



KAP-4101-009-00/2014

Nr ewid.:156/2015/P/14/010/KAP

Informacja o wynikach kontroli
**Wykonywanie zadań w zakresie
współpracy z Polonią i Polakami za
granicą ukierunkowanych na
podtrzymywanie więzi z krajem
i wspomaganie migracji powrotnych**

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

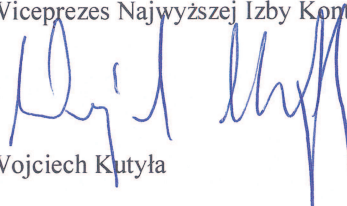
Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Departamentu
Administracji Publicznej



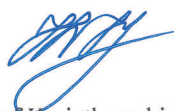
Bogdan Skwarka

Akceptuję:
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Wojciech Kutyla

Zatwierdzam:
Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Krzysztof Kwiatkowski

Warszawa, dnia 6 listopada 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

Spis treści

1. Założenia kontroli.....	5
2. Podsumowanie wyników kontroli	8
2.1. Ocena kontrolowanej działalności	8
2.2. Uwagi i wnioski	12
3. Ważniejsze wyniki kontroli	16
3.1. Rozwiązania organizacyjne przyjęte przez administrację rządową w zakresie współpracy z Polonią i Polakami za granicą.....	16
3.2. Wspieranie działalności prowadzonej przez organizacje polonijne w zakresie podtrzymywania więzi z krajem i wspomagania migracji powrotnych.....	28
3.3. Zapewnienie możliwości nauki języka polskiego oraz szeroko rozumianej wiedzy o Polsce dzieciom i młodzieży polskiej i polonijnej oraz wspieranie kształcenia dzieci i młodzieży polskiej i polonijnej.....	32
3.4. Zapewnienie możliwości kształcenia młodzieży polskiej i polonijnej na poziomie studiów wyższych	45
3.5. Umacnianie więzi Polonii i Polaków za granicą z kulturą ojczystą	48
3.6. Działania na rzecz promowania warunków życia w Polsce	48
3.7. Współpraca skontrolowanych ministerstw w zakresie zadań objętych kontrolą	50
3.8. Wspieranie przez skontrolowane ministerstwa przedsięwzięć podejmowanych przez organizacje pozarządowe i inne podmioty realizujące zadania na rzecz Polonii i Polaków za granicą, w tym w zakresie podtrzymywania więzi z krajem i wspomagania migracji powrotnych	51
3.9. Realizacja przez organizacje pozarządowe oraz inne podmioty przedsięwzięć na rzecz Polonii i Polaków za granicą	57
3.10. Efekty realizacji zadań na rzecz Polonii i Polaków za granicą zleconych skontrolowanym dotacjobiorcom.....	60
4. Informacje dodatkowe	64
5. ZAŁĄCZNIKI	66

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

Pojęcie/skrót	Pełna nazwa/wyjaśnienie
ustawa o NIK	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie lub u.d.p.p.	ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie ²
ufp	ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych ³
rozporządzenie w sprawie wspomagania nauczania	rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 24 września 2009 r. w sprawie warunków i sposobu wspomagania nauczania języka polskiego, historii, geografii, kultury polskiej i innych przedmiotów nauczanych w języku polskim wśród Polonii i Polaków zamieszkałych za granicą oraz dzieci pracowników migrujących ⁴
Polityka Migracyjna Polski lub PMP	„Polityka Migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania” (dokument przyjęty przez Radę Ministrów 31 lipca 2012 r.)
Plan Współpracy z Polonią w 2013 r.	Plan Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą w 2013 r.
Plan Współpracy z Polonią w 2014 r.	Plan Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą w 2014 r.
Rządowy Program lub Program	„Rządowy Program Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą” – dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 30 października 2007 r.
NIK	Najwyższa Izba Kontroli
Minister SZ	Minister Spraw Zagranicznych
Minister EN	Minister Edukacji Narodowej
Minister NiSW	Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego
Minister KiDN	Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego
MSZ	Ministerstwo Spraw Zagranicznych
placówki	Placówki zagraniczne MSZ, tj. ambasady RP, konsulaty RP
MEN	Ministerstwo Edukacji Narodowej
MNiSW	Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego
MKiDN	Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego
ORPEG lub Ośrodek	Ośrodek Rozwoju Polskiej Edukacji za Granicą
DWPPG	Departament Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą w MSZ
szkoły za granicą	publiczne szkoły, zespoły szkół i szkolne punkty konsultacyjne przy przedstawicielstwach dyplomatycznych, urzędach konsularnych i przedstawicielstwach wojskowych RP
SPK	Szkolny Punkt Konsultacyjny
Zespół Szkół	Zespół Szkół przy Ambasadzie RP w Atenach
szkoła społeczna lub szkoła polonijna	szkoła prowadzona przez podmioty niepubliczne za granicą (np. organizacje polonijne, osoby fizyczne, parafie)

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

² Dz. U. z 2014 r., poz. 1118 ze zm.

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

⁴ Dz. U. Nr 164, poz. 1306 ze zm.

1. Założenia kontroli

Temat i numer kontroli

Wykonywanie zadań w zakresie współpracy z Polonią i Polakami za granicą ukierunkowanych na podtrzymywanie więzi z krajem i wspomaganie migracji powrotnych P/14/010.

