



# Udzielanie pomocy konsularnej

## Najwyższa Izba Kontroli

Warszawa, październik 2017 r.

# 01 Dlaczego podjęliśmy kontrolę?

- wejście w życie nowej ustawy prawo konsularne (1 listopada 2015 r.)
- ustalenia kontroli wykonania budżetu w 2015 r. i w latach poprzednich (w 2015 r. należności z tytułu niespłaconych pożyczek konsularnych oraz niespłaconych należności za czynności konsularne na koniec roku wynosiły 15 888,3 tys. zł i w porównaniu do 2014 r. były wyższe o ponad 20% )
- wzrost liczby wyjazdów zagranicznych obywateli polskich w celach turystycznych i zarobkowych

# Emigracja czasowa obywateli polskich do wybranych krajów europejskich (stan na 2016 r.)

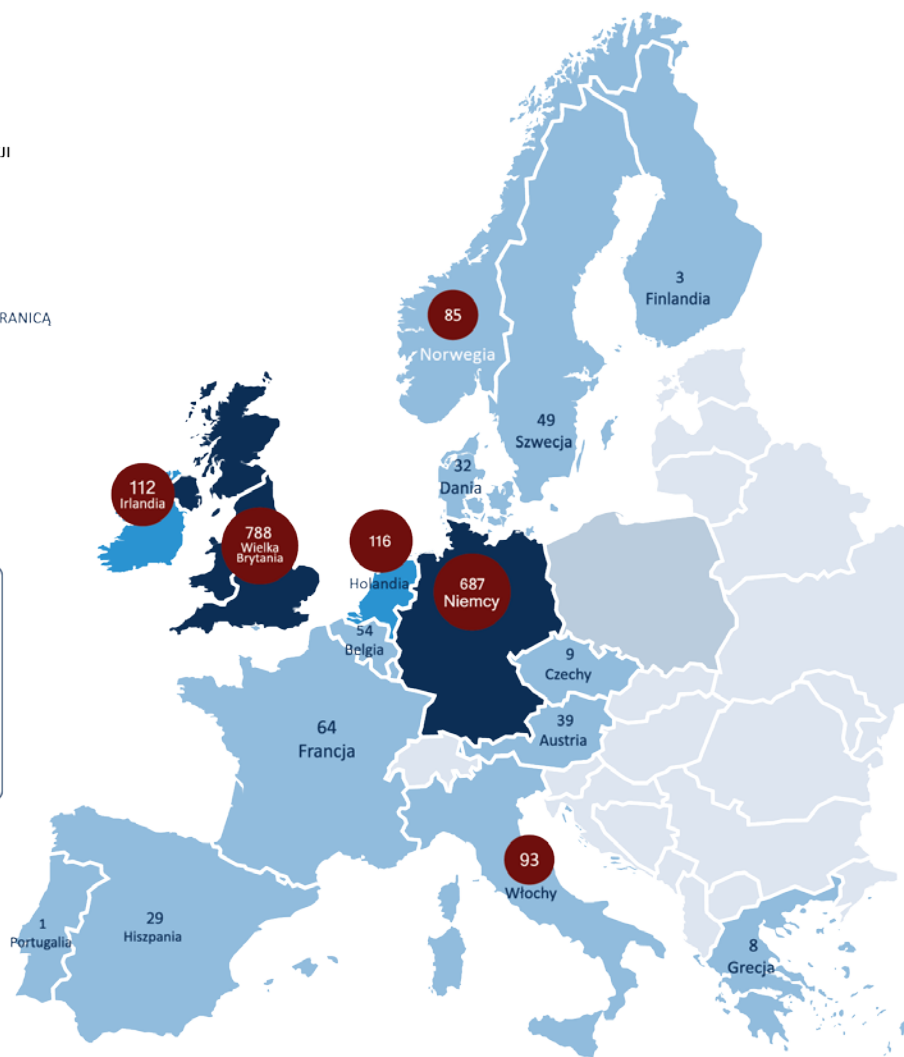
KRAJE O WYSOKIM WSKAŹNIKU EMIGRACJI OBYWATELI POLSKICH [W TYS.]

