



**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**
Wojciech Kutyla

KAP – 4101-07-05/2013
P/13/020

**WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE**

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/13/020 – Realizacja polityki migracyjnej Polski w odniesieniu do cudzoziemców deklarujących polskie pochodzenie.

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji Publicznej

Kontrolerzy 1. Maciej Gałkiewicz, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 89257 z 5 listopada 2013 r.
2. Dominik Wrzesień, starszy inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr 89258 z 5 listopada 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-4)

Jednostka kontrolowana Ministerstwo Spraw Zagranicznych, al. J. Ch. Szucha 23, 00-580 Warszawa

Kierownik jednostki kontrolowanej Radosław Sikorski, Minister Spraw Zagranicznych

Zakres przedmiotowy kontroli Działania Ministra Spraw Zagranicznych w zakresie realizacji polityki migracyjnej Polski odnoszącej się do cudzoziemców deklarujących polskie pochodzenie, w tym:

- działania w zakresie realizacji zadań zdefiniowanych w dokumentach Rządu, odnoszących się do cudzoziemców deklarujących pochodzenie polskie;
- wykorzystanie środków z budżetu państwa na pomoc udzielaną w ramach procesu repatriacji.

Okres objęty kontrolą Od 1 stycznia 2007 r. do 31 grudnia 2013 r., tj. do dnia zakończenia czynności kontrolnych.

Wykaz użytych skrótów:

- MSZ lub Ministerstwo – Ministerstwo Spraw Zagranicznych,
- Minister SZ – Minister Spraw Zagranicznych,
- DWPPG - Departament Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą,
- ustawa o NIK - ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹,
- ufp – ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²,
- Rządowy Program lub Program – Rządowy Program Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą, dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 30 października 2007 r.,
- Polityka migracyjna – dokument pn. Polityka Migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania, przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 31 lipca 2012 r.
- U.o.r. lub ustawa o repatriacji – ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji³,
- rozporządzenie w sprawie podziału rezerwy celowej – rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania w sprawach podziału rezerwy celowej budżetu państwa "Pomoc dla repatriantów", udzielania dotacji powiatowi i gminie, przekazywania staroście środków finansowych na pokrycie wydatków związanych z udzielaniem repatriantom pomocy oraz wzorów wniosków o udzielenie dotacji powiatowi i gminie⁴.

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

² Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

³ Dz. U. z 2004 r. Nr 53, poz. 532 ze zm.

⁴ Dz. U. z 2003 r. Nr 229, poz. 2279.

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

II. Ocena kontrolowanej działalności

Minister Spraw Zagranicznych nie zorganizował systemu zapewniającego efektywną realizację celów i zadań przewidzianych dla MSZ w „Rządowym Programie Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą” z 2007 r. Nie określono – wynikających z celów przyjętych w Programie – działań dla służb podległych Ministrowi, jak również nie określono horyzontu czasowego do ich zrealizowania oraz mierników dokonania pozwalających zarządzać osiągnięciem zaplanowanych celów. Nie realizowano również obowiązków sprawozdawczych przewidzianych w Rządowym Programie. W ramach wykonywania zadań wynikających z Rządowego Programu, Minister nie realizował samodzielnie, a także za pomocą urzędów konsularnych, działań służących zwiększeniu akcji repatriacyjnej obejmującej tereny dawnego ZSRR, w tym prowadzenia kampanii informacyjnej.

Ponadto w działalności Ministerstwa zidentyfikowano – w badanym obszarze przedmiotowym – następujące nieprawidłowości:

- nie podjęto skutecznych działań zmierzających do szczegółowego uregulowania w odpowiednim akcie prawnym trybu postępowania przed konsulem, czego skutkiem jest stosowanie zarządzenia Ministra z dnia 4 listopada 1985 r. tj. aktu wewnętrznego, nie będącego w myśl art. 87 ust. 1 Konstytucji źródłem powszechnie obowiązującego prawa;
- z opóźnieniem przygotowano projekt rozporządzenia Ministra w sprawie wzoru formularza wniosku o wydanie wizy wjazdowej w celu repatriacji;
- Ministerstwo wnioskowało o środki w ramach rezerwy celowej budżetu państwa „Pomoc dla repatriantów” w wysokości wyższej niż potrzeby zgłaszane przez placówki konsularne.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Działania Ministra SZ w zakresie realizacji zadań zdefiniowanych w dokumentach Rządu, odnoszących się do cudzoziemców deklarujących polskie pochodzenie

Opis stanu
faktycznego

Na podstawie ustawy z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej⁵ koordynacja polityki zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej oraz współpraca z Polakami za granicą, w tym wspieranie polskich instytucji kulturalnych i oświatowych, należą do działu Sprawy zagraniczne, kierowanego przez Ministra SZ. Zadania we wskazanym wyżej zakresie zostały również ujęte w dokumentach rządowych, między innymi w:

1. Rządowym Programie Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą, przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 30 października 2007 r.
2. Polityce migracyjnej Polski – stan obecny i postulowane działania, przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 31 lipca 2012 r.

Zgodnie z art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów⁶, członek Rady Ministrów realizuje politykę ustaloną przez Radę Ministrów.

1. Realizacja założeń Rządowego Programu Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą, przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 30 października 2007 r.

W Rządowym Programie określono m.in. cele strategiczne polityki polonijnej (pkt 1.3 Rządowego Programu⁷) i podstawowe kierunki działań. Ministrowi Spraw Zagranicznych

⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 743 ze zm.

⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 392 ze zm.

⁷ 1. Ochrona wynikających z prawa międzynarodowego i umów dwustronnych praw przysługujących polskim mniejszościom narodowym.

przypisano do realizacji 16 zadań z sześciu kierunków wskazanych w Rządowym Programie⁸. Dla MSZ wyznaczono także zadania długofalowe⁹, określone w pkt 2.4.4. Rządowego Programu jako zadania ciągłe. Kontrolą objęto w szczególności zadania w zakresie pomocy Polakom na Wschodzie, zwłaszcza w krajach zwartego zamieszkiwania, polegające m.in. na, rozwoju szkolnictwa polskojęzycznego i polskich mediów oraz rozwinięcia akcji repatriacyjnej obejmującej tereny dawnego ZSRR, z wyjątkiem krajów zwartego zamieszkiwania polskiej mniejszości (zadania 1 i 3 w Kierunku 6. Pomoc Polakom na Wschodzie, repatriacja, migracje).

Koordinacja realizacji przez urzędy centralne oraz placówki za granicą zadań w powyżej wskazanym zakresie należy w Ministerstwie do kompetencji Departamentu Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą¹⁰. Ponadto wykonywanie zadań w odniesieniu do osób deklarujących polskie pochodzenie należy także do Departamentu Konsularnego (w zakresie nadzoru i koordynacji wykonywania czynności w ramach repatriacji) oraz placówek dyplomatycznych.

(dowód: akta kontroli str. 989-991)

Według danych statystycznych dotyczących repatriacji, ujętych w informacjach przekazywanych przez Departament Konsularny do MSW (wcześniej MSWiA), nie odnotowano rozwinięcia akcji repatriacyjnej. Liczba składanych wniosków o wydanie wizy krajowej w celu repatriacji systematycznie spada (w 2012 r. złożono 67 wniosków mniej niż w 2009 r. i 24 wnioski mniej niż w 2011 r.). W latach 2009-2012 liczby te kształtowały się następująco:

Rok	Liczba wniosków o wydanie wiz w celu repatriacji przyjętych przez placówki dyplomatyczne	Liczba osób wskazanych w złożonych wnioskach
2009	183	257
2010	179	269
2011	140	183
2012	116	167

(dowód: akta kontroli str. 437-471)

W Rządowym Programie w punkcie 1.4 Podstawowe kierunki działań Kierunek 6. Pomoc Polakom na Wschodzie, repatriacja, migracje, zostało uwzględnione zadanie rozwinięcia akcji repatriacyjnej obejmującej tereny dawnego ZSRR, z wyjątkiem krajów zwartego

2. Utrzymanie polskości za granicą, zwłaszcza w krajach zwartego zamieszkiwania diaspory, m.in. poprzez wspieranie procesów służących wzmocnieniu środowisk polskich, podnoszenie ich prestiżu, wspieranie edukacji i kultury. Zachowanie polskiego dziedzictwa narodowego za granicą.

3. Ułatwienie powrotu do kraju Polakom i osobom polskiego pochodzenia, zwłaszcza z państw, w których następuje szybka asymilacja, a także z tych, do których nastąpiła migracja zarobkowa po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej.

