refleksji nad ich możliwym użyciem w przyszłości. Warto podkreślić, że to drugie podejście wcale nie musi być nieskuteczne, choć z pewnością

---

18 Instytut Wschodnich Inicjatyw, Repatriacja do polskich gmin – realia i wyzwania. Raport z badań, Kraków 2016, s. 130.

nie jest perspektywiczne. Pomiedzy tymi dwoma biegunami znajduje się oczywiście mnogość różnorodnych przypadków pośrednich, na przykład bez podejścia strategicznego, ale z konsekwentnym budowaniem kompetencji urzędników w zakresie repatriacji, czy gmin zmieniających swoją politykę wraz ze zmianą wóldarza.

Wydaje się jednak, że dokonując pewnych uproszczeń można mówić o dwóch światach samorządowej polityki repatriacyjnej, dwóch modelach instytucjonalnych, które w różny sposób wykorzystują istniejące ramy ustawowe do realizacji polityki repatriacyjnej. Obydwa mogą skutecznie służyć zwiększeniu zaangażowania samorządów w akcję repatriacyjną, o ile będą konsekwentnie realizowane i dostosowane do zasobów, które gmina jest gotowa przeznaczyć na repatriację.

## 5.1 Repatriacja jako strategia

Pierwszy z przedstawianych tu modeli jest idealizacją praktyk przede wszystkim dużych miast. Wymaga on bowiem relatywnie rozbudowanej organizacji urzędu i sporych nakładów finansowych, przynajmniej w początkowej fazie. Nie bez znaczenia jest też posiadanie przez gminę kompetencji powiatu, co pozwala koordynować przeważającą część działań wobec repatriantów w ramach jednego urzędu. Trzeba jednak podkreślić, że wiele elementów tego modelu z powodzeniem realizują również mniejsze miasta na prawach powiatu, jak Sopot czy Lubin.

Podstawą modelu jest strategiczna decyzja o trwałym włączeniu się w akcję repatriacyjną. Pomijając nawet aspekt większej skuteczności polityki długookresowej, to koszt ponoszony przez gminę na jednego repatrianta zmniejsza się wraz z liczbą osób zaproszonych i trwałością polityki repatriacyjnej w czasie. Najczęściej decyzja gminy przyjmuje formę uchwały Rady Miasta określającej ogólne ramy polityki repatriacyjnej, czasem również roczną liczbę zapraszanych repatriantów. Uchwały takie mają na przykład Kraków czy Wrocław, choć warto zauważyć, że najczęściej uchwały powstawały, gdy miasto było już mocno zaangażowane w repatriację.

Konsekwencją strategicznego podejścia do repatriacji jest ustalenie procedur realizacji polityki repatriacyjnej. Najczęściej dzieje się to zarządzeniem Prezydenta Miasta przydzielającym zakresy odpowiedzialności poszczególnym komórkom organizacyjnym urzędu. Tak jak istnieje spora różnorodność w organizacji polskich urzędów gmin, tak i w przypadku realizacji polityki repatriacyjnej nie ma jednego rozwiązania. To co wspólne wszystkim miastom bliskim rekonstruowanemu tu modelowi,

to wyznaczenie jednej komórki organizacyjnej, która koordynuje proces repatriacji od otrzymania zgłoszenia repatrianta przynajmniej do jego osiedlenia i ustabilizowania statusu formalnego. Jednostka taka ma kompetencje zlecenia zadań innym komórkom organizacyjnym urzędu i jest podmiotem, który akceptuje wykonanie zadania.

Niewiele miast zdecydowało się na powołanie odrębnej instytucji zajmującej się obsługą procesu repatriacji. We Wrocławiu istnieje Sekcja ds. Repatriacji licząca trzech pracowników, ale należy podkreślić, że w okresie 2002-2019 we Wrocławiu na zaproszenie miasta osiedliło się 259 repatriantów. Najczęściej za repatriację odpowiada jeden urzędnik w strukturze wydziału spraw obywatelskich czy wydziału spraw społecznych, zajmujący się wyłącznie tą tematyką bądź dzielący czas pracy między repatriację i inne obowiązki.

Praca komórki koordynującej politykę repatriacyjną rozpoczyna się wraz z wpłynięciem prośby kandydata na repatrianta o zaproszenie przez gminę. Wspomniana wyżej niechęć gmin do zapraszania repatriantów w oparciu o bazę RODAK wytworzyła bowiem praktykę ubiegania się o zaproszenie. Kandydaci na repatriantów samodzielnie wyszukują gminy, o których wiadomo, że regularnie zapraszają repatriantów i/lub oferują atrakcyjne warunki do osiedlenia i przedstawiają swoje kandydatury. Na podstawie tych zgłoszeń, często w oparciu o dodatkowe informacje uzyskane po kontakcie mailowym czy telefonicznym, komórka koordynująca tworzy krótką listę osób rekomendowanych do zaproszenia. Na podstawie tej rekomendacji ostateczną decyzję podejmuje organ wykonawczy gminy lub rada (komisja rady).

Nasi rozmówcy podkreślali, że wiedza na temat osób starających się o repatriację do danej gminy jest kluczowa dla sprawnego przeprowadzenia całego procesu osiedlenia i integracji. Informacje o sytuacji rodzinnej, wykształceniu, statusie zawodowym, znajomości języka polskiego, oczekiwaniach co do mieszkania pozwalają wybrać tych kandydatów, którym gmina może zaproponować rzeczywiście odpowiadające im warunki. Takie podejście ma również ciemne oblicze: gminy selekcionują „najlepszych” repatriantów (relatywnie młode, dobrze wykształcone rodziny), a pozostali latami nie mogą otrzymać oferty osiedlenia się. Z drugiej strony, kandydaci wiedząc, jakie są oczekiwania najbardziej atrakcyjnych gmin, zatajają informacje, które mogłyby pozbawić ich możliwości repatriacji. Szczególnie dotyczy to stanu zdrowia, o który gminy nie mogą oficjalnie pytać, a który w dużym stopniu determinuje przyszłą integrację. Nieprzygotowanie gminy na konieczność zapewnienia dostępu do ponadstandardowej opieki zdrowotnej wpływa na cały proces osiedlenia i integracji zaproszonych repatriantów.

