



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MAŁGORZATA MOTYLOW

KNO.410.003.02.2020

Pan
Jacek Czaputowicz
Minister Spraw Zagranicznych
Ministerstwo Spraw Zagranicznych
Al. J. Ch. Szucha 23
00-580 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/023 Kształcenie cudzoziemców na polskich uczelniach

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Al. J. Ch. Szucha 23, 00-580 Warszawa, zwane dalej <i>Ministerstwem</i> lub <i>MSZ</i>
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Jacek Czaputowicz, Minister Spraw Zagranicznych, od 9 stycznia 2018 r., zwany dalej Ministrem. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił pan Witold Waszczykowski, Minister Spraw Zagranicznych, od 16 listopada 2015 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Planowanie i finansowanie kształcenia cudzoziemców. 2. Współpraca właściwych podmiotów na rzecz wspierania kształcenia cudzoziemców.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2020 (do czasu zakończenia kontroli), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
Kontroler	Cezary Pomarański, doradca ekonomiczny, legitymacja służbowa nr 18527.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Ministra Spraw Zagranicznych w latach 2017-2020 ³ w obszarze planowania i finansowania kształcenia cudzoziemców na polskich uczelniach oraz współpracę z innymi podmiotami w tym zakresie.
Uzasadnienie oceny ogólnej	W latach 2017-2020 (do 23 czerwca) Minister Spraw Zagranicznych podjął szereg działań mających na celu wspieranie kształcenia cudzoziemców na polskich uczelniach. Działania te były realizowane na podstawie corocznych <i>Planów współpracy rozwojowej</i> wynikających z przyjętego przez Radę Ministrów <i>Wieloletniego programu współpracy rozwojowej na lata 2016-2020</i> ⁴ . Plany te były adekwatne do zdiagnozowanych potrzeb i możliwości związanych z kształceniem cudzoziemców na polskich uczelniach oraz zgodne z przyjętymi przez Radę Ministrów priorytetami polityki zagranicznej ⁵ .

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, dalej: „ustawa o NIK”.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Do czasu zakończenia kontroli w dniu 23 czerwca 2020 r.

⁴ Przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 6 października 2015 r. i zmodyfikowany przez Radę Ministrów uchwałą nr 119/2018 z dnia 4 września 2018 r.

⁵ Zakres planowanego finansowania programów stypendialnych obejmował: koszty stypendiów i innych świadczeń dla uczestników programów, koszty kształcenia, koszty kursów językowych, koszty wynagrodzenia dla opiekunów merytorycznych, koszty rekrutacji, koszty organizacji spotkań stypendystów, koszty promocji, koszty obsługi programów, które należało skorelować z możliwościami budżetowymi państwa, a w szczególności środkami rezerwy celowej przeznaczonymi na współpracę rozwojową.

Minister Spraw Zagranicznych współfinansował ze środków rezerwy celowej w części 83 poz. 31 budżetu państwa (*Implementacja polskiego programu współpracy na rzecz rozwoju oraz wsparcie międzynarodowej współpracy na rzecz demokracji i społeczeństwa obywatelskiego*)⁶ realizację dwóch programów stypendialnych (*Programu stypendialnego im. Stefana Banacha* i *Programu stypendialnego im. Ignacego Łukasiewicza*), ujętych w ww. *Wieloletnim programie współpracy rozwojowej na lata 2016-2020*. Ponadto wspierał oraz inicjował realizację programów stypendialnych finansowanych z innych źródeł (np. program stypendialny Międzynarodowego Funduszu Wyszehradzkiego – *Visegrad Scholarship Program*). W okresie objętym kontrolą z realizowanych programów stypendialnych skorzystało 537 stypendystów⁷.

W latach 2017-2019 na działalność stypendialną dotyczącą kształcenia cudzoziemców na polskich uczelniach wydankowano 20 791,1 tys. zł ze środków przeznaczonych na współpracę rozwojową w rezerwie celowej części 83 budżetu państwa oraz 989 tys. EUR ze środków Międzynarodowego Funduszu Wyszehradzkiego, w tym 600,5 tys. EUR na stypendia i granty podróżne.

Przy planowaniu działań związanych z kształceniem cudzoziemców na polskich uczelniach uwzględnione zostały zagadnienia związane z potrzebą ewentualnego uzyskania wizy polskiej, gdzie zastosowano szereg ułatwień dla stypendystów w celu szybkiego i terminowego wystawienia wiz przez polskie placówki konsularne. W tym celu, w okresie objętym kontrolą, polskie placówki konsularne udzieliły 106.674 wiz studenckich.

Minister Spraw Zagranicznych podejmował adekwatną do potrzeb współpracę z podmiotami właściwymi dla realizacji celów związanych z kształceniem cudzoziemców na polskich uczelniach, w szczególności z Ministrem Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz nadzorowaną przez niego Narodową Agencją Wymiany Akademickiej⁸. Wypracowane i doskonalone standardy tej współpracy pozwalały na optymalny przepływ informacji pomiędzy organami właściwymi w działaniach na rzecz tego kształcenia.

Stwierdzona podczas kontroli nieprawidłowość dotyczyła jednego przypadku nieterminowego przekazania do Urzędu do Spraw Cudzoziemców informacji o liczbie wiz wydanych w 2018 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Planowanie i finansowanie kształcenia cudzoziemców

1.1. Planowanie kształcenia cudzoziemców

Opis stanu faktycznego

Zadania bezpośrednio związane z organizacją, finansowaniem bądź nadzorem nad przebiegiem kształcenia obcokrajowców w Polsce nie należą do kompetencji MSZ. Minister Spraw Zagranicznych pełni w tym zakresie rolę wspierającą, udzielając

⁶ W roku 2020 pozycji 31 rezerwy celowej budżetu państwa zmieniono nazwę na - *Wdrażanie Planu współpracy rozwojowej w 2020 r.*

⁷ Najliczniej reprezentowane kraje pochodzenia stypendystów (łącznie w programach im. Banacha i im. Łukasiewicza) to: Ukraina (43%), Indonezja (15%), Białoruś (9%), Kolumbia (7%), Gruzja (4%) oraz Wietnam (4%).

⁸ Dalej: „NAWA” lub „Agencja” – państwowa osoba prawna realizująca zadania z zakresu umiędzynarodowienia szkolnictwa wyższego i nauki.

⁹ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

w ramach swoich kompetencji, wsparcia dla działań promujących polską naukę i edukację realizowanych w ramach innych działów administracji rządowej. Ponadto, w ramach wielostronnej lub dwustronnej współpracy rozwojowej MSZ udzielało wsparcia cudzoziemcom w formie stypendiów.