85-788

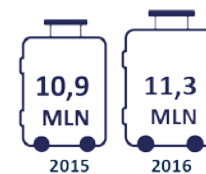
LICZBA POLAKÓW PRZEBYWAJĄCYCH ZA GRANICĄ

0-100 100-200 200 i więcej

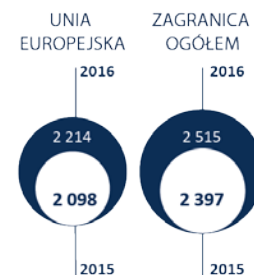
Znaczný wzrost liczby wyjazdów zagranicznych obywateli polskich, zarówno w celach turystycznych, jak i zarobkowych, sprawia, że prawidłowe wykonywanie obowiązków przez służbę dyplomatyczną nabiera szczególnego znaczenia.



PODRÓŻE ZAGRANICZNE POLAKÓW \*



LICZBA OBYWATELI POLSKICH [W TYS.]



WZROST MIGRACJI CZASOWEJ W LATACH 2015-2016



SPADEK MIGRACJI CZASOWEJ W LATACH 2015-2016



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie „Informacji o rozmiarach i kierunkach czasowej emigracji z Polski w latach 2004-2016”; GUS, W-wa 2017 r.

\* Źródło: Dane za 2015 r. opracowanie Ministerstwo Sportu i Turystyki; dane za 2016 r. dokument pn. „Uczestnictwo mieszkańców Polski (rezydentów) w podróżach”; GUS we współpracy z NBP i Ministerstwem Sportu i Turystyki. Informacje dotyczą osób w wieku 15 lat i powyżej.

## 03 Co kontrolowaliśmy?

- warunki organizacyjno-prawne w zakresie realizacji zadań związanych z udzielaniem pomocy konsularnej, w tym wykorzystanie systemu Odyseusz
- prawidłowość i skuteczność udzielania pomocy finansowej w ramach pomocy konsularnej oraz zapewnienia jej zwrotu
- udzielanie innych, niż finansowa, form pomocy konsularnej oraz ich efektów
- załatwianie skarg związanych z udzielaniem pomocy konsularnej, w tym finansowej

