

N A J W Y Ż S Z A I Z B A K O N T R O L I

DEPARTAMENT GOSPODARKI i INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

DGI/H-41008/96

Nr ewid. 52/97/P96026/DGI

INFORMACJA

**o wynikach działalności instytutów polskich za granicą
nadzorowanych przez Ministra Spraw Zagranicznych**

Warszawa

czerwiec

1997 r.

SPIS TREŚCI

I. CZĘŚĆ OGÓLNA

<i>1. Charakterystyka kontroli</i>	1
<i>2. Synteza kontroli</i>	2
<i>3. Uwagi i wnioski</i>	4
<i>3.1. Uwagi i wnioski skierowane do Ministra Spraw Zagranicznych</i>	4
<i>3.2. Wnioski skierowane do instytutów objętych kontrolą</i>	5

II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

<i>1. Charakterystyka stanu prawnego</i>	6
<i>2. Uwarunkowania organizacyjne i ekonomiczne</i>	13
<i>3. Istotne ustalenia kontroli</i>	14
<i>3.1. Gospodarka finansowa i materiałowa</i>	14
<i>3.2. Działalność programowa</i>	17
<i>3.3. Działalność handlowa (gospodarcza)</i>	19
<i>3.4. Organizacja działalności instytutów polskich za granicą i ich kadry</i>	21
<i>3.5. Współpraca instytutów polskich z ambasadami polskimi</i>	22
<i>3.6. Kontrola instytutów przeprowadzona przez MSZ</i>	23

III. POSTĘPOWANIE KONTROLNE I DZIAŁANIA PODJĘTE PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI	23
--	-----------

Załączniki

I. CZĘŚĆ OGÓLNA

1. Charakterystyka kontroli

Kontrola nadzoru Ministra Spraw Zagranicznych nad funkcjonowaniem instytutów polskich za granicą została podjęta z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli, jako kontrola planowa.

Kontrola została przeprowadzona w instytutach polskich w Londynie, Moskwie, Pradze, Sztokholmie, Wiedniu oraz w Ministerstwie Spraw Zagranicznych. Wykaz skontrolowanych jednostek stanowi załącznik nr 1 do informacji.

Kontrolę przeprowadził Departament Handlu Zagranicznego i Służby Zagranicznej Najwyższej Izby Kontroli.

Celem kontroli była ocena działalności instytutów polskich za granicą oraz nadzoru Ministra Spraw Zagranicznych nad funkcjonowaniem tych placówek. Kontrolą objęto organizację działania instytutów polskich za granicą, ich gospodarkę finansową oraz realizację zadań programowych a także nadzór Ministra Spraw Zagranicznych w tym zakresie w latach 1995-1996 (3 kwartały). W kontroli Instytutu Kultury Polskiej w Londynie uczestniczyła - zgodnie z art. 12 pkt 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ - Inspekcja Służby Zagranicznej Ministra Spraw Zagranicznych.

W instytutach polskich za granicą kontrole zostały rozpoczęte 6 września 1996 r. i zakończone w dniu 4 grudnia 1996 r. Kontrola w Ministerstwie Spraw Zagranicznych została przeprowadzona w okresie od dnia 13 listopada 1996 r. do dnia 18 grudnia 1996 r.

Tematyka kontroli obejmowała przede wszystkim prawidłowość organizacji działania instytutów polskich za granicą, przestrzeganie zasad prowadzenia gospodarki finansowej, materiałowej i rachunkowości, zgodność realizacji zadań programowych z celami tworzenia tych placówek, a także prawidłowość prowadzonej działalności handlowej.

¹ Dz.U. z 1995 r. Nr 13, poz. 59 ze zm.

W Ministerstwie Spraw Zagranicznych badano w szczególności organizację działalności instytutów, w tym prawidłowość uregulowań prawnych, oddziaływanie na kierunki działalności instytutów polskich, prawidłowość ważniejszych wydatków oraz skuteczność nadzoru Ministra Spraw Zagranicznych nad działalnością tych jednostek.

2. Synteza ustaleń kontroli

2.1. Wydatki budżetowe na działalność instytutów polskich za granicą wyniosły w 1995 r. 8.546 tys. zł (plan - 8.844 tys. zł), a w okresie 3 kwartałów 1996 r. - 7.182 tys. zł (plan roczny - 10.064 tys. zł). W poszczególnych instytutach wydatki te ukształtowały się w 1995 r. w granicach 250-400 tys. zł w 4 placówkach, 450-800 tys. zł w 7 placówkach oraz powyżej 1 mln zł w 2 placówkach. W okresie 3 kwartałów 1996 r. wydatki te wahały się od 200-300 tys. zł w 2 placówkach, 300-600 tys. zł w 9 placówkach oraz powyżej 900 tys. zł w 2 instytutach.

Z ustaleń kontroli wynika, że instytuty prowadziły gospodarkę finansową na ogół prawidłowo. W szczególności instytuty nie przekroczyły wyznaczonych przez MSZ limitów wydatków budżetowych na działalność. Stwierdzono przypadki nieprzestrzegania wymogów formalnych przy wydatkowaniu oraz sporządzaniu i akceptacji dowodów księgowych.

Przeprowadzona kontrola wykazała, że niektóre instytuty polskie za granicą korzystały z pomocy finansowej udzielanej przez sponsorów krajowych i zagranicznych. Możliwość korzystania z tej pomocy była usankcjonowana zarządzeniami Ministra Spraw Zagranicznych dotyczących utworzenia, struktury organizacyjnej i zakresu działania poszczególnych instytutów. Natomiast Minister Spraw Zagranicznych nie określił zasad dysponowania i rozliczania się instytutów ze środków uzyskanych od sponsorów (str. 14-17).

2.2. Ustalenia kontroli wykazały, że instytuty polskie za granicą - w ramach przydzielonych środków budżetowych - wykonywały prawidłowo swoje podstawowe zadania: upowszechnianie wiedzy o Polsce, popularyzowanie dorobku kultury i nauki polskiej, przyczynianie się do rozwoju współpracy między Polską a państwami przyjmującymi. Właściwe też były formy realizacji tych zadań. Podstawowymi formami działalności informacyjnej były spotkania dyskusyjno-informacyjne o tematyce historyczno-społecznej oraz na temat sytuacji bieżącej,

udział polskich referentów w imprezach miejscowych a także publikowanie informacji o Polsce oraz eksponowanie w witrynach materiałów informacyjnych o Polsce. Dla popularyzacji dorobku kultury i nauki polskiej instytuty organizowały imprezy (koncerty i recitale muzyczne, prezentacje teatralne, projekcje filmowe, spotkania autorskie pisarzy i poetów, wystawy, dyskusje i odczyty) promujące literaturę, muzykę, sztuki plastyczne, film i teatr a także naukę polską. W 1995 r. instytuty zorganizowały ponad 800 tego rodzaju imprez. W imprezach uczestniczyło od kilkudziesięciu do stukilkudziesięciu osób zarówno z miejscowej Polonii jak i obywateli państw przyjmujących, co sprzyjało nawiązywaniu kontaktów i współpracy z państwami przyjmującymi.

Ponadto instytuty prowadziły biblioteki i czytelnie. Systematycznie też były organizowane i prowadzone kursy języka polskiego (str. 17-19).

- 2.3. Krytyczne uwagi kontroli dotyczą działalności handlowej i gospodarczej prowadzonej przez instytuty polskie w Pradze i Moskwie. Działalność ta w kontrolowanych jednostkach prowadzona była z naruszeniem umów międzyrządowych dotyczących tworzenia i działalności tych placówek. Stwierdzono, że Instytut Polski w Pradze upoważniony jedynie do sprzedaży dóbr kultury, rozszerzył samowolnie asortyment sprzedawanych artykułów na towary komercyjne (m.in. obuwie, wyroby dziewiarskie). Instytut ten przyjmował do sklepu towary, które nie zostały poddane odprawie celnej. Natomiast Instytut Polski w Moskwie podjął w 1994 r. działalność gospodarczą (wynajem pomieszczeń), chociaż zgodnie z umową międzyrządową mógł prowadzić sprzedaż dóbr kultury (str. 19-20).
- 2.4. Kontrola wykazała nieprawidłowości w działaniu MSZ, w zakresie tworzenia podstaw prawnych dla funkcjonowania instytutów polskich za granicą i ich organizacji. Ustalono, że Minister Spraw Zagranicznych od 1 września 1994 r. do 22 listopada 1996 r. nie określił zadań dla Departamentu Promocji i Informacji. Uwagi kontroli dotyczą również aktualnej regulacji prawnej instytutów polskich za granicą. Spośród 15 instytutów, 3 instytuty (w Londynie, Sztokholmie i Wiedniu) działały w oparciu o nieaktualne zarządzenia Ministra Spraw Zagranicznych, 1 instytut (w Paryżu) - bez zarządzenia Ministra Spraw Zagranicznych, a 3 instytuty (w Bratysławie, Moskwie i Pradze) na podstawie nieaktualnych umów i porozumień międzyrządowych (str. 21).

