

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Administracji Publicznej

INFORMACJA

**o wynikach kontroli gospodarki budżetowej wybranych placówek
zagranicznych**

Warszawa

luty

2003 r.

KAP – 41001/02

Nr ewid. 9/2003/P/02/002/KAP

SPIS TREŚCI

1.	CZEŚĆ OGÓLNA.....	3
1.1.	Charakterystyka kontroli.....	3
1.2.	Ocena kontrolowanej działalności i synteza ustaleń kontroli	3
1.3.	Wnioski.....	5
2.	CZEŚĆ SZCZEGÓŁOWA	5
2.1.	Charakterystyka stanu prawnego	6
2.2.	Charakterystyka uwarunkowań ekonomiczno–organizacyjnych kontrolowanej działalności	7
2.3.	Istotne ustalenia kontroli.....	9
2.3.1.	Przygotowanie urzędów konsularnych do obsługi ruchu wizowego po wprowadzeniu wiz z dniem 1 lipca 2003 r.	9
2.3.2.	Sprawozdawczość budżetowa placówek zagranicznych	15
2.3.3.	Dochody placówek zagranicznych.....	17
2.3.4.	Wydatki budżetowe placówek zagranicznych	19
3.	PRZEBIEG POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO I DZIAŁANIA PODJĘTE PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI.....	20

CZĘŚĆ OGÓLNA

1.1. Charakterystyka kontroli

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 2 ust.1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ przeprowadziła kontrolę P/02/002/KAP - „Gospodarka budżetowa wybranych placówek zagranicznych”.

Kontrola, przewidziana planem kontroli na 2002 r., została podjęta z inicjatywy własnej NIK i stanowi element kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 r. część 45 – Sprawy zagraniczne.

Celem kontroli była ocena realizacji budżetu przez placówki zagranicznych Ministerstwa Spraw Zagranicznych, ze szczególnym uwzględnieniem dochodów realizowanych przez służbę konsularną oraz wydatków i stanu przygotowań urzędów konsularnych do planowanego wprowadzenia od 1 lipca 2003 r. ruchu wizowego między Polską a Białorusią, Rosją i Ukrainą.

Kontrolą objęto okres od początku 2002 r. do końca trzeciego kwartału 2002 r., a w odniesieniu do przygotowań urzędów konsularnych do wprowadzenia ruchu wizowego także lata wcześniejsze i działania w tym zakresie podejmowane przez MSZ w czwartym kwartale 2002 r. do czasu zakończenia kontroli.

Przedmiotowy zakres kontroli obejmował m.in.:

- realizację dochodów i wydatków budżetowych placówek zagranicznych oraz rzetelność sporządzania sprawozdań,
- przebieg i zaawansowanie prac związanych z przygotowaniem urzędów konsularnych do wydawania zwielokrotnionej liczby wiz po 1 lipca 2003 r.

Kontrola została przeprowadzona przez Departament Administracji Publicznej NIK w okresie od 12 sierpnia 2002 do 4 grudnia 2002 r. w Ministerstwie Spraw Zagranicznych i sześciu placówkach zagranicznych, tj.:

- w Ambasadzie RP w Ałmaty - której Wydział Konsularny, po wprowadzeniu w styczniu 2001 r. ruchu wizowego między Polską a Kazachstanem, wydaje największą liczbę wiz ze wszystkich polskich urzędów konsularnych,
- w pięciu placówkach na terenie Białorusi, Rosji i Ukrainy, tj. w Ambasadach RP w Mińsku, Moskwie i Kijowie oraz w Konsulatach Generalnych RP w Grodnie i Kijowie, m.in. w których planowane jest znaczne zwiększenie zadań w zakresie obsługi wizowej - po wprowadzeniu od 1 lipca 2003 r. obowiązku wizowego dla obywateli tych państw – w związku z realizacją zadań w ramach tzw. Nowej Polityki Wizowej na Wschodzie.

1.2. Ocena kontrolowanej działalności i synteza ustaleń kontroli

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia realizację budżetu w okresie objętym kontrolą w części 45 – Sprawy zagraniczne, rozdział 75057 – Placówki zagraniczne, mimo stwierdzonych nieprawidłowości – głównie w zakresie sprawozdawczości budżetowej - nie mających jednakże zasadniczego wpływu na

¹ j.t. Dz.U. z 2001 r. Nr 85 poz. 937 ze zm.

wykonanie budżetu. Jednocześnie Najwyższa Izba Kontroli podkreśla, że pełna ocena realizacji budżetu w 2002 r. w części 45 – Sprawy zagraniczne, zostanie przedstawiona po zakończeniu kontroli wykonania budżetu państwa w drugim kwartale 2003 r.

W okresie trzech kwartałów 2002 r. roczny plan dochodów w rozdziale 75057 – Placówki zagraniczne został zrealizowany w 98,7 %, a plan wydatków w 77,8 %. Stwierdzone przez kontrolę NIK nieprawidłowości dotyczyły m.in. sporządzania przez MSZ i cztery spośród sześciu kontrolowanych placówek zagranicznych sprawozdań budżetowych nie odzwierciedlających kwot faktycznych dochodów lub wydatków oraz niezgodnej z obowiązującymi przepisami klasyfikacji dochodów i wydatków- stwierdzonej w tych placówkach **(opis szczegółowy na str. 17 18 informacji)**.

Ponadto kontrola wykazała braku należytej staranności przy sporządzaniu przez placówki rozliczeń dotyczących liczby wydawanych wiz – nieprawidłowości te miały miejsce w dwóch spośród pięciu kontrolowanych urzędów konsularnych **(opis na str. 19 – 20 informacji)**.

Natomiast wyniki kontroli przebiegu prac związanych z Nową Polityką Wizową na Wschodzie wskazują, że zaawansowanie prac mających na celu przygotowanie polskich urzędów konsularnych w Rosji, na Białorusi i Ukrainie do obsługi ruchu wizowego po wprowadzeniu wiz z dniem 1 lipca 2003 r, nie gwarantuje pełnego wykonania tych zadań w 11 spośród 12 placówek przewidzianych do wydawania wiz.

Skalę nowych zadań służby konsularnej obrazują dane o szacowanej przez Departament Konsularny MSZ liczbie udzielanych wiz po wprowadzeniu ruchu wizowego². Departament ten szacował np., że Konsulat Generalny RP w Kijowie będzie udzielał rocznie ok. 300.000. wiz (obecnie ok. 2.000), Wydział Konsularny Ambasady RP w Mińsku – 130.000 wiz (obecnie ok. 11.000), Konsulat Generalny w Grodnie – 75.000 wiz (obecnie ok. 13.000).

Przeprowadzone w czterech urzędach konsularnych kontrole realizacji planowanych wydatków majątkowych związanych z nową polityką wizową wykazały, że tylko w Ambasadzie w Moskwie były prowadzone prace remontowe i modernizacyjne związane z przygotowaniem Wydziału Konsularnego Ambasady do obsługi ruchu wizowego po 1 lipca 2003 r. W pozostałych trzech kontrolowanych placówkach konsularnych (w Kijowie, Mińsku i Grodnie) inwestycje i remonty planowane na 2002 r. - do czasu zakończenia kontroli (30 października 2002 r.) nie zostały rozpoczęte. Ponadto kontrola przeprowadzona w MSZ wykazała, że opóźniona była również realizacja harmonogramu prac w pozostałych ośmiu urzędach konsularnych, przewidzianych do obsługi ruchu wizowego (w Brześciu na Białorusi, w Kaliningradzie, Sankt Petersburgu i Irkucku w Rosji oraz w Charkowie, Lwowie, Łucku i Odessie na Ukrainie), jak również prac przygotowawczych prowadzonych w Ministerstwie Spraw Zagranicznych **(opis szczegółowy na str. 10 – 16 informacji)**.