Gminy, które decydują się na przyjęcie repatriantów z bazy RODAK podkreślają, że główną wadą tej ścieżki jest brak aktualnych informacji o kandydatach. Baza przez długi czas zawierała dane z okresu rejestracji kandydata, a zatem pochodzące sprzed kilku, a w skrajnych przypadkach kilkunastu lat. MSWiA informuje, że najistotniejsza część bazy, dotycząca Kazachstanu, została w 2018 r. zaktualizowana, ale nie sposób ocenić jak głęboka była ta aktualizacja, czy dotyczyła tylko podtrzymywania chęci repatriacji i stanu cywilnego, czy wszystkich danych.

Jeżeli procedura ustanowiona przez miasto przewiduje włączenie w proces wyboru zapraszanych repatriantów rady miasta lub jej komisji, to daje to szansę na przynajmniej minimalne uspołecznienie procesu repatriacji. Niektórzy z naszych rozmówców obawiali się niechęci lokalnych społeczności do repatriantów, którzy konkurują z mieszkańcami gminy o rzadki zasób, jakim są mieszkania komunalne. Skutkiem tej obawy było zamknięcie repatriacji w ścianach urzędu i „dyskrecja” w procedowaniu (nieupublicznianie faktu przyjazdu repatriantów, „chronienie” repatriantów przed kontaktami z mediami). Odmienne podejście pojawiało się tam, gdzie istniały już duże skupiska dobrze zintegrowanych repatriantów lub organizacje ich wspierające. Były to kanały komunikacji z lokalną społecznością, za pośrednictwem których władze gminy mogły przekonywać do swojej polityki repatriacyjnej<sup>19</sup>.

Po wyborze konkretnych kandydatur i uzyskaniu informacji o oczekiwaniach zaproszonych następuje proces uzgodnień z administracją rządową. Po raz kolejny potwierdzany jest status kandydata na repatrianta. Zdarza się bowiem, że kandydaci zgłaszają się do kilku gmin równocześnie, w kilku miejscach ich wnioski są równocześnie procedowane a kandydaci dokonują wyboru gminy, której zaproszenie przyjmują w ostatniej chwili. Pozostałe samorządy nie są o tym informowane i zdarza się, że rada gminy podejmuje uchwałę o zaproszeniu repatrianta, który przyjął już zaproszenie gdzie indziej.

Drugie uzgodnienie, to podpisanie porozumienia z Wojewodą o dotowaniu kosztów przygotowania lokalu mieszkalnego dla repatrianta. Sama procedura nie jest skomplikowana: wniosek z uchwałą rady gminy, danymi lokalu i informacją o poniesionych kosztach adaptacji mieszkania składa się u Wojewody do 120 dnia od podjęcia uchwały. Ze względu na praktykę działania gospodarki budżetowej w Polsce, z pewnością nieobcą żadnej gminie, nasi rozmówcy zanim podejmą jakiegokolwiek wydatki w nieformalny sposób starają się ustalić w Urzędzie Wojewódzkim, czy i kiedy można złożyć wniosek. Wojewoda może bowiem podjąć

---

19 Wywiad #9.

zobowiązania dopiero po uchwaleniu budżetu (w 2020 r. ustawę budżetową uchwalono 14 lutego), a termin złożenia ostatecznych w danym roku budżetowym wniosków ustalono na 10 września<sup>20</sup>. W poprzednich latach w województwach, gdzie wiele gmin przyjmuje repatriantów (Śląsk, Dolny Śląsk) zdarzało się, że środki z rezerwy budżetowej rozchodziły się szybko. Nasi rozmówcy mieli jednak duże zaufanie do nieformalnych ustaleń z urzędem wojewódzkim. Wydaje się ono konieczne i działa chyba obustronnie. Rozporządzenie mówi bowiem o konieczności przedstawienia „kosztów poniesionych przez gminę w związku z zapewnieniem lokalu mieszkalnego kandydatowi na repatrianta”<sup>21</sup>. W praktyce jednak na etapie wniosku przyjmowane są kosztorysy, a dokumentację rzeczywiście poniesionych kosztów gmina musi przedstawić w momencie rozliczenia dotacji. Jeżeli cały proces ma zamknąć się w ciągu jednego roku budżetowego wymaga wzajemnego zaufania administracji rządowej i samorządowej albo podjęcia przez gminę ryzyka sfinansowania remontów lokali z własnych środków i odzyskania pieniędzy dopiero w kolejnym roku budżetowym.

Ograniczenie w postaci finansowania remontu mieszkania dla repatrianta z dotacji wymaga od gminy dobrej koordynacji procesu przygotowania lokalu. Komórka koordynująca politykę repatriacyjną musi współpracować z jednostką zajmującą się polityką mieszkaniową (wybór lokalu), czasem z oddzielną jednostką zarządzającą zasobem mieszkaniowym gminy (kosztorys remontu, odbiór techniczny po remoncie) i biurem obsługującym zamówienia publiczne (wybór wykonawcy remontu). Taka koordynacja jest szczególnie wyzwaniem, jeżeli gmina nie jest gotowa długoterminowo kredytować remontów z własnych środków. Podpisanie porozumienia z Wojewodą (formalne zabezpieczenie środków), przeprowadzenie przetargu i wykonanie remontu w ciągu jednego roku budżetowego dla niektórych gmin bywa bowiem niewykonalne.

Proces przygotowania mieszkania musi być skoordynowany z ustaleniem terminu przyjazdu repatriantów. W związku z tym, że większość repatriantów bardzo długo oczekuje na zaproszenie z Polski, zakończenie spraw w dotychczasowym miejscu zamieszkania może się przeciągać. Od przyjęcia uchwały do przyjazdu rodziny upływa nie mniej niż sześć miesięcy a zazwyczaj około roku i więcej.

W dniu przyjazdu repatriantów komórka koordynująca zabezpiecza ich transport z lotniska czy dworca do miejsca zakwaterowania.

---

20 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 czerwca 2018 r. w sprawie podziału rezerwy celowej budżetu państwa „Pomoc dla repatriantów”, Dz.U. 2018 poz. 1352, § 9. ust. 1

21 Tamże, par. 9 ust. 2.



Niektóre gminy tymczasowo kwaterują świeżo przybyłych repatriantów w pensjonatach (opłacanych przez miasto) do momentu ustabilizowania statusu formalnego (wydanie dowodu osobistego) i odpowiedniego wyposażenia mieszkania. Inne kwaterują repatriantów od razu we własnym mieszkaniu podpisując umowę najmu w oparciu o dane z paszportu i meldując repatriantów na pobyt czasowy. Wymaga to jednak tymczasowych umów na dostarczanie do lokalu media, których stroną jest gmina.