Uzasadnienie podjęcia kontroli

Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli. NIK nie prowadziła dotychczas kontroli w tym zakresie. Dane GUS⁵ i publikacje prasowe wskazują, że 2013 r. był kolejnym, w którym wzrosła liczba Polaków młodego pokolenia emigrujących zarobkowo, w tym osób emigrujących z zamiarem stałego osiedlenia się poza granicami kraju. W przyszłości stan ten może mieć negatywny wpływ na rozwój społeczny i gospodarczy kraju. Z raportu CEED Institute wynika, że zjawisko to dotyczy większości krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Po 2004 r. największy wzrost emigracji odnotowano na Łotwie (wzrost o 450%), Litwie (wzrost o 400%) i w Rumunii (wzrost o 340%). W Polsce wzrost ten wyniósł 210%. Dane przedstawione w raporcie pokazują też, że pomimo zwiększenia skali emigracji z Polski, w latach 2009-2011 do kraju wracało rocznie ponad 100 tys. osób, które wcześniej zdecydowały się na wyjazd⁶.

Analiza interpelacji poselskich i artykułów prasowych wskazywała na ryzyko niepodejmowania przez administrację rządową skutecznych działań na rzecz Polonii i Polaków za granicą w zakresie podtrzymywania więzi z Polską, zapewnienia warunków do edukacji dzieci w polskim systemie edukacyjnym i bieżącego informowania Polonii i Polaków za granicą o sytuacji gospodarczej naszego kraju, a w szczególności o możliwościach znalezienia zatrudnienia.

Cel i zakres kontroli

Polska zapewnia w budżecie państwa⁷ środki finansowe na rzecz Polonii i Polaków za granicą, m.in. na zadania wspierające oświatę, naukę i kulturę. W okresie objętym kontrolą w MSZ działalność ta była finansowana głównie ze środków pochodzących z rezerwy celowej budżetu państwa, które rozdysponowywano w ramach konkursu dotacyjnego pn. „Współpraca z Polonią i Polakami za granicą”. W 2013 r. w trybie konkursu MSZ zawarło 112 umów dotacji⁸ na kwotę 60.428,6 tys. zł, a w 2014 r. 136 umów na kwotę 58.826,6 tys. zł.

⁵ Źródło: <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/migracje-ludnosci/informacja-o-rozmiarach-i-kierunkach-emigracji-z-polski-w-latach-20042013,2,7.html>.

⁶ <http://ceedinstitute.org/raport/1799> Raport CEED: „Migracje w XXI wieku z perspektywy krajów Europy Środkowo-Wschodniej – szansa czy zagrożenie?”

⁷ Środki na wykonywanie zadań w zakresie współpracy z Polonią i Polakami za granicą, należących m.in. do właściwości MSZ, MEN, MKiDN i MNiSW, są określone w planach finansowych tych resortów.

⁸ Z organizacjami pozarządowymi oraz z innymi podmiotami realizującymi zadania na rzecz Polonii i Polaków za granicą na podstawie odrębnych przepisów. Ocena postępowania konkursowego w MSZ

MSZ wspierało też działalność organizacji polonijnych za pośrednictwem placówek dyplomatycznych i konsularnych w ramach środków na ich działalność bieżącą, z przeznaczeniem na finansowanie zadań w formie projektów⁹ z zakresu szkolnictwa polskiego za granicą, kultury i sztuki, kolonii i obozów dla młodzieży polonijnej w kraju oraz opieki nad miejscami pamięci. Środki te nie są rozdysponowywane w oparciu o postępowanie konkursowe. Na ten cel w 2013 r. MSZ przekazało placówkom środki w kwocie 27.573,8 tys. zł. W 2014 r. planowane środki placówek w tym zakresie wyniosły ogółem 20.469 tys. zł.

Celem kontroli była ocena działań w zakresie współpracy z Polonią i Polakami za granicą ukierunkowanych na podtrzymywanie więzi z krajem i wspomaganie migracji powrotnych¹⁰. Zdaniem NIK, na podtrzymywanie więzi z krajem i migracje powrotne Polonii i Polaków za granicą, oprócz czynników ekonomicznych, wywierają wpływ przede wszystkim edukacja w języku polskim oraz kontakt z kulturą ojczystą. Tak więc, w skontrolowanych jednostkach ocenie poddano rozwiązania organizacyjne oraz skuteczność działań dotyczących współpracy z Polonią i Polakami za granicą, w tym w szczególności w zakresie:

- wspierania działalności prowadzonej przez organizacje polonijne w zakresie podtrzymywania więzi z krajem i wspomaganie migracji powrotnych¹¹,
- wspierania przedsięwzięć podejmowanych przez organizacje pozarządowe w zakresie podtrzymywania więzi z krajem i wspomaganie migracji powrotnych¹²,
- zapewnienia możliwości nauki języka polskiego oraz szeroko rozumianej wiedzy o Polsce dzieci i młodzieży polskiej i polonijnej oraz wspierania kształcenia dzieci i młodzieży polskiej i polonijnej¹³,
- zapewnienia możliwości kształcenia młodzieży polskiej i polonijnej na poziomie studiów wyższych¹⁴,
- umacniania więzi Polonii i Polaków za granicą z kulturą ojczystą¹⁵,
- promowania warunków życia w Polsce¹⁶,
- współpracy skontrolowanych ministerstw w zakresie przedsięwzięć ukierunkowanych na podtrzymywanie więzi Polonii i Polaków z krajem i wspomaganie migracji powrotnych¹⁷,
- wykorzystania środków publicznych przekazanych przez MSZ na realizację projektów o charakterze oświatowym i kulturalnym¹⁸,

została dokonana przez NIK w wyniku kontroli przeprowadzonej w 2013 r. pn. „Udzielanie dotacji na zadania dotyczące współpracy z Polonią i Polakami za granicą w 2013 r.” (I/13/001/KAP).