Z ustaleń kontroli wynika, że problemem w zapewnieniu sprawnego funkcjonowania instytutów polskich za granicą były braki kadrowe. W grudniu 1996 r. faktyczne zatrudnienie pracowników etatowych i ryczałtowych było niższe w porównaniu do planu odpowiednio o 16% i 24% (str. 21-22).

- 2.5. Instytuty polskie za granicą współdziałały z ambasadami polskimi w prowadzeniu działalności programowej, handlowej i gospodarczej. Z ustaleń kontroli wynika, że współpraca ta między Instytutem Polskim w Sztokholmie a Ambasadą RP w Sztokholmie nie była prawidłowa (str. 22).
- 2.6. Stwierdzono ponadto, że ustalenia Inspektoratu Służby Zagranicznej Ministra Spraw Zagranicznych nie były w pełni wykorzystywane do eliminowania nieprawidłowości w innych placówkach niż kontrolowane (str. 23).

3. Uwagi i wnioski

3.1. Uwagi i wnioski skierowane do Ministra Spraw Zagranicznych

W świetle ustaleń kontroli, Minister Spraw Zagranicznych organizował bieżącą działalność instytutów polskich za granicą i sprawował nadzór nad ich działaniami. Stwierdzono jednak, że zaniedbania lub opieszałość spowodowały, iż zarówno stan organizacyjno-prawny instytutów polskich za granicą, jak i ich bieżąca działalność oraz sprawowanie nadzoru wymagają - zdaniem Najwyższej Izby Kontroli - podjęcia w tym zakresie działań usprawniających. Uwzględniając ustalenia kontroli, Najwyższa Izba Kontroli w wystąpieniu do Ministra Spraw Zagranicznych wniosła o podjęcie działań zmierzających do wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości, a w szczególności o realizację następujących wniosków pokontrolnych:

- 1/ znowelizowanie zarządzeń dotyczących działalności i struktury organizacyjnej instytutów polskich za granicą, a także opracowanie i wydanie zarządzenia regulującego zasady działalności Instytutu Polskiego w Paryżu;
- 2/ dokonanie przeglądu umów międzyrządowych dotyczących tworzenia i działania instytutów polskich za granicą w celu dostosowania ich ustaleń do aktualnych celów i zadań instytutów;
- 3/ wyegzekwowanie od dyrektorów instytutów polskich opracowania organizacyjnych regulaminów wewnętrznych instytutów;

- 4/ opracowanie i wdrożenie jednolitych zasad dysponowania dewizowym funduszem na działalność programową w instytutach, w tym dyscyplinujących dyrektorów instytutów w zakresie wydatkowania środków;
- 5/ opracowanie zasad korzystania z pomocy sponsorów na działalność programową instytutów oraz dokumentowania i rozliczania uzyskanych środków;
- 6/ wykorzystanie we wszystkich jednostkach ustaleń i wniosków pokontrolnych Inspektoratu Służby Zagranicznej MSZ z przeprowadzonych kontroli celem eliminowania powtarzających się nieprawidłowości.

3.2. Wnioski skierowane do instytutów objętych kontrolą

W celu usprawnienia organizacji i bieżącej działalności instytutów polskich za granicą Najwyższa Izba Kontroli w wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do dyrektorów instytutów objętych kontrolą wnioskowała m.in. o:

- opracowanie lub aktualizację zakresów obowiązków pracowników instytutów (IP w Sztokholmie, IP w Wiedniu),
- uporządkowanie gospodarki materiałowej i inwentarzowej (IKP w Londynie),
- opracowanie systemu ewidencji i gromadzenia dokumentów dotyczących działalności instytutu oraz zasad współpracy z innymi jednostkami, zwłaszcza z ambasadą RP oraz sponsorami (IP w Sztokholmie),
- przestrzeganie obowiązujących zasad klasyfikacji wydatków na działalność programową oraz zasad gospodarności i celowości w dysponowaniu środkami budżetowymi i środkami uzyskanymi od sponsorów (IP w Sztokholmie),
- zaktualizowanie umów o pracę z pracownikami miejscowymi (IP w Moskwie),
- planowanie zadań programowych z odpowiednim zabezpieczeniem ich realizacji poprzez wcześniejsze uzgodnienia z twórcami i wykonawcami (IP w Moskwie),
- przestrzeganie zasad prowadzenia rachunkowości i skorygowanie błędnych zapisów księgowych (IP w Moskwie).

II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

1. Charakterystyka stanu prawnego

Podstawę prawną funkcjonowania instytutów polskich za granicą określa przede wszystkim norma prawa międzynarodowego. W dniu 19 grudnia 1954 r. została sporządzona w Paryżu Europejska Konwencja Kulturalna, która weszła w życie w stosunku do Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej dnia 16 listopada 1989 r.². Z preambuły niniejszej konwencji wynika m.in., że pożądane jest nie tylko zawieranie dwustronnych kulturalnych umów pomiędzy członkami Rady, lecz również prowadzenie polityki wspólnych działań mających na celu ochronę i popieranie rozwoju kultury europejskiej. W stosunkach pomiędzy poszczególnymi państwami norma ta uzupełniana jest postanowieniami porozumień dwustronnych.

W świetle postanowień norm prawa wewnętrznego działalność merytoryczna i funkcjonowanie instytutów polskich za granicą podlega Ministrowi Spraw Zagranicznych - art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o urzędzie Ministra Spraw Zagranicznych³.

Z treści art. 2 pkt 5 ww. ustawy wynika, iż do zakresu działania Ministra Spraw Zagranicznych należy w szczególności propagowanie celów i zasad polityki zagranicznej Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w kraju i za granicą oraz prowadzenie i koordynowanie działalności informacyjnej o Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej za granicą.

Zakres działania Ministra Spraw Zagranicznych określa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 maja 1974 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Zagranicznych⁴.

Z treści § 2 pkt 5 tego rozporządzenia wynika, iż Minister Spraw Zagranicznych m.in. w celu zapewnienia zgodności z interesami Państwa i generalną linią jego polityki sprawuje w tym zakresie ogólny nadzór i koordynuje - za pośrednictwem kierowników urzędów dyplomatycznych - działalność wszystkich polskich placówek za granicą. § 15 z kolei stanowi, że Minister Spraw Zagranicznych opracowuje projekty i wydaje akty prawne w powierzonym zakresie działania.

² Dz.U. z 1990 r. Nr 8, poz. 44 i 45.

³ Dz.U. Nr 21, poz. 115, zm. Dz.U. z 1984 r. Nr 9, poz. 34.

⁴ Dz.U. Nr 21, poz. 121, zm. Dz.U. z 1984 r. Nr 44, poz. 230.

Zgodnie z treścią § 43 pkt 7 Regulaminu Ministerstwa Spraw Zagranicznych, stanowiącego załącznik do zarządzenia Nr 24 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 listopada 1996 r.⁵, Minister Spraw Zagranicznych powierzył Departamentowi Promocji i Informacji nadzór nad działalnością instytutów polskich za granicą. Departament ten m.in. określa kierunki, nadzoruje i ocenia działalność instytutów polskich. Z § 12 pkt 9 ww. regulaminu wynika, iż Departament (jako komórka organizacyjna MSZ) - stosownie do właściwości planuje i dysponuje wydzielonymi środkami budżetowymi oraz nadzoruje ich właściwe wykorzystanie przez polskie przedstawicielstwa dyplomatyczne, urzędy konsularne i instytuty polskie.