4. Utworzenie propolskiego lobby oraz promocja Polski za granicą.

⁸ Kierunek 1 „Ochrona praw osób polskiego pochodzenia oraz opieka nad nową emigracją” (Działania 1-4), Kierunek 2 „Oświata, szkolnictwo wyższe i sport” (Działania 1, 3, 4), Kierunek 3 „Kultura, dziedzictwo narodowe i polityka historyczna” (Działania 3 i 5), Kierunek 4 „Media polonijne” (Działania 2 i 4), Kierunek 5 „Organizacje diaspor” (Działania 1-3), Kierunek 6 „Pomoc Polakom na Wschodzie, repatriacja, migracje (Działania 1 i 3).

⁹ 1 „Koordynacja polityki polonijnej”, 2 „Analizowanie i informowanie o sytuacji Polonii i Polaków za granicą”, 3 „Ochrona praw mniejszości”, 4 „Promocja Polonii i Polski”, 5 „Ochrona Dziedzictwa narodowego”, 6 „Wspieranie organizacji diaspor”.

¹⁰ DWPPG (w okresie od 21 marca 2009 r. do 10 lipca 2012 nosił nazwę – Departament Współpracy z Polonią) powstał na mocy zarządzenia nr 8 Ministra SZ z dnia 24 marca 2009 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Ministerstwu SZ oraz zmiany i uchylecia niektórych zarządzeń Ministra SZ. Wcześniej zadania koordynacji realizacji Rządowego Programu należały do Departamentu Konsularnego i Polonii.

zamieszkiwania polskiej mniejszości. Realizacja tego zadania jest zgodna z jednym z czterech celów strategicznych polityki polonijnej (pkt 1.3 Rządowego Programu), którym jest ułatwienie powrotu do kraju Polakom i osobom polskiego pochodzenia.

Placówki dyplomatyczne sygnalizowały występowanie problemów w procesie repatriacji, polegających m.in. na:

- rezygnacji przez repatriantów z wyjazdów do Polski,
- coraz częstszych przypadkach powrotu repatriantów do krajów, z których wyjechali,
- znikomym zainteresowaniu kursami języka polskiego przez kandydatów na repatriantów mimo słabej znajomości albo braku znajomości języka polskiego,
- braku podstawowej wiedzy o Polsce u wnioskujących o wydanie wizy w celu repatriacji,
- braku precyzyjnego określenia zadań konsula wobec osób, które otrzymały przyrzeczenie wydania wizy repatriacyjnej,
- braku swobody konsula w ocenie pośrednich dowodów na polskie pochodzenie¹¹.

(dowód: akta kontroli str. 54-61, 468-471)

Pan Marek Ciesielczuk, Dyrektor Departamentu Konsularnego poinformował m.in., że MSZ:

- w latach 2007-2013 nie realizował samodzielnie oraz za pośrednictwem polskich urzędów konsularnych przedsięwzięć na rzecz realizacji zadania rozwinięcia akcji repatriacyjnej obejmującej tereny dawnego ZSRR bez krajów ścisłego zamieszkiwania polskiej ludności, w tym akcji opracowywania, prowadzenia, czy wspierania kampanii informacyjnych adresowanych do osób zainteresowanych repatriacją,
- nie przygotowywał dedykowanych dla repatriantów materiałów informacyjnych (w 2010 r. przekazał placówkom na Wschodzie 440 egzemplarzy poradnika „Polska dla Ciebie”, przygotowanego przez Polską Akcję Humanitarną),
- nie kierował do konsulów polecenia przeprowadzenia akcji informacyjnej w środowiskach potencjalnych repatriantów.

(dowód: akta kontroli str. 538-542)

Przyczyny powyższego, jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Konsularnego, były następujące: „ocenając obecny mechanizm repatriacji jako niewydolny Departament nie uważał za zasadne, aby angażować placówki w propagowanie procedur repatriacyjnych, które z przyczyn leżących poza resortem spraw zagranicznych, nie mogą doprowadzić do rychłego zrealizowania zobowiązań podjętych przez RP w ustawie o repatriacji. Zachęcanie do repatriacji w sposób naturalny generowałoby po stronie zainteresowanych zasadne oczekiwanie istotnego przyspieszenia procesu, które w sytuacji faktycznej niewydolności mechanizmu repatriacyjnego w kraju nie mogłoby zostać zaspokojone”.

Wskazał ponadto, że w ramach bieżącej pracy urzędów konsularnych w państwach, których obywatele mogą ubiegać się o repatriację, w sposób standardowy udzielane są wszelkie informacje i wyjaśnienia, które mogą posłużyć zainteresowanym w realizacji celu repatriacji do RP, np. publikowane są informacje na stronach internetowych placówek, prowadzone są dyżury w terenie na obszarach zamieszkiwanych przez Polaków, między innymi dla informowania i przyjmowania wniosków od zainteresowanych repatriacją. Z powyższego wynika, że w okresie objętym kontrolą działania podejmowane przez Ministerstwo w zakresie repatriacji nie wynikały z realizacji Rządowego Programu.

¹¹ Informacje te znalazły się w rocznym sprawozdaniu konsularnym za 2007 r., sporządzonym w Wydziale Konsularnym Ambasady RP w Almaty, w piśmie Kierownika Wydziału Konsularnego Ambasady RP w Almaty, skierowanym do Dyrektora Departamentu Obywatelstwa i Repatriacji i Dyrektora Departamentu Konsularnego i Polonii (nr KAZ-WK 34-17/2009 z 2 lutego 2008 r.), w rocznym sprawozdaniu konsularnym za 2008 r., sporządzonym w Konsulacie Generalnym RP w Irkucku.

W latach 2007–2013 MSZ opracowywało materiały informacyjne dotyczące realizacji polityki polonijnej, w tym dotyczące osób z terytoriów wymienionych w art. 9 ust.1 ustawy o repatriacji. Co do zasady były one tworzone stosownie do potrzeb i wniosków kierowanych do Ministerstwa z zewnątrz lub od kierownictwa MSZ. Wśród materiałów informacyjnych przygotowanych przez MSZ były m.in. dwa Raporty o sytuacji Polonii i Polaków za granicą (z 2009 r. i 2012 r.)¹², wydane w formie książkowej i elektronicznej, kompleksowo opisujące sytuację Polonii w wybranych państwach, a także działania podejmowane na rzecz Polonii i Polaków za granicą przez MSZ i placówki zagraniczne. W latach 2007-2010 MSZ wydawał też Biuletyn Polonijny (zaprzestano jego wydawania w związku z modernizacją strony internetowej MSZ, na której prezentowane są aktualne wiadomości dot. Polonii i działań MSZ na jej rzecz¹³). MSZ zleciło w 2012 r. przeprowadzenie analizy mediów polonijnych na świecie (obejmującej 35 państw, w tym Rosję i Kazachstan) oraz podjęło także działania w celu opublikowania „Atlasu polskiej obecności za granicą”, prezentującego obecny stan wiedzy MSZ o Polonii i Polakach za granicą. MSZ przygotowuje w swojej bieżącej pracy także materiały informacyjne na potrzeby Parlamentu¹⁴. W okresie objętym kontrolą przedstawiciele Ministerstwa prezentowali sprawy z zakresu problematyki polonijnej na 64 posiedzeniach sejmowej Komisji Łączności z Polonią i Polakami za Granicą i na 30 posiedzeniach senackiej Komisji Spraw Emigracji i Łączności z Polakami za Granicą.

(dowód: akta kontroli str. 28-31)

NIK nie wnosi uwag do współpracy Ministerstwa z innymi instytucjami na forum międzyresortowego Zespołu ds. Polonii i Polaków za Granicą. Przedstawiciele MSZ uczestniczyli w pracach grup roboczych w ramach ww. Zespołu m.in. grupy roboczej ds. repatriacji. Grupa ta działała w latach 2008-2009, a efektem jej prac był przygotowany w MSWiA projekt ustawy o stwierdzaniu polskiego pochodzenia. Na forum tej grupy w 2009 r.¹⁵ wskazywano m.in. na konieczność pilnego wprowadzenia rozwiązań prawnych umożliwiających skrócenie czasu oczekiwania na wizę repatriacyjną osób posiadających przyrzeczenie jej wydania. Biorąc pod uwagę fakt, że problem repatriacji nie został jeszcze rozwiązany, sygnały napływające do MSZ z placówek dyplomatycznych o coraz częstszych przypadkach powrotu repatriantów do kraju pochodzenia, czy o brakach ich podstawowej wiedzy o Polsce – zdaniem NIK – nawet w obecnym stanie prawnym powinny stanowić bodziec do intensyfikowania w środowiskach repatriantów akcji informacyjnych o warunkach życia w Polsce.