Minister Spraw Zagranicznych nie posiadał odrębnej strategii działań dotyczącej kształcenia cudzoziemców na polskich uczelniach. Natomiast jego działania opierały się na założeniach realizowanej przez Rząd RP polityki zagranicznej i prowadzonej współpracy rozwojowej, korygowanej rekomendacjami cyklicznych przeglądów polskiego systemu pomocy rozwojowej prowadzonych przez Komitet Pomocy Rozwojowej OECD. Dodatkową diagnozę potrzeb i możliwości kształcenia cudzoziemców stanowiły wypracowane opinie właściwych departamentów MSZ, placówek dyplomatyczno-konsularnych, rekomendacje wynikające z ewaluacji programów stypendialnych oraz wnioski wpływające z prowadzonej współpracy Ministra z przedstawicielami właściwych organów administracji rządowych, uczelni i innych podmiotów. Przykładem może być wypracowana potrzeba zmian dotycząca rozszerzenia zasięgu terytorialnego krajów Partnerstwa Wschodniego, koncentracji listy krajów priorytetowych, poszerzenia oferty stypendialnej, zwiększenia stawek stypendiów.

W przyjętym w dniu 6 października 2015 r. przez Radę Ministrów *Wieloletnim programie współpracy rozwojowej na lata 2016-2020*¹⁰ programy stypendialne dla cudzoziemców uznano za istotne instrumenty polskiej polityki zagranicznej. Ich realizacja została uwzględniona w rocznych *Planach współpracy rozwojowej* za lata 2017-2020, gdzie przewidziano możliwość ich finansowania ze środków rezerwy celowej pod poz. 31 w 83 części budżetu państwa. Poniżej wskazano przedmiotowe programy.

- 1) Celem *Programu stypendialnego im. Stefana Banacha* było wspieranie rozwoju społeczno-gospodarczego krajów rozwijających się z terenu Europy i Azji Centralnej¹¹. Program ten umożliwiał podjęcie studiów II stopnia na uczelniach nadzorowanych przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w obszarze nauk inżyneryjno-technicznych, nauk rolniczych oraz nauk ścisłych i przyrodniczych. Dodatkowo, obywatele Białorusi mieli możliwość podjęcia studiów I stopnia na wszystkich kierunkach prowadzonych w szkołach nadzorowanych przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, z wyjątkiem kierunków filologicznych.
- 2) Celem *Programu stypendialnego im. Ignacego Łukasiewicza* było wspieranie rozwoju społeczno-gospodarczego pozostałych krajów rozwijających się (z wyłączeniem krajów Europy i Azji Centralnej)¹². Program ten umożliwiał podjęcie studiów II stopnia na uczelniach nadzorowanych przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w obszarze nauk inżyneryjno-technicznych, nauk rolniczych oraz nauk ścisłych i przyrodniczych.

W okresie od 1 stycznia 2017 r. do 30 września 2017 r. Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego¹³ we wnioskach dotyczących ww. programów stypendialnych, kierowanych do MSZ, wskazywało jako koordynatora projektu Biuro Uznawalności Wykształcenia i Wymiany Międzynarodowej¹⁴. Od 1 października

¹⁰ Zmodyfikowany przez Radę Ministrów uchwałą nr 119/2018 z dnia 4 września 2018 r.

¹¹ Program był kierowany do stypendystów rekrutowanych w pierwszej kolejności z krajów Partnerstwa Wschodniego (Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Gruzja, Mołdawia i Ukraina) oraz krajów Azji Centralnej (Kazachstan, Uzbekistan, Turkmenistan, Kirgistan i Tadżykistan).

¹² Kierowany jest do stypendystów rekrutowanych w pierwszej kolejności z takich państw jak: Angola, Etiopia, Filipiny, Indie, Indonezja, Kenia, Kolumbia, Liban, Meksyk, Mjanma, Nigeria, Palestyna, Peru, RPA, Senegal, Tanzania, Uganda, Wietnam.

¹³ Dalej: MNiSW.

¹⁴ Dalej: „BUWiWM” – państwowa jednostka budżetowa podległa Ministrowi Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

2017 r. realizację ww. projektów kontynuowała NAWA, która w kolejnych wnioskach MNiSW była wskazywana jako podmiot realizujący projekt. Wnioski składane do MSZ dotyczyły lat 2016-2017, 2018-2020. Ministerstwo Spraw Zagranicznych uczestniczyło w przygotowaniu regulaminów programów stypendialnych NAWA oraz ustaleniu, w porozumieniu z MNiSW, wysokości środków przeznaczonych na realizację *Programu stypendialnego im. S. Banacha* i *Programu stypendialnego im. I. Łukasiewicza*.

Pracownicy MSZ brali również udział w pracach Zespołu od spraw Programów dla Studentów¹⁵, który dokonuje ocen wniosków złożonych w ramach corocznych naborów akademickich w ramach m.in. *Programu stypendialnego dla Polonii im. gen. W. Andersa* (I i II stopnia), *Programu stypendialnego im. I. Łukasiewicza* oraz *Programu stypendialnego im. S. Banacha*. Do roku 2019 w proces rekrutacji do *Programu stypendialnego dla Polonii im. gen. W. Andersa* były włączone placówki dyplomatyczno-konsularne. Placówki przyjmowały wnioski kandydatów oraz analizowały je pod kątem wymagań formalnych. Od roku 2019 kandydaci do tego Programu składali dokumenty bezpośrednio do NAWA i Agencja rozpatrywała wnioski pod kątem formalnym i merytorycznym. Placówki również były zaangażowane w organizowanie i przeprowadzanie egzaminów wstępnych na studia w Polsce (w 2018 r. 12 okręgów konsularnych brało udział w organizacji egzaminów, zaś przedstawiciele placówek zasiadali w komisjach egzaminacyjnych – m.in. na Białorusi, Ukrainie czy Łotwie). Pomoc placówek dyplomatyczno-konsularnych dotyczyła również organizacji spotkań i konferencji z udziałem przedstawicieli MNiSW w krajach urzędowania, a także w przygotowywaniu naboru na studia i programy stypendialne dla cudzoziemców nadzorowane przez NAWA. Placówki pomagały też innym uznanym podmiotom popularyzującym studia w Polsce i przeprowadzającym własne nabory (np. stypendia *Gaude Polonia*¹⁶, *Program Kirklanda*¹⁷ czy inicjatywy *Studium Europy Wschodniej UW*¹⁸).

Ponadto, Minister Spraw Zagranicznych realizował następujące działania:

- na mocy *Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o kształceniu obywateli Ukrainy w Kolegium Europejskim w Natolinie*¹⁹ z dnia 25 listopada 2009 r. udzielał stypendiów dla obywateli

¹⁵ Programy studenckie ogłaszane przez NAWA.