⁹ Akceptowanych przez MSZ.

¹⁰ Kontrola ta nie obejmowała przebiegu postępowania konkursowego przeprowadzonego przez MSZ.

¹¹ Problematyka objęta kontrolą w MSZ, MEN, MNiSW, MKiDN oraz ambasadach.

¹² Problematyka objęta kontrolą w MSZ, MEN, MNiSW, MKiDN oraz ambasadach.

¹³ Problematyka objęta kontrolą w MEN, MSZ, ambasadach oraz ORPEG.

¹⁴ Problematyka objęta kontrolą w MNiSW.

¹⁵ Problematyka objęta kontrolą w MKiDN.

¹⁶ Problematyka objęta kontrolą w MSZ i ambasadach.

¹⁷ Problematyka objęta kontrolą w MSZ, MEN, MNiSW oraz w MKiDN.

¹⁸ Problematyka objęta kontrolą w MSZ i Ambasadach.

- przestrzegania warunków wykorzystania środków przekazanych na zadania zlecone na rzecz Polonii i Polaków za granicą oraz efektów realizacji tych zadań¹⁹.

Kontrolę przeprowadzono w 15 jednostkach, w tym: czterech ministerstwach (MSZ, MNiSW, MEN i MKiDN), trzech Ambasadach RP w: Niemczech (Berlin), Wielkiej Brytanii (Londyn) oraz Irlandii (Dublin), jednej jednostce podległej Ministrowi EN (ORPEG), uczelni publicznej (Uniwersytet Jagielloński w Krakowie) oraz instytucie badawczym (Instytut Naukowo Badawczy im. Zygmunta Wojciechowskiego w Poznaniu) na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK z uwzględnieniem kryteriów legalności, gospodarności, celowości i rzetelności (art. 5 ust. 1 ustawy o NIK). W uczelni niepublicznej (Katolicki Uniwersytet Lubelski w Lublinie) i czterech organizacjach pozarządowych realizujących zadania zlecone na rzecz Polonii i Polaków za granicą, kontrola została przeprowadzona na podstawie art. 2 ust. 3 pkt 1 ustawy o NIK z uwzględnieniem kryteriów legalności i gospodarności określonych w art. 5 ust. 3 ustawy o NIK.

Kontrola obejmowała okres od 1 stycznia 2013 r. do 30 listopada 2014 r. lub do czasu zakończenia czynności kontrolnych w styczniu 2015 r.

W Informacji wykorzystano wyniki analizy ankiety przeprowadzonej przez NIK wśród Polaków zamieszkałych za granicą oraz informacje uzyskane w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit f ustawy o NIK od kierownictwa szkół zagranicznych o organizacji nauczania w SPK i szkołach niepublicznych za granicą, a także opinie organizacji polonijnych nadesłane do MSZ w związku z opiniowaniem projektu Rządowego Programu Współpracy z Polską Diasporą w latach 2015 - 2020 oraz do ORPEG w związku z Planem Współpracy z Polonią w 2013 r.

¹⁹ Problematyka objęta kontrolą w podmiotach realizujących zadania na rzecz Polonii i Polaków za granicą.

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ocena kontrolowanej działalności²⁰

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, działania administracji rządowej na rzecz Polonii i Polaków za granicą ukierunkowane na podtrzymywanie więzi z krajem i wspomaganie migracji powrotnych nie miały charakteru systemowego. Realizując liczne zadania na rzecz Polonii i Polaków za granicą m.in. wspierające oświatę, naukę i kulturę, nie dokonywano kompleksowej oceny skuteczności tych działań i postępu w osiąganych rezultatach. NIK stwierdza, że skontrolowane organy administracji rządowej i podmioty im podległe wyznaczając cele i zadania w ww. zakresie najczęściej określały ich rezultaty rzeczowe, nie definiując wskaźników oceny skuteczności prowadzonych działań, co uniemożliwia dokonanie jednoznacznej oceny stopnia realizacji zakładanych celów.

Nieopracowanie od 2012 r. jednolitego strategicznego dokumentu rządu, wyznaczającego długofalowe kierunki działania państwa polskiego oraz określającego wskaźniki oceny ich skuteczności w obszarach dotyczących współpracy z Polonią i Polakami za granicą, utrudniało zarówno koordynację jak i ocenę przez Ministra SZ działań w tym zakresie²¹.

W opinii NIK, w okresie objętym kontrolą, administracja rządowa nie w pełni korzystała z możliwości konsultowania projektowanych działań z organizacjami polonijnymi. Nie stosowano też przejrzystych zasad dotyczących ubiegania się organizacji polonijnych o wsparcie ich działalności ze środków finansowych placówki.