Działalność finansową instytutów polskich za granicą reguluje zarządzenie Nr 11 Ministra Finansów z dnia 3 lutego 1981 r. w sprawie zasad prowadzenia gospodarki finansowej, materiałowej i rachunkowości w polskich placówkach za granicą⁶. Z § 1 ust. 1 ww. zarządzenia wynika, iż przepisy dotyczą zasad opracowywania i wykonywania planów finansowych organizacji obsługi kasowej, rachunkowości oraz prowadzenia gospodarki materiałowej w polskich placówkach i innych polskich jednostkach za granicą. Ponadto instytuty obowiązują prawo budżetowe⁷, które ustala ogólne zasady i tryb gromadzenia zasobów pieniężnych objętych budżetem państwa i budżetami gmin oraz przeznaczania tych zasobów na finansowanie zadań wynikających z funkcji państwa i gmin, a także ustala formy organizacyjno-prawne jednostek realizujących zadania objęte budżetem państwa i budżetami gmin.

W zakresie prowadzenia rachunkowości do instytutów polskich za granicą, jako samodzielnych jednostek organizacyjnych MSZ, ma również zastosowanie ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁸ (art. 2 ust. 1 pkt 5).

Tworzenie instytutów polskich za granicą odbywało się na zasadzie wzajemności.

W dniu 14 czerwca 1972 r. w Wiedniu została podpisana umowa między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Republiką Austrii o współpracy kulturalnej i naukowej⁹. Zarządzeniem Nr 16 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 14 września 1974 r. w sprawie utworzenia, struktury organizacyjnej i zakresu działania Instytutu Polskiego w Wiedniu z dniem 5 czerwca 1974 r. utworzono Instytut Polski w Wiedniu¹⁰ (§ 1). Z treści § 2 ww.

⁵ Informator MSZ z 1996 r. Nr 135.

⁶ nie publikowane.

⁷ Dz.U. z 1993 r. Nr 72, poz. 344 ze zm.

⁸ Dz.U. Nr 121, poz. 591.

⁹ Dz.U. z 1973 r. Nr 29, poz. 161 i 162.

¹⁰ Informator MSZ z 1974 r. Nr 62.

zarządzenia wynika m.in., iż zadaniem Instytutu jest krzewienie wiedzy o Polsce, wszechstronne informowanie miejscowego społeczeństwa o osiągnięciach Polski w dziedzinie życia politycznego, społecznego, gospodarczego, naukowego i kulturalnego. Instytut Polski stanowi samodzielną jednostkę organizacyjną. Działalnością Instytutu kieruje Departament Informacji i Współpracy Kulturalnej MSZ, któremu Instytut przedkłada do zatwierdzenia roczne plany pracy, składa sprawozdania i okresowe notatki oraz przesyła informacje i dezyderaty dotyczące swej działalności (§ 3). Instytut pod względem politycznym i organizacyjnym podlega bezpośrednio nadzorowi Ambasadora PRL w Austrii (§ 3). Z treści § 5 ww. zarządzenia wynika, iż Instytutem kieruje dyrektor, mianowany przez Ministra Spraw Zagranicznych. Dyrektor reprezentuje Instytut wobec władz i instytucji państwa przyjmującego. Działalność Instytutu finansowana jest z budżetu Ministra Spraw Zagranicznych przy współudziale finansowym zainteresowanych instytucji współpracujących (§ 8).

W dniu 7 listopada 1978 r. w Londynie została podpisana Konwencja między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Północnej Irlandii o współpracy w dziedzinie kultury, oświaty i nauki¹¹. Art. 7 tej Konwencji stanowi, że każda z umawiających się Stron będzie, w granicach ustaw i innych przepisów obowiązujących na jej terytorium, ułatwiać w swoim kraju działalność instytucji kulturalnych drugiej Strony, a w szczególności działalność Instytutu Kultury Polskiej w Londynie oraz Instytutu Brytyjskiego w Warszawie. Minister Spraw Zagranicznych zarządzeniem Nr 16 z dnia 19 listopada 1975 r. w sprawie struktury organizacyjnej i zakresu działania Instytutu Kultury Polskiej w Londynie¹² określił strukturę organizacyjną tego Instytutu. Z treści § 1 wynika m.in., że zadaniem Instytutu jest krzewienie wiedzy o Polsce, wszechstronne informowanie miejscowego społeczeństwa o osiągnięciach Polski w dziedzinie życia politycznego, społecznego, kulturalnego i naukowego. § 2 ww. zarządzenia wskazuje, że Instytut Kultury Polskiej stanowi samodzielną jednostkę organizacyjną. Działalnością Instytutu kieruje Departament Informacji i Współpracy Kulturalnej MSZ, któremu Instytut przedkłada do zatwierdzenia roczne plany pracy, składa sprawozdania i okresowe notatki oraz przesyła informacje i dezyderaty dotyczące swej działalności. Instytut pod względem politycznym i organizacyjnym podlega bezpośrednio nadzorowi Ambasadora PRL w Wielkiej Brytanii (§ 2). Instytutem kieruje dyrektor mianowany przez Ministra Spraw Zagranicznych. Dyrektor reprezentuje Instytut wobec władz i instytucji brytyjskich (§ 4). § 7 tego

¹¹ Dz.U. z 1979 r. Nr 20, poz. 114, 115.

¹² Informator MSZ z 1975 r. Nr 67.

zarządzenia stanowi, że działalność Instytutu finansowana jest z budżetu Ministra Spraw Zagranicznych.

Zarządzeniem Nr 21 z dnia 22 grudnia 1973 r. w sprawie utworzenia, struktury organizacyjnej i zakresu działania Instytutu Polskiego w Sztokholmie¹³ Minister Spraw Zagranicznych z dniem 1 maja 1974 r. utworzył Instytut Polski w Sztokholmie. Zgodnie z treścią § 2 ww. zarządzenia zadaniem Instytutu m.in. jest krzewienie wiedzy o Polsce wszechstronne informowanie miejscowego społeczeństwa o osiągnięciach Polski w dziedzinie życia politycznego, społecznego, gospodarczego i kulturalnego oraz rozwijanie i pogłębianie przyjaznych stosunków polsko-szwedzkich. Instytut Polski stanowi samodzielną jednostkę organizacyjną. Działalnością Instytutu kieruje Departament Informacji i Współpracy Kulturalnej MSZ, któremu Instytut przedkłada do zatwierdzenia roczne plany pracy, składa sprawozdania i okresowe notatki oraz przesyła informacje i dezyderaty, dotyczące swej działalności. Instytut podlega bezpośrednio nadzorowi Ambasadora PRL w Szwecji pod względem politycznym i organizacyjnym (§ 3). Działalność Instytutu finansowana jest z budżetu Ministerstwa Spraw Zagranicznych, przy współudziale finansowym zainteresowanych instytucji współpracujących (§ 7). Nadto z § 4 i § 5 tego zarządzenia wynika, iż Instytut posiada działową strukturę organizacyjną.

Instytut Polski w Pradze powstał na podstawie zawartej umowy z dnia 10 grudnia 1982 r. między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Czechosłowackiej Republiki Socjalistycznej o działalności Ośrodków Informacji i Kultury¹⁴. Z art. 1 ww. umowy wynika, iż Umawiające się Strony będą na zasadzie wzajemności wszechstronnie popierać działalność na terytorium swego Państwa Ośrodków Informacji i Kultury drugiego Państwa i ich filii. Bezpośredni nadzór nad działalnością Ośrodków Państwa wysyłającego sprawuje Ambasadur tego Państwa (art. 2 ust. 2), zaś Ośrodkiem kierują dyrektorzy mianowani przez Państwo wysyłające (art. 2 ust. 3). Z treści art. 3 wynika, iż funkcje ośrodków polegają m.in. na rozszerzeniu i pogłębieniu stosunków przyjaźni między obu Państwami i ich narodami, zwłaszcza w dziedzinie kulturalnej, naukowej i gospodarczej, propagowaniu kultury i nauki swego kraju oraz upowszechnianiu jego dorobku. Art. 13 ust. 1 ww. umowy stanowi, że Ośrodki mogą też prowadzić, na zasadzie wzajemności, sprzedaż detaliczną dóbr kultury swego kraju w celu popularyzowania jej w Państwie przyjmującym. W dniu 16 września 1991 r. zawarto umowę między Rządem

¹³ Informator MSZ z 1973 r. Nr 59.