¹⁶ Program Stypendialny Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego *Gaude Polonia* przeznaczony jest dla młodych (do 40 roku życia, w wyjątkowych wypadkach do 45 roku życia) twórców kultury oraz tłumaczy literatury polskiej z krajów Europy Środkowo-wschodniej, w pierwszej kolejności z Białorusi i Ukrainy. Program służy budowaniu płaszczyzny zrozumienia i dobrych kontaktów na gruncie współpracy kulturalnej pomiędzy Polską, a jej bliskimi sąsiadami. O półroczne stypendium w Polsce mogą ubiegać się twórcy reprezentujący następujące dziedziny: film, fotografia, konserwacja zabytków, literatura/przekład, muzyka, sztuki wizualne, teatr, krytyka sztuki, teatru i filmu.

¹⁷ *Program Stypendialny im. Lane'a Kirklanda* – program, działający od 2000 roku, ma na celu przekazywanie polskich doświadczeń w zakresie transformacji ustrojowej oraz integracji europejskiej specjalistom i ekspertom z krajów Europy Wschodniej, Kaukazu i Azji Centralnej poprzez uzupełniające studia na polskich uczelniach. O stypendium mogą się ubiegać posiadający wyższe wykształcenie młodzi liderzy i eksperci z 11 krajów: Armenii, Azerbejdżanu, Białorusi, Gruzji, Kazachstanu, Kirgistanu, Moldawii, Rosji, Tadżykistanu, Ukrainy i Uzbekistanu zainteresowani rozwojem demokracji, gospodarki i społeczeństwa obywatelskiego w swoich krajach i w regionie.

¹⁸ Różne inicjatywy stypendialne takie jak: *Stypendia Wschodnie*, *Program stypendialny dla młodych naukowców*, *Stypendium i dotacja im. Krzysztofa Skubiszewskiego*, umożliwiające odbycie „Specjalistycznych Studiów Wschodnich UW” – dwuletnich studiów magisterskich na Uniwersytecie Warszawskim. Stypendia te skierowane są głównie do kandydatów z krajów b. ZSRR i b. obozu komunistycznego.

¹⁹ Kolegium Europejskie w Natolinie jest filią uczelni zagranicznej w rozumieniu art. 47 ustawy *Prawo o szkolnictwie wyższym*. Kolegium Europejskie w Natolinie nie należy do polskich uczelni, jest uczelnią belgijską i tym samym nie należy do podmiotów, na których rzecz działa NAWA, gdyż realizuje ona zadania z zakresu umiędzynarodowienia polskiego szkolnictwa wyższego i nauki, działając na rzecz podmiotów wymienionych w art. 7 ustawy *Prawo o szkolnictwie wyższym*.

Ukrainy, finansowanych w ramach środków z rezerwy celowej części 83 poz. 31 budżetu państwa, przeznaczonych na współpracę rozwojową, której był dysponentem. Stypendia te przeznaczone były na pokrycie kosztów pobytu i kształcenia w Kolegium Europejskim w Natolinie według formuły *College of Europe* z siedzibą w Brugii. Celem tych działań było wspieranie dążeń Ukrainy na drodze do członkostwa w Unii Europejskiej. Od roku akademickiego 2010/2011 do roku 2019/2020 finansowaniem objęto 50 studentów.

- program stypendialny powołany w ramach działań Międzynarodowego Funduszu Wyszehradzkiego²⁰ *Visegrad Scholarship Program*. W badanym okresie ze środków IVF przyznawano stypendia dla studentów i osób, które ukończyły studia magisterskie, podejmowały studia II stopnia, studia podyplomowe lub część studiów doktoranckich. W latach 2017-2019 beneficjentami tego programu było 119 stypendystów oraz 29 polskich uczelni.
- działania wspierające *Program stypendialny dla Polonii im. gen. W. Andersa*, w ramach którego stypendia były przyznawane przez NAWA. W badanym okresie program ten realizowano na podstawie strategicznego dokumentu – *Rządowego programu współpracy z Polską i Polakami za granicą w latach 2015-2020*. Był to program skierowany do cudzoziemców polskiego pochodzenia posiadających Kartę Polaka. W założeniu uzyskane w ramach programu stypendia miały umożliwić odbycie studiów wyższych w języku polskim w Polsce oraz poprawę znajomości języka polskiego i poziomu kwalifikacji w środowiskach polonijnych.
- sfinansowanie, w związku z polskim przewodnictwem w 2019 r. w Procesie Berlińskim i odbywającym się wówczas w Poznaniu *Szczyście Bałkanów Zachodnich – Poznań 2019*, ze środków rezerwy celowej przeznaczonej na polskie przewodnictwo w pracach tego szczytu, stypendiów dla sześciu przedstawicieli (studentów) z państw Bałkanów Zachodnich, w rocznym programie 2020/2021 studiów w Kolegium Europejskim w Natolinie, na które aktualnie trwa nabór stypendystów.

Dodatkowo, w ramach wspierania pozytywnego wizerunku Polski, promocji kultury polskiej i języka polskiego za granicą:

- zwiększono plan wydatków Ambasady RP w Sztokholmie o 7 500 SEK (3 600 zł), z przeznaczeniem na dofinansowanie udziału szwedzkich absolwentów polskich uczelni w wydarzeniu promującym studia w Polsce (6 kwietnia 2017 r.);
- zakupiono bilety dla studentów języka polskiego i uczestników szkół letnich języka polskiego realizowanych w ramach promocji języka polskiego za granicą. W tym celu zwiększono budżety placówek: Ambasady w Kairze (Egipt) o 1 000 USD (4 250 zł) – 16 maja 2017 r., Konsulatu Generalnego w Kurytybie (Brazylia) o 6 000 USD (25 800 zł) – 4 czerwca 2018 r. i o 3 000 USD (13 050 zł) – 23 maja 2019 r.

(akta kontroli str. 11-277, 278-333, 337-351)

W Ministerstwie przeprowadzono analizę dotychczasowych warunków realizacji programów stypendialnych finansowanych ze środków rezerwy celowej w części 83 budżetu państwa przeznaczonych na współpracę rozwojową i zaproponowano zmiany, których celem było rozszerzenie oferty stypendialnej. Zmiany te zostały wdrożone od 2018 r. przez NAWA. Uwzględniono m.in. priorytety geograficzne wynikające z zaleceń przeglądu polskiego systemu pomocy rozwojowej przeprowadzonego przez Komitet Pomocy Rozwojowej OECD w 2016 r. Dokonano zmian w zakresie rozszerzenia zasięgu terytorialnego w *Programie stypendialnym*

²⁰ Dalej „IVF” – International Visegrad Fund.

im. Stefana Banacha i w Programie stypendialnym *im. Ignacego Łukasiewicza*. W obydwu programach zwiększono również stawki stypendiów (odpowiednio) do kwot: 1 250 zł (na studiach I stopnia), 1 500 zł (na studiach II stopnia), 2 400 zł (na studiach III stopnia).