(dowód: akta kontroli str. 827-988, 1000-1014)

W okresie objętym kontrolą finansowanie przez MSZ przedsięwzięć z zakresu współpracy z Polonią i Polakami za granicą odbywało się w dwojaki sposób:

1. W ramach tzw. funduszy polonijnych, będących do dyspozycji placówek dyplomatycznych:

W latach 2007-2009 środki finansowe przeznaczone do wykorzystania na placówkach były rozdysponowywane na poszczególne zadania bezpośrednio przez szefów placówek. W latach 2010 i 2011 wprowadzono stopniowo tryb projektów, zgłaszanych przez placówki i zatwierdzanych w Departamencie Współpracy z Polonią. W tym trybie rozdzielano odpowiednio 50% i 75% środków; pozostałe środki były rozdzielane i wykorzystywane

¹² http://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/polonia/raport_o_sytuacji_polonii_i_polakow_za_granica

¹³ http://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/polonia/aktualnosci/

¹⁴ M.in. przekazaną Senatowi informację Rządu na temat rządowego programu współpracy z Polonią i Polakami za granicą oraz wykorzystania środków wydatkowanych z budżetu państwa na współpracę z Polonią i Polakami za granicą w 2012 r. (przyjętą przez Radę Ministrów 23 kwietnia 2013 r.) – druk senacki nr 347; informację Rządu na temat sprawowania opieki nad Polonią i Polakami mieszkającymi poza granicami kraju, przedstawioną na posiedzeniu Senatu RP w dniu 30 maja 2012 r.; Informacja nt. szkolnictwa polonijnego (kwiecień 2008, Sejm), informację nt. działań MSZ w zakresie wspierania polonistyk i lektoratów języka polskiego za granicą (marzec 2009, Sejm), informację na temat sytuacji środowisk kombatanckich za granicą (maj 2009, Sejm), informację na temat sytuacji finansowej środowisk polskich na wschodzie, szczególnie sytuacji mediów polonijnych (lipiec 2012, Sejm), informację na temat sportu, rekreacji i turystyki we współpracy z Polonią i Polakami za granicą (październik 2013, Senat).

¹⁵ Protokół IV posiedzenia Międzyresortowego Zespołu ds. Polonii i Polaków za Granicą z 17 grudnia 2008 r.

w dotychczasowym trybie. W latach 2012-2013 całość środków rozdysponowana została w trybie zgłaszania i zatwierdzania do dofinansowania projektów przez DWPPG¹⁶.

W 2013 r. opracowany został nowy system rozdziału środków dla placówek, który ma zostać wdrożony od 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 543-561)

Wysokość wydatków z ww. funduszy polonijnych w okresie objętym kontrolą na terytoriach wymienionych w art. 9 ust. 1 ustawy o repatriacji kształtowała się następująco¹⁷:

Rozdział klasyfikacji budżetowej	Kwota wydatków w danym roku (tys. zł)						
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Pierwsza połowa 2013r.
80135 Szkolnictwo polskie za granicą	210,0	245,4	223,0	322,8	224,0	204,3	116,3
85330 Opieka i pomoc dla Polonii i Polaków za granicą	235,8	321,8	182,1	65,0	35,3	42,3	9,5
85413 Kolonie i obozy dla młodzieży polonijnej w kraju	97,9	119,9	116,4	88,8	129,1	156,8	212,0
92195 Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego – pozostała działalność	252,2	242,8	193,2	237,3	239,5	373,5	257,8
Suma	795,8	929,8	714,7	714,0	627,9	776,9	595,6

(dowód: akta kontroli str. 543-561, 822-826, 993-994)

2. W ramach środków rezerwy celowej przeznaczonej na finansowanie współpracy z Polonią i Polakami za granicą:

Od 2012 r. MSZ dysponuje także środkami z rezerwy celowej budżetu państwa przeznaczonymi na współpracę z Polonią i Polakami za granicą, które są rozdysponowywane w organizowanym co roku konkursie dotacyjnym.

Kwoty przeznaczone na sfinansowanie konkursów w 2012 r. wyniosły łącznie 54 205,0 tys. zł, a w 2013 r. 62 205,0 tys. zł.

Projekty realizowane w ramach konkursu w państwach wymienionych w art. 9 ust. 9 ustawy o repatriacji dofinansowano w 2012 r. kwotą w łącznej wysokości 1 130,3 tys. zł, a w 2013 r. w wysokości 1 179,2 tys. zł, co stanowiło odpowiednio 2,1% w 2012 r. i 1,9% w 2013 r. środków przeznaczonych w ramach konkursu na finansowanie współpracy z Polonią i Polakami za granicą.

(dowód: akta kontroli str. 5-10, 472-508)

Uwagi dotyczące badanej działalności

1. Ustalono, że Rządowy Program wielokrotnie był przedmiotem krytyki ze strony MSZ. Uwagi wobec Programu zgłaszano na forum Międzyresortowego Zespołu ds. Polonii i Polaków za Granicą¹⁸, i w dokumentach opracowywanych w Ministerstwie¹⁹. Dotyczyły one między innymi:

¹⁶ Środki były przyznawane na: szkolnictwo polskie za granicą, kulturę i sztukę oraz pozostałą działalność, opiekę i pomoc dla Polonii i Polaków za granicą, kolonie i obozy dla młodzieży polonijnej w kraju.

¹⁷ Na podstawie danych zebranych ze sprawozdań finansowych Ambasady RP w Erywanii, Ambasady RP w Baku, Ambasady RP w Tbilisi, Ambasady w Astanie, Konsulatu Generalnego RP w Almaty, Ambasady RP w Taszkencie, Ambasady RP w Aszchabadzie, Konsulatu Generalnego RP w Irkucku w latach 2007 - 2013 (I półrocze).

¹⁸ Posiedzenia w dniach 29 września 2008 r., 3 grudnia 2009 r.

¹⁹ W raporcie sytuacji Polonii i Polaków za Granicą z 2009 r., a także w odpowiedzi na interpelację nr 5596 w sprawie realizacji Rządowego Programu w 2012 r. i w przyjętej w dniu 23 kwietnia 2013 r. przez Radę Ministrów Informacji Rządu na temat rządowego programu współpracy z Polonią i Polakami za granicą oraz wykorzystania środków wydatkowanych z budżetu państwa na współpracę z Polonią i Polakami za granicą w 2012 r.

- niedostosowania Programu do istniejących realiów i zawarcia w nim zapisów utrudniających zachowanie spójności polityki państwa w kwestii Polonii i Polaków za granicą (w odniesieniu do trzech zasadniczych kwestii: koordynacji w ramach rządu, Prezydenckiej Rady Polonijnej oraz określenia strategicznych celów polityki polonijnej);
- zbyt dużego uszczegółowienia zadań i zbyt dużej objętości Programu, które mogły być przyczyną utraty z pola widzenia głównego celu Programu.

W związku z powyższym, w MSZ rozpoczęto prace nad projektem nowego rządowego programu współpracy z Polską i Polakami za granicą, jednak do dnia zakończenia kontroli nie został on przyjęty, a obowiązujący Program nie został zmieniony ani uchylony. Tak więc, zdaniem NIK, określone w nim założenia i zadania przydzielone MSZ na lata 2007-2012 były nadal wiążące.

(dowód: akta kontroli str. 28-53, 543-561, 834-838, 892-898)

NIK zauważa, że zadania dotyczące polityki polonijnej zostały także określone w przyjętych przez Radę Ministrów w dniu 27 marca 2012 r. Priorytetach polskiej polityki zagranicznej 2012-2016²⁰ oraz w Planach współpracy z Polską i Polakami za granicą, tworzonych co roku na potrzeby konkursów na realizację zadania publicznego "Współpraca z Polską i Polakami za granicą". Zachodzi zatem potrzeba uporządkowania dokumentów strategicznych w obszarze współpracy z Polską i Polakami za granicą, w sposób jednoznaczny definiujący cele i zadania wobec Polonii i Polaków za granicą.

2. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że pomimo podejmowania przez MSZ działań w ramach realizacji polityki polonijnej, nie zostały stworzone warunki sprzyjające rozwinięciu akcji repatriacyjnej.
3. Do zadań Ministerstwa Edukacji Narodowej (zwanego dalej: MEN) należało stworzenie, we współpracy z MSZ, strategii inwestycyjnej w zakresie wspierania szkół z polskim językiem wykładowym w obcych systemach edukacji. Jak wyjaśniła Pani Barbara Tuge – Erecińska, Dyrektor DWPPG, nie powstał dokument odpowiadający takiej strategii, kwestie dotyczące strategicznych działań w tej dziedzinie były jednak omawiane z MEN w odniesieniu do poszczególnych państw i obszarów na forum międzyresortowego Zespołu ds. Współpracy z Polską i Polakami za Granicą i podczas spotkań z przedstawicielami MEN. W opinii NIK stworzenie wspólnie z MEN strategii w zakresie wspierania polskiej oświaty na świecie może przyczynić się do zwiększenia efektywności wydatków ponoszonych na wspieranie oświaty polonijnej.

(dowód: akta kontroli str. 5-13, 28-54)

Ustalone
nieprawidłowości

W przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Nie zorganizowano systemu zapewniającego efektywną realizację celów i zadań przewidzianych dla MSZ w Rządowym Programie, tj. nie określono dla służb podległych Ministrowi SZ horyzontu czasowego realizacji zadań i mierników za pomocą których mógłby być oceniany poziom ich realizacji, w tym nie dostosowano funkcjonującego w MSZ

²⁰ 1. Zapewnienie Polakom i Polonii za granicą możliwości funkcjonowania w ramach prawnych gwarantujących kultywowanie polskości oraz respektowanie przez państwa zamieszkania odpowiednich norm i standardów;
2. Zidentyfikowanie celów polskiej polityki zagranicznej zbieżnych z interesami Polonii i Polaków za granicą oraz proponowanie współpracy w urzeczywistnianiu tych celów dla dobra Polski i jej pozytywnego wizerunku za granicą;
3. Wzmocnienie społecznej integracji Polonii i Polaków za granicą oraz ich politycznej mobilizacji: włączenie w miejscowe społeczności na poziomie politycznym (wybory lokalne, udział w partiach politycznych), kulturowym, językowym i pracowniczym w państwach pobytu;
4. Sprzyjanie generowaniu aktywności obywatelskiej i nowych form prowadzenia działalności społecznej wśród Polaków na Wschodzie; uatrakcyjnienie i rozszerzenie przekazu polskich mediów publicznych dla zagranicy oraz wsparcie instytucji państwa dla mediów polonijnych;
5. Usprawnienie istniejących i tworzenie nowych form upowszechniania języka polskiego i wiedzy o Polsce, w tym tworzenie i sponsorowanie ośrodków studiów polskich na czołowych uniwersytetach;
6. Pełne wykorzystanie zmienionego systemu finansowania polityki polonijnej, aby środki finansowe były lepiej podporządkowane interesom Polski i jednocześnie lepiej służyły Polonii i Polakom za granicą;
7. Wspieranie ochrony dziedzictwa kulturowego za granicą.

systemu planowania i sprawozdawczości do układu działań przewidzianych w Programie w celu prowadzenia bieżącego monitoringu ich realizacji.

Z wyjaśnień Pani Barbary Tuge-Erecińskiej wynika, że w związku z realizacją Rządowego Programu, komórkom organizacyjnym MSZ nie zostały przydzielone szczegółowe zadania wraz ze szczegółowymi celami i miernikami ich wykonania. (...) brak szczegółowych mierników i celów wynika z uznania, że skoro Rządowy Program nie narzuca *de facto* MSZ nowych celów czy zadań, bo te zawsze były przypisane do MSZ i przez resort realizowane, to wystarczającym instrumentarium ich realizacji będą istniejące w Ministerstwie reguły dotyczące planowania, sprawozdawczości i ocen.

W Ministerstwie obowiązywał system planowania zadań, sprawozdawczości i ocen dla komórek organizacyjnych i placówek dyplomatycznych. W latach 2007-2013 obowiązywały w tym zakresie kolejno:

- zarządzenie nr 47 Ministra SZ z 22 grudnia 1998 r. w sprawie planowania i sprawozdawczości w MSZ, przedstawicielstwach dyplomatycznych, stałych przedstawicielstwach przy organizacjach międzynarodowych, urzędach konsularnych i instytutach polskich²¹ (zwane dalej: zarządzeniem nr 47 z 22 grudnia 1998 r.),
- zarządzenie nr 25 Ministra SZ z 23 listopada 2009 r. w sprawie planowania i sprawozdawczości w MSZ, przedstawicielstwach dyplomatycznych, stałych przedstawicielstwach przy organizacjach międzynarodowych, urzędach konsularnych i instytutach polskich²² (zwane dalej: zarządzeniem nr 25 z 23 listopada 2009 r.),
- zarządzenie nr 40 Ministra SZ z 11 grudnia 2012 r. w sprawie planowania i sprawozdawczości w Ministerstwie SZ i w placówkach zagranicznych²³ (zwane dalej: zarządzeniem nr 40 z 11 grudnia 2012 r.).

Z analizy treści wymienionych wyżej zarządzeń, przeprowadzonej pod kątem możliwości ich wykorzystania do oceny realizacji zadań określonych w Rządowym Programie wynika, że zakres danych wymaganych w planach pracy, zadaniach dla placówek dyplomatycznych i składanych sprawozdaniach w okresie objętym kontrolą był zróżnicowany:

- schematy sprawozdania konsularnego i dołączanych do niego tabel sprawozdawczych, określone w zarządzeniu Nr 47 z 22 grudnia 1998 r. wymagały od placówek dyplomatycznych wykazania danych dotyczących problematyki polonijnej²⁴, dołączania do sprawozdania notatki na temat Polonii w okręgu urzędowania (z informacjami o oświacie polonijnej, kulturze i środkach masowego przekazu) i tabel sprawozdawczych (tabela nr 7 zawierała pozycje z informacjami o Polonii²⁵, a tabela nr 12 z danymi do zbiorczej oceny obciążenia urzędu odnosiła się do niektórych danych z zakresu współpracy z Polonią²⁶)

²¹ Dz. Urz. MSZ z 2007 r. Nr 5, poz. 178 ze zm.

²² Dz. Urz. MSZ Nr 6, poz. 89. Z zarządzeniem powiązana była instrukcja nr 3 Dyrektora Generalnego SZ z dnia 14 grudnia 2010 r. w sprawie dokumentów sporządzanych w procesie planowania i sprawozdawczości w Ministerstwie SZ, przedstawicielstwach dyplomatycznych, stałych przedstawicielstwach przy organizacjach międzynarodowych, urzędach konsularnych i instytutach polskich.

²³ Dz. Urz. MSZ poz. 36. Z zarządzeniem powiązana jest instrukcja nr 2 Dyrektora Generalnego SZ z dnia 13 grudnia 2012 r. w sprawie dokumentów sporządzanych w procesie planowania i sprawozdawczości w Ministerstwie SZ i w placówkach zagranicznych.

²⁴ pkt IX sprawozdań dotyczył kontaktów urzędu ze środowiskiem polonijnym; stanu realizacji praw osób pochodzenia polskiego oraz obywateli RP stale zamieszkałych za granicą; działań urzędu na rzecz współpracy z Polonią i Polakami za granicą (w tym: wspierania oświaty polonijnej, współpracy z młodzieżą polonijną, promocji Polski i polskiej kultury wobec Polonii i poprzez Polonię, wspierania inicjatyw kulturalnych Polonii, wspierania działań gospodarczych Polonii), świadczeń pomocowych i współpracy z podmiotami krajowymi zaangażowanymi w działania wobec Polonii; współpracy z duchowieństwem polonijnym; opieki nad kombatantami i miejscami pamięci narodowej.