Ustalenia kontroli przedstawione w niniejszej informacji obrazują zaawansowanie prac przygotowawczych według stanu stwierdzonego podczas kontroli, tj. w listopadzie 2002 r. Aktualnie, tj. w lutym 2003 r., w wyniku kontynuowania prac przygotowawczych przez służby MSZ, stan ten uległ poprawie. Według informacji zawartej w piśmie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 19 lutego 2003 r. - stanowiącym odpowiedź na wystąpienie pokontrolne NIK - do połowy lutego 2003 r. rozpoczęto prace adaptacyjno – budowlane w czterech urzędach

² Szacunki dotyczące przewidywanej liczby wydawanych wiz zostały sporządzone przez Departament Konsularny Ministerstwa Spraw Zagranicznych dnia 30 lipca 2002 r. Dane te przedstawiono w toku kontroli NIK dnia 6 września 2002 r.

konsularnych (w ST. Petersburgu, Brześciu, Lwowie i Lucku). Kontynuowano prace w Ambasadzie RP w Moskwie. W pięciu urzędach (w Kaliningradzie, Grodnie, Mińsku, Charkowie i Kijowie) uzyskano postęp w przygotowaniach do prac adaptacyjnych, jednakże prace te nie zostały rozpoczęte. W Odessie i Irkucku nie rozwiązany pozostawał problem siedziby urzędów konsularnych.

Stan taki wskazuje, że MSZ zintensyfikowało działania związane z przygotowaniem placówek do nowych zadań. Wskazuje również, zdaniem NIK, na występujące nadal zagrożenie terminowego wykonania zarówno prac budowlanych, jak też wyposażenia urzędów konsularnych w sprzęt i system komputerowy, warunkujący powodzenie całego programu przygotowawczego.

W wyniku kontroli stwierdzono nienależyte przygotowanie w 2001 r. Wydziału Konsularnego Ambasady RP w Almaty do wydawania zwiokrotnionej liczby wiz, po wprowadzeniu z dniem 12 stycznia 2001 r. ruchu wizowego z Republiką Kazachstanu.

Liczba udzielanych wiz po wprowadzeniu ruchu wizowego wzrosła z 1,7 tys. w 2000 r. do ponad 31 tys. w 2001 r., a ich wystawianie w okresie pierwszych trzech tygodni obowiązywania nowych przepisów odbywało się systemem ręcznym. Komputery wraz z programem przystosowanym do drukowania wiz i ewidencjonowania opłat konsularnych zostały dostarczone do placówki dwa tygodnie po wprowadzeniu ruchu wizowego. Brak należytego przeszkolenia pracowników w zakresie obsługi dostarczonego systemu i błędy we wprowadzaniu danych powodowały, że jeszcze w trzecim kwartale 2002 r. placówka miała istotne problemy z uzyskaniu wydruków komputerowych zawierających rzetelne informacje o liczbie udzielonych wiz i opłatach za czynności wizowe.

(opis szczegółowy na str. 15 informacji).

1.3. Wnioski

Zdaniem NIK w celu prawidłowej realizacji zadań związanych z prowadzeniem gospodarki budżetowej oraz przygotowaniem służby konsularnej do sprawnego obsługi wizowej niezbędne jest podjęcie przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych następujących działań:

1. Kontynuowanie prac w kierunku terminowego wykonania zadań związanych z przygotowaniem placówek do obsługi ruchu wizowego z Rosją, Białorusią i Ukrainą, po 1 lipca 2003 r.
2. Przygotowanie alternatywnych rozwiązań obsługi wydawania zwiększonej liczby wiz w ruchu osobowym z Rosją, Ukrainą i Białorusią dla sytuacji, w której okaże się niemożliwe zakończenie do 30 czerwca 2003 r. wszystkich, przewidzianych harmonogramem, prac przygotowawczych związanych z Nową Polityką Wizową na Wschodzie i uruchomieniem docelowego systemu wydawania wiz.
3. Zapewnienie odpowiedniej do potrzeb wielkości zatrudnienia w służbach inwestycyjnych i informatycznych resortu.
4. Terminowe przeprowadzenie szkoleń w zakresie obsługi komputerowego systemu wizowego.
5. Zapewnienie rzetelnego i terminowego sporządzania sprawozdań budżetowych.
6. Zapewnienie skutecznej kontroli wewnętrznej w zakresie ewidencji i rozliczenia wiz wydawanych przez urzędy konsularne.

CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

2.1. Charakterystyka stanu prawnego

Gospodarka finansowa Ministerstwa Spraw Zagranicznych podlega rygorom wynikającym z ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 155, poz. 1014 ze zm.), ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (j.t. Dz. U. z 1998 r., Nr 119, poz. 773 ze zm.), ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. Nr 1231, poz. 591 ze zm.) oraz innych przepisów określających gospodarkę finansową państwowych jednostek budżetowych.

Działając na podstawie art. 32 ustawy o finansach publicznych, Minister Finansów określił szczegółowe zasady gospodarki finansowej jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dział II § 19 – 28) w rozporządzeniu z dnia 29 grudnia 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych oraz szczegółowych zasad i terminów rocznych rozliczeń i wpłat do budżetu przez zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych (Dz. U. Nr 122, poz. 1333). Zgodnie z przepisami omawianego rozporządzenia, dysponent główny przekazuje kierownikom placówek plany finansowe na następny rok budżetowy i przekazuje do placówek środki pieniężne na wykonanie wydatków budżetowych. Placówki, na polecenie dysponenta głównego, przekazują środki pieniężne uzyskane z tytułu wykonania dochodów budżetowych na rachunek bieżący – subkonto dochodów dysponenta głównego (§ 21 ust. 1). Dysponent główny może pozostawić w placówce środki budżetowe pochodzące z wykonanych dochodów budżetowych i sfinansować z tych środków pieniężnych wydatki budżetowe placówki lub przekazać te środki do innej, podległej temu dysponentowi placówki, na sfinansowanie wydatków budżetowych (§ 21 ust. 2). W takim przypadku, dysponent główny przekazuje równowartość środków pieniężnych, wykorzystanych na finansowanie wydatków budżetowych, z rachunku bieżącego – subkonto wydatków na rachunek bieżący – subkonto dochodów.

Na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 1, 2 i 5 ustawy o finansach publicznych, Minister Finansów wydał w dniu 13 marca 2001 r. rozporządzenie w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 24, poz. 279), w którym określił m.in. rodzaje, formy, terminy i zasady sporządzania sprawozdań budżetowych z wykonania planów finansowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej. Na kierowników placówek nałożony został obowiązek sporządzania (w walucie, w której prowadzona jest rachunkowość) i przekazywania do dysponenta głównego w wyznaczonych terminach, sprawozdań jednostkowych wymienionych w rozporządzeniu.

Podstawowym źródłem dochodów placówek zagranicznych są opłaty za wykonane czynności konsularne, pobierane przez konsula na podstawie upoważnienia wynikającego z art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 13 lutego 1984 r. o funkcjach konsułów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 9, poz. 34 ze zm.). Wykonując delegację zawartą w art. 32 ust. 2 ustawy o funkcjach konsułów RP, Minister Spraw Zagranicznych wydał rozporządzenie z dnia 13 stycznia 1995 r. w sprawie zasad pobierania opłat konsularnych oraz ich wysokości (Dz. U. Nr 17, poz. 83 ze zm.). Wpływy z opłat podstawowych zalicza się w całości do dochodów budżetowych Skarbu Państwa (§ 2 ust. 1), natomiast wpływy uzyskane ze zryczałtowanych kosztów rzeczywistych związanych z wykonaniem czynności konsularnej

(stanowiących 15 % opłaty podstawowej za poszczególne czynności), stanowią od 1 stycznia 2002 r. przychody środka specjalnego placówek (art. 42 ust. 2 ustawy o służbie zagranicznej). Zasady sporządzania sprawozdawczości z realizacji czynności i opłat konsularnych uregulowane zostały przepisami instrukcji nr 2 dyrektorów Departamentu Konsularnego i Wychodźstwa i Biura Administracyjno-Gospodarczego MSZ z dnia 9 kwietnia 1996 r. w sprawie rejestracji czynności i opłat konsularnych oraz sprawozdawczości i czynności kontrolnych w urzędach konsularnych RP. Zgodnie z § 2 instrukcji, w celu ewidencji czynności konsularnych i wpływów dewizowych z opłat konsularnych oraz należności z tytułu kosztów rzeczywistych, urzędy konsularne prowadzą rejestry służące m.in. do kontroli rozliczania wpływów dewizowych z opłat konsularnych, kontroli prawidłowości wymierzania opłat i opracowywania miesięcznych lub kwartalnych sprawozdań. Urzędy konsularne zobowiązane są do regularnego i terminowego nadsyłania sprawozdań kwartalnych z realizacji czynności konsularnych i wysokości wpływów z opłat konsularnych.