# 04 Kogo kontrolowaliśmy?

## JEDNOSTKI OBJĘTE KONTROLĄ

- MSZ
- WYDZIAŁY KONSULARNE
- KONSULATY GENERALNE



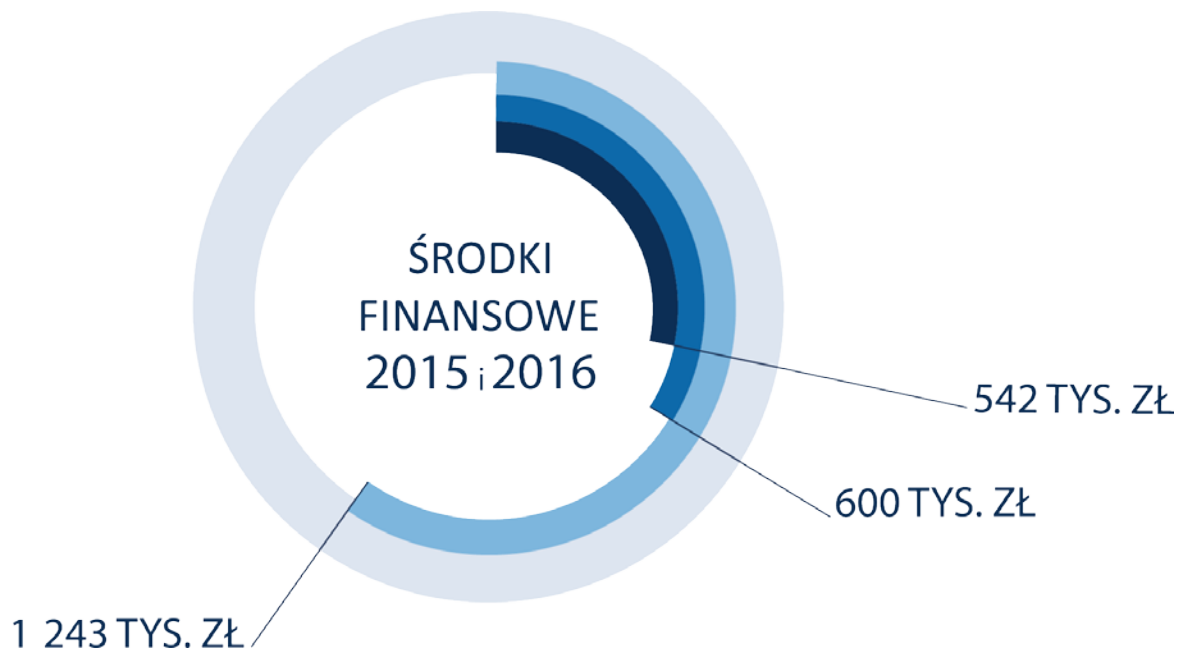
Okres objęty kontrolą: 2015-2016 (9 grudnia)

## 05 Stwierdzony stan – Ministerstwo Spraw Zagranicznych

- zapewnienie środków finansowych na realizację zadań związanych z pomocą konsularną
- określanie dla placówek konsularnych zadań związanych z ochroną praw i interesów obywateli polskich poza granicami kraju
- przekazywanie placówkom procedur dotyczących sposobów działania w sytuacjach nadzwyczajnych
- wdrożenie narzędzi informatycznych służących do ostrzegania i informowania obywateli polskich o warunkach panujących za granicą

# Środki finansowe na zadania związane z zapewnieniem obywatelom polskim pomocy konsularnej w 2015 i 2016 r. (plan pierwotny)

- ZAPOMOGI
- POMOC RZECZOWA
- POMOC FINANSOWA



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

## 07 Stwierdzony stan – Ministerstwo Spraw Zagranicznych

- niepodejmowanie bądź przewlekłe prowadzenie działań zmierzających do wyegzekwowania należności z tytułu udzielonej pomocy finansowej
- nierzetelnie prowadzenie ksiąg rachunkowych MSZ w zakresie danych dotyczących należności z tytułu pomocy finansowej
- brak funkcjonalności narzędzia informatycznego pozwalającego na monitorowanie rozrachunków z dłużnikami
- niedostosowanie obsady kadrowej do skali zadań związanych z windykacją zaległych należności