¹⁴ nie publikowana

Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Czeskiej i Słowackiej Republiki Federacyjnej o współpracy kulturalnej i naukowej¹⁵, w której w art. 20 zapisano, iż Umawiające się Strony stwarzać będą warunki dla działalności ośrodków kultury i informacji Rzeczypospolitej Polskiej oraz Czeskiej i Słowackiej Republiki oraz popierać będą tworzenie ich filii. Minister Spraw Zagranicznych zarządzeniem Nr 7 z dnia 9 lutego 1994 r. w sprawie zakresu działalności i struktury organizacyjnej Instytutu Polskiego w Pradze¹⁶ w § 1 Ośrodkom Informacji i Kultury Polskiej w Pradze nadał nazwę Instytutu Polskiego. Z treści § 2 wynika, że zadaniem Instytutu jest m.in.: upowszechnianie wiedzy o Polsce, popularyzowanie dorobku kultury i nauki polskiej, popieranie współpracy między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Czeską w dziedzinie kultury i nauki. Instytut stanowi samodzielną jednostkę organizacyjną Ministerstwa Spraw Zagranicznych (§ 5). Instytutem kieruje dyrektor mianowany przez Ministra Spraw Zagranicznych (§ 6 ust. 1). Dyrektor reprezentuje Instytut wobec władz i instytucji czeskich oraz może określać i zmieniać strukturę Instytutu w porozumieniu z Dyrektorem Departamentu Polityki Kulturalnej i Naukowej (§ 6 ust. 2 i ust. 5). § 8 ww. zarządzenia stanowi, że nadzór nad działalnością Instytutu sprawuje dyrektor Departamentu Polityki Kulturalnej i Naukowej MSZ, któremu dyrektor Instytutu przedstawia do zatwierdzenia plany roczne i kwartalne oraz składa sprawozdanie i okresowe notatki, a także przesyła bieżące informacje, dotyczące działalności Instytutu (§ 8 ust. 1). W sprawach politycznych i protokolarnych Instytut podlega ogólnemu nadzorowi Ambasadora RP w Pradze (§ 8 ust. 2). Działalność Instytutu finansowana jest z budżetu MSZ przy współudziale finansowym zainteresowanych instytucji współpracujących, a także z wpływów ze sprzedaży (§ 9).

Umową z dnia 9 lutego 1988 r. zawartą między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich o utworzeniu i działalności Ośrodka Informacji i Kultury Polskiej w Związku Radzieckim¹⁷ powołano Ośrodek Informacji i Kultury Polskiej w ZSRR z siedzibą w Moskwie (art. 1). Z treści art. 2 ww. umowy wynika, że celem i zadaniem Ośrodka m.in. jest „przyczynianie się do umacniania tradycyjnej przyjaźni i wszechstronnej współpracy między PRL i ZSRR, szerokie zaznajamianie społeczeństwa radzieckiego z polityką wewnętrzną i zagraniczną Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, osiągnięciami w rozwoju polskiej kultury i sztuki, oświaty, nauki i techniki”. Ze strony Polskiej ogólny nadzór nad Ośrodkiem będzie sprawować Ambasador PRL w ZSRR (art. 3). Z treści art. 6 wynika, iż Ośrodek m.in.

¹⁵ Dz.U. z 1992 r., poz. 184, 185.

¹⁶ Informator MSZ z 1994 r. Nr 130.

¹⁷ nie publikowana

może prowadzić punkt sprzedaży ludowych wyrobów pamiątkarskich, dzieł sztuk plastycznych, gazet, czasopism. Zarządzeniem Nr 6 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 9 lutego 1994 r. w sprawie zakresu działalności i struktury organizacyjnej Instytutu Polskiego w Moskwie¹⁸ Ośrodkowi Informacji i Kultury Polskiej w Moskwie nadano nazwę Instytut Polski w Moskwie (§ 1). Zadaniem Instytutu jest upowszechnianie wiedzy o Polsce, popularyzowanie dorobku kultury i nauki polskiej, popieranie współpracy między Rzeczpospolitą Polską a Federacją Rosyjską w dziedzinie kultury i nauki oraz przyczynianie się do rozwoju i pogłębiania przyjaznych stosunków polsko-rosyjskich (§ 2 ust. 1). Z treści § 5 ww. zarządzenia wynika, że Instytut stanowi samodzielną jednostkę organizacyjną Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Instytutem kieruje dyrektor mianowany przez Ministra Spraw Zagranicznych. Dyrektor reprezentuje Instytut wobec władz i instytucji rosyjskich (§ 6 ust. 1 i ust. 2). Dyrektor Instytutu może określać i zmieniać strukturę Instytutu w porozumieniu z Dyrektorem Departamentu Polityki Kulturalnej i Naukowej (§ 6 ust. 5). § 8 ww. zarządzenia wskazuje, że nadzór nad działalnością Instytutu sprawuje dyrektor Departamentu Polityki Kulturalnej i Naukowej MSZ, któremu dyrektor Instytutu przedstawia do zatwierdzenia plany roczne i kwartalne oraz składa sprawozdania i okresowe notatki oraz przesyła bieżące informacje dotyczące działalności Instytutu. W sprawach politycznych i protokolarnych Instytut podlega ogólnemu nadzorowi Ambasadora RP w Moskwie (§ 8 ust. 2). Działalność Instytutu finansowana jest z budżetu MSZ przy współudziale finansowym zainteresowanych instytucji współpracujących, a także z wpływów ze sprzedaży (§ 9).

Stan prawny i zakres działania ww. Instytutów polskich za granicą (5) został szerzej omówiony, gdyż działalność tych instytutów była przedmiotem przeprowadzonej kontroli. Działalność pozostałych 9 Instytutów polskich za granicą (nie będących przedmiotem kontroli) została uregulowana w następujący sposób:

- Instytut Polski w Düsseldorfie działa na podstawie zawartej w dniu 10 listopada 1989 r. umowy między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec o wzajemnym utworzeniu i działalności Instytutów Kultury i Informacji Naukowo-Technicznej¹⁹ oraz zarządzenia Nr 2 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 11 stycznia 1993 r. w sprawie utworzenia, zakresu działalności i struktury organizacyjnej Instytutu Polskiego Düsseldorfie²⁰,

¹⁸ Informator MSZ z 1994 r. Nr 130.

¹⁹ nie publikowana

²⁰ Informator MSZ z 1993 r. Nr 128.

- Instytut Polski w Rzymie funkcjonuje na podstawie zawartego w dniu 21 czerwca 1985 r. Porozumienia między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Republiki Włoskiej w sprawie polskich instytutów we Włoszech i instytutów kultury włoskiej w Polsce²¹ oraz zarządzenia Nr 6 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 19 lutego 1993 r. w sprawie zakresu działalności i struktury organizacyjnej Instytutu Polskiego w Rzymie²²,
- Instytut Polski w Lipsku działa na podstawie zarządzenia Nr 20 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 7 lipca 1993 r. w sprawie zakresu działalności i struktury organizacyjnej Instytutu Polskiego w Lipsku²³,
- Instytut Polski w Berlinie działa na podstawie Zarządzenia Nr 21 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 7 lipca 1993 r. w sprawie zakresu działalności i struktury organizacyjnej Instytutu Polskiego w Berlinie²⁴,
- Instytut Polski w Mińsku - działa na podstawie zawartego w dniu 23 czerwca 1992 r. Traktatu między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Białorusi o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy²⁵ oraz zarządzenie Nr 3 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 8 lutego 1994 r. w sprawie utworzenia, zakresu działalności i struktury organizacyjnej Instytutu Polskiego w Mińsku²⁶,
- Instytut Polski w Bratysławie działa na podstawie zawartej w dniu 10 grudnia 1982 r. umowy między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Czechosłowackiej Republiki Socjalistycznej (art. 1 ust. 3) i umowy z dnia 16 września 1991 r. zawartej między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Czeskiej i Słowackiej Republiki Federacyjnej o współpracy kulturalnej i naukowej (art. 20) oraz zarządzenia Nr 4 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 9 lutego 1994 r. w sprawie zakresu działalności i struktury organizacyjnej Instytutu Polskiego w Bratysławie²⁷,
- Instytut Polski w Budapeszcie działa na podstawie zawartej w dniu 13 października 1992 r. umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Węgierskiej o współpracy kulturalnej i naukowej²⁸ oraz zarządzenie Nr 5 Ministra

²¹ nie publikowana

²² Informator MSZ z 1993 r. Nr 128.