Zasady i warunki wjazdu na terytorium RP, przejazdu przez to terytorium, pobytu na nim i wyjazdu cudzoziemców z terytorium RP oraz właściwość organów w tych sprawach uregulowane zostały ustawą z dnia 25 czerwca 1997 r. o cudzoziemcach (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 127, poz. 1400). Cudzoziemiec może przekroczyć granicę oraz przebywać na terytorium RP, jeżeli posiada ważny dokument podróży oraz wizę, o ile przepisy ustawy nie stanowią inaczej (art. 5 ust. 1). Wiza może uprawniać do jednokrotnego, dwukrotnego lub wielokrotnego wjazdu (z wyjątkiem wiz uprawniających wyłącznie do wjazdu do strefy tranzytowej lotniska międzynarodowego) – art. 7 ust. 2 i 2a. Ustawa zobowiązuje konsula do prowadzenia rejestru złożonych wniosków wizowych i wydanych w tych sprawach decyzji (art. 67 ust. 1 pkt 1 oraz art. 91 ust. 1). Konsul m.in. wydaje wizy albo odmawia ich wydania (art. 79). Szczegółowe zasady, tryb postępowania oraz wzory dokumentów w sprawach cudzoziemców zostały określone w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 czerwca 2001 r. (Dz. U. Nr 68, poz. 716).

Placówki zagraniczne, jako jednostki budżetowe dysponujące środkami budżetowymi, zobowiązane są do stosowania przepisów ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych, jednakże od dnia 10 maja 2002 r. na podstawie art. 6 ust. 1 pkt 8 omawianej ustawy, placówki nie mają obowiązku stosowania jej przepisów przy udzielaniu zamówień określonych w przepisach o służbie zagranicznej o wartości od 3.000 do 200.000 euro na towary i usługi wykonywane poza granicami kraju. Od dnia 1 stycznia 2002 r., zgodnie z art. 43 ust. 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej, złożenie przez placówkę zagraniczną zamówienia publicznego na roboty budowlane, dostawy lub usługi wykonywane poza granicami kraju o wartości od ponad 3 tys. do 200 tys. euro, wymaga uprzedniej zgody dyrektora generalnego służby zagranicznej, który określa również zakres uprawnień kierującego placówką zagraniczną przy udzielaniu zamówienia.

2.2. Charakterystyka uwarunkowań ekonomiczno–organizacyjnych kontrolowanej działalności

Działając na podstawie art. 33 ust. 1 i 1 a ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 1999 r. Nr 82, poz. 929, z 2000 r. Nr 120, poz. 1268 oraz z 2001 r. Nr 102, poz. 1116 i Nr 154, poz. 1800), Prezes Rady Ministrów wydał w dniu 20 października 2001 r.

rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Zagranicznych (Dz. U. Nr 122, poz. 1344).

Rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 31 października 2001 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Spraw Zagranicznych (Dz. U. Nr 126, poz. 1387), Ministerstwu nadany został statut, stanowiący załącznik do ww. rozporządzenia.

Zarządzeniem nr 3 z dnia 29 grudnia 2001 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Ministerstwu Spraw Zagranicznych, Minister Spraw Zagranicznych nadał Ministerstwu regulamin organizacyjny, stanowiący załącznik do omawianego zarządzenia (Dziennik Urzędowy MSZ z dnia 14 stycznia 2002 r., nr 1, poz. 1). Zgodnie z § 10 regulaminu, Minister Spraw Zagranicznych kieruje, nadzoruje i kontroluje pracę ministerstwa i placówek zagranicznych, a Dyrektor Generalny zapewnia prawidłowe wykonywanie zadań komórek organizacyjnych i placówek zagranicznych.

Organizację i funkcjonowanie służby zagranicznej, a także szczególne prawa i obowiązki osób wchodzących w jej skład, określa ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej (Dz. U. Nr 128, poz. 1403). Zgodnie z art. 16 ww. ustawy, kierujący placówką zagraniczną jest przełożonym wszystkich członków służby zagranicznej w kierowanej przez niego placówce oraz odpowiada przed dyrektorem generalnym służby zagranicznej za prawidłowe gospodarowanie mieniem, przestrzeganie dyscypliny finansów publicznych, przestrzeganie przepisów.

W 2002 r. w Ministerstwie Spraw Zagranicznych funkcjonowało 165 placówek zagranicznych, będących dysponentami środków budżetowych trzeciego stopnia. Planowane w ustawie budżetowej na 2002 r. wydatki placówek (rozdział 75057 – Placówki zagraniczne) wynosiły 518.622 tys. zł i stanowiły 75 % ogółu wydatków budżetowych części 45 budżetu państwa –Sprawy Zagraniczne.

Dostosowanie polityki wizowej do wymogów Unii Europejskiej.

W ramach Narodowego Programu Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej (NPPC), podjęte zostały prace nad dostosowaniem polityki wizowej do wymogów Unii Europejskiej. Realizacja tego celu (określonego jako priorytet 24.2 w Partnerstwie dla Członkostwa), ma doprowadzić do pełnego ujednolicenia polskiej polityki wizowej z polityką wizową Wspólnoty Europejskiej.

Uchwałą Rady Ministrów z dnia 11 stycznia 2000 r. w sprawie dostosowania polityki wizowej państwa do wymogów Unii Europejskiej, Minister Spraw Zagranicznych został upoważniony do wypowiedzenia dotychczasowych umów o wzajemnych podróżach bezwizowych między Polską, a Republiką Białoruś, Federacją Rosyjską i Ukrainą.

Na posiedzeniu w dniu 12 lutego 2002 r. Rada Ministrów przyjęła, że wprowadzenie wiz dla obywateli ww. państw nastąpi z dniem 1 lipca 2003 r. W dokumencie pod nazwą „Założenia Nowej Polityki Wizowej na Wschodzie”, przyjętym dnia 12 lutego 2002 r. przez Radę Ministrów, przedstawione zostały działania nieodzowne do realizacji tych założeń, w tym min.:

- przystosowanie 10 istniejących urzędów konsularnych (w Moskwie, St. Petersburgu, Kaliningradzie, Irkucku, Mińsku, Brześciu, Grodnie, Kijowie, Lwowie i Charkowie) do potrzeb wzmożonego ruchu osobowego,
- utworzenie dwóch nowych urzędów konsularnych (w Łucku i Odessie),
- wyposażenie placówek w sprzęt i system komputerowy - stanowiący podstawowy warunek powodzenia całego programu,
- szkolenie pracowników w centrali MSZ i urzędach konsularnych.

Na podstawie Decyzji nr 21 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 21 grudnia 2001 r. (Dz. Urz. MSZ z 2002 r. Nr 1, poz. 16), został powołany Zespół Koordynacyjny do spraw przygotowania służby zagranicznej RP do wprowadzenia zmian w zasadach ruchu osobowego. Zadaniem Zespołu jest koordynacja działań MSZ i placówek zagranicznych w przygotowaniu służby zagranicznej RP do wprowadzenia zmian zasad ruchu osobowego z ww. państwami, m.in. w zakresie:

- inwestycji dostosowujących pomieszczenia urzędów konsularnych RP do obsługi zwiększonego ruchu osobowego,
- wyposażenia urzędów konsularnych RP w odpowiedni sprzęt informatyczny oraz zapewnienia łączności spełniającej wymogi Unii Europejskiej,
- przeprowadzenia naboru kandydatów do pracy w urzędach konsularnych RP w Republice Białoruś, Federacji Rosyjskiej i Ukrainie,
- opracowania programu szkolenia i przeszkolenie pracowników do wykonania zadań w zakresie ruchu osobowego,

Według szacunków sporządzonych dnia 30 lipca 2002 r. przez Departament Konsularny Ministerstwa Spraw Zagranicznych, po wprowadzeniu obowiązku wizowego dla obywateli ww. państw wydawanych będzie łącznie około 1.155 tys. wiz, z tego przez urzędy konsularne w Rosji – 320 tys. wiz, na Białorusi – 280 tys. wiz i na Ukrainie – 555 tys. wiz. Realizacja tego zadania w nowych warunkach wymaga odpowiedniego przygotowania placówek w zakresie potrzeb lokalowych i kadrowych oraz wyposażenia w sprzęt komputerowy i oprogramowanie.