Ocenę powyższą uzasadniają ustalenia kontroli wskazujące, że:

1. W związku z pogłębianiem się skutków niżu demograficznego szczególnego znaczenia nabierają powroty z emigracji, a w szczególności zachęcanie Polaków i Polonii do powrotów. Przyjęty przez Radę Ministrów (w marcu 2012 r.) dokument pn. „Priorytety polskiej polityki zagranicznej na lata 2012 – 2016” nie określa celu, ani zadań państwa w zakresie wspierania migracji powrotnych Polaków, nie zobowiązuje administracji rządowej do podejmowania działań ukierunkowanych na zachęcanie Polaków nowej emigracji i Polonii do powrotów i osiedlenia się w Polsce [str. 17];
2. Mimo, iż od 2011 r. w MSZ prowadzono prace nad przygotowaniem projektu nowego Rządowego Programu Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą, do końca stycznia 2015 r. nie doprowadzono do zakończenia prac nad tym dokumentem. Należy wskazać, że NIK w wystąpieniu pokontrolnym

²⁰ Ocenę kontrolowanej działalności w ORPEG oraz podmiotów realizujących zadania na rzecz Polonii i Polaków za granicą sformułowano w skali stosowanej przez NIK, tj. pozytywna; pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości; negatywna. Oceniając badane Ministerstwa i placówki, a także dokonując ogólnej oceny skontrolowanej działalności, zastosowano ocenę opisową. Więcej załącznik nr 2 do Informacji.

²¹ „Rządowy program współpracy z Polonią i Polakami za granicą na lata 2015-2020” został przyjęty przez Radę Ministrów 18 sierpnia 2015 r., tj. po zakończeniu kontroli NIK. Źródło: <http://bip.kprm.gov.pl/kpr/form/r1736,Rzadowy-program-wspolpracy-z-Polonia-i-Polakami-za-granica-na-lata-2015-2020.html>.

- z 2 października 2013 r.²² wносиła o zintensyfikowanie prac w tym zakresie. Należy też podkreślić, że działania przewidziane w „Rządowym Programie Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą 2007 – 2012” nie wykraczały poza 2012 r. [str.18-19];
3. Roczne Plany współpracy z Polonią i Polakami za granicą opracowywane w MSZ na rok 2013 i 2014, mimo że określały zadania dla resortów i innych organów administracji, nie mając rangi dokumentów rządowych, nie były obowiązujące dla jednostek organizacyjnych innych niż MSZ, w tym m.in. resortów nauki, edukacji i kultury, co mogło mieć znaczenie przy określaniu przez kierowników tych resortów celów w zakresie współpracy z Polonią i Polakami za granicą [str. 17-18];
 4. MSZ, prezentując w swoich opracowaniach rezultaty prowadzonych działań na rzecz wsparcia Polonii i Polaków za granicą w zakresie podtrzymywania więzi z krajem i wspomagania migracji powrotnych, koncentruje się na rzeczowych wynikach tych działań bez podejmowania oceny osiągnięcia zakładanych celów²³;
 5. Minister SZ w okresie objętym kontrolą (2013 – 2014) nie korzystał z pomocy Rady do spraw współpracy z organizacjami pozarządowymi²⁴ przy określaniu długofalowych celów priorytetowych w zakresie współpracy z Polonią i Polakami za granicą. Mimo, iż powołana w 2002 r. Rada nie została rozwiązana, a jej spotkania powinny odbywać się nie rzadziej niż co kwartał, w ww. okresie nie odbywały się posiedzenia tego organu pomocniczego. W badanym okresie żadnemu z podsekretarzy stanu w MSZ²⁵ nie przydzielono funkcji Przewodniczącego Rady ani nie wyznaczono zadania dotyczącego współpracy z organizacjami pozarządowymi [str. 16-17];
 6. Minister EN, realizując zadania w obszarze wspierania oświaty polskiej za granicą nie oceniał skuteczności tych działań. W wyniku kontroli NIK pn. „Realizacja polityki migracyjnej Polski w odniesieniu do cudzoziemców deklarujących polskie pochodzenie” przeprowadzonej w MEN i zakończonej w styczniu 2014 r., NIK stwierdziła, że nie sporządzono dokumentu zawierającego ocenę systemu koordynacji działań oświatowych MEN za granicą²⁶. Należy podkreślić, że w latach 2013 – 2014 (do 27 listopada) Minister EN w rozwiązywaniu problemów dotyczących oświaty polskiej za granicą nie korzystał z pomocy Rady Oświaty Polonijnej, której spotkania powinny odbywać się co najmniej raz w roku²⁷ [str. 21-22, 32-33];
 7. Działania Ministra NiSW w zakresie umożliwienia młodzieży polskiej i polonijnej bezpłatnego kształcenia na poziomie wyższym w Polsce i w krajach zamieszkania oraz programów stypendialnych były adresowane przede wszystkim do osób

²² Wystąpienie pokontrolne KAP-4110-01-01/2013 wystosowane do Ministra SZ po przeprowadzeniu kontroli pn. „Udzielanie dotacji na zadania dotyczące współpracy z Polonią i Polakami za granicą w 2013 r.”

²³ „Raport o sytuacji Polonii i Polaków za granicą w 2012” MSZ, Warszawa 2013 r.

²⁴ Zarządzenie nr 9 Ministra SZ z dnia 19 listopada 2002 r. w sprawie powołania Rady do spraw współpracy z organizacjami pozarządowymi przy Ministrze Spraw Zagranicznych (Dz. Urz. MSZ nr 5, poz. 50 ze zm.).