(akta kontroli str. 334-336, 865-888)

Ministerstwo nie wydatkowało odrębnych środków finansowych związanych z kształceniem cudzoziemców posiadających Kartę Polaka.

(akta kontroli str. 324-333)

W latach 2017-2020 (do 15 maja) do polskich placówek dyplomatycznych wpłynęło (odpowiednio): 39 212, 38 702, 36 773 i 4 833 wniosków o wizy studenckie, z czego wiz udzielono (odpowiednio): 34 490, 34 988, 33 286 i 3 910 osobom, a odmówiono ich wydania (odpowiednio): 4 712, 3 704, 3 414 i 908 osobom. Pozostałe przypadki (odpowiednio): 10, 10, 73 i 15 dotyczą osób, które wycofały wniosek o wydanie wizy. Wśród głównych powodów odmowy wydania wiz w celu odbycia studiów było w 2017 r. – nieprzedstawienie potwierdzenia celu i warunków planowanego pobytu (39%), w 2018 r. – brak uzasadnienia celu lub warunków planowanego pobytu (41%), a w 2019 r. – uzasadnione wątpliwości co do wiarygodności złożonych przez cudzoziemca oświadczeń odnośnie celu pobytu na terytorium RP z uwagi na dostępne organowi dowody lub obiektywne okoliczności wskazujące, że cel mógłby być inny niż deklarowany (38%). W ww. okresie cofnięto (odpowiednio): 488, 427, 129 i 4 z wydanych wcześniej wiz, a unieważniono (odpowiednio): 13, 4, 2 i 0 wiz. Głównym powodem cofnięcia wiz studenckich w latach 2017-2019 były wątpliwości co do wiarygodności złożonych oświadczeń (ponad 70% powodów cofnięcia).

Minister uwzględnił potrzebę uzyskania wizy polskiej (krajowej) przez stypendystów poprzez odpowiednie zaplanowanie działań (tj. uwzględnienie czasu niezbędnego do załatwienia formalności wizowych w harmonogramie realizacji działań projektowych i odpowiednie zaplanowanie terminu ogłoszenia wyników rekrutacji w regulaminach programów; informowanie konsulatów bezpośrednio przez NAWA o wynikach rekrutacji stypendystów). Dodatkowo, dla ułatwienia uzyskania wizy, studenci z Ukrainy²¹ i Białorusi²² byli zwolnieni z opłaty za przyjęcie i rozpatrzenie wniosku o wydanie wizy krajowej. Studenci nie mieli obowiązku zapisania się na wizytę w systemie rejestracji wizyt „e-konsulat”, a od kwietnia 2019 r. stosowano wobec nich przepisy specjalne, będące efektem wdrożenia do ustawy o cudzoziemcach przepisów europejskich²³.

(akta kontroli str. 352-359, 960-961)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1.2. Finansowanie kształcenia cudzoziemców

Opis stanu
faktycznego

W latach 2017-2019 plan wydatków na działania związane z kształceniem cudzoziemców na polskich uczelniach wynosił (odpowiednio): 5 887,8 tys. zł, 8 548,5 tys. zł ze środków rezerwy celowej w części 83 pod poz. 31 i 10 025,2 tys. zł ze środków rezerwy celowej w części 83 (w tym: 9 380,5 tys. zł pod poz. 31

²¹ W odniesieniu do obywateli Ukrainy na mocy umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zniesieniu opłat za wydawanie wiz krajowych, podpisanej w Przemyślu dnia 6 czerwca 2012 r. (M.P. z dnia 6 września 2012 r.).

²² W odniesieniu do obywateli Białorusi na mocy rozporządzenia Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 grudnia 2015 r. w sprawie obniżonych opłat konsularnych (Dz.U. z 2015 r. poz. 2274, ze zm.).

²³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/801 z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu prowadzenia badań naukowych, odbycia studiów, szkoleń, udziału w wolontariacie, programach wymiany młodzieży szkolnej lub projektach edukacyjnych oraz podjęcia pracy w charakterze au pair (Dz. Urz. UE L 132 z 21.05.2016, str. 21).

i 644,7 tys. zł pod poz. 73 – *Rezerwa na zmiany systemowe i niektóre zmiany organizacyjne, w tym nowe zadania*). Na działania związane z kształceniem cudzoziemców na polskich uczelniach w latach 2017-2019 wydatkowano kwoty w wysokości (odpowiednio): 2 217,5 tys. zł²⁴, 8 548,4 tys. zł²⁵ i 10 025,2 tys. zł²⁶. W I kw. 2020 r. nie wydatkowano środków finansowych (9 303,4 tys. zł) pochodzących z rezerwy celowej zapisanej w części 83 budżetu państwa pod pozycją nr 31, o zmodyfikowanej nazwie – *Wdrażanie planu współpracy rozwojowej w 2020 r.*

W okresie objętym kontrolą z realizowanych programów stypendialnych skorzystało 537 stypendystów.

(akta kontroli str. 360-365)

Poza ww. wydatkami, w ramach inicjatywy stypendialnej *Visegrad Scholarship Program*, z opłacanej co roku składki²⁷ MSZ do budżetu IVF wydatkowano w latach 2017-2019 989 tys. EUR²⁸, w tym 600,5 tys. EUR²⁹ na stypendia i granty podróżne dla 119 osób³⁰ i 388,5 tys. EUR³¹ dla 29 polskich uczelni wyższych i innych instytucji³² przyjmujących obcokrajowców w ramach programu stypendialnego IVF. W roku bieżącym wydatkowanie środków będzie możliwe dopiero po zatwierdzeniu wyników konkursu o stypendia przez organ statutowy IVF, jakim jest Rada Ambasadorów³³.