Gminy albo oddają do dyspozycji repatriantów mieszkania w pełni wyposażone, albo, częściej, uczestniczą w zakupie wyposażenia finansowanego ze środków gminy. Ta druga opcja bywa kłopotliwa ze względów formalnych. Jeżeli uchwała rady miasta nie określa szczegółowo zakresu wsparcia repatrianta (łącznie ze spisem zapewnianego wyposażenia mieszkania) wydatki na „ponadstandardowe” wyposażenie mogą być kwestionowane przez administrację rządową przy rozliczaniu dotacji. Niektóre gminy, doświadczone kwestionowaniem wydatków na wyposażenie, konsultowały mniej lub bardziej formalnie z Urzędem Wojewódzkim zakres dopuszczalnego wyposażenia mieszkania dla repatrianta. W większych gminach zakup komputera, mebli czy sprzętu AGD oznacza też konieczność uruchomienia procedury zamówienia publicznego. Wreszcie przekazanie wyposażenia repatriantowi na własność, jeśli nie jest ono wymienione w uchwale zapraszającej, odbywa się w formie darowizny, której podstawa prawna jest dość wątpliwa, a sama czynność jest opodatkowana.

Wszystkie badane gminy starają się maksymalnie skrócić okres osiągnięcia stabilizacji formalnego statusu repatrianta i wszystkie w związku z tym przydzielają pracownika, który fizycznie towarzyszy osiedlanej rodzinie przez 2-3 tygodnie prowadząc przez labirynt polskiej biurokracji. Wszyscy nasi rozmówcy podkreślali, że bez takiego wsparcia żaden repatriant nie byłby w stanie załatwić koniecznych formalności. Wynika to ze słabej znajomości języka polskiego, ale także z różnic kulturowych, wreszcie z polskiego stylu administracji, który nie przewiduje zinstytucjonalizowanej pomocy petentom nieradzącym sobie z procedurami.

Stabilizacja formalnego statusu repatrianta polega po pierwsze na umiejscowieniu akt stanu cywilnego. Zważywszy, że urząd stanu cywilnego działa w strukturze urzędu gminy, umiejscowienie przebiega sprawnie, o ile repatriant posiada wszystkie konieczne dokumenty z kraju dotychczasowego zamieszkania. Ich tłumaczenie przysięgłe najczęściej zleca i opłaca gmina. Należy jednak podkreślić, że brak wsparcia ze strony konsulów bardzo często powoduje wydłużenie całego procesu,

gdyż braki w dokumentach lub zły ich stan techniczny mogą uniemożliwić przeniesienie zagranicznego aktu stanu cywilnego, a pozyskiwanie dokumentów z kraju pochodzenia trwa miesiącami. W ostatnich latach zaczął się pojawiać też nowy problem: tłumaczenie dokumentów z języka kazachskiego. Jeżeli nie zostały przetłumaczone i potwierdzone przez konsula w Kazachstanie, znalezienie tłumacza przysięgłego poza wielkimi miastami jest bardzo trudne.

Po umiejscowieniu aktu stanu cywilnego, a tym samym ustaleniu oficjalnego zapisu nazwiska nadaje się numer PESEL i składa do Wojewody wniosek o potwierdzenie posiadania obywatelstwa polskiego. Nasi rozmówcy często wskazywali na czysto biurokratyczny charakter tego działania (zob. wyżej), ale wielu z nich miało wypracowane nieformalne kontakty z urzędem wojewódzkim, który rozpatrywał wnioski repatriantów w przyspieszonym trybie. Po potwierdzeniu obywatelstwa repatriant składa wniosek o dowód osobisty, co znowu, w miastach na prawach powiatu, dzieje się w ramach jednego urzędu.

Posiadając dowód osobisty repatriant formalnie jest nieodróżnialny od pozostałych obywateli RP, ale wszystkie gminy, z którymi rozmawialiśmy, zapewniają repatriantom pomoc w dalszych etapach osiedlenia: podpisaniu umowy na dostarczanie mediów (na podstawie umowy najmu na czas nieoznaczony), zapisu do lekarza podstawowej opieki zdrowotnej, złożeniu wniosków o świadczenia wypłacane bezpośrednio repatriantowi, a w przypadku osób w wieku emerytalnym, wniosku o wypłatę polskiej emerytury. Wiele gmin automatycznie rejestruje też repatriantów w gminnej instytucji opieki społecznej zakładając, że przynajmniej przez pewien czas repatrianci będą potrzebowali dodatkowego wsparcia udzielanego już na zasadach ogólnych. Większość gmin rejestruje również repatriantów w powiatowym urzędzie pracy, by do czasu znalezienia pracy, czy choćby nawet formalizacji umowy o pracę posiadali status bezrobotnego. W praktyce bowiem jest to warunek uzyskania przez repatrianta środków na aktywizację zawodową (zarówno wypłacanego pracodawcy, który utworzy miejsce pracy dla repatrianta, jak i na podnoszenie kwalifikacji). W miastach na prawach powiatu większość tych działań odbywa się w ramach instytucji podległych prezydentowi miasta, co w istotny sposób usprawnia cały proces. Wprowadzenie instytucji „osoby wspierające” (art. 20n uor) pozwoliło też sformalizować status urzędników udzielających pomocy repatriantom w sprawach urzędowych, choć wydaje się, że miało to większe znaczenie dla mniejszych gmin, które w procesie repatriacji muszą współpracować z instytucjami powiatowymi.



W większości gmin na tym kończy się, przynajmniej formalnie, rola jednostki koordynującej politykę repatriacyjną. Jeżeli repatriant wymaga dalszego wsparcia powinien je zapewnić ośrodek pomocy społecznej. W tym zakresie nie ma jednolitej praktyki. Część badanych gmin traktuje osiedlonych repatriantów jak wszystkich klientów pomocy społecznej i systemowo nie uwzględnia ich specyficznych potrzeb w zakresie integracji społecznej. Inne gminy wspierają specjalizowanie się jednego-dwóch pracowników socjalnych w zakresie wsparcia dla repatriantów. W każdym wypadku ośrodek pomocy społecznej korzysta z nieformalnej pomocy jednostki koordynującej politykę repatriacyjną. Wydaje się jednak, że proces głębszej integracji repatriantów, przekraczającej osiedlenie i stabilizację formalnego statusu nie jest priorytetem w większości badanych gmin. Sformalizowane działania integracyjne przybierają postać spotkań repatriantów organizowanych przez miasto, wciągania do pracy z repatriantami klubów seniora, lekcji kultury i języka polskiego prowadzonych przez miejski dom kultury. Tego typu działania należą jednak do wyjątków, choć należy podkreślić, że w wielu gminach osoby koordynujące przyjazd repatriantów zachowywały kontakt z podopiecznymi długo po formalnym osiedleniu.