2.3. Istotne ustalenia kontroli

2.3.1. Przygotowanie urzędów konsularnych do obsługi ruchu wizowego po wprowadzeniu wiz z dniem 1 lipca 2003 r.

Na posiedzeniu w dniu 12 lutego 2002 r. Rada Ministrów zaakceptowała przedstawione przez Ministra Spraw Zagranicznych „Założenia Nowej Polityki Wizowej na Wschodzie” wraz z „Uzupełnieniem odpowiedzi RP na Wspólne Stanowisko UE w obszarze „Wymiar Sprawiedliwości i Sprawy Wewnętrzne”, zobowiązując Ministra Spraw Zagranicznych do opracowania tekstu ostatecznego tych dokumentów. W harmonogramie określonym w ww. dokumentach przyjęte zostały m.in. następujące założenia:

- do 31 grudnia 2002 r. planowano zakończyć ogólnobudowlane prace adaptacyjne we wszystkich placówkach w Rosji, na Białorusi i Ukrainie, z wyjątkiem KG we Lwowie, gdzie, jak stwierdzono, trudności stwarzane przez stronę ukraińską uniemożliwiają określenie terminu przeniesienia konsulatu do nowego budynku,
- do 31 grudnia 2002 r. - przeszkolenie wyselekcjonowanego personelu polskiego i miejscowego kierowanego do pracy w ww. urzędach,
- do 30 kwietnia 2003 r. - zainstalowanie i uruchomienie systemów informatycznych,
- w okresie od stycznia do czerwca 2003 r. systematyczne kierowanie personelu do urzędów konsularnych w celu zapewnienia sprawnej obsługi przewidywanej zwiększonej liczby aplikacji wizowych, składanych w związku z wejściem w życie wypowiedzenia umów z tymi krajami.

Planowana realizacja ww. zadań została przedstawiona w szczegółowym harmonogramie, opracowanym przez MSZ i zatwierdzonym przez Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej w marcu 2002 r. W wyniku kontroli, NIK ustaliła następujący stan realizacji ww. założeń:

Realizacja ogólnobudowlanych prac adaptacyjnych w placówkach zagranicznych

W harmonogramie z marca 2002 r. przyjęto, że realizacja prac adaptacyjnych w poszczególnych urzędach konsularnych, w tym prac budowlanych, powinna zostać zakończona do dnia 31 grudnia 2002 r. Według ustaleń kontroli, spośród 12 urzędów objętych działaniami przygotowawczymi do wprowadzenia wiz, do czasu kontroli (14 listopada 2002 r.) w 11 placówkach prace budowlane nie zostały rozpoczęte. Jedynie w Wydziale Konsularnym Ambasady RP w Moskwie realizowano zadania inwestycyjne, których termin zakończenia planowano na 31 listopada 2002 r.

Kontrola NIK, przeprowadzona w czterech spośród 12 placówek przygotowywanych do obsługi ruchu wizowego ustaliła m.in.:

Konsulat Generalny RP w Kijowie

Wg szacunków Departamentu Konsularnego MSZ z dnia 30 lipca 2002 r., urząd ten po 1 lipca 2003 r. będzie wydawał ok. 300 tys. wiz rocznie, wobec 2,2 tys. wiz wydanych w 2001 r. i 758 wiz w I półroczu 2002 r. W dotychczasowych warunkach realizacja tego zadania jest niemożliwa. W toku kontroli ustalono, że Wydział Paszportowo - Wizowy, w którym pracowały 2 osoby, zajmował pomieszczenie o pow. 11 m², wyposażone w jeden komputer stacjonarny (brak sieci). Wydział nie dysponował okienkiem kasowym, ani nie zatrudniał kasjera. Pokwitowania za pobierane opłaty wystawiane były ręcznie przez pracowników merytorycznych, którzy też pobierali opłaty.

Według harmonogramu MSZ prace przygotowawcze (min. poszukiwanie nowej siedziby i przygotowania do jej przystosowania na siedzibę urzędu konsularnego) planowano na okres od marca 2002 r. do sierpnia 2002 r., a prace budowlane w okresie od sierpnia do końca grudnia 2002 r. Kontrola NIK przeprowadzona w październiku 2002 r. wykazała, że prace budowlane nie zostały rozpoczęte.

Delegacja MSZ skierowana w marcu 2002 r., wyselekcjonowała dwie oferty, (spośród 43) na docelową siedzibę urzędu. Transakcje jednakże nie doszły do skutku z uwagi na nieuregulowany stan prawny nieruchomości, którą zainteresowano się w pierwszej kolejności, a druga z rozpatrywanych oferta przestała być aktualna. W tej sytuacji podjęto działania

zmierzające do ulokowania Wydziału Konsularnego w siedzibie Wydziału Ekonomiczno - Handlowego Ambasady, tj. w siedzibie placówki finansowanej ze środków budżetowych byłego Ministerstwa Gospodarki.

W czasie trwania kontroli (październik 2002 r.) działania w celu pozyskania siedziby dla urzędu konsularnego nie przybrały formy konkretnych rozwiązań., a postępowanie w tej sprawie znajdowało się na etapie starań placówki i MSZ o uzyskanie zgody Generalnej Dyrekcji Obsługi Przedstawicielstw Dyplomatycznych w Kijowie na tymczasowe umieszczenie Wydziału Konsularnego Ambasady w budynku wynajmowanym przez Wydziału Ekonomiczno-Handlowego Ambasady.

Wydział Konsularny Ambasady RP w Mińsku.

W 2001 r. urząd ten wydał 10.729 wiz, a w I półroczu 2002 r. 5.514 wiz. Po 1 lipca 2003 r., wg szacunków Departamentu Konsularnego MSZ z dnia 30 lipca 2002 r, liczba wydawanych wiz w ciągu roku wyniesie **ok. 130.000.**

Prace przygotowawcze (min. najem dodatkowych pomieszczeń na siedzibę urzędu) planowano w okresie od marca do maja 2002 r., a roboty budowlane w okresie od czerwca do końca sierpnia 2002 r.

Do czasu kontroli NIK (październik 2002 r.) prace budowlane nie zostały rozpoczęte. Zawarto umowę najmu dodatkowych pomieszczeń (18 lipca 2002 r.), i wykonano prace przygotowawcze do rozpoczęcia procedur związanych z udzieleniem zamówienia publicznego na adaptację i modernizację pomieszczeń (m.in. opracowano koncepcje ich adaptacji, kosztorys inwestorski, specyfikacje istotnych warunków zamówienia).

Konsulat Generalny w Grodnie

W 2001 r urząd ten wydał 13.170 wiz, a w I półroczu 2002 r. 4.261 wiz. Po 1 lipca 2003 r., wg szacunków Departamentu Konsularnego MSZ z dnia 30 lipca 2002 r., liczba wydawanych wiz wyniesie **ok. 75.000** w ciągu roku. Prace przygotowawcze zaplanowano od marca do końca czerwca 2002 r., a roboty budowlane od lipca do końca października 2002 r. Kontrola NIK przeprowadzona w październiku 2002 r. stwierdziła, że prace budowlane nie zostały rozpoczęte.

Wynajmowana od 1995 r. siedziba Konsulatu Generalnego, o powierzchni 360 m², znajduje się w budynku przedwojennej fabryki. W ocenie przedstawicieli MSZ, sporządzonej w marcu 2001 r., „*Zarówno otoczenie jak i budynek nie odpowiada żadnym standardom i nie zapewnia bezpieczeństwa wymaganego dla placówki dyplomatycznej. Bardzo pilną sprawą jest pozyskanie innego obiektu, najlepiej zakup i wykonanie remontu z adaptacją do nowych potrzeb*”. Działania podejmowane w 2002 r. zmierzały – zgodnie z przedstawioną wyżej oceną - do zakupu nieruchomości. Dokonano wyboru obiektu i uzyskano stosowną zgodę władz miasta Grodna. W październiku 2002 r. w toku postępowania znajdowały się starania MSZ o uzyskanie zgody władz Białorusi na realizację transakcji kupna nieruchomości. W związku z zaawansowaniem procedur kupna nieruchomości, MSZ odstąpiło od planowanego wcześniej najmu dodatkowej powierzchni na siedzibę urzędu. Podjęto decyzję o wykonaniu prac adaptacyjnych w obecnie najmowanej siedzibie, co również wymagało zgody właściciela

nieruchomości i miejscowych władz. W czasie trwania kontroli NIK, przeprowadzanej w placówce w październiku 2002 r., procedury te znajdowały się w toku załatwiania.