²⁵ m.in. liczbę szkolnych punktów konsultacyjnych lub Szkół Polskich podległych Ministerstwu Edukacji Narodowej, liczbę szkół polonijnych i szkółek sobotnio-niedzielnich, liczbę punktów, szkół nauczania języka polskiego jako ojczystego - realizacja dyrektywy Rady 77/486/EWG z 25 lipca 1977 r. w sprawie kształcenia dzieci pracowników migrujących, liczbę dzieci polskich i polonijnych uczących się języka polskiego jako ojczystego - kraje EOG, liczbę dzieci polskich i polonijnych uczących się języka polskiego lub w języku polskim, liczbę nauczycieli delegowani z Polski prowadzących nauczanie języka polskiego lub w języku polskim w szkołach publicznych,

- sprawozdania sporządzane na podstawie zarządzenia: nr 25 z 23 listopada 2009 r. odnosiły się do zadań priorytetowych i działań o charakterze stałym określanych w zadaniach dla placówek zagranicznych i planach pracy (w tym w dziedzinach: konsularnej i współpracy z Polonią i Polakami za granicą), bez konieczności wskazywania szczegółowych danych statystycznych jak w poprzednim zarządzeniu i umieszczania osobnych informacji odnośnie realizacji zadań w dziedzinie problematyki polonijnej.
- zarządzeniem nr 40 z 11 grudnia 2012 r. wprowadzono dodatkowo wymóg uwzględniania w sprawozdaniach informacji/oceny realizacji zadań w dziedzinie problematyki polonijnej²⁷ oraz dołączania do nich notatek na temat Polonii i Polaków w danym okręgu konsularnym.

(dowód: akta kontroli str. 989-991)

Badanie 39 dokumentów wyznaczających zadania dla placówek dyplomatycznych i urzędów konsularnych na terytoriach wymienionych w art. 9 ust. 1 ustawy o repatriacji²⁸ oraz 36 sprawozdań konsularnych²⁹ wykazało, że nie zawierały one szczegółowych zadań w sferze konsularnej i współpracy z Polonią i Polakami za granicą lub określały je ogólnie, bez mierników ich wykonania. Dla przykładu, dotyczyły one:

- efektywnej realizacji ustawy o repatriacji, z dążeniem do zakończenia spraw wszczętych w latach ubiegłych,
- wspierania oświaty dla mniejszości polskiej, dążenia do jej rozwoju lub utrzymania jej stanu, dbałości o społeczne punkty nauczania języka polskiego, tworzenia warunków dla przyjazdów nauczycieli z Polski i podnoszenia kwalifikacji przez nauczycieli miejscowych, wyjazdów edukacyjno-wypoczynkowych do Polski dzieci i młodzieży,
- promowania i wspierania nauczania języka polskiego,
- promocji języka polskiego i kultury polskiej przez wspieranie i rozwój języka polskiego funkcjonujących na wyższych uczelniach w kraju urzędowania oraz inspirowanie tworzenia nowych w wybranych miastach; wsparcie dla współpracy naukowej, kontaktów między uczelniami wyższymi wymiany studentów i naukowców.

(dowód: akta kontroli str. 54-61, 637-773)

2. Nie realizowano obowiązków sprawozdawczych przewidzianych w Programie Rządowym.

Kontrola wykazała, że Minister SZ nie sporządzał kwartalnych i rocznych informacji oraz sprawozdań z realizowanych zadań. Obowiązek sporządzania tych dokumentów został określony w pkt 2.1 Rządowego Programu.

Pani Barbara Tuge-Erecińska, Dyrektor DWPPG wyjaśniła, że Rządowy Program został przyjęty przez Radę Ministrów po wyborach parlamentarnych w 2007 r. Po ukonstytuowaniu się nowego Rządu podjęto decyzję dotyczącą zmian kompetencyjnych i instytucjonalnych w obszarze spraw polonijnych, a KPRM zrezygnowała z pełnienia roli nadzorczej

polskich i polonijnych - kraje na Wschodzie, liczbę stypendystów Rządu Polskiego studiujących w Polsce, liczbę studentów polskiego pochodzenia studiujących w kraju urzędowania - otrzymujących stypendia z RP

²⁶ Pozycje: liczba polonijnych zespołów artystycznych, szkółek polonijnych, kół przyjaźni z Polską; liczba wydawanych tytułów czasopism polonijnych na terenie okręgu konsularnego; Liczba dzieci i młodzieży wysłanej na obozy i kolonie do Polski za pośrednictwem placówki; liczba młodzieży wysłanej na studia do Polski za pośrednictwem placówki.

²⁷ W zakresie współpracy ze środowiskami polonijnymi, wspierania oświaty polonijnej i kultury, współpracy z młodzieżą polonijną (w tym rekrutacja na studia, kolonie i imprezy w kraju), inspirowania Polonii i Polaków za granicą do działań na rzecz promocji Polski, inspirowania i wspierania działań gospodarczych Polonu i Polaków za granicą, współpracy z duchowieństwem polonijnym, opieki nad miejscami pamięci narodowej, utrzymywania kontaktów z instytucjami krajowymi.

²⁸ Kontrolerom przekazano 34 dokumenty dotyczące określania przez Departament Wschodni zadań dla Ambasad RP w Tbilisi, Erywaniu, Baku, Aszchabadzie, Taszkencie i Almaty/Astanie, oraz pięć dokumentów dotyczących określania przez Departament Konsularny zadań dla Konsulatów Generalnych RP w Almaty (lata 2011-2013) i w Irkucku (lata 2012-2013).

²⁹ Kontrolerom przekazano sprawozdania z Ambasady/Konsulatu Generalnego RP w Almaty za lata 2007-2012, z Konsulatów Generalnych RP w Astanie i Irkucku za lata 2011-2012, Ambasad RP w Aszchabadzie za lata 2007-2009, w Baku za lata 2007-2009 i 2011-2012, w Erywaniu w latach 2007-2012, w Taszkencie w latach 2007-2012, w Tbilisi w latach 2007, 2009, 2012.

i koordynacyjnej przy realizacji Rządowego Programu. Miało to znaleźć wyraz w zarządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2008 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do Spraw Polonii i Polaków za Granicą, gdzie w § 2 pkt 3 przewidziano, że do zadań Zespołu należy opracowywanie oraz monitorowanie realizacji przez administrację rządową Rządowego Programu Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą³⁰. W związku z powyższym MSZ nie opracowywał informacji i sprawozdań przewidzianych w pkt 2.1. Rządowego Programu.

(dowód: akta kontroli str. 5-13)

NIK zauważa, że pomimo zmian kompetencji w zakresie monitorowania Rządowego Programu, nie został uchylony obowiązek sporządzania dokumentów sprawozdawczych dotyczących jego realizacji.

3. Nie podjęto skutecznych działań zmierzających do szczegółowego uregulowania w odpowiednim akcie prawnym trybu postępowania przed konsulem.

Stosownie do zapisów Rządowego Programu (pkt 2.4.1. Zadania długofalowe realizowane przez MSZ, Działanie 1. Koordynacja polityki polonijnej), do zadań MSZ należy udział w pracach legislacyjnych nad ustawami bezpośrednio lub pośrednio związanymi z Polonią i Polakami za granicą oraz przygotowanie resortu i placówek RP za granicą do realizacji nowych przepisów.

Zgodnie z art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 13 lutego 1984 r. o funkcjach konsułów Rzeczypospolitej Polskiej³¹ Minister Spraw Zagranicznych został upoważniony do wydania rozporządzenia dotyczącego szczegółowego trybu postępowania przed konsulem. Obecnie tryb postępowania przed konsulem reguluje zarządzenie Ministra SZ z dnia 4 listopada 1985 r.³² tj. akt prawa wewnętrznego.

Z wyjaśnień Pana Marka Ciesielczuka, Dyrektora Departamentu Konsularnego, wynika, że prace nad przedmiotowym rozporządzeniem (przygotowanie projektu i jego konsultacje międzyresortowe) były prowadzone w latach 2003-2004. W związku z tymi pracami Rada Legislacyjna wydała opinię o projekcie rozporządzenia (opublikowana w „Przeglądzie legislacyjnym” nr 3/2005, str. 93), według której wątpliwości budzi zakres upoważnienia ustawowego, ponieważ przenosi on do rozporządzenia wykonawczego regulacje dotyczące praw obywateli, co w świetle Konstytucji RP powinno być przedmiotem regulacji ustawowej. W efekcie podjęto prace nad nową ustawą o funkcjach konsułów, która obejmowałaby także szczegółowy tryb postępowania przed konsulem. W 2007 r. planowano przeprowadzenie stosownej nowelizacji ustawy o funkcjach konsułów wraz z nowelizacją ustawy o służbie zagranicznej. W 2008 r. prowadzono konsultacje z konsułami mające na celu przygotowanie nowelizacji ustawy o funkcjach konsułów, a w 2010 r. opracowano i przesłano do uzgodnień projekt założeń nowej ustawy o funkcjach konsułów. Projekt ustawy został wpisany do Wykazu Prac Legislacyjnych Rady Ministrów w styczniu 2013 r. W trakcie kontroli projekt był przygotowywany do przekazania do uzgodnień międzyresortowych.