²³ Informator MSZ z 1993 r. Nr 129.

²⁴ Informator MSZ z 1993 r. Nr 129.

²⁵ Dz.U. z 1993 r. Nr 118, poz. 527 i 528.

²⁶ Informator MSZ z 1994 r. Nr 130.

²⁷ Informator MSZ z 1994 r. Nr 130.

²⁸ Dz.U. z 1993 r. Nr 123, poz. 552 i 553.

Spraw Zagranicznych z dnia 9 lutego 1994 r. w sprawie zakresu działalności i struktury organizacyjnej Instytutu Polskiego w Budapeszcie²⁹,

- Instytut Polski w Sofii działa na podstawie zawartej w dniu 25 lutego 1993 r. umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Bułgarii o współpracy kulturalnej i naukowej³⁰ i zarządzenia Nr 8 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 9 lutego 1994 r. w sprawie zakresu działalności i struktury organizacyjnej Instytutu Polskiego w Sofii³¹,
- Instytut Polski w Wilnie - działa na podstawie zawartego w dniu 26 kwietnia 1994 r. Traktatu między Rzeczypospolitą Polską a Republiką Litewską o przyjaznych stosunkach i dobrosąsiedzkiej współpracy³² i zarządzeniem Nr 34 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 21 grudnia 1995 r. w sprawie utworzenia, zakresu działalności i struktury organizacyjnej Instytutu Polskiego w Wilnie³³,
- Instytut Polski w Paryżu działa na podstawie zawartego w dniu 19 lipca 1979 r. Porozumienia między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Republiki Francuskiej w sprawie Instytutów Polskich we Francji i Instytutów Francuskich w Polsce³⁴. Minister Spraw Zagranicznych nie wydał zarządzenia regulującego szczegółowo działalność i strukturę organizacyjną Instytutu Polskiego w Paryżu.

2. Uwarunkowania organizacyjne i ekonomiczne

W latach 1995-1996 funkcjonowało 15 instytutów polskich za granicą. Instytuty te działały na terytoriach 13 państw: Niemiec - w Berlinie, Düsseldorfie i Lipsku, Czech - w Pradze, Anglii - w Londynie, Francji - w Paryżu, Bułgarii - w Sofii, Austrii - w Wiedniu, Białorusi - w Mińsku, Litwy - w Wilnie, Słowacji - w Bratysławie, Szwecji - w Sztokholmie, Rosji - w Moskwie, Węgier - w Budapeszcie i Włoch - w Rzymie. Instytuty polskie za granicą stanowiły samodzielne jednostki organizacyjne Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Nadzór nad ich działalnością sprawował Minister Spraw Zagranicznych.

²⁹ Informator MSZ z 1994 r. Nr 130.

³⁰ Dz.U. Nr 124, poz. 565 i 566.

³¹ Informator MSZ z 1994 r. Nr 130.

³² Dz.U. z 1995 r. Nr 15, poz. 71 i 72.

³³ Informator MSZ z 1995 r. Nr 133.

³⁴ nie publikowane

Na terenie państwa przyjmującego instytuty polskie podlegały ogólnemu nadzorowi Ambasadora RP w danym kraju w zakresie spraw politycznych, protokołu dyplomatycznego oraz uwzględniały w swej działalności elementy planu pracy Ambasady w dziedzinie informacji, kultury i nauki. Odmienny sposób i zakres współpracy instytutów polskich za granicą z ambasadami polskimi dotyczył placówek powołanych w latach 1973-1975, tj. instytutów polskich w Londynie, Sztokholmie i Wiedniu. Zgodnie z wydanymi wówczas zarządzeniami MSZ, instytuty te podlegały bezpośrednio nadzorowi ambasadora pod względem politycznym i organizacyjnym i działały w ramach przyjętego przez ambasadę planu pracy w dziedzinie informacji, propagandy, kultury i nauki.

Spśród 15 instytutów, 6 działało w obiektach stanowiących własność Skarbu Państwa (placówki w Londynie, Moskwie, Paryżu, Sztokholmie, Sofii i Wiedniu), 2 - w pomieszczeniach polskich ambasad ale bez wyodrębnienia biur i innych lokali do ich dyspozycji (IP w Mińsku i IP w Wilnie), a 7 pozostałych - w obiektach wynajmowanych lub dzierżawionych (placówki w Berlinie, Bratysławie, Budapeszcie, Düsseldorfie, Lipsku, Pradze i Rzymie), w tym 2 z tych instytutów korzystały z wynajętych pomieszczeń bezpłatnie na zasadzie wzajemności (instytuty w Bratysławie i Pradze). Z ww. 13 instytutów (bez placówek w Mińsku i Wilnie), 2 instytuty dysponowały obiektami o powierzchni użytkowej mniejszej niż 500 m² (IP w Düsseldorfie - 460 m² i IP w Lipsku - 230 m²), 8 instytutów posiadało obiekty większe, w tym IP w Berlinie zajmował budynek o powierzchni 2.200 m², IP w Sztokholmie - 1.835 m², w Bratysławie - 1.091 m² i IP w Pradze - ponad 1.100 m². W odniesieniu do 3 pozostałych instytutów (w Paryżu, Sofii i Moskwie) MSZ nie posiadało danych o wielkości powierzchni pozostających w ich dyspozycji.

Bardziej szczegółowe informacje o instytutach polskich za granicą zawiera załącznik nr 2 do niniejszej informacji.

3. Istotne ustalenia kontroli

3.1. Gospodarka finansowa i materiałowa

W latach 1995-1996 działalność instytutów polskich za granicą była finansowana ze środków budżetu państwa - część 32 - Ministerstwo Spraw Zagranicznych, rozdziały:

- 9121 „Placówki zagraniczne” - w zakresie wydatków osobowych, świadczeń, wydatków rzeczowo-administracyjnych i jednorazowych,

- 9122 „Współpraca naukowo-techniczna z zagranicą” - w zakresie finansowania działalności programowej.

Wydatki budżetowe ogółem na działalność Instytutów wyniosły:

- w 1995 r. - 8.546 tys. zł i stanowiły 96,6% w stosunku do planu na ten rok (8.844 tys. zł); wydatki te w porównaniu do wydatków MSZ na wszystkie placówki zagraniczne (165.280 tys. zł) stanowiły 5,2% (wg 5,3%),
- w okresie 3 kwartałów 1996 r. - 7.182 tys. zł i stanowiły 71,4% planu na ten rok (10.064 tys. zł); planowane na 1996 r. wydatki na działalność instytutów stanowiły 4,4% planowanych wydatków na wszystkie placówki zagraniczne MSZ (227.856 tys. zł).

Wydatki na działalność poszczególnych instytutów wahały się:

- w 1995 r.: od 250-400 tys. zł w 4 placówkach (IP w Bratysławie, Moskwie, Pradze i Sofii), 450-800 tys. zł w 7 placówkach (IP w Sztokholmie, Budapeszcie, Paryżu, Londynie, Wiedniu, Rzymie i Düsseldorfie) oraz ponad 1 mln zł w 2 placówkach (IP w Lipsku - 1.197 tys. zł, IP w Berlinie - 2.098 tys. zł),
- w okresie 3 kwartałów 1996 r.: od 200-300 tys. zł w 2 placówkach (IP w Bratysławie i IP w Moskwie), od 300-600 tys. zł w 9 placówkach (IP w Budapeszcie, Düsseldorfie, Londynie, Paryżu, Pradze, Rzymie, Sofii, Sztokholmie i Wiedniu).

Wydatki na działalność programową (zaliczane do rozdziału 9122 „Współpraca naukowo-techniczna z zagranicą”) w ogólnych wydatkach na instytuty polskie za granicą stanowiły w 1995 r. - 9,8% (plan - 10,7%), a w okresie 3 kwartałów 1996 r. - 16,6% (plan - 13,3%). W kwotach bezwzględnych wydatki te wyniosły w 1995 r. - 840 tys. zł (950 tys. zł), a za 3 kwartały 1996 r. - 765,5 tys. zł (1.340,4 tys. zł). Wydatki na działalność programową obejmowały różne rodzaje wydatków, a m.in. na koszty organizacji koncertów muzycznych, projekcji filmowych, tłumaczeń, organizacji wystaw, koszty prowadzenia kursów języka polskiego, koszty pobytu i honorariów gości, koszty spotkań i kontaktów.