Jako przyczyny niedotrzymania planowanych terminów realizacji zadań inwestycyjno -budowlanych w 11 placówkach objętych Nową Polityką Wizową na Wschodzie, Biuro Administracji MSZ wskazywało m.in. przewlekłość i złożoność miejscowych procedur administracyjnych.

Przedłożone do kontroli dokumenty wskazują, że złożoność procedur dotyczy zarówno ustalania cen oferowanych nieruchomości, jak też uzyskania zgody na ich nabycie bądź przebudowę.

W związku z opóźnieniami w rozpoczęciu prac inwestycyjnych i remontowych w placówkach, podjęta została w MSZ, w toku trwania kontroli NIK, decyzja o przyspieszeniu działań w tym zakresie poprzez przejęcie przez służby MSZ prowadzenia rozmów z miejscowymi władzami w sprawach dotyczących zakupu lub najmu nieruchomości oraz prowadzenia przez służby inwestycyjne MSZ postępowań o udzielenie zamówień publicznych na wybór wykonawców prac. Temu celowi służyła również decyzja aby w zawieranych umowach z wykonawcami, zapewniono realizację tych prac w systemie dwuzmianowym.

Dyrektor Biura Administracji MSZ, które bezpośrednio koordynuje i nadzoruje realizację budowlanych prac adaptacyjnych w 12 placówkach przygotowywanych do obsługi ruchu wizowego, w złożonych wyjaśnieniach dla NIK przedstawił nowe terminy zakończenia prac budowlanych i adaptacyjnych, a mianowicie:

- do 31 stycznia 2003 r. zakończenie prac w Konsulacie RP we Lwowie,
- do końca marca 2003 r. zakończenie prac w konsulatach w Kijowie i Grodnie,
- do końca kwietnia 2003 r. zakończenie prac w konsulatach w St. Petersburgu, Kaliningradzie i Brześciu,
- do 15 maja 2003 r. zakończenie prac w konsulatach w Charkowie i Mińsku,
- do końca maja 2003 r. zakończenie prac w konsulatach w Łucku i Odessie.

W przypadku KG w Irkucku, w ww. wyjaśnieniach nie zostały określone zadania inwestycyjne i terminy ich realizacji. Nie udało się bowiem uzyskać zgody Gubernatora Obwodu na lokalizację urzędu konsularnego w wybranym obiekcie i nie otrzymano nowych propozycji lokalizacji placówki.

W związku z tym, że w toku kontroli nie został przedstawiony zaktualizowany harmonogram robót, NIK nie może wyrazić jednoznacznej opinii w sprawie realności nowych terminów wykonania tych zadań, podanych w ww. wyjaśnieniach. Zdaniem NIK, nawet w przypadku ich dotrzymania, realizacja przez placówki zadań związanych z wprowadzeniem Nowej Polityki Wizowej będzie bardzo utrudniona. Wykonanie prac remontowo-budowlanych bowiem w znacznym stopniu, co zostało uwzględnione w harmonogramie MSZ z marca 2002 r., warunkuje realizację pozostałych zadań, w szczególności prac instalacyjnych oraz programowania i aktywowania systemów informatycznych.

Realizacja zadań związanych z zainstalowaniem i uruchomieniem systemów informatycznych w placówkach.

Według założeń przedstawionych przez Ministra Spraw Zagranicznych i przyjętych przez Radę Ministrów dnia 12 lutego 2002 r., realizacja tych zadań zaplanowana została w terminie do dnia 30 kwietnia 2003 r.

Stan realizacji przez MSZ procedur związanych z zakupem niezbędnego sprzętu komputerowego nie budzi zastrzeżeń NIK. W toku kontroli stwierdzono, że Ministerstwo ogłosiło przetarg nieograniczony na dostawę sprzętu komputerowego na potrzeby ww. placówek z terminem składania ofert na 22.11.2002 r. Istotny jest natomiast fakt, że zainstalowanie sprzętu i oprogramowania komputerowego uwarunkowane jest zakończeniem budowlanych prac adaptacyjnych w siedzibach urzędów. W dziewięciu placówkach, jak przewiduje Biuro Administracji, prace te

zostaną zakończone dopiero w okresie od końca marca do końca maja 2003 r. (jeśli nowe terminy zostaną dotrzymane).

Ustalenia kontroli wskazują jednocześnie na zagrożenia w zakresie opracowania programu komputerowego wspomagającego wydawanie wiz, w terminie pozwalającym na jego zainstalowanie i przeszkolenie pracowników placówek przed 1 lipca 2003 r. Biuro Informatyki i Łączności MSZ przystąpiło do opracowywania tego programu w maju 2002 r. MSZ posiadało co prawda już wcześniej, opracowany w 2001 r. program komputerowy do obsługi wydawania wiz tzw. systemem „modułowym”, który został zainstalowany w 30 urzędach konsularnych. Jednak z powodu dokonanej w maju 2002 zmiany koncepcji wydawania wiz w urzędach objętych Nową Polityką Wizową na Wschodzie z „modułowej” na „taśmową”, zaistniała konieczność jego gruntownej przebudowy.

Według wyjaśnień udzielonych przez Zastępcę Dyrektora BliŁ nadzorującego pion informatyki, opracowanie nowego programu w wersji pozwalającej na jego zainstalowanie w urzędach konsularnych zaplanowane zostało na 31 marca 2003 r., przy czym jak wskazano w tych wyjaśnieniach *„termin ten jest terminem niewyobrażalnie napiętym tym bardziej, że koniecznym będzie wykonywanie kilku wersji oprogramowania w zależności od specyfiki danego urzędu”*.

W wyniku kontroli ustalono, że w związku z niedostateczną obsadą kadrową pionu informatyki Biura Informatyki i Łączności MSZ, opracowanie nowego programu powierzone zostało jednemu pracownikowi posiadającemu do pomocy osobę zatrudnioną na ½ etatu. Działania w celu wzmocnienia kadrowego pionu informatyki podjęte zostały w Ministerstwie dopiero w drugiej połowie 2002 r., mimo że w korespondencji kierowanej do Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej, Biuro Informatyki i Łączności MSZ już w lutym 2001 r. sygnalizowało konieczność wzmocnienia obsady kadrowej służb informatycznych MSZ. Potrzeba zatrudnienia dodatkowej liczby informatyków wskazywana była również m.in. w zatwierdzonych przez Radę Ministrów „Założeniach Nowej Polityki Wizowej na Wschodzie” z dnia 12 lutego 2002 r. oraz na posiedzeniach Zespołu Koordynacyjnego.

W ocenie NIK, opracowanie komputerowego programu wizowego, w terminie pozwalającym na jego wykorzystanie od 1 lipca 2003 r. jest zadaniem trudnym, biorąc pod uwagę zarówno konieczność zainstalowania tego programu w urzędach, jak i potrzebę przeszkolenia personelu. Prezentując powyższe stanowisko NIK wzięła pod uwagę fakt, że przy wdrożeniu każdego systemu komputerowego należy przewidzieć również czas niezbędny na dokonanie, po instalacji tego systemu, ewentualnych korekt i usunięcie błędów w jego funkcjonowaniu.

System komputerowy jest podstawowym narzędziem warunkującym zapewnienie właściwej obsługi wydawania dużej liczby wiz. Z tego też względu istotnym jest nie tylko terminowe opracowanie i wdrożenie programu ale także bieżący nadzór nad jego funkcjonowaniem w trakcie eksploatacji. Wymaga to w ocenie NIK podjęcia działań mających na celu zapewnienie placówkom profesjonalnej obsługi informatycznej. Wskazują na to ustalenia kontroli NIK w Ambasadzie RP w Ałmaty, której Wydział Konsularny wydaje obecnie najwięcej wiz (około 30 tysięcy rocznie).