Z badania IWI można wyczytać, że osiedlony repatriant bardzo często znika z pola widzenia gminnych instytucji. Na pytanie bowiem, czy po sprowadzeniu repatrianta pojawiły się jakieś trudności, 74 proc. gmin zaprzecza. W kontekście problemów, o których mówią sami repatrianci, taka odpowiedź wskazuje na urzędowy optymizm, ale i na przekonanie, że osiedleni repatrianci stają się równoprawnymi obywatelami i mogą korzystać ze wsparcia gminy na zasadach ogólnych. Z 46 gmin, które zauważyły jakieś problemy, najczęściej wymieniana jest „roszczeniowość” osiedlonych i niska znajomość języka polskiego.

O ile pierwszy problem, pojawiający się właściwie we wszystkich badaniach poświęconych repatriantom, jest dobrym wskaźnikiem istotnych deficytów w komunikacji międzykulturowej, to słaba znajomość polszczyzny wskazuje również na instytucjonalne dysfunkcje w procesie repatriacji.

Już raport NIK z 2013 r. zwracał uwagę na gwałtowny spadek liczby placówek nauczających języka polskiego w krajach objętych repatriacją i wytykał, że w Ministerstwie Edukacji Narodowej „nie zdiagnozowano stopnia zaspokojenia potrzeb w zakresie oświaty polskiej. Nie sporządzono dokumentu zawierającego ocenę systemu koordynacji działań oświatowych MEN za granicą, mimo iż było to zaplanowane w Rządowym Programie na lata 2010–2012”<sup>22</sup>. Od tego

---

22 NIK, dz. cyt., s. 32.

czasu sytuacja pogarsza się systematycznie. Respondenci z długoletnim doświadczeniem pracy z repatriantami twierdzą, że znajomość polskiego raczej pogarsza się i repatrianci biegle władający polszczyzną należą do rzadkości. Oprócz utrudnionego dostępu do nauczycieli języka polskiego przyczyną jest tu przedłużanie się okresu oczekiwania na repatriację, co w skutkuje mniejszą motywacją do nauki. Wydaje się również, że spora część repatriantów nie ma świadomości znaczenia znajomości języka, gdy idzie o znalezienie pracy innej niż fizyczna w Polsce.

MSZ rocznie otrzymuje z rezerwy budżetowej kwotę rzędu 500 tys. PLN rocznie (dane z 2019 r.) łącznie na nauczanie języka polskiego kandydatów na repatriantów i opłacenie kosztów podróży do Polski osób z wizą repatriacyjną, które nie są w stanie sfinansować kosztów przesiedlenia się. Ta niewielka kwota przeznaczana jest głównie na podróże. MEN otrzymuje około 1,4 mln na nauczanie języka polskiego osiedlonych repatriantów, jednak procedura wydatkowania tych środków sprawia, że efektywność działań jest łatwa do zakwestionowania. MEN od 2009 r., co roku zleca organizację kursów dla repatriantów Ośrodkowi Rozwoju Polskiej Edukacji za Granicą (ORPEG), jednostce sobie podległej. W praktyce oznacza to, że co-rocennie ORPEG prowadzi kursy tylko w drugim półroczu. Mają one formę tygodniowych wyjazdowych spotkań językowo-adaptacyjnych lub lekcji w miejscu zamieszkania repatrianta prowadzonych przez lokalnych nauczycieli według programu ORPEG. Rekrutacja do tych działań odbywa się poprzez urzędy wojewódzkie i gminy. Wszyscy nasi rozmówcy zwracali uwagę na niewydolność takiej organizacji wsparcia kompetencji językowych. Z punktu widzenia skuteczności nauki repatrianci potrzebują kursu jak najszybciej po przyjeździe. Po kilku bowiem miesiącach od osiedlenia ich motywacja spada, przyzwyczajają się do rodzenia sobie z ułomną znajomością polskiego, poziom znajomości języka radykalnie się różnicuje nawet w ramach jednej rodziny, w zależności od doświadczeń. Jednak szansa repatriantów na „wstrzelenie się” w kilkumiesięczny okres, kiedy ORPEG mógłby ewentualnie zorganizować dla nich kurs w miejscu zamieszkania jest niewielka, a ORPEG nie planuje swojej pracy w porozumieniu z gminami, które wcześniej mogłyby awizować przybliżony termin zapotrzebowania na kurs. W rezultacie większość badanych gmin samodzielnie organizuje kursy językowe dla zaproszonych repatriantów, którzy w związku z tym w ograniczonym stopniu korzystają z oferty ORPEG (w badaniu IWI 48 proc. gmin przyjmujących

repatriantów stwierdziło, że oferuje lub może zaoferować repatriantom kursy języka polskiego)<sup>23</sup>.

Sytuację zmieniłaby decentralizacja kształcenia kompetencji językowych możliwa w ramach istniejącego stanu prawnego. Zamiast rutynowo zlecać organizację kursów dla repatriantów ORPEG, jednostce, która ma inną misję i dla której jest to działalność marginalna, Minister Edukacji Narodowej powinien skorzystać z trybu konkursowego (Art. 18 ust. 3 uor). Gotowość do współpracy z gminami zapraszającymi repatriantów powinna być, obok doświadczenia w pracy z repatriantami, istotnym kryterium oceny ofert w takim konkursie.

Zrekonstruowany wyżej model strategicznego zarządzania polityką repatriacyjną w dużych miastach jest reakcją na istniejące ramy ustawowe i jako taki działa sprawnie. Nowelizacja uor z 2017 r. złagodziła największe dolegliwości przyjętego w Polsce podejścia do repatriacji i skierowała do samorządów prowadzących strategiczną politykę repatriacyjną satysfakcjonujący przy obecnym ustawodawstwie strumień środków finansowych. Model ten z powodzeniem może być wdrażany w miastach, które chciałyby włączyć się w akcję repatriacyjną i dysponują rozbudowaną siecią instytucji gminnych, które są w stanie obsłużyć zarządzanie równoległe kilkoma procesami składającymi się na repatriację. Ich koordynacja nie przekracza możliwości żadnego miasta na prawach powiatu i każde z nich mogłoby włączyć się w repatriację przyjmując po kilka rodzin repatriantów rocznie. Jeżeli tak się nie stało po 2017 r., to są tego dwie główne przyczyny.