# Warunki wpływające na skuteczność windykacji należności w MSZ



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

# Konsekwencje niezapewnienia warunków skutecznej windykacji

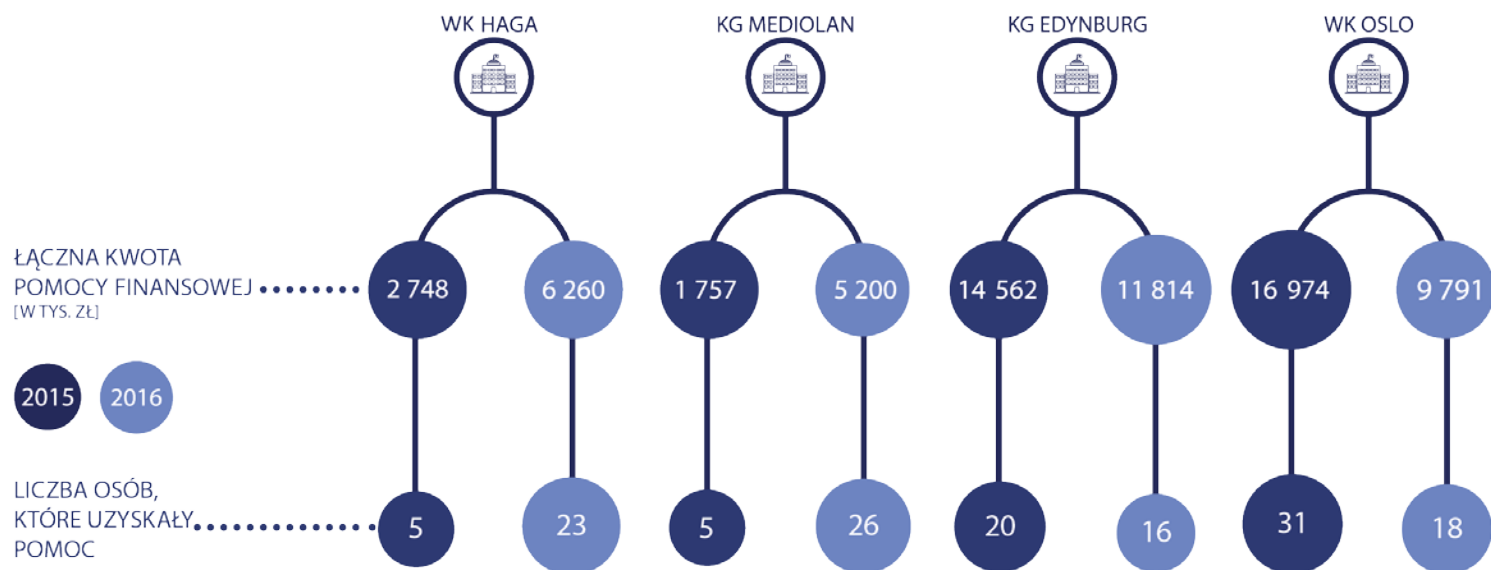
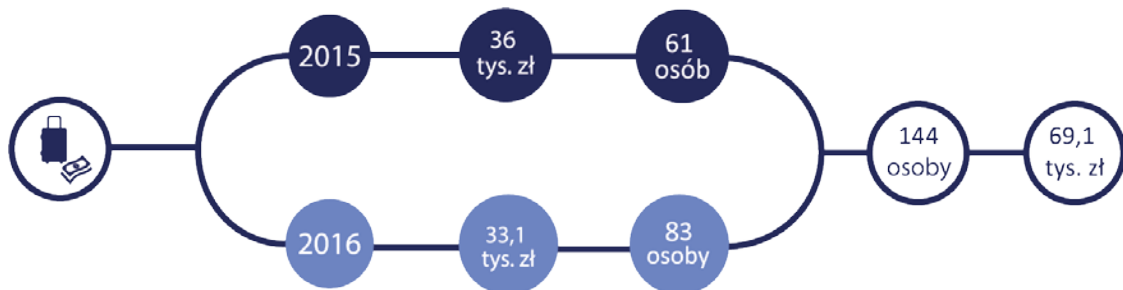


Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

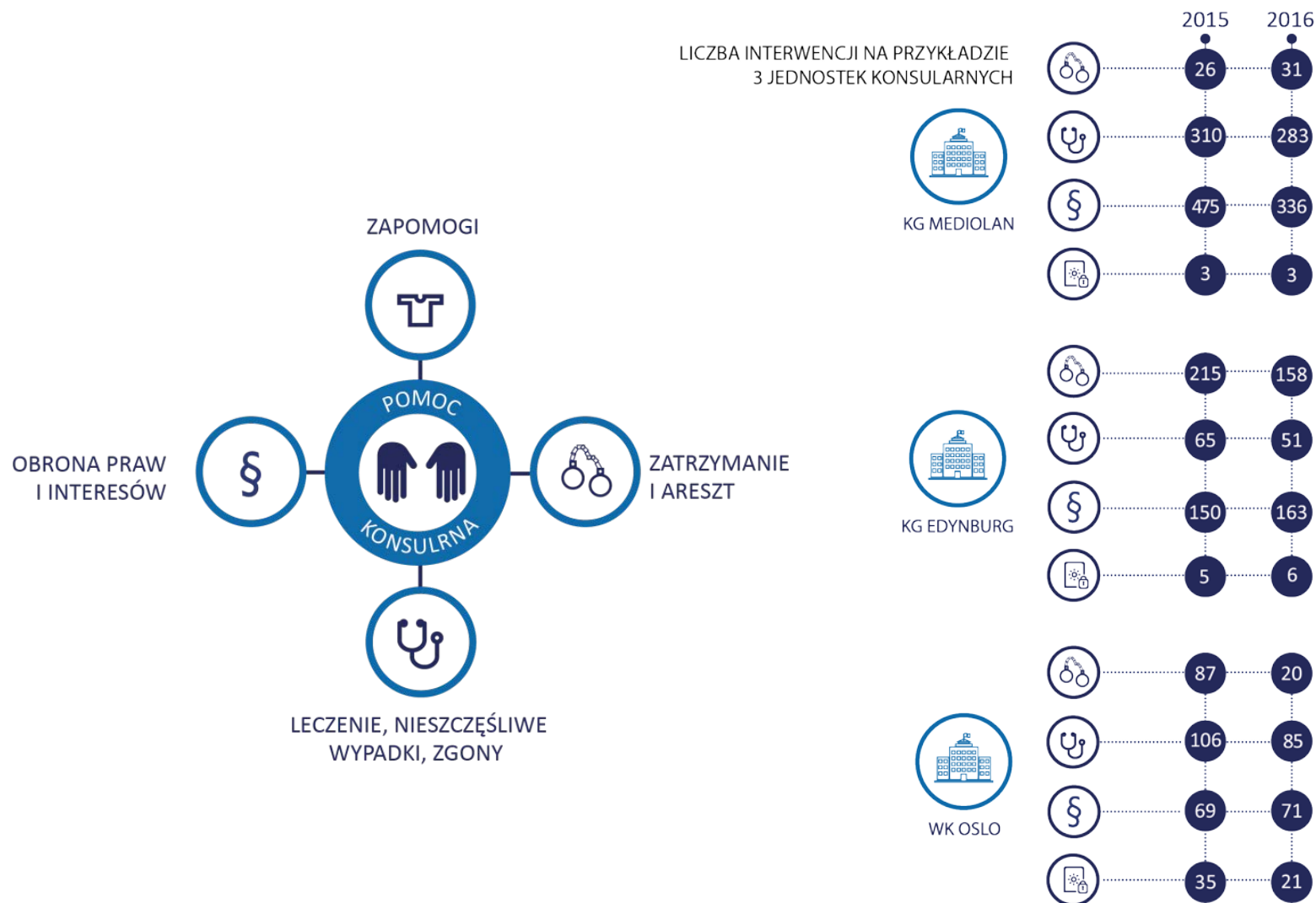
## 10 Stwierdzony stan – Konsulaty

- podejmowanie działań i załatwianie spraw z zakresu pomocy konsularnej niezwłocznie po zgłoszeniu problemu
- braki formalne we wnioskach o udzielenie pomocy finansowej, wydawanie decyzji w sprawie udzielania pomocy finansowej zawierających wady formalno-prawne oraz nieprzestrzeganie zasad ich doręczania
- przestrzeganie wymogów określonych w obowiązujących przepisach prawa w zakresie udzielania zapomóg
- niepodejmowanie symulacyjnych prób funkcjonowania procedur dotyczących zasad udzielania pomocy konsularnej obywatelom polskim w sytuacjach nadzwyczajnych
- stan zatrudnienia w konsulatach wymaga analizy pod kątem wzmocnienia kadrowego