Ambasada RP w Ałmaty

Wyniki kontroli wskazują, że placówka nie została należycie przygotowana do wydawania zwielokrotnionej liczby wiz, po wprowadzeniu z dniem 12 stycznia 2001 r. ruchu wizowego z Republiką Kazachstanu (1,7 tys. wiz rocznie przed wprowadzeniem ruchu wizowego, 31,9 tys.

w 2001 r. po wprowadzeniu wiz). Dotyczyło to m.in. wyposażenia w narzędzia informatyczne i szkoleń pracowników przewidzianych do obsługi programów komputerowych. Pomimo, że Ambasada w korespondencji kierowanej do MSZ przed wprowadzeniem ruchu wizowego realnie szacowała swoje potrzeby w tym zakresie, realizacja tych założeń nie przebiegała zgodnie z wnioskami placówki. Komputery wraz z odpowiednim programem, przystosowane do drukowania wiz i ewidencjonowania opłat konsularnych, dostarczone zostały do placówki dwa tygodnie po wprowadzeniu ruchu wizowego. Dalsze dwa tygodnie zajęło instalowanie systemu i szkolenie pracowników w jego obsłudze. Do tego czasu placówka wystawiła systemem ręcznym 1.745 wiz. Zainstalowany program informatyczny okazał się zawodny, a usuwanie błędów trudne do realizacji, przy równoczesnym wydawaniu ponad 100 wiz dziennie. Program blokował się uniemożliwiając prawidłowy wydruk wiz i wykazywał kwoty opłat niezgodne z rzeczywistymi wpłatami do kasy. Mimo instalowania kolejnych dwóch wersji programów komputerowych opracowywanych przez MSZ, placówka podczas kontroli NIK (wrzesień 2002 r.), tj. ponad półtora roku po wprowadzeniu wiz, nie była w stanie sporządzić wydruków obrazujących dane o liczbie wydanych wiz i pobranych opłat konsularnych za czynności wizowe w I półroczu 2002 r. Zadanie to zostało wykonane dopiero przez delegowanych do placówki podczas kontroli NIK informatyków MSZ. W ich opinii, przyczyną problemów z uzyskaniem wiarygodnych wydruków komputerowych była niewłaściwa obsługa programów i błędy we wprowadzaniu danych, możliwe do usunięcia jedynie przez pracowników odpowiednio do tego przygotowanych. Wydruki, sporządzone przez informatyków po usunięciu błędów, pozwoliły na ustalenie, że służba konsularna Ambasady zaewidencjonowała wszystkie wizy wydane w I półroczu 2002 r. (13.261 wiz) i prawidłowo dokonała obliczenia należnych opłat w kwocie 383,8 tys. USD.

W celu przeciwdziałania tego rodzaju nieprawidłowościom, przy przewidywanym wydawaniu ponad 1,1 mln wiz rocznie w ruchu osobowym z Białorusią, Rosją i Ukrainą, niezbędne jest, zdaniem NIK, zaangażowanie odpowiedniej liczby informatyków mogących na bieżąco, w placówkach, usuwać wszelkie nieprawidłowości w działaniu systemów komputerowych lub też przeszkolenie pracowników urzędów konsularnych w zakresie pozwalającym na pełnienie przez nich funkcji administratorów systemów.

Realizacja zadań związanych z dokonaniem doboru i przeszkoleniem personelu urzędów konsularnych

Według założeń, przedstawionych w zaakceptowanym przez Radę Ministrów dokumencie, wykonanie tych zadań zaplanowane zostało w terminie do dnia 31 grudnia 2002 r. W okresie od stycznia do czerwca 2003 r. założono systematyczne kierowanie personelu do urzędów konsularnych w Rosji, na Białorusi i na Ukrainie, w celu zapewnienia obsługi przewidywanej zwiększonej ilości aplikacji wizowych składanych na kilka miesięcy przed wejściem w życie obowiązków wizowego dla obywateli ww. państw.

Docelowy plan etatyzacji 12 urzędów konsularnych przewidujący utworzenie 313 etatów (w tym 228 pracowników miejscowych) opracowany został w lipcu 2002 r. Według stanu na listopad 2002 r. w Ministerstwie prowadzone były prace komisji kwalifikacyjnych zajmujących się obsadą poszczególnych stanowisk na placówkach.

Według wyjaśnień udzielonych przez Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej oraz Dyrektora Biura Kadr i Szkolenia MSZ, pracownicy merytoryczni kierowani przez MSZ do obsady placówek w Rosji, na Białorusi i Ukrainie nie będą szkoleni w odrębnym trybie i według odrębnego harmonogramu lecz *„odbędą oni normalne przeszkolenie konsularne w pełnym zakresie i otrzymają uprawnienia do wykonywania czynności paszportowych, prawnych i wizowych.”* Szkolenie pracowników miejscowych - zatrudnionych przez kierowników placówek - przewidziane zostało na miesiąc przed wprowadzeniem ruchu wizowego.

Ustalenia kontroli wskazują jednak, że w Ministerstwie nie określono, kto i w jakim zakresie będzie szkolił pracowników zarówno krajowych jak i miejscowych w zakresie obsługi komputerowego programu wizowego. W Ministerstwie nie został opracowany harmonogram uwzględniający takie szkolenia. Według wyjaśnień Dyrektora Biura Kadr i Szkolenia MSZ, szkolenie w zakresie obsługi programu wizowego zostanie przeprowadzone przez pracowników Biura Informatyki i Łączności MSZ po opracowaniu systemu komputerowego. Natomiast Zastępca Dyrektora Biura Informatyki i Łączności, nadzorujący pracę pionu informatyki, w udzielonych w trakcie kontroli NIK wyjaśnieniach wskazał m.in., że szkolenie pracowników ryczałtowych (zatrudnianych przez kierowników placówek) w zakresie posługiwania się systemem wizowym spoczywa na pracownikach merytorycznych, tj. konsulach.

Przedstawione wyżej ustalenia kontroli NIK w Ambasadzie RP w Ałmaty wskazują, że dla właściwego zorganizowania procesu wydawania wiz nie mniej istotnym od zapewnienia warunków organizacyjno – technicznych, w tym opracowania niezawodnego programu komputerowego, jest również odpowiednie przygotowanie pracowników obsługujących ten program. Zdaniem NIK, szkolenia pracowników zatrudnionych na stanowiskach pomocniczych w zakresie obsługi komputerowego programu wizowego nie można powierzyć jedynie konsulom, gdyż w przypadku nowego programu mogą nie posiadać oni dostatecznej wiedzy, doświadczenia i umiejętności niezbędnych do przeszkolenia podległego im personelu.

2.3.2. Sprawozdawczość budżetowa placówek zagranicznych

Kontrola wykazała, że zbiorcze sprawozdania budżetowe za okres I półrocza 2002 r. i trzy kwartały 2002 r., sporządzane przez MSZ, nie odzwierciedlały rzeczywistych kwot dochodów i wydatków.

Stwierdzono, że sprawozdania z realizacji wydatków budżetowych MSZ za III kwartał 2002 roku nie zawierały danych o realizacji budżetu 9 (spośród 165) placówek zagranicznych. Placówki te nie nadesłały do MSZ swoich sprawozdań m.in. z powodu występowania problemów technicznych, a także opóźnień w uzyskaniu danych bankowych. Wydatki

omawianych placówek, jak to ustalono na podstawie sprawozdań za I półrocze 2002 r., stanowiły 2% ogółu wydatków zrealizowanych w I półroczu 2002 r w rozdziale 75057 – Placówki zagraniczne.