(akta kontroli str. 376-379)

W 2017 r. zaplanowane środki z rezerwy celowej, przeznaczone na dofinansowanie programów stypendialnych *im. I. Łukasiewicza* oraz *im. S. Banacha*, realizowanych przez MNiSW, nie zostały wykorzystane. Z uruchomionej na ten cel rezerwy w kwocie 5 181 tys. zł³⁴ wydatkowano 1 510,7 tys. zł (tj. 29,2%). MNiSW nie zgłaszało do MSZ informacji na temat trudności z wykorzystaniem zaplanowanych środków z rezerwy celowej. Niewykorzystanie przez MNiSW większości

²⁴ Na wydatkowaną w 2017 r. kwotę 2.217,5 tys. zł składało się współfinansowanie programów stypendialnych *im. S. Banacha* i *I. Łukasiewicza* – jako środki powierzone MNiSW w kwocie 1.510,7 tys. zł oraz środki na finansowanie kształcenia obywateli Ukrainy w Kolegium Europejskim w Natolinie (na podstawie umowy między Rządem RP, a Gabinetem Ministrów Ukrainy) w kwocie 706,8 tys. zł. Ze stypendiów skorzystało 434 obcokrajowców.

²⁵ Na kwotę 8.548,5 tys. zł, wydatkowaną w 2018 r., składało się współfinansowanie programów stypendialnych *im. S. Banacha* i *I. Łukasiewicza* – jako środki powierzone MNiSW w kwocie 7.781,4 tys. zł oraz środki na finansowanie kształcenia obywateli Ukrainy w Kolegium Europejskim w Natolinie w kwocie 767,1 tys. zł (zgodnie z wyżej wskazaną umową). Beneficjentami tych stypendiów było 475 studentów cudzoziemców.

²⁶ W wydatkowanej w 2019 r. łącznej kwocie 10.025,2 tys. zł były środki finansowe w kwocie 8.631,7 tys. zł, powierzone MNiSW na współfinansowanie programów stypendialnych *im. S. Banacha* i *I. Łukasiewicza*, kwota 748,8 tys. zł dla Kolegium Europejskiego w Natolinie na sfinansowanie kształcenia obywateli Ukrainy (zgodnie z ww. umową) oraz 644,7 tys. zł (jako równowartość kwoty 150 tys. euro) również dla Kolegium Europejskiego w Natolinie (zgodnie z przyjętym przez Radę Ministrów Programem polskich działań w ramach *Szczytu Bałkanów Zachodnich – Poznań 2019* i przewodnictwa w pracach Procesu Berlińskiego). Inicjatorem projektu było Ministerstwo, ale zamówienia publicznego usługi edukacyjnej udzielała Ambasada RP w Skopje, która jest odrębną jednostką budżetową podległą i nadzorowaną przez MSZ.

²⁷ MSZ opłaca co roku składkę do budżetu IVF w wysokości 2 mln euro (każde z czterech państw członkowskich uiszcza składkę w takiej samej wysokości – roczny budżet IVF wynosi 8 mln euro).

²⁸ Międzynarodowy Fundusz Wyszehradzki podaje zestawienia wydatków zawsze w walucie EURO.

²⁹ W poszczególnych latach: 2017, 2018 i 2019 było to odpowiednio: 134,4 tys. euro, 227 tys. euro i 239,1 tys. euro.

³⁰ W poszczególnych latach: 2017, 2018 i 2019 było to odpowiednio: 32, 44 i 43 studentów obcokrajowców.

³¹ W poszczególnych latach: 2017, 2018 i 2019 było to odpowiednio: 87 tys. euro, 147 tys. euro i 154,5 tys. euro.

³² W poszczególnych latach: 2017, 2018 i 2019 było to odpowiednio: 14, 18 i 17 podmiotów (nie sumują się do 29, bo nazwy niektórych z nich powtarzały się w poszczególnych latach).

³³ Termin posiedzenia Rady zaplanowany był na 27 maja 2020 r.

³⁴ W tym: 3.221,05 tys. zł na *Program im. I. Łukasiewicza* i 1.959,95 tys. zł na *Program im. S. Banacha*.

planowanych środków (3 670,3 tys. zł) miało miejsce jedynie w 2017 r. Z wyjaśnień MNiSW przekazanych do MSZ wynika, że główną przyczyną niewykorzystania środków, przy zmianie podmiotu realizującego programy (z BUWiWM na NAWA), było zbyt późne (wrzesień 2017 r.) zwrócenie się do Ministra Finansów o środki z rezerwy celowej. Ponadto podano dodatkowe przyczyny częściowego niewykorzystania środków, a wśród nich m.in.: mniejszą, aniżeli zakładano, liczbę wniosków o stypendia i mniejszą liczbę uczestników kontynuujących studia, rezygnację części stypendystów nowego naboru, niewykorzystanie wszystkich środków na pokrycie kosztów przeprowadzenia przewodów doktorskich oraz mniejsze niż zakładano koszty wypłat wynagrodzeń dla tutorów/opiekunów merytorycznych stypendystów.

W odniesieniu do przedstawionych przez MNiSW wyjaśnień, MSZ udzieliło odpowiedzi, z której wynika, że zdaniem MSZ nie było przeszkód, aby refundacja kosztów stypendiów ze środków z rezerwy celowej, tak jak i w poprzednich latach, obejmowała okres przed wydaniem decyzji przez MF. Ponadto, MSZ poprosiło MNiSW, aby informacja o ewentualnych niewykorzystanych środkach z rezerwy celowej była jak najszybciej przekazana do MSZ, by umożliwić ich zagospodarowanie na inne działania pomocowe w terminie określonym w ustawie o finansach publicznych.

W 2018 r. w ramach rezerwy celowej na realizację ww. obydwu programów zostały uruchomione środki w wysokości 7 781,35 tys. zł i w tej kwocie wydatkowane. Podobnie było w 2019 r., gdzie w ramach rezerwy celowej na realizację ww. obydwu programów uruchomione zostały środki w wysokości 8 631,65 tys. zł i w tej kwocie wydatkowane. W 2020 r. (do czasu zakończenia kontroli) w ramach rezerwy celowej na realizację ww. obydwu programów została uruchomiona kwota 8 553,35 tys. zł. MSZ dofinansowywało realizację ww. programów w zakresie kosztów: stypendiów i innych świadczeń dla uczestników programów, kształcenia, kursów językowych, wynagrodzenia dla opiekunów merytorycznych, rekrutacji, organizacji spotkań stypendystów, promocji i obsługi programu. Łącznie w 2019 r. w programach uczestniczyło ponad 500 stypendystów. W okresie objętym kontrolą MSZ zaakceptował przedstawiane corocznie przez MNiSW sprawozdania z realizacji programów stypendialnych.

(akta kontroli str. 963-970, 999-1000, 1038-1040, 1071-1104)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Ministra Spraw Zagranicznych w obszarze planowania i finansowania kształcenia cudzoziemców na polskich uczelniach i umiędzynarodowienia polskich uczelni.