# Pomoc finansowa udzielona na powrót do Polski przez poszczególne Konsulaty objęte kontrolą



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

## 13 Ocena ogólna – Minister Spraw Zagranicznych

Minister Spraw Zagranicznych wywiązywał się z obowiązków nadzoru nad realizacją zadań dotyczących udzielania przez konsulów pomocy obywatelom polskim za granicą, polegających m.in. na określaniu dla placówek konsularnych zadań związanych z ochroną praw i interesów obywateli polskich przebywających poza granicami kraju; przekazywaniu konsułatom informacji, interpretacji i wskazówek dotyczących udzielania pomocy konsularnej; wdrożeniu narzędzi informatycznych służących do ostrzegania i informowania obywateli polskich o warunkach panujących za granicą (m.in. portalu Odyseusz) oraz przeprowadzaniu kontroli i wizytacji w placówkach zagranicznych, obejmujących swoim zakresem udzielanie pomocy konsularnej.

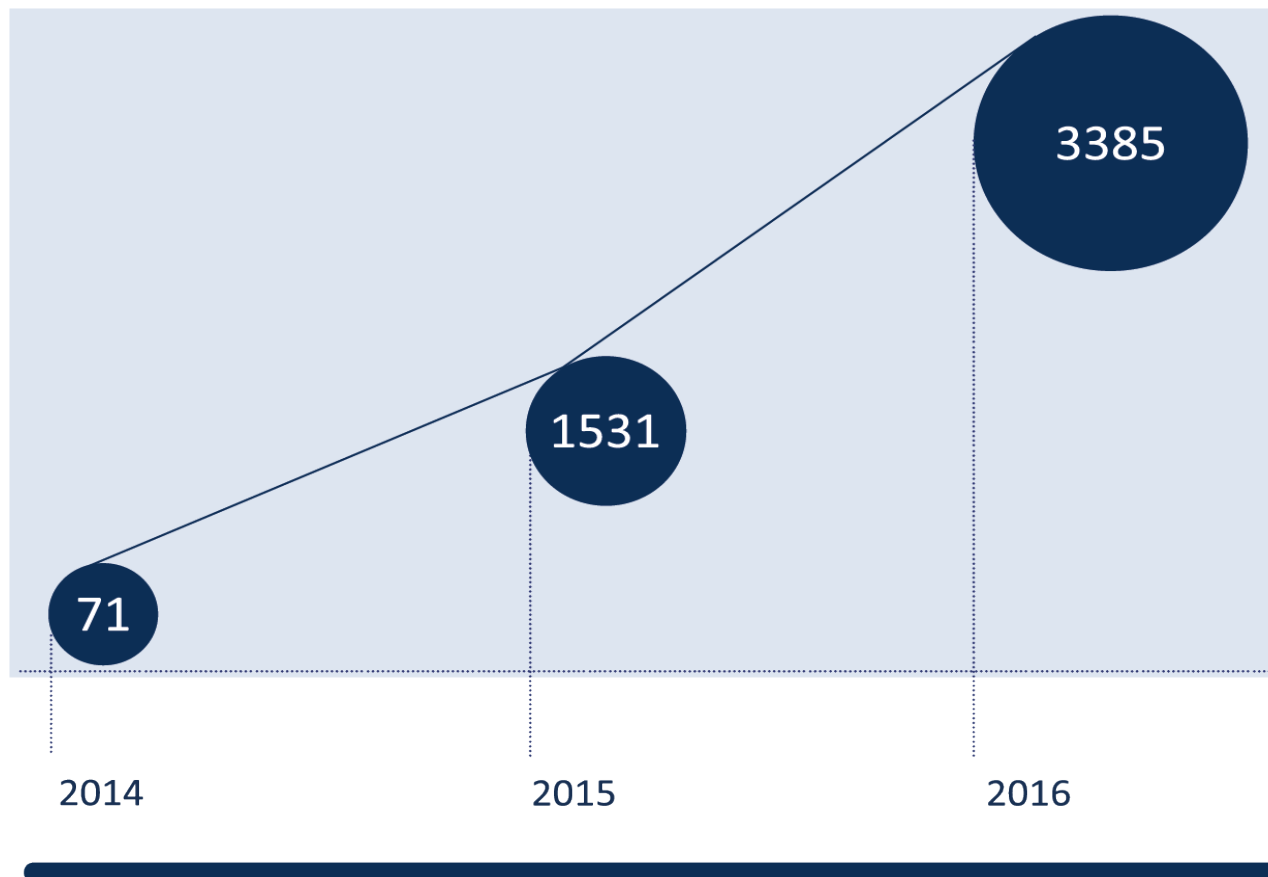
## 14 Ocena ogólna – Minister Spraw Zagranicznych