Znacznie większą skalę nieprawidłowości wykazały kontrole rzetelności sporządzania sprawozdań budżetowych, przeprowadzone przez NIK w placówkach zagranicznych. Z sześciu kontrolowanych placówek w dwóch nie stwierdzono nieprawidłowości w sporządzaniu kwartalnych sprawozdań przesyłanych do MSZ. W pozostałych czterech placówkach kontrola wykazała istotne niekiedy błędy w sprawozdaniach spowodowane nieprawidłową klasyfikacją dochodów i wydatków, np.:

- **Ambasada RP w Kijowie**, podając w sprawozdaniu za I półrocze 2002 r. dochody w kwocie 49,1 tys. USD, zawyżyła ich wielkość o 46,6 tys. USD. Do dochodów zakwalifikowano ww. kwotę stanowiącą niewykorzystane środki budżetowe przeznaczone na wydatki w 2001 r., co było niezgodne z przepisami w sprawie klasyfikacji dochodów³ oraz zasadami wykonywania budżetu⁴
- **Konsulat Generalny w Kijowie** w sprawozdaniu z dochodów za I półrocze 2002 zawyżył ich wielkość o 38,9 tys. USD, tj. 105 %.(podano 75,8 tys. USD, zamiast 36,9 tys. USD). Do dochodów zakwalifikowano m.in. niewykorzystane środki budżetowe z 2001 r. (31,8 tys. USD) oraz część opłat konsularnych, które wg art. 42 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej (Dz. Nr 128 poz. 1403) stanowią przychody środków specjalnych.
- **Konsulat Generalny w Grodnie** w sprawozdaniu z dochodów za I półrocze 2002 r. zawyżył ich wielkość o 1,3 tys. USD, tj. o 3 % faktycznej wartości.. Do dochodów zaliczono część opłat konsularnych stanowiących przychody środków specjalnych.
- **Ambasada RP w Moskwie** w sprawozdaniu z wydatków środków specjalnych w I półroczu 2002 r. (83,5 tys. USD) nieprawidłowo zakwalifikowała 28 % tych wydatków. W sprawozdaniu bowiem placówka wykazała kwotę 23,5 tys. USD jako wydatki na wynagrodzenia członków służby zagranicznej. W toku kontroli ustalono iż były to wydatki na wynagrodzenia pracowników miejscowych (obsługa hotelu placówki), zatrudnionych na podstawie umów zawartych zgodnie z prawem miejscowym. Według art. 2 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r o służbie zagranicznej, osoby te nie wchodzą w skład służby zagranicznej. Zatem przedstawiona wyżej kwalifikacja wydatków była niezgodna z tym przepisem i stanem faktycznym.

³ załącznik Nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 lipca 2000 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów (Dz. U. z 2000 r. Nr 59 poz. 688 ze zm.)

⁴ § 20 ust.3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2000 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa i szczegółowych zasad obsługi rachunków bankowych budżetu państwa oraz zakresu i terminów sporządzania przez Narodowy Bank Polski informacji i sprawozdań z wykonania budżetu państwa w ramach obsługi bankowej budżetu państwa (Dz. U. Nr 122 poz. 1335).

Przedstawione wyżej wyniki kontroli w placówkach, a także w MSZ wskazują, że służby finansowe placówek zagranicznych nie zostały należycie przygotowane do wdrożenia nowych zasad klasyfikacji budżetowej i sprawozdawczości budżetowej obowiązującej od 13 marca 2001 r. Weryfikacja sprawozdań placówek, dokonana przez Wydział Rozrachunków Placówek Biura Administracji MSZ wykazała, że 59 (tj. ponad 1/3) sprawozdań za III kwartał 2002 r. nadesłanych przez placówki wymagała korekt i wyjaśnień. Taki stan dokumentów wskazuje na konieczność podjęcia działań w celu należytego przygotowania pracowników służb finansowych placówek do prowadzenia ewidencji i sprawozdawczości budżetowej, bowiem na dokumentach tych placówek opiera się rozeznanie Ministerstwa o przebiegu realizacji ponad 70 % dochodów i wydatków budżetowych resortu.

2.3.3. Dochody placówek zagranicznych

Plan dochodów MSZ w 2002 r. w rozdziale - Placówki zagraniczne - ustalony w kwocie 96.240 tys. zł, został w okresie trzech kwartałów 2002 r. zrealizowany w 98,7 % (94.960 tys. zł). W strukturze dochodów dominujący udział 71,7 % stanowiły wpływy z opłat za czynności konsularne. Kontrola NIK, którą w poszczególnych placówkach objęto od 93 % do 100% dochodów zrealizowanych w I półroczu 2002 r. wykazała, że służba konsularna sprawnie wykonywała czynności związane z realizacją dochodów i rzetelnie ewidencjonowała uzyskiwane wpływy. W wyniku kontroli stwierdzono, że w kontrolowanych pięciu urzędach konsularnych okres oczekiwania na wydanie wizy, w przypadkach nie wymagających zasięgnięcia informacji z kraju, nie przekraczał dwóch dni, przy czym w większości przypadków wnioski wizowe rozpatrywano tego samego dnia lub w ciągu jednego dnia od złożenia wniosku, m.in.:

- **Wydział Konsularny Ambasady RP w Almaty**, po wprowadzeniu od 12 stycznia 2001 r. ruchu wizowego z Kazachstanem, mimo niepełnej obsady kadrowej i istotnych problemów z systemem komputerowym zapewnił sprawne wydanie 31,4 tys. wiz w 2001 r. i 13,3 tys. wiz w I pół. 2002 r. Wykonując 17,6 % czynności konsularnych w trybie pilnym (za dodatkową opłatą) uzyskano w I półroczu 2002 r. dodatkowe wpływy w kwocie ponad 50 tys. USD.

Mając na uwadze znaczne zwiększenie liczby wydawanych wiz po założonym wprowadzeniu od 1 lipca 2003 r. ruchu wizowego między Polską a Białorusią, Rosją i Ukrainą, w toku kontroli zwrócono uwagę na rzetelność ewidencji, obowiązującej urzędy konsularne przy wydawaniu wiz.

Szczegółowe zasady i tryb postępowania w sprawach prowadzenia rejestrów i ewidencji wniosków wizowych i wydanych w tych sprawach decyzji, w tym ewidencji wydanych naklejek wizowych – ustalone zostały w § 59 ust.1 rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad, trybu postępowania oraz wzorów dokumentów w sprawach cudzoziemców (Dz. U. Nr.68 poz.

716). Departament Konsularny MSZ opracował 28 czerwca 2001 r. i przesłał do placówek wytyczne w sprawie zasad i trybu wydawania wiz przez konsulów. Wytyczne o których mowa zobowiązują placówki do dokonywania remanentów posiadanych naklejek wizowych wg stanu na 30 czerwca i 31 grudnia każdego roku oraz nadsyłania do MSZ stosownych rozliczeń z otrzymanych i wydanych naklejek.

Wyniki kontroli przeprowadzonej przez NIK w pięciu urzędach konsularnych wskazują, że wszystkie objęte kontrolą wnioski wizowe i udzielone wizy figurowały w ewidencji prowadzonej przez placówki. Natomiast w dwóch z pięciu kontrolowanych urzędów konsularnych stwierdzono brak należytej dbałości o prawidłowe sporządzenie rozliczenia tych dokumentów. M.in.:

- **Konsulat Generalny w Grodnie** w przesłanym do MSZ rozliczeniu remanentu naklejek wizowych za II półrocze 2001 r. wykazał przychody o 1.000 szt. większe od rzeczywistych (podano 3.000 szt. zamiast 2.000 szt.).
- **Wydział Konsularny Ambasady RP w Almaty**, w przesłanym do MSZ rozliczeniu rozchodów naklejek wizowych w II półroczu 2001 r. nie wykazał 500 naklejek, tj. 3,1% ogólnej liczby podlegającej rozliczeniu. W wykazanym stanie naklejek wizowych na dzień 30 czerwca 2002 r. nie zamieszczono 541 szt., tj. 2,6% posiadanych naklejek. Przyczyną błędów w dokumentach przesłanych do MSZ był m.in. fakt, że remanenty naklejek wizowych nie były przeprowadzane w drodze spisów z natury lecz na podstawie wydruku z ewidencji komputerowej - obciążonej licznymi błędami.

W obu opisanych wyżej przypadkach, na polecenie kierowników placówek, w czasie trwania kontroli zostały przeprowadzone komisyjne spisy z natury posiadanych naklejek wizowych, które pozwoliły na ustalenie, że stwierdzone przez kontrole NIK różnice były skutkiem nieprawidłowego sporządzania rozliczeń tych dokumentów w sprawozdaniach przesyłanych do Departamentu Konsularnego MSZ.

W ocenie NIK stwierdzone nieprawidłowości świadczą, że w ww. placówkach, a także w MSZ, nie funkcjonował wystarczająco skutecznie system kontroli wewnętrznej, która winna umożliwić wykrycie błędów w dokumentach oraz wyjaśnienie przyczyny stwierdzonych różnic. W świetle przewidywanego znacznego zwiększenia liczby udzielanych wiz przez urzędy konsularne, wewnętrzna kontrola rzetelności ewidencji w tym zakresie ma szczególnie istotne znaczenie dla zapewnienia dokładności i kompletności danych dotyczących wydawania dokumentów i realizowanych z tego tytułu dochodów budżetowych.