Pierwsza leży w przyjętej w latach 90-tych XX w. konstrukcji repatriacji. Oparta jest ona na założeniu, że gmina musi przekazać na cele repatriacji własny lokal a dotacja może pokryć tylko koszty jego remontu i wyposażenia. Jest to skuteczna bariera dla intensyfikacji samorządowej akcji repatriacyjnej. Miasta bowiem nie mają wolnych lokali komunalnych, które relatywnie tanio dałoby się dostosować do standardu koniecznego dla osiedlenia repatriantów. Nie przypadkowo Wrocław jest liderem, jeśli idzie o liczbę zapraszanych repatriantów, z przyczyn historycznych jest to bowiem miasto o ciągle największym w Polsce zasobie mieszkań komunalnych (w relacji do liczby mieszkańców). Ustawodawca w 2017 r. zdecydował o przekazaniu samym repatriantom środków na zakup mieszkań, wybierając w ten sposób wsparcie podmiotów działających na rynku nieruchomości zamiast samorządów. Nie oceniając tego wyboru, należy podkreślić, że w ten

---

23 Instytut Wschodnich Inicjatyw, Repatriacja do polskich gmin – realia i wyzwania. Raport z badań, Kraków 2016, s. 110.

sposób utrwalona została główna bariera dla intensyfikacji samorządowej akcji repatriacyjnej.

Druga przyczyna niewłączenia się nowych samorządów w akcję repatriacyjną to brak promocji akcji repatriacyjnej po nowelizacji ustawy w 2017 r. Repatriacja nie jest istotnym tematem debaty publicznej, stąd wiedza o nowych możliwościach dofinansowania działań samorządu w tej sferze mogła nie dotrzeć do potencjalnie zainteresowanych. Nawet jeżeli dotarła, to brak ośrodka wspierającego samorządy w prowadzeniu akcji repatriacyjnej sprawia, że administracyjne bariery włączenia się w akcję mogą odstręczać wiele gmin, które mają warunki materialne dla przyjęcia repatriantów. Nasi rozmówcy z miast znanych z przyjmowania repatriantów wielokrotnie wspominali o licznych prośbach o udzielenie informacji o praktycznej stronie procedur repatriacyjnych pochodzących od gmin, które rozważały osiedlenie repatriantów. Takie spontaniczne dzielenie się dobrymi praktykami ma swoje zalety, ale dobrze zaplanowana i skoordynowana akcja informacyjna z pewnością przyniosłaby lepszy skutek. Pełnomocnik Rządu do Spraw Repatriacji ustawowo zobowiązany jest do współpracy z organami jednostek samorządu terytorialnego i organizacjami pozarządowymi (Art. 3d ust. 2 uor), dlatego jest naturalnym adresatem postulatów zorganizowania platformy podnoszenia kompetencji i wymiany doświadczeń gmin zaangażowanych w repatriację i rozważających włączenie się w tę akcję. Dzięki proaktywnej działalności informacyjnej, szkoleniom, czy prowadzeniu otwartej internetowej bazy wiedzy na temat repatriacji, Pełnomocnik we współpracy z gminami o dużym doświadczeniu w prowadzeniu polityki repatriacyjnej mógłby wpłynąć na szerszy udział samorządów w repatriacji.

## **5.2 Repatriacja spontaniczna**

Po 2017 r. ponad 50 gmin wiejskich i miast nie będących powiatami zdecydowało się na zaproszenie repatriantów. Najczęściej były to pojedyncze rodziny, choć gmina Niechlów osiedliła na swoim terenie już 11 rodzin. Sama liczba zaangażowanych podmiotów pokazuje, że model repatriacji w wielkim mieście, chociaż jeśli chodzi o skalę, daje dobre efekty, to z pewnością nie dominuje. Rozmowy z przedstawicielami mniejszych gmin pokazały, że włączając się w akcję repatriacyjną borykają się one z innymi problemami niż wielkie miasta, a z punktu widzenia analizy instytucjonalnej jest to inny świat.

Już badanie IWI z 2016 r. ujawniło, że w 39 proc. gmin przyjmujących repatriantów „nie ma konkretnie wskazanej osoby”, która zajmowałaby się repatriantami. Oznacza to, że wiązka dość niestandardowych jak na polską administrację samorządową procesów, przy tym wymagających koordynacji kilku instytucji w sporym odsetku gmin jest obsługiwana spontanicznie, w ramach zwykłych zakresów obowiązków. W przypadku małych gmin wiejskich, w urzędach, w których pracuje 20-30 osób (plus kolejne kilkanaście w innych instytucjach gminnych) potencjał administracji jest na tyle ograniczony, że niewątpliwie sposób zarządzania samorządową polityką repatriacyjną musi być odmienny niż w wielkim mieście. Na podstawie przeprowadzonych wywiadów i analizy dokumentów poniżej zrekonstruowano taki model instytucjonalny zarządzania repatriacją w mniejszych gminach.

W wielkim mieście włączenie się w akcję repatriacyjną jest pewną oczywistością, opcją, która nawet jeżeli w danej chwili nie jest uskuteczniwana/rozważana, to zawsze jest dostępna, bo 1-2 mieszkania prezydent jest zawsze w stanie wygospodarować, tudzież repatriacja może nie jest na pierwszych stronach gazet, ale ma swoich adwokatów. W mniejszych miejscowościach musi być dobry powód, by zacząć rozważać włączenie się w repatriację. W badaniu IWI 29 proc. gmin nieprzyjmujących repatriantów deklaruje, że nigdy nie rozważało takiej możliwości, a kolejne 23 proc. na pytanie „Dlaczego nie przyjmowali Państwo repatriantów?” odpowiada „trudno powiedzieć”<sup>24</sup>.