W poszczególnych instytutach wielkość zrealizowanych wydatków na działalność programową wahała się w 1995 r. od 35 tys. zł w Instytucie Polskim w Sofii do 156 tys. zł w Instytucie Polskim w Lipsku, przy czym wydatki w granicach 40-60 tys. zł wystąpiły w 7 placówkach (w IP w Moskwie, Bratysławie, Wiedniu, Pradze, Budapeszcie, Sztokholmie i Paryżu). W okresie 3 kwartałów 1996 r. wydatki na działalność programową wahały się od 18 tys. zł w Instytucie Polskim w Bratysławie do 97 tys. zł w

Instytucie Polskim w Berlinie, przy czym wydatki w granicach 30-50 tys. zł wystąpiły w 6 placówkach (IP w Sofii, Mińsku, Pradze, Budapeszcie, Moskwie i Sofii).

Spośród 5 instytutów polskich objętych kontrolą, tylko w Instytucie Polskim w Sztokholmie stwierdzono naruszenia zasad prowadzenia gospodarki finansowej, materiałowej i rachunkowości określonych w ww. zarządzeniu nr 11 Ministra Finansów z dnia 3 lutego 1981 r. Między innymi:

- W 1995 r. Instytut ten wydał ze środków budżetowych 27,3 tys. koron szwedzkich na zorganizowanie wystawy malarstwa. Z objętych kontrolą 6 faktur na sumę 25,0 tys. koron szwedzkich, 5 faktur stanowiących podstawę wypłaty 23,8 tys. koron szwedzkich nie spełniało wymogów określonych § 13 ww. zarządzenia Nr 11 Ministra Finansów z dnia 3 lutego 1981 r. w sprawie zasad prowadzenia gospodarki finansowej, materiałowej i rachunkowości w polskich placówkach za granicą. Na żadnej fakturze nie powołano umowy, oferty lub zamówienia stanowiącego podstawę zapłaty. Dokumentów takich nie odnaleziono również w aktach Instytutu. Brak powyższych dokumentów ograniczał możliwość sprawdzenia dowodów wypłaty pod względem merytorycznym i rachunkowym, co należało do obowiązków kierownika placówki i głównego księgowego, stosownie do postanowień § 16 ww. zarządzenia Ministra Finansów. Na 2 fakturach dotyczących wypłaty 14,8 tys. koron szwedzkich za druk kart wernisażowych nie została zamieszczona ich cena jednostkowa, a ilość dostarczonych kart poprawiona (z 2.000 szt. na 1.000 szt.) bez zmiany ogólnej sumy należności. Mimo, że tak sporządzone faktury nie spełniały wymogów określonych w art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, zostały zrealizowane i wprowadzone do ksiąg rachunkowych.
- Brak należytego udokumentowania wydatków wykazała również kontrola opłat pocztowych. Ponosząc wydatki na ten cel w kwocie 88,4 tys. koron szwedzkich w 1995 r. i 63 tys. koron szwedzkich w okresie 3 kwartałów 1996 r. Instytut nie posiadał ewidencji przesyłek umożliwiającej sprawdzenie prawidłowości rachunków za usługi pocztowe. Specyfikacje przesyłek pocztowych wystawiane przez Instytut nie były opatrzone żadnym podpisem, mimo że dla urzędu pocztowego dokumenty te stanowiły podstawę do naliczenia należnej opłaty i wystawienia rachunku.

Kontrola w Ministerstwie Spraw Zagranicznych wykazała ponadto, że Departament Promocji i Informacji akceptował bez uwag sprawozdania z wykonania zadań programowych Instytutu Polskiego w Paryżu mimo tkwiących w nich oczywistych błędów.

Na przykład:

- w II półroczu 1995 r. wydatki związane z przyjęciami i spotkaniami (m.in. na zakup alkoholu) Instytut ten księgował nie tylko na przeznaczonym do ich ewidencji subkoncie „Przyjęcia i spotkania”, ale także na innych subkontach jak „Inne wydatki”, „Organizacja imprez” - przeznaczonych do grupowania wydatków o innym charakterze.

Praktyka ta miała na celu nieprzekroczenie limitu wyznaczonego dla wydatków na przyjęcia i spotkania. Mimo tak oczywistych nieprawidłowości, Departament Promocji i Informacji zaakceptował sprawozdanie Instytutu Polskiego w Paryżu.

Działalność programowa niektórych instytutów polskich za granicą była wspierana również środkami pozabudżetowymi, uzyskiwanymi od sponsorów krajowych i zagranicznych. Tego rodzaju środki uzyskały: **Instytut Polski w Pradze** (W 1995 r. - 6.730 dolarów amerykańskich i w 1996 r. - 10.349 dolarów amerykańskich), **Instytut Polski w Moskwie** (1996 r. - 3,2 tys. dolarów amerykańskich), **Instytut Polski w Wiedniu** (1995 r. - 76 tys. szylingów austriackich, 1996 r. - 15,2 tys. szylingów austriackich) oraz **Instytut Polski w Sztokholmie** (1995-1996 - 121 tys. koron szwedzkich), **Minister Spraw Zagranicznych nie określił zasad dokumentowania przychodu środków uzyskiwanych od sponsorów, dysponowania i rozliczania się z tych środków przez instytuty polskie za granicą.** Brak ten sprzyjał powstawaniu nieprawidłowości w wykorzystywaniu tych środków. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w Instytucie Polskim w Sztokholmie. W Instytucie tym w 1995 r. wypłacono jednemu z pracowników 13 tys. koron szwedzkich, ze środków otrzymanych z Instytutu Szwedzkiego w Sztokholmie, na koszty wystawy grafiki. Pracownik nie przedstawił rachunków lub innych dowodów, dokumentujących wydatkowanie otrzymanych środków. Mimo to ww. wypłatę zaksięgowano jako wykorzystanie środków sponsora.

Wykaz wydatków budżetowych ogółem, z uwzględnieniem kwot przeznaczonych na działalność programową, poniesionych w latach 1995-1996 (3 kwartały) na utrzymanie instytutów za granicą zawiera załącznik nr 30 do niniejszej informacji.

3.2. Działalność programowa

Z ustaleń kontroli wynika, że w latach 1995-1996 (3 kwartały) - w ramach przydzielonych środków - instytuty wykonywały prawidłowo swoje podstawowe zadania: upowszechnianie wiedzy o Polsce, popularyzowanie dorobku kultury i nauki polskiej oraz przyczynianie się do rozwoju współpracy między Polską a krajem przyjmującym.

Podstawowymi formami działalności informacyjnej instytutów polskich za granicą były spotkania dyskusyjno-informacyjne, a także upowszechnianie otrzymanych z MSZ opracowań problemowych, publikowanie w broszurach programowych instytutów informacji o ważnych imprezach międzynarodowych odbywających się w kraju (konkursy, kongresy, festiwale, wystawy, itp.), rozdawnictwo informacji o Polsce, jej kulturze, nauce, turystyce a także informowanie o terminach spotkań dyskusyjno-informacyjnych poświęconych Polsce i tematom ważnym dla państwa przyjmującego. Z ustaleń kontroli wynika, że ww. formy działalności informacyjnej stosowane były we wszystkich instytutach objętych kontrolą. Ze sprawozdań pozostałych instytutów złożonych w MSZ wynikało, że podobne sposoby upowszechniania wiedzy o Polsce, w latach 1995-1996 (3 kwartały) stosowały również inne instytuty polskie za granicą. Ze sprawozdań tych wynika, że szczególną popularnością cieszyły się spotkania dyskusyjno-informacyjne o tematyce historyczno-społecznej (gromadziły one przeciętnie 80 osób, a dyskusje trwały po kilka godzin).