W jednym z pięciu kontrolowanych urzędów konsularnych (Wydział Konsularny Ambasady RP w Almaty) stwierdzono niezgodne z obowiązującymi przepisami dokumentowanie decyzji w sprawach wizowych. Uchybienia w tym zakresie polegały m.in. na nie zamieszczaniu przez konsula w formularzach wniosków wizowych, danych dotyczących min. okresu ważności wizy (nieprawidłowość tę stwierdzono w 36 % badanej próby), i daty rozpatrzenia wniosku (29 % próby). Taki sposób dokumentowania decyzji był niezgodny z

zasadami określonymi w załączniku Nr 2 do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad postępowania oraz wzorów dokumentów w sprawach cudzoziemców (Dz. U. Nr 68, poz. 716).

Jako przyczynę nienależytego dokumentowania decyzji wskazywano znaczne obciążenie placówki czynnościami konsularnymi po wprowadzeniu wiz z dniem 12 stycznia 2001 r., przy niepełnej obsadzie kadrowej. Placówka w okresie I półrocza 2002 r. wykonała 18,2 tys. rejestrowanych czynności konsularnych, związanych głównie z wydawaniem wiz. W Wydziale Konsularnym Ambasady, zatrudniającym 5 pracowników merytorycznych, od kwietnia 2002 r. do czasu kontroli NIK (wrzesień 2002 r.) pozostawało nie obsadzone przez MSZ stanowisko kierownika Wydziału Konsularnego.

2.3.4. Wydatki budżetowe placówek zagranicznych

W okresie trzech kwartałów 2002 r. realizacja wydatków w rozdziale placówki zagraniczne wynosiła 404.541,6 tys. zł i kształtowała się na poziomie 77,8 % planu rocznego. W strukturze poniesionych wydatków dominujący udział – 385.709,9 tys. zł (95,3%) stanowiły wydatki bieżące, głównie wynagrodzenia i opłaty czynszów, a 18.831,7 tys. zł (4,7 %) wydatki majątkowe związane z realizacją inwestycji i remontów oraz zakupami wyposażenia placówek.

Przeprowadzona w placówkach kontrola, którą objęto od 27 % do 49 % wydatków zrealizowanych przez te jednostki w okresie I półrocza 2002 r. wykazała, że środkami budżetowymi przeznaczonymi na wydatki bieżące dysponowano w sposób celowy i gospodarny. Niski był natomiast poziom wykonania planu wydatków majątkowych. W planie finansowym na 2002 r. przewidziano na finansowanie inwestycji w placówkach zagranicznych kwotę 55.928 tys. zł. Była to kwota znacznie niższa od potrzeb szacowanych przez placówki na ponad 162.123 tys. zł. Tymczasem wartość wykonanych prac na koniec września 2002 r. stanowiła tylko 43 % planu rocznego, w tym wydatki planowane do finansowania w placówkach zostały wykonane jedynie w 14 %. Wyniki kontroli wskazują, że na tak niskie wykonanie wydatków inwestycyjnych wpływ miały, m.in. opóźnienia w realizacji inwestycji związanych z planowanym wprowadzeniem ruchu wizowego z Rosją, Białorusią i Ukrainą.

NIK zwraca uwagę na fakt, że jest to kolejny rok, w którym realizacja wydatków na finansowanie inwestycji w MSZ jest znacznie niższa od poziomu ustalonego w planie budżetowym i faktycznych potrzeb placówek. W roku 2001 wykonanie wydatków inwestycyjnych wyniosło 68 % planu rocznego. Wydatki planowane do finansowania w placówkach zostały zrealizowane jedynie w 40 %. Jedną z ważnych przyczyn tego stanu był, zdaniem Izby, brak wystarczającego fachowego i bezpośredniego wsparcia placówek ze strony służb inwestycyjnych MSZ, bez którego nie są one w stanie przygotować i realizować zadań w tym zakresie.

Kontrola poprawności procedury udzielania zamówień publicznych, przeprowadzona w placówkach i Ministerstwie Spraw Zagranicznych wykazała, że postępowania dotyczące udzielenia zamówień prowadzone były zgodnie z przepisami ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664 ze zm.). Objęte kontrolą wydatki w

kwocie 12.220,3 tys. zł związane z realizacją zamówień udzielonych przez MSZ, stanowiły 64,8 % ogółu wydatków majątkowych placówek zagranicznych w okresie trzech kwartałów 2002 r.

PRZEBIEG POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO I DZIAŁANIA PODJĘTE PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI

Czynności kontrolne związane z realizacją programu kontroli zostały rozpoczęte 12 sierpnia 2002 r. Postępowanie kontrolne zakończono 4 grudnia 2002 r. Protokoły kontroli sześciu placówek i Ministerstwa Spraw Zagranicznych zostały podpisane bez zastrzeżeń. Kierownikom jednostek przekazano wystąpienia pokontrolne. Ostatnie wystąpienie, skierowane do Ministra Spraw Zagranicznych, przesłano w dniu 16 stycznia 2003 r. Łącznie wysłano siedem wystąpień pokontrolnych, w których sformułowano 36 wniosków pokontrolnych. Do ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych nie wniesiono zastrzeżeń. Zrealizowano 28 wniosków, a dalszych 8 znajdowało się w toku realizacji

Wnioski zawarte w wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do kierowników placówek zagranicznych dotyczyły m.in.:

- 1) Sporządzenia i przesłania do MSZ szczegółowej analizy stanu przygotowania placówki do realizacji zadań związanych z nową polityką wizową ze szczególnym uwzględnieniem występujących w tym zakresie zagrożeń (Konsulaty Generalne RP w Mińsku, Kijowie i Grodnie),
- 2) Podjęcia, w porozumieniu z MSZ, pilnych i skutecznych działań w kierunku opracowania alternatywnej koncepcji realizacji zadań placówki, zwłaszcza w zakresie obsługi wizowej po 1 lipca 2003 r., w przypadku nie zakończenia przed tym terminem wszystkich prac adaptacyjno – remontowych obiektu konsulatu (Konsulaty Generalne RP w Mińsku, Kijowie, Grodnie),
- 3) Podjęcia, w uzgodnieniu z Biurem Informatyki i Łączności MSZ oraz Biurem Kadr i Szkolenia, działań w celu zorganizowania szkolenia nieodzownego do pełnienia przez wyznaczonego pracownika Ambasady funkcji administratora systemów komputerowych (Ambasada RP w Ałmaty),
- 4) Podjęcia przez placówkę działań w kierunku uzyskania z MSZ szczegółowych wytycznych dotyczących zasad naboru pracowników i przygotowania harmonogramu ich zatrudniania w taki sposób, aby zapewnić sprawną obsługę zadań związanych z realizacją Nowej Polityki Wizowej a także uzyskania decyzji MSZ w sprawie sposobu obsługi finansowej tych zadań (Ambasada RP w Moskwie),
- 5) Kontynuowania przez placówkę bieżącej współpracy z MSZ w zakresie przystosowania systemu komputerowego „Konsulat” do potrzeb placówki, w tym min. zapewnienie skutecznego nadzoru nad ewidencją i realizacją dochodów budżetowych (Ambasada RP w Moskwie),

Wnioski zawarte w wystąpieniu pokontrolnym NIK, skierowanym do Ministra Spraw Zagranicznych, dotyczyły min zapewnienia terminowego zakończenia prac przygotowawczych w placówkach i przygotowania pracowników do obsługi systemów komputerowych. Dotyczyły też wyeliminowania nieprawidłowości jakie miały miejsce przy sporządzaniu sprawozdań budżetowych i rozliczeniach wydawanych wiz.

W udzielonej odpowiedzi z dnia 19 lutego 2003 r. Minister Spraw Zagranicznych poinformował NIK o podjętych działaniach w kierunku realizacji wniosków i aktualnym stanie

prac związanych z przygotowaniem urzędów konsularnych do obsługi ruchu wizowego. Według tego pisma w MSZ opracowany został nowy harmonogram prac przygotowawczych i Ministerstwo zakłada, że prowadzone prace zostaną zakończone w terminie (**opis szczegółowy na str. 5 informacji**).

Dyrektor
Departamentu Administracji Publicznej

Czesława Rudzka-Lorentz

Zatwierdzam
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Piotr Kownacki

Warszawa, dnia 24.02.2003 r.