Dobrym powodem może być grupa mieszkańców wspierających taki pomysł, ale może to być również mienie komunalne wymagające remontu. Nie tylko nie są to uzasadnienia rozłączne, ale i należałoby się wystrzegać ostrych stereotypowych rozróżnień; pobudki patriotyczno-altruistyczne kontra chęć wyremontowania lokali komunalnych za rządowe pieniądze. Przyjęta w latach 90-tych XX w. konstrukcja repatriacji w połączeniu ze specyfiką zarządzania małą gminą powodują, że patriotyczne emocje muszą skonfrontować się z bardzo ograniczonymi zasobami polskich gmin, zwłaszcza wiejskich i „traktowaniem samorządu terytorialnego jako zdecentralizowanej administracji państwowej”<sup>25</sup>. Dość powiedzieć, że w 2018 roku udział dotacji w dochodach budżetów gminnych przekroczył 1/3, podczas gdy jeszcze w 2013 roku wynosił około 1/5. W gminach do 5 tys. mieszkańców udział ten w 2018 roku

---

24 IWI, s. 45.

25 J. Hausner i in., *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2013, s. 20.

wyniósł 39 proc., a w 2019 roku przekroczył 40 proc. Do tych dwóch impulsów dołącza się przekonanie, że repatrianci mogą choć w części zastąpić dotychczasowych mieszkańców polski miasteczek i wsi, którzy wyjechali zagranicę lub do wielkich miast. W każdym wypadku pieniądze z rządowej dotacji są w każdej gminie ważnym motywem i warunkiem *sine qua non*, co dobrze widać, gdy porównuje się profile gmin zapraszających repatriantów imiennie (do 2017 r. bez rządowej dotacji) i w oparciu o bazę RODAK. W pierwszej grupie gminy wiejskie praktycznie nie zdarzają się, a małe miasta należą do rzadkości.

Ta tendencja utrzymała się nawet po 2017 r., choć mniejsze gminy z dłuższym doświadczeniem w polityce repatriacyjnej zaczęły też zapraszać repatriantów imiennie, często w oparciu o rekomendacje dotychczas osiedlonych. Takie podejście pozyskiwania repatriantów niesie ryzyko, o którym była już mowa – niedostatecznej wiedzy o osiedlających się. Jeżeli w gminie nie ma osoby odpowiedzialnej za koordynowanie polityki repatriacyjnej, to po wysłaniu do MSWiA standardowego formularza opisującego oferowany lokal i oczekiwania wobec repatrianta następuje długi okres braku aktywności. Jeśli gmina nie nawiąże szybkiego kontaktu z repatriantem zakwalifikowanym przez MSWiA z bazy RODAK, to przygotowując lokal nie zna potrzeb i preferencji repatrianta, który ma w nim zamieszkać i opiera się tylko na przestarzałych danych z MSWiA. W takim przypadku łatwo o nieporozumienie i zawiedzione oczekiwania. W naszych rozmowach często pojawiały się przykłady sytuacji, których można było uniknąć nawiązując komunikację odpowiednio wcześniej: usunąć bariery architektoniczne dla starszej schorowanej osoby (choć bez orzeczenia o niepełnosprawności), czy zabezpieczyć przewóz repatrianta wymagającego specjalistycznej opieki medycznej, której nie zapewnia szpital powiatowy<sup>26</sup>. Nasi respondenci z dłuższym doświadczeniem w kwestiach repatriacji zauważyli, że obecnie repatrianci, również wybrani z bazy RODAK, sami kontaktują się z zapraszającą gminą, więc wspomniane ryzyko jest mniejsze<sup>27</sup>. Deficyt informacji ciągle jednak jest głównym ryzykiem, jakie towarzyszy modelowi zarządzania repatriacją przez bieżące reagowanie na pojawiające się problemy bez wyraźnego koordynatora całego procesu.

Istotna jest nie tylko umiejętność pozyskiwania informacji, ale i efektywnego jej wykorzystywania w pracy urzędu. Jeżeli wiedza na temat potrzeb repatriantów dotrze do burmistrza, czy sekretarza gminy, który akurat jest promotorem ich osiedlenia, to mogą oni liczyć na

---

26 Wywiad #6.

27 Wywiad #3; Wywiad #5.



pozytywny odzew. Jeżeli repatriantami ma zająć się dyrektor Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej, to takiej pewności nie ma. Istotne jest, że brak koordynatora przedsięwzięcia każdorazowe działanie w ramach procesu repatriacji oddaje we władzę przypadku i osobistego zaangażowania urzędników.

Przedłużający się okres oczekiwania na przyjazd repatriantów (repatriacja w oparciu o bazę RODAK trwa dłużej, gdyż często kandydaci pierwszego wyboru nie przyjmują oferty z mniejszego ośrodka) dla mniejszych gmin bywa problematyczny, gdyż przedłuża czas odzyskania od administracji rządowej środków wydanych na przygotowanie lokalu dla repatrianta. Samo przybycie repatriantów może być również bardziej problematyczne dla mniejszych gmin, bowiem przylot do Warszawy 5-osobowej rodziny oznacza konieczność zorganizowania transportu, a najczęściej wynajęcia minibusa z własnych środków gminy.

Podobnie jak w wielkim mieście, repatrianci otrzymują opiekuna, który w pierwszych dniach ich pobytu w gminie stara się pomagać w ustabilizowaniu ich statusu formalnego. O ile urzędnicy, czy pracownicy GOPS, bo oni najczęściej są takimi opiekunami, radzą sobie ze standardowymi procedurami administracyjnymi, to wyzwaniem może się dla nich stać uzupełnienie dokumentów koniecznych przy umiejscowieniu akt stanu cywilnego, czy potwierdzeniu uprawnień emerytalnych. Szczególnie, jeżeli komunikacja z przybyłą rodziną jest utrudniona przez brak znajomości języka. Respondenci wielokrotnie podkreślali zaskoczenie słabą znajomością polskiego u repatriantów. W naszych rozmowach wielokrotnie również pojawia się figura mniej lub bardziej przypadkowego męża opatrznociowego znającego język rosyjski, który wspomaga urzędnika odpowiedzialnego za osiedlenie repatriantów<sup>28</sup>. Osoba odpowiedzialna za osiedlenie nie ma bodźców do podnoszenia swoich kompetencji, czy to w zakresie procedur związanych z repatriacją, czy komunikacji międzykulturowej, o języku rosyjskim nie wspominając, gdyż prawdopodobnie w przyszłości nie będzie już zajmować się repatriantami. Jest w stanie przeprowadzić repatriantów przez standardowe rafa polskiej procedury administracyjnej, ale ewentualne problemy wynikające ze specyfiki procedury repatriacyjnej stają się dla niej wyzwaniem. Ryzyko deficytu kompetencji to drugi kluczowy czynnik, na który należy zwrócić uwagę analizując model zarządzania repatriacją w małych gminach.