²⁵ Decyzje Ministra SZ w sprawie zakresu czynności sekretarza stanu, podsekretarza stanu i dyrektora generalnego służby zagranicznej w MSZ oraz zakresu zastępowania Ministra SZ przez sekretarza stanu z okresu od 31 lipca 2012 r. do 15 grudnia 2014 r.

²⁶ Zadanie określone w „Rządowym Programie Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą 2007 – 2012.”

²⁷ Organ pomocniczy Ministra EN powołany zarządzeniem nr 16 Ministra EN z dnia 15 lipca 2010 r. w sprawie powołania Rady Oświaty Polonijnej (Dz. Urz. MEN Nr 1, poz. 21 ze zm.).

- polskiego pochodzenia, w tym posiadaczy Karty Polaka²⁸ z krajów Europy Środkowej i Wschodniej i nie dotyczyły Polaków z tzw. nowej emigracji. W badanym okresie Minister NiSW nie identyfikował problemów dotyczących rekrutacji studentów spośród Polonii i Polaków zamieszkałych w krajach UE, ani nie zlecał analiz i opracowań dotyczących tych zagadnień [str. 25-26];
8. Działania Ministra KiDN dotyczące promocji kultury polskiej za granicą nie były ukierunkowane na podtrzymywanie więzi Polonii i Polaków za granicą z kulturą ojczystą. Przedsięwzięcia te były adresowane głównie do obywateli tych państw. W latach 2013 – 2014 Minister KiDN realizował zadania mające na celu ochronę polskiego dziedzictwa kulturowego poza granicami kraju, w tym ochronę tradycji i polskiego dziedzictwa kulturowego podtrzymywanych przez organizacje Polonii i Polaków za granicą [str. 27-28];
 9. Skontrolowane placówki w zakresie współpracy z Polonią i Polakami za granicą realizowały zadania wyznaczone przez Ministra SZ, w tym w zakresie upowszechniania nauczania języka polskiego, współpracy ze środowiskami polonijnymi na rzecz wspierania polonijnej oświaty i kultury, podtrzymywania więzi z Polską oraz promowania warunków życia i pracy w Polsce. Ocenę skuteczności tych działań utrudnia jednakże nieokreślenie wskaźników i mierników podejmowanych działań [str. 28-31];
 10. Ośrodek Rozwoju Polskiej Edukacji za Granicą w 2013 r. osiągnął planowane wartości mierników dotyczące liczby uczniów objętych kształceniem w uzupełniającym programie nauczania, nauczycieli skierowanych do pracy w środowiskach polonijnych za granicą oraz liczby kursów stacjonarnych i w formie on-line dla nauczycieli uczących języka polskiego poza granicami kraju. Ocenę skuteczności ww. działań utrudnia jednakże brak pełnych danych wyjściowych stanowiących podstawę do analizy stopnia zaspokajania potrzeb dotyczących organizacji nauczania języka polskiego i w języku polskim za granicą [str. 34-43];
 11. NIK nie stwierdziła zaniechań skontrolowanych organów w zakresie podejmowania działań na rzecz realizacji art. 3 Dyrektywy 77/486/EWG²⁹ dotyczących zapewnienia dzieciom obywateli polskich za granicą nauki języka ojczystego w szkołach państwa przyjmującego. Podejmowane jednakże inicjatywy dyplomatyczne nie przekładają się na zwiększenie możliwości nauczania języka ojczystego w systemach edukacyjnych krajów emigracji [str. 37];
 12. Podmioty realizujące zadania zlecone na rzecz Polonii i Polaków za granicą rezultaty działań określały najczęściej w formie rzeczowej (np. poprzez podanie liczby szkół wyposażonych w sprzęt i pomoce dydaktyczne, wystaw, warsztatów, szkoleń, wycieczek i liczby osób, biorących w nich udział). Jednakże, cele tych zadań formułowano najczęściej w sposób ogólny, nie określając mierników służących do oceny stopnia ich osiągnięcia (np. w jakim stopniu uczestnicy pobytów edukacyjnych poprawili znajomość języka polskiego³⁰, czy też w jakim stopniu uczestnicy danego szkolenia poprawili swoją wiedzę, kompetencje i umiejętności

²⁸ Na podstawie ustawy z dnia 7 września 2007 r. o Karcie Polaka (Dz. U. z 2014 r., poz. 1187).

²⁹ Dyrektywa Rady nr 77/486/EWG z dnia 25 lipca 1977 r. w sprawie kształcenia dzieci pracowników migrujących (Dz. U. L 199 z 06.08.1977 r, s. 32).

³⁰ Umowa 351/2013 zadanie pn. Organizacja pobytów edukacyjno-wypoczynkowych.

w wyniku udziału w prowadzonych zajęciach³¹, w jakim stopniu poprawiły się wyniki egzaminów maturalnych³²) [str. 60-63].

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości skontrolowane podmioty³³ (w tym organizacje pozarządowe) w zakresie wywiązywania się z umów na realizację zadań zleconych na rzecz Polonii i Polaków za granicą.