W 1995 r. instytuty polskie za granicą zorganizowały łącznie 136 wykładów, spotkań i konferencji, 159 wystaw informacyjnych, a także szereg imprez cyklicznych lub okolicznościowych. Z analizy planów (programów) działania instytutów na rok 1996 i kwartalnych sprawozdań z ich działalności (do czasu zakończenia kontroli NIK brak było sprawozdań za 1996 r.) wynikało, że w okresie 3 kwartałów 1996 r. instytuty polskie za granicą kontynuowały w podobny sposób działalność informacyjną, a stosowane formy jej realizacji były analogiczne jak w 1995 r. Działalność informacyjna instytutów była ściśle powiązana z upowszechnianiem dorobku kultury i nauki polskiej, a także promowaniem nowych osiągnięć polskich w tych dziedzinach. Podstawowe formy realizacji polegały na organizowaniu różnego rodzaju imprez, jak koncerty i recitale muzyczne, spotkania pisarzy i poetów polskich, wystaw artystycznych, dyskusji i odczytów na tematy naukowe, prezentacji teatralnych i projekcji filmowych. W 1995 r. instytuty polskie za granicą zorganizowały 174 imprezy muzyczne, 23 prezentacje teatralne i 291 projekcji filmowych.

Instytuty polskie za granicą realizowały zadania programowe we współpracy z urzędami i instytucjami państw przyjmujących oraz miejscową Polonią. W imprezach organizowanych przez instytuty uczestniczyli obywatele państw przyjmujących (m.in. politycy, dziennikarze, przedstawiciele kultury i nauki). Według sprawozdań instytutów w niektórych imprezach uczestniczyło 100-200 osób, a wystawy artystyczne i informacyjne oglądały tysiące osób (brak dokładnych danych).

W 1995 r. instytuty polskie za granicą zorganizowały łącznie ponad 800 imprez, w tym 174 koncerty i recitale muzyczne, 131 wykładów i spotkań oraz konferencji z przedstawicielami kultury i nauki polskiej, 194 wystaw informacyjnych i plastycznych, a także inne imprezy cykliczne lub okolicznościowe.

Z analizy planów (programów) działania instytutów na rok 1996 i kwartalnych sprawozdań wynikało, że w okresie 3 kwartałów 1996 r. placówki te upowszechniały dorobek kultury i nauki polskiej również w 1996 r., a stosowane formy i zakres ich realizacji były analogiczne jak w 1995 r.

Na przykład:

- Instytut Polski w Pradze planował na okres 3 kwartałów 1996 r. zorganizowanie 85 różnych imprez, w tym 14 koncertów i recitali muzycznych, 4 prezentacje teatralne, 34 projekcje filmowe, 15 spotkań i wykładów z przedstawicielami kultury i nauki polskiej oraz 18 wystaw plastycznych. Imprezy te zostały zrealizowane;
- Instytut Polski w Moskwie zrealizował w okresie 3 kwartałów 1996 r. ponad 70 różnych imprez, w tym 15 koncertów i recitali muzycznych, ponad 40 projekcji filmowych, 10 spotkań i wykładów z przedstawicielami kultury i nauki polskiej i rosyjskiej oraz 7 wystaw plastycznych.

Ponadto instytuty polskie za granicą prowadziły biblioteki i czytelnie. Systematycznie też były organizowane i prowadzone kursy języka polskiego.

Działalność instytutów polskich za granicą tworzyła zatem również warunki do nawiązywania kontaktów z obywatelami państw przyjmujących. Sprzyjało to rozwojowi współpracy z państwami przyjmującymi.

3.3. Działalność handlowa (gospodarcza)

Spośród objętych kontrolą 5 instytutów, 2 prowadziły - oprócz działalności programowej - dodatkowo działalność handlową (Instytut Polski w Pradze) oraz gospodarczą, polegającą na wynajmie jednostce gospodarczej pomieszczeń (Instytut Polski w Moskwie).

Instytut Polski w Pradze upoważniony umową z dnia 10 grudnia 1982 r. między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Czechosłowackiej Republiki Socjalistycznej o działalności Ośrodków Informacji i Kultury (przypis 14) jedynie do sprzedaży dóbr kultury rozszerzył samowolnie prowadzoną działalność handlową o sprzedaż towarów typowo komercyjnych jak meble, biżuteria złota i srebrna, artykuły dziewiarskie, obuwie i różne artykuły ze skóry. Udział powyższych

towarów - w okresie 3 kwartałów 1996 r. w ogólnej sprzedaży wynosił ok. 61%.

Dyrektor handlowy organizował dostawy towarów bez zawierania umów kupna lub zamówień uwzględniających rodzaj zamawianego towaru, ilość, cenę zakupu, zasad przyjmowania i uznawania reklamacji. Przykładem może tu być współpraca handlowa Instytutu z firmą „Kruk” z Poznania.

- W latach 1995-1996 (3 kwartały) przyjmowane były kolejne dostawy biżuterii bez zamówień określających ilość i rodzaj zamawianego wyroby. Instytut przyjmował do sklepu towary bez odprawy celnej.
- Firma „Martex” z Warszawy dostarczyła w 1996 r. konfekcję o wartości 2.006 USD z pominięciem odpraw celnych.
- Firma „Kruk” z Poznania, która w lipcu 1996 r. wwożąc na terytorium Czech dla potrzeb własnych biżuterię o wartości 4.231 USD w celu uniknięcia cła na deklaracjach celnych wskazała Instytut jako odbiorcę ww. towarów.

Efektem tak prowadzonej działalności handlowej było utrzymywanie wysokich zapasów towarów i związane z tym narastanie zobowiązań wobec dostawców, co ostatecznie doprowadziło do strat i likwidacji przez MSZ działalności handlowej w Instytucie Polskim w Pradze.

Instytut Polski w Moskwie, wspólnie z Ambasadą RP w Moskwie, podpisał - za zgodą MSZ - umowę w dniu 22 lutego 1994 r. ze Spółką Akcyjną „Hawelka” z Krakowa na prowadzenie w pomieszczeniach działalności gastronomicznej i handlowej. Zgodnie z umową, na okres 7 lat (do 2001 r.) odstąpiono od pobierania czynszu w zamian za remont, adaptację i wyposażenie wynajmowanych pomieszczeń, a zrealizowana przez S.A. „Hawelka” nadwyżka finansowa z prowadzonej działalności gastronomicznej i handlowej w wynajętych pomieszczeniach miała być w uzgodnionych proporcjach dzielona pomiędzy umawiające się strony. Nadzór nad wykonaniem tej umowy miał sprawować Instytut Polski w Moskwie. Zgodnie z zarządzeniem nr 6 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 9 lutego 1994 r. (przypis 18) Instytut Polski w Moskwie może wynajmować pomieszczenia podmiotom gospodarczym, jednakże zarówno działalność ta jak i przepisy ww. zarządzenia pozostają w sprzeczności z ustaleniami umowy z dnia 8 lutego 1988 r. zawartej między ówczesnym rządem Polski a rządem b. ZSRR (przypis 17). Umowa ta upoważnia Instytut Polski w Moskwie do prowadzenia punktu sprzedaży ludowych wyrobów pamiątkarskich, dzieł sztuk plastycznych, gazet, czasopism, książek, płyt i innych wyrobów kulturalnych oraz do prowadzenia kawiarni. Ponadto kontrola wykazała, że Instytut Polski w Moskwie nie sprawował w latach 1995-1996 (3 kwartały)

żadnego nadzoru nad wykonaniem ww. umowy z 22 lutego 1994 r. Instytut ten nie otrzymał też ze S.A. „Hawelka” żadnych środków z tytułu wypracowanego zysku za 1995 r.

3.4. Organizacja działalności instytutów polskich za granicą i ich kadry

We wrześniu 1994 r. zarządzeniem nr 18 Ministra Spraw Zagranicznych zlikwidowane zostały: Departament Polityki Kulturalnej i Naukowej - sprawujący dotychczas nadzór nad działalnością instytutów polskich za granicą - oraz Departament Prasy i Informacji a utworzony Departament Promocji i Informacji. Nowopowstały Departament Promocji i Informacji miał - do czasu przygotowania zmian w regulaminie organizacyjnym MSZ - funkcjonować bez formalnie ustalonego zakresu działań.

Dopiero zarządzeniem nr 24 z dnia 22 listopada 1996 r. Minister Spraw Zagranicznych nadał regulamin MSZ. W regulaminie tym ustalono, że Departament Promocji i Informacji określa kierunki, nadzoruje i ocenia działalność instytutów polskich za granicą.