OBSZAR

2. Współpraca właściwych podmiotów na rzecz wspierania kształcenia cudzoziemców

Opis stanu
faktycznego

W kontrolowanym okresie Minister Spraw Zagranicznych – w obszarze kształcenia cudzoziemców na polskich uczelniach – współpracował w szczególności z Ministrem Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz podległą mu jednostką – BUWiWM (do 30 września 2017 r.), a następnie (od 1 października 2017 r.) z nadzorowaną przez niego jednostką – NAWA. Współpraca ta dotyczyła w szczególności realizacji programów im. S. Banacha i im. I. Łukasiewicza, których utworzenie było wspólną inicjatywą MSZ i MNiSW. Szczegóły realizacji tych programów przedstawiane były we wnioskach projektowych MNiSW – przesyłanych do akceptacji MSZ. Okres realizacji projektów wynosił początkowo dwa lata, a następnie trzy lata (2018-2020).

W przypadku zasad i zakresu kształcenia w Kolegium Europejskim w Natolinie (działania realizowane w ramach polskiej współpracy rozwojowej) Minister Spraw Zagranicznych nie współpracował z innymi polskimi ministerstwami, czy podmiotami. Reguły współpracy zostały uregulowane w umowie między Rządem RP a Gabinetem Ministrów Ukrainy.

Działania podjęte w ramach polskiej prezydencji w Procesie Berlińskim polegające na włączeniu państw regionu Bałkanów Zachodnich do oferty stypendialnej Rządu Polskiego obejmowały dwa projekty stypendialne, z których jeden był realizowany przez Ambasadę RP w Skopje. Do czasu zakończenia kontroli w procedurze rekrutacyjnej wyłoniono trzech kandydatów. Docelowo zaplanowano wyłonienie sześciu kandydatów. W drugim projekcie zaproponowano włączenie sześciu państw regionu Bałkanów Zachodnich do Programu Banacha. Realizację powyższych działań w ramach tego projektu rozpoczęto w 2019 r.

W latach 2017-2020 (do czasu zakończenia kontroli) polskie przedstawicielstwa dyplomatyczne uczestniczyły w działaniach związanych z realizacją programów stypendialnych w zakresie promocji oferty stypendialnej, udzielały wsparcia w procesie rekrutacji kandydatów oraz inicjowały działania w celu utrzymania kontaktu i integracji środowiska absolwentów programów stypendialnych. Placówki zagraniczne w krajach priorytetowych programów stypendialnych im. S. Banacha i im. I. Łukasiewicza otrzymywały corocznie, za pośrednictwem centrali MSZ, szczegółową informację na temat oferty tych programów, a urzędy konsularne otrzymywały z NAWA informację o wynikach naborów stypendystów. Na Ukrainie, skąd pochodzi największa grupa obcokrajowców na polskich uczelniach wyższych, Ambasada RP w Kijowie cyklicznie organizowała Zjazdy Absolwentów Polskich Programów Stypendialnych z udziałem zaproszonych gości z Polski – m.in. przedstawicieli poszczególnych programów stypendialnych. Innym przykładem forum wymiany informacji z kierownikami placówek dyplomatycznych była Narada Ambasadorów organizowana corocznie przez MSZ – jednym z tematów poruszonych w 2019 r. była *Rola dyplomacji naukowej w realizacji priorytetów polityki państwa* z udziałem przedstawicieli MNiSW i NAWA.

Placówki dyplomatyczno-konsularne zgłaszały również swoje uwagi dotyczące współpracy z NAWA i problemów rekrutacji stypendystów. Dotyczyły one m.in.: rejestracji i przygotowania do egzaminu³⁵, przeprowadzenia egzaminu³⁶, wyników

³⁵ Przykłady zgłaszanych postulatów i problemów: utworzenie dostępu dla konsułów do bazy zarejestrowanych kandydatów z danego okręgu konsularnego (Ukraina, Białoruś, Łotwa); zmiana harmonogramu (przyspieszenie) oceny formalnej wniosków stypendialnych ponieważ część pisemna planowana na czerwiec zbiega się w czasie z egzaminami maturalnymi (Ukraina); opracowanie jasnych instrukcji dot. procedury składania wniosków – aplikacja sprawia kandydatom wiele trudności i skutkuje błędami, stąd propozycja zamieszczenia instrukcji online oraz podanie danych kontaktowych do osób odpowiedzialnych z NAWA (Białoruś); wcześniejsze informowanie kandydatów i placówek o terminie przeprowadzenia egzaminów, co ułatwi studentom przygotowanie logistyczne do wyjazdu, szczególnie z krajów odległych (Ukraina, Japonia, Łotwa, Kazachstan, Kenia, Gruzja); konsultacja z placówkami RP harmonogramu przeprowadzenia egzaminów i przekazywanie placówkom list uczestników egzaminu, co pozwoli na potwierdzenie obecności wszystkich zgłoszonych (Ukraina).

³⁶ Przykłady zgłaszanych postulatów i problemów; przywrócenie części ustnej egzaminu w celu faktycznej oceny predyspozycji do podjęcia studiów w Polsce (Ukraina); Białoruś wymaga prawnie jednego opiekuna na każde 10 niepełnoletnich osób wyjeżdżających za granicę i należy wziąć ten fakt pod uwagę podczas organizacji kolejnej edycji egzaminu; zorganizowanie przyjazdów kandydatów na egzaminy wg szkół, a nie wg porządku alfabetycznego kandydatów (Białoruś); obligatoryjne oddelegowanie przedstawicieli NAWA do przeprowadzenia wszystkich egzaminów wstępnych (Białoruś).

naboru stypendialnego³⁷, kontaktów z NAWA i uzyskania informacji³⁸, kryterium geograficznego³⁹, kwestii finansowych⁴⁰.

W ramach promocji Polski i promocji języka polskiego zagranicą – MSZ wspierało inicjatywy, które przyczyniały się do upowszechniania wiedzy o Polsce, jej kulturze i języku polskim wśród cudzoziemców oraz możliwości podjęcia studiów w Polsce. W związku z tym, placówki zagraniczne ponosiły sporadycznie koszty z budżetu przekazywanego im przez Departament Dyplomacji Publicznej i Kulturalnej, które można zaliczyć do kosztów pośrednich. W 2017 r. podjęto 62 takie działania, które pośrednio lub bezpośrednio związane były z kształceniem cudzoziemców w Polsce⁴¹. Wydatkowane na ten cel środki to: 45,5 tys. EUR, 48,7 tys. USD, 183,7 tys. JPY, 9,2 tys. SEK. W 2018 r. zrealizowano 46 takich działań⁴² za kwotę: 48 tys. EUR, 9,1 tys. USD, 351 tys. JPY, 28,2 tys. SEK i 1,6 tys. CAD. W 2019 r. podjęto 52 działania⁴³ za kwotę 56,1 tys. EUR, 17,7 tys. USD, 537,6 tys. JPY. W I kw. 2020 r. zrealizowano 17 działań⁴⁴ za kwotę 24,8 tys. EUR, 0,14 tys. USD i 450 tys. JPY.