Stwierdzone nieprawidłowości w 13 z 30 skontrolowanych zadań zleconych (43,3%) realizowanych przez siedem podmiotów dotyczyły:

- braku skutecznego nadzoru nad zawieraniem i realizowaniem umów zlecenia i umów o dzieło związanych z projektami badawczymi na rzecz Polonii i Polaków za granicą, co skutkowało m.in. nierzetelnym rozliczaniem czasu pracy wykonywanej w ramach etatu oraz zadań zleconych³⁴ oraz bezpodstawnym dokonaniem zwrotu kosztów podróży osobom, z którymi zawarto umowy o dzieło lub umowy zlecenia z wynagrodzeniem za wykonane zadanie określonym ryczałtowo;
- nieprzestrzegania postanowień umów w zakresie:
 - obowiązku³⁵ określonego w § 3 pkt 3.3 objętych kontrolą umów o zadanie zlecone, tj. utrzymywania rachunku bankowego, na który przekazane zostały środki z dotacji do chwili dokonania ostatecznych rozliczeń z MSZ,
 - obowiązku pisemnego informowania MSZ o dokonanych zmianach³⁶ odnośnie terminu podejmowania poszczególnych działań w stosunku do terminów określonych w harmonogramie i uzyskiwania zgody MSZ na zmianę terminów przekazywania partnerom poza granicami kraju (organizacjom polonijnym) środków finansowych pochodzących z dotacji,
 - nieprzekraczania dopuszczalnego limitu (15%) wzrostu poszczególnych pozycji kosztów określonych w budżecie zadania podlegających sfinansowaniu ze środków dotacji (w jednej umowie³⁷),
 - częstotliwości przekazywania przez zagranicznych partnerów raportów z realizacji zadań³⁸,
 - rzetelności danych w sprawozdaniu z realizacji zadania publicznego³⁹,
 - zwiększenia kosztów wynagrodzeń finansowanych ze środków dotacji, bez wymaganej pisemnej zgody MSZ⁴⁰,

³¹ Umowa 339/2013 zadanie pn. Szkoła Polonijnych Animatorów Kultury.

³² Umowa 362/2013 zadanie pn. Kursy przygotowawcze do egzaminów na wyższe uczelnie oraz wspieranie uniwersyteckich kadr.

³³ Nieprawidłowości w realizacji zadania nie stwierdzono w przypadku jednego z siedmiu skontrolowanych podmiotów tj. Uniwersytetu Jagiellońskiego.

³⁴ Dotyczy trzech zadań realizowanych przez Instytut Zachodni, Instytut Naukowo-Badawczy im. Zygmunta Wojciechowskiego w Poznaniu (umowy nr 58/2013 i 81/2014 zawarte z MSZ oraz umowa nr 3196/B/H03/2010/39 zawarta z MNiSW).

³⁵ Dotyczy czterech zadań realizowanych przez Fundację Semper Polonia.

³⁶ Dotyczy trzech zadań realizowanych przez Fundację Semper Polonia oraz umowy 410/2013 realizowanej przez Stowarzyszenie Szkoła Liderów.

³⁷ Dotyczy umowy 362/2013 realizowanej przez Fundację Semper Polonia.

³⁸ Dotyczy umowy 379/2013 realizowanej przez Fundację Semper Polonia.

³⁹ Dotyczy umowy 362/2013 realizowanej przez Fundację Semper Polonia.

⁴⁰ Dotyczy umów 339/2013 i 410/2013 realizowanych przez Stowarzyszenie Szkoła Liderów.

- wprowadzenia zmian w zasobach kadrowych wykorzystanych przy realizacji zadań, bez wprowadzania zmian w tym zakresie w ofertach na zasadach określonych w umowach⁴¹,
- nieprzestrzegania terminu zwrotu do MSZ kwoty niewykorzystanej dotacji⁴²,
- niezgodnego z umową ewidencjonowania kosztów zadania⁴³ [str. 58-60].

NIK zwraca też uwagę na znaczną liczbę błędów popełnianych przez dotacjobiorców w sprawozdaniach końcowych z realizacji umów, co skutkowało przewlekłością ich rozliczania [str. 58-59].

Minister SZ nie określił szczegółowych wytycznych dotyczących kwalifikowalności kosztów administracyjnych ponoszonych przez beneficjentów w związku z realizacją zadań zleconych na rzecz wsparcia Polonii i Polaków za granicą. Zasady kwalifikowalności wydatków i ich rozliczalności są opisane ogólnie jedynie w umowie o realizację zadania zleconego. Zdaniem NIK, przy projektach o dużej wartości, takie ujęcie kwalifikowalności kosztów administracyjnych, stwarza możliwość sfinansowania całkowitych kosztów funkcjonowania zleceniobiorców. Zasady kwalifikowalności kosztów administracyjnych powinny być szczegółowo określone w umowie lub innych uregulowaniach dotyczących postępowania dotacyjnego, aby wyeliminować przypadki finansowania ze środków budżetu państwa (dotacji celowych) kosztów działalności organizacji pozarządowych w stopniu niewspółmiernym do realizowanych przez nie projektów.

2.2. Uwagi i wnioski

1. Według stanu na koniec 2013 r. poza granicami Polski przebywało czasowo około 2 196 tys. mieszkańców naszego kraju, tj. o 66 tys. (3,1%) więcej niż w 2012 r. (około 2 130 tys.), w tym w krajach członkowskich UE około 1 789 tys. Wśród krajów należących do UE, najwięcej Polaków przebywało w Wielkiej Brytanii (642 tys.), Niemczech (560 tys.), Irlandii (115 tys.) oraz w Holandii (103 tys.) i we Włoszech (96 tys.). Wzrasta też liczba osób deklarujących stałe zamieszkanie w krajach emigracji⁴⁴.