Kontrola wykazała nieprawidłowości w zakresie tworzenia podstaw prawnych funkcjonowania instytutów polskich za granicą i ich organizacji. Stwierdzono, że niektóre uregulowania prawne były nieprawidłowe lub nieaktualne. Dotyczyło to zarządzeń o utworzeniu, strukturze organizacyjnej i zakresach działania instytutów w Londynie, Sztokholmie i Wiedniu, w których zawarto - oprócz postanowienia mówiącego, że instytutem kieruje jego dyrektor - również ustalenie wg którego instytutem kieruje dyrektor departamentu MSZ, nadzorującego działalność instytutów polskich za granicą. Natomiast Instytut Polski w Paryżu działał bez zarządzenia Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie utworzenia struktury organizacyjnej i zakresu działania. Instytut ten działał w oparciu o porozumienie rządowe z 19 lipca 1979 r. (przypis 34).

Nowelizacji wymagają niektóre zarządzenia Ministra Spraw Zagranicznych z uwagi na dezaktualizację lub nieprawidłowość ich przepisów, m.in. struktura organizacyjna Instytutu Polskiego w Sztokholmie, określona zarządzeniem nr 21 MSZ z dnia 22 grudnia 1973 r. w sprawie utworzenia struktury organizacyjnej i zakresu działania Instytutu Polskiego w Sztokholmie (przypis 13) uległa dezaktualizacji bowiem Instytut nie prowadzi działalności handlowej ani też nie posiada struktury działowej - wymienionych w § 4 i § 5 ww. zarządzenia.

W 13 instytutach polskich za granicą pracowało 140 osób na 130,25 etatach i ryczałtach. W 2 pozostałych instytutach: w Mińsku i Wilnie nie zatrudniano personelu, a obowiązki dyrektorów tych instytutów wykonywali pracownicy ambasad polskich. Spośród ogółu zatrudnionych, 106 osób (96,25 etatów i ryczałtów) wykonywało zadania podstawowe (programowe), a 34 osoby prowadziły działalność handlową w instytutach w Bratysławie, Budapeszcie, Pradze i Sofii.

Liczba osób zatrudnionych w poszczególnych instytutach wahała się od 4 pracowników w IP w Rzymie do 23 pracowników w IP w Sofii, przy czym w 9 instytutach zatrudniano 7-15 osób (placówki w Berlinie, Bratysławie, Budapeszcie, Düsseldorfie, Lipsku, Londynie, Moskwie, Sztokholmie i Wiedniu).

Wykorzystanie planowanych (przyzanych) etatów i ryczałtów na działalność podstawową (programową) było niepełne. Zatrudniono bowiem pracowników na 31 etatach (wraz z 3 etatami na działalność handlową), tj. 84% planowanych (37), na 21 ryczałtach krajowych, tj. 76% planu (27,5) oraz na 47,25 ryczałtach miejscowych, tj. 91% (52). W Instytucie Polskim w Moskwie w okresie od 16 czerwca 1995 r. do 24 czerwca 1996 r. nie było obsadzone stanowisko dyrektora. Ponadto w Instytucie tym nie dokonywano zmian w umowach o pracę z pracownikami miejscowymi w punkcie dotyczącym stawek wynagrodzeń, mimo że stawki te od wielu lat były zmieniane (rosły w związku z występującą w Rosji inflacją).

W Instytucie Polskim w Sztokholmie dokonano w maju 1996 r. podwyżki o 25% wynagrodzeń pracowników miejscowych. Nie zmieniono jednak umów o pracę, określając w nich nowe stawki wynagrodzeń. Pracownicy miejscowi nie zostali poinformowani na piśmie o podwyżce, a jedynym tego dowodem były listy płac z maja 1996 r. Podobnie było w przypadku odwołania jednej z pracownic ze stanowiska sekretarki i powierzenia jej obowiązków w zakresie katalogowania zbiorów bibliotecznych Instytutu oraz bieżącej obsługi placówki. W tym zakresie nie dokonano zmian w umowie o pracę.

Krytycznie należy ocenić, ujawniony w Instytucie Polskim w Pradze fakt posługiwania się przez ponad półtora roku paszportem dyplomatycznym przez wicedyrektora ds. handlowych, po odwołaniu go ze stanowiska II sekretarza Ambasady RP w Pradze i pozbawienia tym samym statusu dyplomaty.

3.5. Współpraca instytutów polskich z ambasadami polskimi

Instytuty polskie współdziałały z ambasadami polskimi w opracowywaniu swoich rocznych planów działalności, informowały o terminach organizowanych imprez, konsultowały listy osób zapraszanych na imprezy (spotkania, seminaria) organizowane przez te placówki. Ambasady wspierały starania instytutów o pozyskanie sponsorów, udostępniały sale, partycypowały w części wydatków bądź wykonywały w ramach organizacji wspólnych imprez niektóre czynności, m.in. drukowanie i rozsyłanie zaproszeń. Ustalenia w tym zakresie nie dotyczą Instytutu Polskiego w Sztokholmie. W latach 1995-1996 kierownictwo Instytutu nie współpracowało w ww. zakresie z Ambasadą RP w Sztokholmie.

3.6. Kontrola instytutów przeprowadzona przez MSZ

W latach 1995-1996 Inspektorat Służby Zagranicznej Ministra Spraw Zagranicznych przeprowadził kontrolę 4 instytutów polskich (w Budapeszcie, Lipsku, Pradze i Sztokholmie). Zalecenia pokontrolne z tych inspekcji dotyczyły m.in. uaktualnienia regulaminu organizacyjnego jednego instytutu, załączania protokołu ostatniej kontroli finansowo-gospodarczej do protokołu zdawczo-odbiorczego dyrektora i gł. księgowego Instytutu, przestrzegania przepisów ww. zarządzenia Nr 11 Ministra Finansów z dnia 3 lutego 1981 r. (przypis 6) oraz odebrania od pracowników prowadzących magazyny stosownych deklaracji o odpowiedzialności materialnej. Zalecenia te zostały przekazane tylko jednostkom skontrolowanym. Ustaleń kontroli nie wykorzystano do eliminowania nieprawidłowości w innych placówkach niż kontrolowane.

III. POSTĘPOWANIE KONTROLNE I DZIAŁANIA PODJĘTE PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI

W instytutach polskich za granicą kontrole zostały rozpoczęte w dniu 6 września 1996 r. i zakończone w dniu 4 grudnia 1996 r. Kontrola w Ministerstwie Spraw Zagranicznych została przeprowadzona w okresie od dnia 13 listopada 1996 r. do dnia 18 grudnia 1996 r. Wszystkie protokoły kontroli zostały podpisane bez zastrzeżeń.

W instytutach polskich objętych kontrolą oraz w Ministerstwie Spraw Zagranicznych - zgodnie z art. 58 ustawy o NIK - odbyły się narady pokontrolne, na których omówiono nieprawidłowości i wnioski pokontrolne.

Z ustaleń kontroli wynika, że Instytut Polski w Sztokholmie wydatkował w badanym okresie 188,2 tys. koron szwedzkich z naruszeniem obowiązujących przepisów finansowo-księgowych, w tym 175,2 tys. koron szwedzkich ze środków budżetowych i 13 tys. koron szwedzkich ze środków pozabudżetowych.

Do Dyrektorów Instytutów polskich za granicą, w których przeprowadzono kontrole, skierowano wystąpienia pokontrolne. Do Ministra Spraw Zagranicznych skierowano wystąpienie pokontrolne omawiające ustalenia kontroli w Ministerstwie Spraw Zagranicznych oraz w instytutach polskich za granicą. Kierownicy jednostek kontrolowanych nie zgłosili zastrzeżeń do wystąpień i wniosków pokontrolnych. Z odpowiedzi Ministra Spraw Zagranicznych na wystąpienie pokontrolne wynika, że podjął on realizację wszystkich wniosków pokontrolnych NIK.

p.o. Dyrektor Departamentu
Gospodarki i Integracji Europejskiej

(Janusz Gradowski)

Akceptuję:
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

(Jacek Uczkiewicz)

Warszawa, 1997-06-06

Zatwierdzam:
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

(Janusz Wojciechowski)

Warszawa, 1997-06-12