Współpraca międzyresortowa pomiędzy MSZ a MNiSW, której celem było zapewnienie spójnych, wzajemnie uzupełniających się działań na rzecz rozwoju kształcenia cudzoziemców na polskich uczelniach koncentrowała się w dwóch

³⁷ Chodzi o wcześniejsze informowanie kandydatów i placówek RP o wynikach rekrutacji, co usprawni proces wydawania wiz (Ukraina, Brazylia, Kazachstan, Białoruś, Łotwa, Maroko).

³⁸ Zgłaszano brak możliwości kontaktu przedstawicieli placówek RP z NAWA w sprawach pilnych (Ukraina) oraz brak odpowiedzi na zapytania kierowane przez kandydatów (Kazachstan, Łotwa).

³⁹ Z uwagi na znaczne różnice w poziomie nauczania j. polskiego w różnych częściach świata zasadne jest przyjęcie kryteriów geograficznych, gdyż kandydaci z różnych krajów mają nierówne szanse na zakwalifikowanie się na stypendia polonijne (Kazachstan, Gruzja).

⁴⁰ Zgłoszono propozycje rozważenia zapewnienia zakwaterowania dla opiekunów i wyżywienia dla kandydatów i opiekunów podczas egzaminów ze środków NAWA (Białoruś) oraz rozważenia zaangażowania finansowego i merytorycznego NAWA w organizację lub udział w targach studenckich odbywających się poza granicami kraju, np. targi „Study and Go Abroad” organizowane w Kanadzie (Kanada).

⁴¹ Wśród nich można wymienić: wydanie broszury w języku białoruskim „Studiuj w Polsce” – promującej potencjał polskiej nauki i szkół wyższych (Białoruś); organizację konferencji mającej na celu m.in. prezentację oferty uczelni łódzkich i bieżącej współpracy badawczej /druk plansz, usługa tłumaczeniowa, lunch, usługa transportowa/ (Chiny); druk banera stypendium Łukasiewicza (Indonezja); seminarium absolwentów polskich uczelni medycznych i założenie stowarzyszenia *Alumni Poloniae* oraz Seminarium edukacyjne dla tajwańskich szkół średnich i wyższych z udziałem przedstawicieli polskich uczelni (Tajwan); XI Zjazd Absolwentów Polskich Programów Stypendialnych (Ukraina); Druk ulotek i broszur promujących studia na uczelniach w Polsce – dystrybuowane w czasie spotkania ze studentami na dwóch peruwiańskich uczelniach (Peru); Udział Polski w wydarzeniu promującym studia wyższe w Polsce *Study in Europe* (Wietnam).

⁴² Były to m.in.: udział polskich uczelni w Targach Edukacyjnych w „Study and Go Abroad” (edycja wiosenna); Wspólne stoisko „Ready, Study, Go Poland!”: /wynajem stoiska, opłata za prąd/ - 5 marca 2018 r. /Uniwersytet Warszawski, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Akademia Muzyczna w Łodzi i trzy Uniwersytety Medyczne – z Poznania, Warszawy i Wrocławia/ (Kanada); udział w wydarzeniu *Study in Europe Educational Fair* w Kuala Lumpur (Malezja); objazd naukowy po Polsce #Polska100 dla najlepszych studentów filologii polskiej w Rumunii, którzy często kontynuują naukę na polskich uczelniach (Rumunia); XII Zjazd Absolwentów Polskich Programów Stypendialnych (Ukraina).

⁴³ Wśród nich można wyróżnić: polskie stoisko na targach edukacyjnych FUTURÁLIA (Portugalia); produkcja materiałów promocyjnych na konferencję Amerykańskiego Towarzystwa Postępu Naukowego (AAAS) oraz Konferencja Association of International Educators (NAFSA), która jest organizacją non-profit dla profesjonalistów ze wszystkich dziedzin edukacji międzynarodowej, w tym edukacji za granicą oraz przyjęcie w rezydencji Ambasadora RP wydane wspólnie z NAFSA i NAWA dla uczestników konferencji, przedstawicieli zarządu NAFSA, reprezentantów biur wymiany międzynarodowej, wykładowców uczelni wyższych oraz naukowców polskiego pochodzenia pracujących w Stanach (USA); Konferencja poświęcone polskim programom stypendialnym i XIII Zjazd Absolwentów (Ukraina).

⁴⁴ Były to m.in. Promocja polskiej oferty stypendialnej podczas Międzynarodowego Dnia Języka Ojczystego w Johannesburgu (RPA); Promocja języka polskiego i studiów w Polsce (Maroko); Spotkanie promocyjne „Bliżej Polski” na Uniwersytecie w Bańskiej Bystrzycy, na którym było m.in. spotkanie z ekspertem NAWA nt. możliwości studiowania w Polsce; Dzień Europy w Kijowie on-line /organizacja wydarzeń promujących studia na uczelniach w Polsce/ (Ukraina).

głównych obszarach: w działaniach z zakresu współpracy rozwojowej oraz współpracy w ramach Rady NAWA i Zespołu ds. Programów dla Studentów. W pierwszym obszarze przykładem takiej współpracy był udział przedstawiciela MNiSW w Radzie Programowej Współpracy Rozwojowej. MNiSW było również partnerem w procesie przygotowywania planów operacyjnych. Projekty dokumentów strategicznych dotyczących współpracy rozwojowej, w tym w części dotyczącej kształcenia obywateli krajów rozwijających się na polskich uczelniach, przygotowywane były z uwzględnieniem wkładów i w uzgodnieniu z MNiSW, jak również NAWA. Informacje o kosztach związanych z kształceniem obywateli krajów rozwijających się na polskich uczelniach przekazywane były cyklicznie do MSZ za pośrednictwem MNiSW i innych resortów nadzorujących uczelnie wyższe, a następnie po opracowaniu udostępniane m.in. w formie rocznych raportów polskiej współpracy rozwojowej⁴⁵.

Polska współpraca rozwojowa, w tym m.in. kwestie związane ze współpracą z MNiSW w zakresie kształcenia obywateli krajów rozwijających się na polskich uczelniach wyższych, była objęta cyklicznymi przeglądami prowadzonymi przez OECD. W pracach prowadzonych w ramach MSZ w związku z tym procesem uczestniczą również przedstawiciele MNiSW⁴⁶.