(dowód: akta kontroli str. 14-17, 54-61, 407-436, 606-635)

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że w myśl art. 87 ust.1 Konstytucji RP, zarządzenie Ministra SZ z dnia 4 listopada 1985 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed konsulem, nie jest źródłem powszechnie obowiązującego prawa. W opinii Najwyższej Izby Kontroli działania MSZ zmierzające do zastąpienia tego zarządzenia należy zatem uznać za niewystarczające.

4. Zwłoka w wydaniu rozporządzenia Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie wzoru formularza wniosku o wydanie wizy wjazdowej w celu repatriacji oraz fotografii dołączanych do wniosku.

³⁰ W obowiązującym wcześniej zarządzeniu nr 12 Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 lutego 2006 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do Spraw Polonii i Polaków za Granicą (M.P. Nr 10, poz. 139) monitoring nie był uwzględniony w zadaniach Zespołu.

³¹ Dz. U. z 2002 r., Nr 215, poz. 1823 ze zm.

³² M.P. Nr 35, poz. 233.

Rozporządzenie Ministra SZ z dnia 18 czerwca 2004 r. w sprawie wzoru formularza wniosku o wydanie wizy wjazdowej w celu repatriacji oraz fotografii dołączanych do wniosku³³, na mocy art. 24 pkt 4 ustawy z dnia 24 października 2008 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw³⁴, miało zachować moc do czasu wydania nowych przepisów wykonawczych, nie dłużej niż przez okres 12 miesięcy. W związku z brakiem nowych przepisów wykonawczych rozporządzenie utraciło moc w dniu 2 stycznia 2010 r. Nowe rozporządzenie w sprawie wzoru formularza wniosku o wydanie wizy krajowej w celu repatriacji zostało wydane przez Ministra SZ, w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji (Ministrem SWiA) w dniu 15 listopada 2011 r. i weszło w życie 21 stycznia 2012 r., tj. ponad dwa lata po uchyleniu poprzedniego rozporządzenia.

Analiza działań zmierzających do wydania rozporządzenia wskazuje, że długi okres wydawania nowego rozporządzenia wynikał z następujących okoliczności:

- pierwsze prace nad nowym rozporządzeniem rozpoczęto dopiero 8 miesięcy po uchyleniu poprzedniego rozporządzenia. W dniu 9 sierpnia 2010 r. Departament Konsularny przesłał do Biura Prawnego i Zamówień Publicznych (BPiZP) w MSZ projekt rozporządzenia Ministra Spraw Zagranicznych. Jak wyjaśnił Pan Marek Ciesielczuk, Dyrektor Departamentu Konsularnego, nastąpiło to po otrzymaniu faksem w dniu 6 lipca 2010 r. notatki w sprawie rozporządzenia, sporządzonej w MSWiA i wskazującej na konieczność podjęcia prac nad nowym aktem prawnym, zastępującym uchylone rozporządzenie. Wyjaśnił również, że w Departamencie Konsularnym brak jest zachowanej dokumentacji, która mogłaby posłużyć do wyjaśnienia przyczyn podjęcia przez DK działań w celu wydania nowego rozporządzenia dopiero w sierpniu 2010 r. (dowód: akta kontroli str. 54-61, 397-406, 606-610)
- mimo późnego podjęcia prac nad nowym rozporządzeniem, w procesie przygotowania i wydania rozporządzenia (prowadzono liczną korespondencję między komórkami wewnątrz MSZ, innymi ministrami i Rządowym Centrum Legislacji w ramach konsultacji międzyresortowych) wystąpiły przypadki długotrwałego wykonywania wskazanych niżej czynności, co wpłynęło na ponad szesnastomiesięczne procedowanie z projektem rozporządzenia:
 - między datą wpływu uwag do projektu rozporządzenia z MSWiA oraz RCL a datą przesłania poprawionego projektu rozporządzenia i zwróceniem się do Prezesa RCL z prośbą o zwolnienie z obowiązku rozpatrzenia przez Komisję Prawniczą upłynęło 35 dni.
 - między datą przekazania przez RCL tekstu projektu rozporządzenia z naniesionymi uwagami a datą zwrócenia się do Dyrektora Sekretariatu Ministra SZ z prośbą o przedłożenie projektu rozporządzenia Ministrowi do podpisu upłynęły 162 dni.

(dowód: akta kontroli str. 54-61, 397-406, 509-537)

Jak wyjaśnił Pan Piotr Nowotniak, Zastępca Dyrektora Biura Dyrektora Generalnego, z posiadanej dokumentacji nie wynikają przyczyny wystąpienia ww. przerw w procesie przygotowania i wydania rozporządzenia, a ich ustalenie w inny sposób nie jest możliwe ze względu na to, że w BDG nie pracuje żaden z legislatorów uczestniczących w postępowaniu legislacyjnym, a pionem legislacyjnym w ówczesnym BPiZP kierowały inne osoby. Podał jednak, że mogły one wynikać ze spiętrzenia prac w BPiZP wynikających z niepełnej obsady etatowej, konieczności wydania w trybie pilnym rozporządzeń ministra SZ w sprawie utworzenia obwodów głosowania za granicą oraz w sprawie spisu wyborców przebywających za granicą, a także z rotacji pracowników w BPiZP. (dowód: akta kontroli str. 774-775)

2. Realizacja założeń Polityki Migracyjnej Polski

Dokument Polityka Migracyjna Polski opisuje koncepcję tej polityki, a także formułuje ogólne wnioski i rekomendacje dotyczące tego obszaru. Dla realizacji celów określonych w tym dokumencie niezbędne jest opracowanie *Planu wdrażania dla dokumentu Polityka Migracyjna Polski* (dalej: Plan wdrażania). Dokument ten winien zawierać katalog działań, propozycji

³³ Dz. U. Nr 165, poz. 1733.

³⁴ Dz. U. Nr 216, poz. 1367.

rozwiązań mających na celu realizację jego założeń oraz podmioty odpowiedzialne za ich wdrożenie. W trakcie kontroli ustalono, że Projekt Planu wdrażania powstał w ramach prac międzyresortowego Zespołu ds. Migracji³⁵ i w dniu 20 grudnia 2013 r. został przekazany przez Ministra Spraw Wewnętrznych do konsultacji zewnętrznych³⁶, których zakończenie przewidziano do 31 stycznia 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 54-61, 538-542, 606-613)

Decyzją nr 4 Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej z dnia 15 stycznia 2013 r. w Ministerstwie został utworzony Zespół do spraw obsługi zadań MSZ związanych z przygotowaniem planu i wdrożeniem rekomendacji zawartych w dokumencie Polityka Migracyjna Polski (zwany dalej: Zespołem). Do zadań Zespołu, w którego skład wchodzi przedstawiciele dziewięciu departamentów i biur w MSZ pod przewodnictwem dyrektora Departamentu Konsularnego, zaliczono:

- przygotowanie planu wdrażania rekomendacji zawartych w Polityce Migracyjnej Polski w zakresie właściwości Ministra SZ,
- wdrożenie rekomendacji zawartych w Polityce Migracyjnej Polski, w zakresie właściwości Ministra SZ,
- współpracę z innymi ministerstwami oraz urzędami centralnymi w zakresie wdrażania rekomendacji zawartych w Polityce Migracyjnej Polski (w tym uczestnictwo w pracach organów pomocniczych Rządu tj. zespołów międzyresortowych, grup roboczych).

(dowód: akta kontroli str. 998-999)

Członkowie Zespołu brali udział w uzgadnianiu stanowiska MSZ w zakresie rekomendacji zawartych w Polityce Migracyjnych Polski. Stanowisko MSZ w sprawie poszczególnych rekomendacji zostało zawarte w szablonach przekazywanych do Departamentu Polityki Migracyjnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych drogą mailową oraz w piśmie skierowanym w dniu 16 grudnia 2013 r. do Sekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, dotyczącym uaktualnienia zapisów w projekcie Planu wdrażania³⁷. W projekcie Planu wdrażania przekazanym do konsultacji zewnętrznych Ministerstwo Spraw Zagranicznych zostało uwzględnione wśród podmiotów odpowiedzialnych za realizację 26 rekomendacji oraz wśród podmiotów współpracujących przy realizacji 23 rekomendacji.