W obecnej sytuacji demograficznej Polski zachodzi konieczność wypracowania systemowych rozwiązań zachęcających Polaków i osoby polskiego pochodzenia do uznania Polski za docelowe miejsce zamieszkania. Zdaniem NIK, dla podkreślenia wagi tych działań, a także ich należytej koordynacji w ramach administracji publicznej, zadania z tego zakresu powinny być wyodrębnione w dokumencie rangi rządowej. Należy jednak mieć na uwadze, że bez zdecydowanej poprawy sytuacji ekonomicznej kraju i w konsekwencji, poprawy na rynku pracy i wzrostu płac, działania administracji rządowej zachęcające do powrotów nie przyniosą oczekiwanych rezultatów. Oddziaływanie na ewentualne powroty powinno zatem mieć charakter podtrzymujący poczucie polskiej tożsamości. Określając długofalowe cele dotyczące zachęcania do powrotów, Rząd powinien przeciwdziałać przekształcaniu się migracji zarobkowej w migrację na pobyt stały.

⁴¹ Dotyczy umów 339/2013 i 410/2013 realizowanych przez Stowarzyszenie Szkoła Liderów.

⁴² Dotyczy umowy 347/2013 realizowanej przez Stowarzyszenie Wspólnota Polska.

⁴³ Dotyczy umowy 296/2013 i umowy MEN/2014/DSWM/722 realizowanej przez KUL. Nieprawidłowości zostały usunięte w trakcie kontroli.

⁴⁴ Główny Urząd Statystyczny (2014) „Informacja o rozmiarach i kierunkach emigracji z Polski w latach 2004–2013”. Źródło: <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/migracje-ludnosc/informacja-o-rozmiarach-i-kierunkach-emigracji-z-polski-w-latach-20042013,2,7.html>. MSZ (2013) „Raport o sytuacji Polonii i Polaków za granicą 2012”.

2. Kontrola w placówkach wykazała, że nie współpracowały one z jednostkami samorządu terytorialnego w zakresie promowania wśród Polaków za granicą warunków życia i pracy w Polsce. Zdaniem NIK, biorąc pod uwagę, że osoby wyjeżdżające z małych miejscowości, ze względu na brak pracy na lokalnym rynku pracy nie są zainteresowane powrotem do tych miejscowości, uzasadnione jest promowanie za granicą z udziałem Placówek dyplomatycznych regionów charakteryzujących się niedoborem pracowników określonych zawodów na rynku pracy.

3. Możliwość udziału przedstawicieli środowisk polonijnych w pracach Międzyresortowego Zespołu ds. Polonii i Polaków za Granicą została przewidziana w zarządzeniu Prezesa Rady Ministrów Nr 70 z dnia 28 czerwca 2008 r. w sprawie w sprawie Międzyresortowego Zespołu do Spraw Polonii i Polaków za Granicą⁴⁵. Analiza protokołów posiedzeń Zespołu wykazała, że przedstawiciele organizacji polonijnych nie uczestniczyli w posiedzeniach Zespołu, na których przyjęto założenia do nowego Rządowego Programu Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą oraz do projektu Rządowego Programu Współpracy z Polską Diasporą. Organizacje polonijne miały możliwość zgłoszenia uwag po skierowaniu tego projektu do konsultacji społecznych w listopadzie 2014 r. Zdaniem NIK projektowanie celów i kierunków działań na rzecz Polonii i Polaków za granicą, już na etapie formułowania założeń projektu, powinno się odbywać przy aktywnym udziale przedstawicieli organizacji polonijnych. Pozwoliłoby to przyspieszyć opracowywanie kolejnych strategii przy dynamicznie zmieniających się uwarunkowaniach w tym zakresie w kraju i za granicą.

4. Placówki dyplomatyczno-konsularne wspierają działalność organizacji polonijnych w formie realizowanych projektów. Wątpliwości NIK budzi sposób rozdysponowania środków finansowych na te projekty, w szczególności w kontekście jawności i zapewnienia wszystkim podmiotom mogącym ubiegać się o takie wsparcie równego dostępu do finansowania tego rodzaju przedsięwzięć. Z ustaleń kontroli wynika, iż kilkanaście placówek opublikowało na swoich stronach internetowych ogłoszenia dotyczące możliwości uzyskania dofinansowania. Zdaniem NIK, taka praktyka powinna być stosowana przez wszystkie placówki zagraniczne. Konieczne jest więc podjęcie działań zapewniających jawność i równość podmiotów polonijnych w dostępie do wsparcia ich działalności środkami z budżetu państwa. Na konieczność zmian w sposobie rozdysponowywania środków finansowych na projekty wskazywały organizacje polonijne w opiniach przekazanych do MSZ w związku ze zgłaszanymi uwagami do projektu Rządowego Programu Współpracy z Polską Diasporą w latach 2015 – 2020.