Po ustabilizowaniu formalnego statusu repatrianci nie znikają z pola widzenia gminnej administracji, która siłą rzeczy jest bliżej

---

<sup>28</sup> Wywiad #4; Wywiad #6; Wywiad #8.

mieszkańca niż w wielkim mieście, ale ich integracja jest słabo zinstytucjonalizowana. Nasi respondenci często odwoływali się do przykładów osób ważnych w gminie, które czuły się odpowiedzialne za integrację repatriantów i starały się wykorzystać swą pozycję dla wsparcia nowych mieszkańców. Szczególnie jest to istotne, gdy idzie o znalezienie pracy, bo lokalne rynki pracy nie zawsze kierują się prostym rachunkiem ekonomicznym, a zarekomendowanie pracownika przez wójta/burmistrza ma w małym ośrodku szczególne znaczenie.

O ile działania z zakresu pomocy społecznej znajdują się w kompetencjach gminy i repatrianci są nimi standardowo obejmowani, to aktywizacja zawodowa wymaga współpracy z powiatem. Tutaj nie bez znaczenia są relacje między wójtem/burmistrzem a starostom. Jeśli są dobre, repatrianci stają się szczególnymi klientami Powiatowego Urzędu Pracy i uzyskują odpowiednie wsparcie w staraniach o przysługujące im środki na aktywizację zawodową. Warto też odnotować pojawiające się w przeprowadzonych przez nas wywiadach przykłady współpracy gminy i powiatu już na etapie przygotowywania zaproszenia dla repatriantów.

W obecnym stanie prawnym powiaty nie mogą zapraszać repatriantów, nie znajdują się bowiem wśród podmiotów, którym ustawa o repatriacji nadaje prawo tworzenia warunków do osiedlenia się. Być może uzasadnieniem wykluczenia powiatów z repatriacji był fakt, że powiaty dysponują relatywnie małym majątkiem i rzadko są to mieszkania. Skoro jednak gminy mogą być odpowiedzialne za wykonywanie ogólnopaństwowego zadania państwowego, jakim jest repatriacja, to również nic nie stoi na przeszkodzie, by powiat ze środków własnych nabył mieszkanie i przekazał je repatriantowi, uzyskując dotację na dostosowanie lokalu. Powiaty, zwłaszcza poza wielkimi aglomeracjami, mogłyby też zawierać porozumienia z gminami znajdującymi się na terenie powiatu o wspólnym prowadzeniu repatriacji (np. gmina może zapewnić mieszkanie, a powiat środki utrzymania). Poszerzenie kręgu podmiotów uprawnionych do zapewnienia kandydatowi na repatrianta warunków osiedlenia się o wiarygodny podmiot publicznoprawny może tylko przyczynić się do szybszej realizacji zobowiązań państwa wobec osób oczekujących na repatriację.

Podsumowując, w mniejszych ośrodkach trudno mówić o modelu instytucjonalnym prowadzenia samorządowej polityki repatriacyjnej w sensie ścisłym. Ramy proceduralne, tak jak w dużych miastach, wyznacza ustawodawstwo, ale wypełnia je przede wszystkim entuzjazm i próby dostosowania kompetencji nabytych na innych polach działania gminnej administracji do dość niestandardowej tematyki i procedur.



Podstawowe ryzyka zarządzania repatriacją na marginesie codziennych obowiązków, to brak wystarczających informacji o potrzebach i preferencjach osiedlanych imigrantów i niewystarczające kompetencje osób zajmujących się repatriantami (szczególnie kompetencje miękkie: komunikacji międzykulturowej, językowe, uczenia się). Sam brak sformalizowanych zasad koordynacji w małym urzędzie nie musi oznaczać fiaska lokalnej polityki repatriacyjnej, ale wymaga osobistego zaangażowania urzędników.

Dlatego tak istotną rolę odgrywają tu kompetencje osób realizujących politykę repatriacyjną. Ich podnoszenie, łatwy dostęp do wiedzy, w tym szkoleń, powinny być wspólną troską wszystkich podmiotów zaangażowanych w akcję repatriacyjną. Szczególna odpowiedzialność spoczywa tu jednak na Pełnomocniku Rządu ds. Repatriacji jako koordynatorze działań na rzecz pomocy repatriantom.

## 6. Podsumowanie

Nowelizacja ustawy o repatriacji z 2017 r. negatywnie zweryfikowała powszechne przekonanie, że ograniczone zaangażowanie samorządów w akcję repatriacyjną wynika z bardzo ograniczonego dofinansowania lokalnych polityk repatriacyjnych. Od trzech lat gminy mogą sięgać po środki i większe i łatwiej dostępne, niż w poprzednim 15-leciu, jednak w zasadzie w repatriacji uczestniczą przede wszystkim te same gminy, które już wcześniej gotowe były wyłożyć własne środki, by osiedlać repatriantów. Za sprawą bardziej dostępnych dotacji zwiększyły one niemal dwukrotnie swoje zaangażowanie, ale 230 osób zapraszanych przez samorządy rocznie to kropla w morzu potrzeb, gdyż nowelizacja ustawy pobudziła również wygasające zainteresowanie repatriacją. Liczba kandydatów na repatriantów zarejestrowanych w bazie RODAK, a zatem osób, którym Polska przyrzekła możliwość repatriacji zwiększyła się między rokiem 2017 a 2019 o ponad dwa tysiące osób, do 4713 oczekujących.

Przyjęta w końcu lat 90-tych konstrukcja repatriacji wykonywanej przez gminy ma wbudowaną strukturalną przeszkodę do umasowienia udziału samorządów w akcji repatriacyjnej. Konieczność przekazania repatriantowi w użytkowanie mieszkania komunalnego, przy ich chronicznym braku oznacza, że samorządy, zwłaszcza miast, co do zasady nie będą w stanie w przewidywalnym czasie zapraszać więcej niż kilka-kilkanaście rodzin rocznie. Nawet przy dość szczodrej dotacji do remontu mieszkania pochodzącej z budżetu. Nowelizacja z 2017 r.

zignorowała tę barierę i skierowała strumień środków na rynek nieruchomości wprowadzając wysokie dofinansowanie zakupu mieszkania przez repatrianta (możliwością najmu zainteresowane są pojedyncze rodziny). Dlatego większe włączenie się samorządów w repatriację jest możliwe tylko poprzez zdobywanie dla idei repatriacji kolejnych gmin, a przy niewielkich zmianach legislacji również powiatów.