Według wyjaśnień Pana Marka Ciesielczuka, Dyrektora Departamentu Konsularnego, po przyjęciu ostatecznej wersji Planu wdrażania Zespół zajmie się drugim etapem prac, jakim jest wdrożenie rekomendacji zawartych w Polityce Migracyjnej Polski w zakresie właściwości MSZ, przy współpracy innych ministerstw i urzędów centralnych. Stosownie do wyjaśnień Pana Marka Ciesielczuka, potwierdzonych analizą treści projektu Planu Wdrażania, część rekomendacji jest już wdrażana przez Ministerstwo (z 26 rekomendacji, dla których MSZ jest wskazany wśród podmiotów odpowiedzialnych za ich wdrażanie, jedna posiada status „wdrożona”, 13 zostało określonych jako wdrażane „na bieżąco”, a 10 jako wdrażane „w sposób ciągły”).

(dowód: akta kontroli str. 62-395, 995-997)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W Polityce Migracyjnej jedna z rekomendacji (tj. 5.3.) dotyczy korekty modelu akcji repatriacyjnej, w tym w szczególności przygotowania nowego modelu jej finansowania, służącego zwiększeniu zainteresowania akcją wśród samorządów i jednocześnie uwzględniającego realne możliwości budżetu. W przekazanym do MSW szablonie zawierającym stanowisko MSZ wobec tej rekomendacji³⁸ napisano, że „MSZ nie jest resortem merytorycznie właściwym w sprawie akcji repatriacyjnej. Jedynym elementem procesu przyjazdu repatriantów do Polski, w którym uczestniczy resort, jest udzielenie wizy krajowej w celu repatriacji lub w celu przesiedlenia się jako członek najbliższej rodziny repatrianta”.

³⁵ Powołany zarządzeniem nr 12 Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2007 r. w celu zapewnienia koordynacji zadań i uzgodnień działań realizowanych przez organy administracji rządowej w zakresie problematyki migracji.

³⁶ Na dzień zakończenia czynności kontrolnych nie upłynął jeszcze termin na zgłaszanie uwag do projektu Planu wdrażania.

³⁷ Pismo nr DK.005.2.2013/3.

³⁸ Pod nazwą: kompleksowa korekta modelu akcji repatriacyjnej, w tym w szczególności zmiany w zasadach dofinansowania gmin oferujących repatriantom odpowiednie warunki do osiedlenia się w Polsce.

NIK zwraca uwagę, że w projekcie planu wdrażania dla dokumentu Polityka Migracyjna Polski ww. rekomendacja została określona jako niewdrożona, a wśród podmiotów współpracujących (obok Ministra Finansów i Ministra Pracy i Polityki Społecznej) został wymieniony Minister SZ (podmiotem odpowiedzialnym za wdrożenie rekomendacji jest Minister Spraw Wewnętrznych). Dodać też trzeba, że MSZ dysponuje siecią placówek dyplomatycznych i konsularnych, które stanowią bezpośredni kanał kontaktu z Polonią i Polakami za granicą. Z tej racji zaangażowanie MSZ w sprawy akcji repatriacyjnej - zdaniem NIK – nie może ograniczać się li tylko do udzielania wizy w celu repatriacji.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Ministerstwo nie wywiązało się z zadań w zakresie realizacji Rządowego Programu.

Wykorzystanie środków z budżetu państwa na pomoc udzielaną w ramach procesu repatriacji

Opis stanu
faktycznego

W latach 2009-2013 Minister SZ wnioskował i otrzymał z rezerwy celowej budżetu państwa „Pomoc dla repatriantów” łącznie 800,0 tys. zł. Powyższe środki, mogą być przeznaczone na finansowanie zadań w zakresie:

- 1) udzielania pomocy repatriantom i przybywającym z nimi do Rzeczypospolitej Polskiej członkom najbliższej rodziny, na pokrycie kosztów przejazdu od najbliższej stacji kolejowej miejsca zamieszkania za granicą, do miejsca osiedlenia się w RP (art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o repatriacji),
- 2) pokrywania kosztów uczestnictwa osób, które otrzymały decyzję przyrzeczenia wydania wizy wjazdowej w celu repatriacji, a także członkom ich rodzin, w kursie nauki języka polskiego (art. 18 ust. 1 ustawy o repatriacji).

Z przyznanej kwoty, placówki dyplomatyczne, na ww. cele, wykorzystaly ogółem 282,7 tys. zł tj. 35,3% przyznanych środków. Wykorzystanie środków z rezerwy celowej w poszczególnych latach przedstawia poniższa tabela:

Rok	Data decyzji Ministra Finansów	Kwota przyznana decyzją Ministra Finansów (tys. zł)	Środki wykorzystane (tys. zł)	% 4:3
1	2	3	4	5
2009	3.04.2009	200,0	58,6	29,3
2010	14.04.2010	150,0	89,4	59,6
2011	27.05.2011	200,0	46,5	23,3
2012	4.04.2012	100,0	63,2	63,2
2013	26.04.2013	150,0	25,0 (3 kwartały)	16,7

(dowód: akta kontroli str. 1017-1048, 1050-1052, 1111-1112, 1273-1276, 1345-1346)

Każdorazowo, przed sporządzeniem ww. wniosków o przyznanie środków z rezerwy celowej, Ministerstwo uzyskiwało informacje z placówek dyplomatycznych o szacunkowych kwotach zapotrzebowań na dany rok. W latach 2009-2013 środki z rezerwy celowej zapotrzebowało i otrzymało 18 placówek³⁹. MSZ nie kierował do konsulów poleceń przeprowadzenia akcji informacyjnej wśród osób, którym wydano decyzję przyrzeczenia wydania wizy w celu repatriacji, w której by informowano o zasadach finansowania z budżetu państwa kosztów uczestnictwa w kursach języka polskiego. Dyrektor Departamentu Konsularnego wyjaśnił, że zalecenia realizacji działań edukacji młodzieży polskiego pochodzenia i rozwoju oświaty w języku polskim jak również promocja i wspieranie nauczania języka polskiego zawierane są w rocznych zadaniach dla urzędów konsularnych.

(dowód: akta kontroli str. 1057-1074, 1115-1143, 1235-1256, 1304-1333)

³⁹ Dotyczy: Amb. Astana, KG Almaty, Amb. Baku, KG Charków, Amb. Irkuck, KG Kaliningrad, Amb. Moskwa, Amb. Taszkent, KG Petersburg, KG Lwów, KG Sewastopol, KG Odessa, KG Winnica, Amb. Aszchabad, KG Brześć, Amb. Erywań, KG Łuck, Amb. Tbilisi.

Ujęte w poszczególnych wnioskach Ministra SZ kwoty były od 6,9% do 53,1% wyższe od sumy zgłoszonych przez placówki zapotrzebowań, przy czym w planach finansowych placówek wydatki ze środków rezerwy celowej ujęto do wysokości złożonych przez placówki zapotrzebowań.

(dowód: akta kontroli str. 1017, 1027, 1053-1056, 1113-1114, 1233-1234, 1278-1279, 1347, 1380-1382)

Zgodnie z § 4 rozporządzenia w sprawie podziału rezerwy celowej, wniosek ministra właściwego do spraw zagranicznych o przyznanie środków finansowych z rezerwy celowej określa:

- 1) kwotę niezbędną do finansowania zadań konsulów w zakresie:
 - a) udzielania pomocy repatriantom i przybywającym z nimi do Rzeczypospolitej Polskiej członkom ich najbliższej rodziny na pokrycie kosztów przejazdu od najbliższego miejsca zamieszkania repatrianta za granicą stacji kolejowej do miejsca osiedlenia się w Rzeczypospolitej Polskiej,
 - b) pokrywania kosztów uczestniczenia w kursie nauki języka polskiego osoby, której wydano decyzję o przyrzeczeniu wydania wiza wjazdowej w celu repatriacji, oraz członków jej najbliższej rodziny;
- 2) przewidywaną liczbę repatriantów i członków ich najbliższej rodziny, którym może być udzielona pomoc na pokrycie kosztów przejazdu od najbliższego miejsca zamieszkania repatrianta za granicą stacji kolejowej do miejsca osiedlenia się w Rzeczypospolitej Polskiej.

Wnioski Ministra SZ złożone w latach 2009-2013 zawierały ww. dane, za wyjątkiem przewidywanej liczby repatriantów, gdyż jak wskazano we wnioskach: „ze względu na brak możliwości zapewnienia repatriantom mieszkania i innych elementów niezbędnych do egzystencji, a tym samym określenia jaka ich liczba przesiedli się do Polski, kwota wnioskowana jest kwotą szacunkową, zawierającą przewidywania poszczególnych urzędów konsularnych oraz rezerwę, w przypadku, gdyby powstały możliwości wydawania wiz dla osób posiadających promesy ich wydania.” Złożone do ministra właściwego do spraw wewnętrznych w latach 2009-2013 wnioski nie były korygowane.