Rekomendacje MSZ dotyczące zapisów programów oraz bieżącej aktywności NAWA przedkładane były Radzie NAWA przez przedstawiciela MSZ i uwzględniane w planach działania Agencji. Przedstawiciel Ministra Spraw Zagranicznych przekazywał właściwym departamentom MSZ zwrotne informacje dotyczące realizacji zadań Agencji i pośredniczył we współpracy z placówkami dyplomatycznymi zaangażowanymi w projekty NAWA.

Minister prowadził również współpracę z Państwową Komisją do spraw Poświadczania Znajomości Języka Polskiego jako Obcego, której Obsługę administracyjną oraz finansową prowadziła NAWA. Komisja dokonywała okresowej analizy funkcjonowania systemu poświadczania znajomości języka polskiego oraz przedstawiała Ministrowi NiSW stosowne rekomendacje. W jej składzie zasiadał przedstawiciel Ministra SZ.

(akta kontroli str. 366-375, 388-392, 427-443, 455-462, 889-939)

Minister Spraw Zagranicznych, w ramach statystyk dla Eurostatu⁴⁷, przekazywał corocznie do Urzędu do Spraw Cudzoziemców (dalej: UdSC) dane statystyczne dotyczące wiz wydanych w poprzednim roku kalendarzowym. Informacje te przekazano w dniach: 7 czerwca 2017 r. (za 2016 r.), 11 czerwca 2018 r. (za 2017 r.), 5 sierpnia 2019 r. (za 2018 r.) oraz 12 czerwca 2020 r. (za 2019 r.). Terminem wysyłki danych każdego roku był 15 czerwca (zgodnie z art. 60 ust. 5 ustawy o cudzoziemcach). Opóźnienie w przekazaniu danych za rok 2018 (51 dni) spowodowane było pojawieniem się problemów technicznych. Problemy te nie były skutkiem błędu ludzkiego (niczego nie uszkodzono, nie skasowano, itp.), lecz wynikały ze stopnia złożoności i wielkości danych (w 2018 r. Polska wydała ponad 1,5 mln wiz) oraz stopnia skomplikowania zapytań i braku odpowiedniej dokumentacji. Od 1 lipca 2017 r.⁴⁸ UdSC posiadał dostęp do danych dotyczących wiz (w tym archiwalnych), a nowe dane w tym zakresie przekazywane są na

⁴⁵ Publikowane na stronie polskiej pomocy: <https://polskapomoc.gov.pl/Publikacje.2794.html>

⁴⁶ Ostatnio był to przegląd śródkresowy wdrażania rekomendacji DAC OECD w 2019 r. - Komitet Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju.

⁴⁷ Europejski Urząd Statystyczny – urząd Komisji Europejskiej z siedzibą w Luksemburgu.

⁴⁸ Po tym terminie nastąpiło przejęcie od Ministra Spraw Zagranicznych zadań związanych z obsługą centralnego rejestru wizowego (CRW), przekazanie danych archiwalnych z rejestru wizowego prowadzonego w MSZ (18 lipca 2017 r.) oraz zakończenie procesu migracji danych z systemu dziedzicznego MSZ do CRW (24 lipca 2017 r.)

bieżąco. Pozwalało to na samodzielnie wygenerowanie przez UdSC danych statystycznych na temat liczby poszczególnych wiz w dowolnym okresie. Obecnie dane dotyczące wydawania wiz są na bieżąco przekazywane do CRW z systemu *Wiza-Konsul*, a Szef UdSC posiada wszystkie niezbędne informacje na temat liczby i rodzajów wydanych wiz.

(akta kontroli str. 834-862, 1026-1033)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieterminowym przesłaniu do Urzędu do Spraw Cudzoziemców informacji o liczbie poszczególnych wiz, o których mowa w art. 60 ust. 3 ustawy o cudzoziemcach, wydanych w poprzednim roku kalendarzowym (2018), co było niezgodne z ust. 5 tego artykułu.

Pan Kamil Adamczewski, naczelnik Wydziału Wsparcia Systemów Konsularnych w Departamencie Konsularnym MSZ wyjaśnił, że dane przeznaczone dla Eurostatu, które MSZ przekazuje corocznie do UdSC, są przygotowywane w oparciu o arkusze (pliki XLSM) dostarczane przez Eurostat. Problemem był brak aktualnej dokumentacji procedury wykonywania statystyk, liczne zmiany w służących do tego celu skryptach bazy danych dokonane na przestrzeni kilku lat oraz przede wszystkim brak opisu dostarczonych Ministerstwu plików XLSM zawierających skomplikowane *makra* wczytujące dane generowane z bazy danych MSZ. Brakowało m.in. dokładnego opisu formatu danych, które mają być wczytane do tzw. plików „RESPER”. Dodatkowo wystąpiła w tym czasie trudna sytuacja kadrowa (obecność 50% składu Wydziału). Pan naczelnik Adamczewski podał, że: *W dniu 18 lipca zwracaliśmy się do UdSC z prośbą o dokumentację do tabel i obsługujących je makr, ale nie otrzymaliśmy żadnych materiałów, zapewne ich nie posiadali. (...) Utrudniało to ustalenie przyczyny powstających błędów i problemów przy wczytywaniu danych i generowaniu wyników. Przyczyny błędów musiały być ręcznie odszukane w setkach wierszy tabel i poprawione. (...) W związku z tym procedura musiała być opracowana metodą inżynierii zwrotnej co wymagało około miesiąca pracy.*

Zdaniem NIK, niedochowanie ustawowego terminu przekazania informacji, o której mowa w art. 60 ust. 5 ustawy o cudzoziemcach, było skutkiem niewystarczających starań Ministerstwa w celu skutecznego wyegzekwowania niezbędnej dokumentacji instruktażowej, pozwalającej prawidłowo obsługiwać dostarczane przez Eurostat pliki XLSM oraz konieczności poświęcenia dodatkowych nakładów pracy w tym celu.

(akta kontroli str. 1026-1033)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie współpracę Ministra Spraw Zagranicznych z innymi podmiotami na rzecz wspierania kształcenia cudzoziemców. Stwierdzona nieprawidłowość miała charakter jednostkowy i nie wpłynęła na sformułowanie oceny. Dotyczyła jednego przypadku nieterminowego przekazania do Urzędu do Spraw Cudzoziemców informacji o liczbie poszczególnych wiz wydanych w 2018 r.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzeniem nieprawidłowości o charakterze jednostkowym, która została usunięta, Najwyższa Izba Kontroli odstąpiła od sformułowania wniosku pokontrolnego.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ust. 1 i 3 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 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, lipca 2020 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Małgorzata Motylow

.....
podpis