Nadzór Ministra Spraw Zagranicznych nad egzekwowaniem zwrotów udzielonej przez konsulów pomocy finansowej był nieskuteczny. W Ministerstwie nie zapewniono warunków pozwalających na skuteczną windykację należności z tytułu pomocy finansowej udzielonej przez konsulów (stan na 31 października 2016 r. wynosił blisko dziewięć mln zł).

Decyzje dotyczące umarzania i udzielania ulg w spłacie należności były obarczone wadami prawnymi. W Ministerstwie nie zapewniono rzetelności i kompletności ksiąg rachunkowych oraz sporządzonych na ich podstawie sprawozdań budżetowych w zakresie należności z tytułu pomocy finansowej.

Skala stwierdzonych nieprawidłowości wynikała nie tylko z niewłaściwych działań prowadzonych w okresie objętym kontrolą NIK, ale była skutkiem zaniedbań, do których doszło w latach wcześniejszych.

# Liczba tytułów wykonawczych, stosowanych w egzekucji należności pieniężnych skierowanych do urzędów skarbowych w latach 2014-2016



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli i danych uzyskanych z MSZ.



## 16 Ocena ogólna – Konsulaty

Konsulaty zapewniły sprawne i niezwłoczne udzielanie pomocy obywatelom polskim przebywającym poza granicami kraju, podejmowały skuteczne działania w zakresie ochrony ich praw i interesów oraz umożliwiły dostęp do informacji dotyczącej pomocy udzielanej w sytuacjach niespodziewanych i nadzwyczajnych.

Prowadzono systematyczny monitoring sytuacji migracji zarobkowej z Polski pod kątem zjawisk patologicznych oraz działania prewencyjne. Terminowo załatwiano skargi wpływające do Konsulatów.

## 17 Wnioski – Minister Spraw Zagranicznych

- podjęcie działań w celu zwiększenia skuteczności i efektywności procesu windykacji należności z tytułu udzielanej pomocy finansowej
- wyeliminowanie stwierdzonych błędów w wydanych decyzjach
- zapewnienie prawidłowości i rzetelności prowadzonych postępowań dotyczących udzielania ulg w spłacie należności oraz wydawanych decyzji o umorzeniu, rozłożeniu na raty oraz odroczeniu terminu spłaty należności z tytułu pomocy finansowej

## 18 Wnioski – Konsulowie

Wyeliminowanie błędów formalno-prawnych w zakresie udzielania przez konsulów pomocy finansowej.

## Uwaga do Ministra Spraw Zagranicznych i kierowników urzędów konsularnych

Podjęmowane w każdym z polskich konsulatów symulacyjnych prób, sprawdzających działanie procedur w sytuacjach nadzwyczajnych w celu ograniczenia ryzyka na wypadek klęski żywiołowej, ataku terrorystycznego lub innego zdarzenia zagrażającego życiu i zdrowiu obywatela polskiego, które może zdarzyć się w każdym regionie, nawet uznawanym za najbardziej bezpieczny.



Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Administracji Publicznej