(dowód: akta kontroli str. 1049, 1111-1112, 1273-1276, 1345-1346)

Zgodnie z § 2 ust. 3 rozporządzenia w sprawie podziału rezerwy celowej, minister właściwy do spraw zagranicznych składa do ministra właściwego do spraw wewnętrznych wniosek o przyznanie środków finansowych z rezerwy celowej do 15 marca. Spośród pięciu wniosków Ministra SZ o przyznanie środków z rezerwy celowej złożonych w latach 2009-2013, trzy⁴⁰ zostały złożone w ww. terminie.

(dowód: akta kontroli str. 1049-1053-1056, 1113-1114, 1233-1234, 1278-1279, 1347, 1380-1382)

Rozliczenia środków z rezerwy celowej w MSZ dokonywano poprzez analizę sprawozdań finansowych placówek. Dane finansowe w zakresie wykorzystania ww. środków ujmowano w sprawozdaniach z wykonania planu wydatków resortu SZ Rb-28 za dany rok. Minister SZ nie przedstawiał w innej formie rozliczenia środków z rezerwy celowej, nie wykazano wykorzystania środków w podziale na poszczególne zadania (pokrycie kosztów przejazdu i kosztów kursów języka polskiego).

(dowód: akta kontroli str. 1028-1048)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że zasadnym byłoby rozważenie przez Ministerstwo możliwości przeprowadzenia dodatkowych analiz przy szacowaniu potrzeb związanych z wykorzystaniem środków z rezerwy celowej, a także zintensyfikowanie działań informacyjnych wśród osób, którym wydano decyzję przyrzeczenia wydania wiza w celu repatriacji, w zakresie możliwości skorzystania z pomocy ze środków rezerwy celowej na cele określone w ustawie o repatriacji. Działania takie, zdaniem NIK, przyczyniłyby się do rozwinięcia akcji edukacyjno-informacyjnej wśród cudzoziemców deklarujących polskie pochodzenie, a także efektywnego wykorzystania środków z rezerwy celowej.

⁴⁰ Wnioski z: 10 marca 2009 r., 24 lutego 2012 r., 14 marca 2013 r.

Ustalone
nieprawidłowości

W zakresie wykorzystania środków z budżetu państwa na pomoc udzielaną w ramach procesu repatriacji stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Wnioskowanie o środki z rezerwy celowej budżetu państwa „Pomoc dla repatriantów” w nadmiernej wysokości.

W poszczególnych latach zapotrzebowanie przez placówki (z wyjątkiem 2012 r.) było znacząco niższe, niż kwoty określone we wnioskach MSZ o uruchomienie środków z rezerwy celowej:

Rok	Szacunkowa kwota zapotrzebowania zgłoszona przez placówki ogółem (tys. zł)	Kwota wnioskowana przez Ministra SZ i przyznana decyzją Ministra Finansów w (tys. zł)	Różnica pomiędzy kwotą zapotrzebowaną przez placówki a kwotą przyznanej rezerwy celowej (tys. zł)	% 4:3	Środki wykorzystane (tys. zł)	% 6:4
1	2	3	4	5	6	7
2009	93,9 ⁴¹	200,0	106,1	53,1	58,6 ⁴²	29,3
2010	121,2 ⁴³	150,0	28,8	19,1	89,4 ⁴⁴	59,6
2011	120,4 ⁴⁵	200,0	79,6	39,1	46,5 ⁴⁶	23,3
2013	112,5 ⁴⁷	150 000,00	37,5	25,0	25,0 ⁴⁸	16,7

(dowód: akta kontroli str. 1027, 1057-1074, 1115-1143, 1235-1256, 1304-1333)

Dyrektor Departamentu Konsularnego MSZ Pan Marek Ciesielczuk, wskazując przyczyny tak dużych różnic pomiędzy kwotą środków zapotrzebowaną przez placówki, a kwotą ujętą we wnioskach o uruchomienie rezerwy celowej powołał się na trudności w oszacowaniu liczby repatriantów i członków ich rodzin, którym może być udzielona pomoc ze środków rezerwy celowej. Zdaniem NIK, nie uzasadnia to konieczności blokowania środków budżetu państwa w nadmiernej wysokości w stosunku do określonych potrzeb. Należy podkreślić, że już w złożonych zapotrzebowaniach placówki przewidywały rezerwę środków, na co wskazuje niepełne wykonanie przez nie planów finansowych w tym zakresie.

Ponadto, jak wskazał w wyjaśnieniach Dyrektor DK MSZ: „(...) jedynie placówki posiadają dane pozwalające na określenie wysokości środków potrzebnych do realizacji zadań w danym roku”.

(dowód: akta kontroli str. 853-860)

2. Nieterminowe składanie wniosków o rezerwę celową.

Z analizy przedstawionych kontrolerom wniosków Ministra Spraw Zagranicznych o przyznanie środków z rezerwy celowej pomoc dla repatriantów wynika, że dwa na pięć złożonych wniosków w latach 2009-2013 zostały złożone po terminie (tj. 15 marca) określonym w § 2 ust. 3 rozporządzenia w sprawie podziału rezerwy celowej. Dotyczyło to wniosków datowanych na: 17 marca 2010 r. i 22 marca 2011 r. Przyczyną przekroczenia terminów w ww. przypadkach, jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Konsularnego MSZ Pan Marek Ciesielczuk, było nakładanie się terminów sprawozdawczości rocznej placówek, ocen pracy placówek i przygotowania dla nich zadań na kolejny rok.

(dowód: akta kontroli str. 858, 1050, 1113-1114, 1233-1234, 1278-1279, 1347, 1380-1382)

⁴¹ 22,1 tys. EUR (wg kursu do planów placówek na 2009 r. zatwierdzonego przez Dyrektora Generalnego SZ – 1 EUR = 4,25 PLN).

⁴² 13,5 tys. EUR (wg średnioważonego kursu narastająco NBP za grudzień 2009 r. 1 EUR = 4,3273 PLN).

⁴³ 29,7 tys. EUR (wg kursu do planów placówek na 2010 r. zatwierdzonego przez Dyrektora Generalnego SZ – 1 EUR = 4,08 PLN).

⁴⁴ 22,4 tys. EUR (wg średnioważonego kursu narastająco NBP za grudzień 2010 r. 1 EUR = 3,9946 PLN).

⁴⁵ 30,1 tys. EUR (wg kursu do planów placówek na 2011 r. zatwierdzonego przez Dyrektora Generalnego SZ – 1 EUR = 4,00 PLN).

⁴⁶ 11,3 tys. EUR (wg średnioważonego kursu narastająco NBP za grudzień 2011 r. 1 EUR = 4,1198 PLN).

⁴⁷ 26,1 tys. EUR (wg kursu do planów placówek na 2013 r. zatwierdzonego przez Dyrektora Generalnego SZ – 1 EUR = 4,31 PLN).

⁴⁸ Wykonanie za III kwartały 2013 r. - 5,9 tys. EUR (wg średnioważonego kursu narastająco NBP za wrzesień 2013 r. 1 EUR = 4,2017 PLN).

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, realizację zadań w zbadanym zakresie.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

1. Podjęcie działań w celu jednoznacznego zdefiniowania aktualnych celów i zadań MSZ dotyczących cudzoziemców deklarujących polskie pochodzenie wraz z określeniem na poziomie Ministerstwa i placówek dyplomatycznych skutecznych mechanizmów służących do ich realizacji (w tym określenie systemu monitorowania umożliwiającego ocenę poziomu wykonania zadań).
2. Zintensyfikowanie działań zmierzających do uregulowania trybu postępowania przed konsulem w formie aktu prawa powszechnie obowiązującego.
3. Aktywne włączenie się MSZ w realizację rekomendacji zawartej w dokumencie PMP, dotyczącej korekty modelu akcji repatriacyjnej.
4. Występowanie o środki z rezerwy celowej - Pomoc dla repatriantów - w wysokości adekwatnej do szacowanych potrzeb.
5. Zintensyfikowanie działań edukacyjno-informacyjnych za pośrednictwem placówek dyplomatycznych wśród osób, którym wydano decyzję przyrzeczenia wizy w celu repatriacji w zakresie warunków utrzymania i życia w Polsce oraz możliwości skorzystania z pomocy finansowej na cele określone w ustawie o repatriacji.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, dnia marca 2014 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Wojciech Kutyla

.....

Podpis