Tutaj jednak pojawia się druga bariera zaangażowania samorządów, której przede wszystkim poświęcony był niniejszy raport. Repatriacja nie jest typową lokalną polityką publiczną. Polskie gminy nie prowadzą żadnej podobnej polityki wymagającej kompetencji z zakresu komunikacji międzykulturowej, pracy z klientami słabo władającymi językiem polskim, o niedookreślonym statusie formalnym. Przy małej liczbie repatriantów rozwijanie tego typu kompetencji, rozwijanie potencjału administracyjnego w tym kierunku, nie jest racjonalne. Dodatkowo polityka repatriacyjna wymaga koordynacji kilku źródeł finansowania działań i zarządzania kilkoma zróżnicowanymi procedurami administracyjnymi, które wychodzą poza standardowe ramy polityki społecznej.

Potencjał administracyjny, który pozwala realizować politykę repatriacyjną, może rozwinąć każda polska gmina, ale musi wiedzieć, jak to robić. Z przedstawionych tu badań wynika, że polskie gminy radzą sobie z repatriacją na dwa sposoby, wytworzyły dwa modele instytucjonalne prowadzenia tej polityki. Pierwszy, typowy dla dużych miast, opiera się na strategicznym rozwijaniu polityki repatriacyjnej poprzez rozwój kompetencji personelu i procedur koordynacji wewnątrz urzędu. Drugi model, typowy dla mniejszych miast i gmin wiejskich, jest słabo sformalizowany, opiera się przede wszystkim na entuzjazmie i próbuje dostosować kompetencje nabyte na innych polach działania gminnej administracji do niestandardowych wymagań repatriacji. Sam brak sformalizowanych zasad koordynacji w małym urzędzie nie musi oznaczać niepowodzenia lokalnej polityki repatriacyjnej, ale wymaga osobistego zaangażowania urzędników, czy działaczy samorządowych.

Każdy z tych modeli ma swoje zalety oraz ograniczenia i każda gmina w Polsce może włączyć się w akcję repatriacyjną korzystając z doświadczeń, w oparciu, o które te dwa modele zostały zrekonstruowane. W przypadku modelu pierwszego, „strategicznego”, który powinien być szczególnie atrakcyjny dla miast na prawach powiatu, należy eksponować jego relatywnie wysokie koszty, ale i korzyści w średniej i dłuższej perspektywie czasowej (duża liczba osiedlonych, niskie koszty jednostkowe, nabywanie kompetencji przydatnych również w pracy z imigrantami, których liczba gwałtownie rośnie). W przypadku modelu drugiego,

„spontanicznego”, szczególnie istotne jest rozpoznanie ryzyk, które mu towarzyszą (deficyt wiedzy o przybywających repatriantach, deficyt kompetencji urzędników gminnych). Zarządzanie tymi ryzykami nawet małej gminie umożliwi włączenie się w repatriację; może na małą skalę, ale z sukcesami.

Jednak żeby włączyć się w repatriację, samorzady muszą się dowiedzieć o możliwych modelach działania, korzyściach i ryzykach płynących z zaangażowania. Tematyka repatriacji, która w latach 90-tych była obecna w głównym nurcie mediów, co mogło dawać nadzieję na upowszechnienie się wiedzy o repatriantach i spontaniczne włączenie się samorządów w tę akcję, dziś jest tematem zupełnie niszowym. Bez systematycznej akcji informacyjnej na temat repatriacji oraz stworzenia platformy podnoszenia kompetencji i wymiany doświadczeń gmin zaangażowanych w repatriację, gminy nie pokonają bariery ograniczonego potencjału instytucjonalnego. Samorzady nie są w stanie promować i informować repatriacji samodzielnie. Polityka repatriacyjna jest typową polityką ogólnopaństwową i to Pełnomocnik Rządu ds. Repatriacji jako koordynator działań na rzecz pomocy repatriantom jest szczególnie predysponowany do wspierania samorządów jako realizatorów tej polityki.

## Bibliografia

### Akty prawne

Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji, tekst jednolity, Dz.U. 2019 poz. 1472.

Ustawa z dn. 25 czerwca 2015 r. Prawo konsularne, tekst jednolity Dz.U. 2020 poz. 195.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 maja 2018 r. w sprawie rodzajów kursów języka polskiego i adaptacyjnych dla repatrianta i kandydata na repatrianta oraz sposobu ich organizacji, Dz.U. 2018 poz. 1100.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 czerwca 2018 r. w sprawie podziału rezerwy celowej budżetu państwa „Pomoc dla repatriantów”, Dz.U. 2018 poz. 1352.

### Dokumenty i opracowania

J. Hausner i in., *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2013.

P. Hut, *Repatriacja z państw byłego ZSRR i proces adaptacji repatriantów w Polsce*, „Studia BAS”, nr 4(40)/2014, s. 175–196.

P. Hut, *Warunki życia i sytuacja materialna repatriantów z byłego ZSRR w Polsce*, „Problemy Polityki Społecznej”, nr 3/2001, s. 115–129.

Instytut Wschodnich Inicjatyw, *Repatriacja do polskich gmin – realia i wyzwania. Raport z badań*, Kraków 2016.

J. Książek, *Wspólnota losu czy wspólnota tożsamości? Uchodźcy kontra repatrianci*, „Studia Migracyjne - Przegląd Polonijny”, nr 2(172)/2019, s. 237–253.

Najwyższa Izba Kontroli, *Realizacja polityki migracyjnej Polski w odniesieniu do cudzoziemców deklarujących polskie pochodzenie. Informacja o wynikach kontroli*, Warszawa 2014.

Pełnomocnik Rządu ds. Repatriacji 2018, *Informacja Pełnomocnika Rządu ds. Repatriacji o realizacji ustawy z dn. 9 listopada 2000 r. o repatriacji w roku 2018*, mimeo.

M. Sora 2013, *Repatriacja do Polski po 1990 r. – uwarunkowania prawne, skala przyjazdów, obszar osiedlenia*, „Studia BAS”, nr 2(34)/2013, s. 9–23.

P. Swianiewicz, J. Łukomska, *Ewolucja sytuacji finansowej samorządów terytorialnych w Polsce po 2014 roku*, Fundacja im. Stefana Batoryego, Warszawa 2020.

M. Wójcik-Żołądek, *Obcy wśród swoich? Młodzież polskiego pochodzenia z Kazachstanu studiująca w Polsce*, „Studia BAS”, nr 2(34)/2013, s. 153–173.

Zespół do Spraw Migracji, *Polityka migracyjna Polski. Projekt z dn. 10 czerwca 2019*, Departament Analiz i Polityki Migracyjnej MSWiA, Warszawa 2019.

Ł. Żołądek, *Polska polityka repatriacyjna. Rozwiązania prawne, ich krytyka i nowe propozycje*, „Studia BAS”, nr 2(34)/2013, s. 193–212.