5. Zdaniem NIK, działania administracji rządowej dotyczące zapewnienia możliwości nauki języka polskiego oraz szeroko rozumianej wiedzy o Polsce wymagają rozważenia opracowania strategii rozwoju oświaty polskiej za granicą. Potrzeba ta, zdaniem NIK, jest związana z tym, że mimo wysiłków resortu oświaty, jak dotąd, edukacją w tym zakresie objęta jest niewielka liczba dzieci i młodzieży w wieku szkolnym. Konieczne jest przy tym zwiększanie wśród Polonii i Polaków migrujących świadomości znaczenia dwujęzyczności we współczesnym świecie. Język stanowi również ważny nośnik kultury i tożsamości narodowej. Zatem, zapewnienie w jak najszerszym stopniu jego znajomości wśród dzieci i młodzieży polskiej i polonijnej może zwiększyć w przyszłości ich szanse na powrót do Polski. Na konieczność opracowania

⁴⁵ Przepis § 4 ust. 2 zarządzenia nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2008 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do Spraw Polonii i Polaków za Granicą, zmienionego przez zarządzenie nr 37 Prezesa RM z dnia 12 lipca 2013 r. <http://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-rady-ministrow/organy-pomocnicze/organy-pomocnicze-preze/182,Miedzyresortowy-Zespol-doSpraw-Polonii-i-Polakow-zaGranica.html>.

wspomnianego programu wskazują też organizacje polonijne w opiniach przekazanych do MSZ w związku ze zgłaszanymi uwagami do projektu Rządowego Programu Współpracy z Polską Diasporą w latach 2015-2020.

6. Z danych zebranych w związku z kontrolą wynika m.in., że nadal większość dzieci i młodzieży polskiej i polonijnej za granicą w wieku obowiązku szkolnego nie uczy się języka polskiego. MEN i ORPEG nie dysponują całościowymi danymi dotyczącymi liczby wszystkich dzieci obywateli polskich w wieku obowiązku szkolnego przebywających za granicą, które stanowiłyby punkt odniesienia do wyliczeń, jaka część populacji dzieci jest objęta kształceniem w SPK i szkołach społecznych. Podmioty te nie dysponują również danymi na temat całkowitej liczby wszystkich szkół polonijnych na świecie i liczby ich uczniów. ORPEG posiadał informacje o tych szkołach społecznych, które dobrowolnie zapisały się na portalu „Polska Szkoła”, ale nie był zobowiązany do ich gromadzenia i nie dysponował całościowymi danymi w tym zakresie. Brak tych danych utrudnia ocenę skuteczności działań prowadzonych w celu zaspokajania potrzeb dotyczących organizacji nauczania języka polskiego i w języku polskim za granicą.

7. Kontrola wykazała, że MNiSW nie kierowało lektorów języka polskiego ani też nie wysyłało podręczników i pomocy dydaktycznych do niemieckich ośrodków akademickich z powodu braku zainteresowania ze strony niemieckiej. Zdaniem NIK sytuacja ta wymaga podjęcia działań w celu zainteresowania organizacji polonijnych możliwością otrzymania wsparcia ze strony MNiSW dotyczącego obsadzania i wyposażania katedr języka polskiego w uczelniach zagranicznych.

Należy podkreślić, że wydając opinie o projekcie Rządowego Programu Współpracy z Polską Diasporą w latach 2015 – 2020 organizacje polonijne również zwracały uwagę na ww. problemy (więcej w załączniku nr 4 do Informacji).

W związku z wynikami kontroli, NIK wnioskuje:

do Prezesa Rady Ministrów o:

- zintensyfikowanie prac prowadzących do przyjęcia nowego Rządowego Programu Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą⁴⁶;

do Ministra SZ o:

- dokonanie kompleksowej oceny skuteczności dotychczas podejmowanych działań na rzecz Polonii i Polaków za granicą ukierunkowanych na podtrzymywanie więzi z krajem i wspomaganie migracji powrotnych, w tym skuteczności zadań zleczanych organizacjom pozarządowym w celu określenia całościowej i spójnej strategii działań stymulujących migracje powrotne;
- opracowanie systemu zapewniającego monitorowanie postępu i ocenę skuteczności działań podejmowanych na rzecz Polonii i Polaków za granicą;
- umożliwienie udziału w pracach Międzyresortowego Zespołu ds. Polonii i Polaków za Granicą przedstawicieli środowisk polonijnych jako członków grupy najbardziej zainteresowanej pomocą ze strony Rządu RP;

do Ministra EN o:

- rozważenie opracowania strategii rozwoju oświaty polskiej za granicą uwzględniającej ocenę stopnia zaspokajania potrzeb dzieci i młodzieży polskiej

⁴⁶ Wniosek NIK został zrealizowany po zakończeniu kontroli, tj. 18 sierpnia 2015 r. poprzez przyjęcie przez Radę Ministrów „Rządowego programu współpracy z Polonią i Polakami za granicą na lata 2015-2020”.

i polonijnej w zakresie nauczania języka polskiego i szeroko rozumianej wiedzy o Polsce;

do Ministra KiDN o:

- uwzględnianie w przedsięwzięciach na rzecz Polonii i Polaków za granicą oferty kulturalnej dostosowanej także do potrzeb tzw. nowej emigracji;

do Ministra NiSW o:

- wspieranie działań zachęcających środowiska tzw. nowej emigracji do studiowania w Polsce.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Rozwiązania organizacyjne przyjęte przez administrację rządową w zakresie współpracy z Polonią i Polakami za granicą

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli rozwiązania organizacyjne przyjęte w skontrolowanych ministerstwach⁴⁷ umożliwiały realizację zadań dotyczących współpracy z Polonią i Polakami za granicą. Każde ze skontrolowanych ministerstw w swojej strukturze organizacyjnej wyodrębniło komórki odpowiedzialne za współpracę z Polonią i Polakami za granicą. Zakresy zadań pracowników odpowiadały zadaniom określonym w regulaminach organizacyjnych ministerstw i wewnętrznych regulaminach organizacyjnych komórek odpowiedzialnych za realizację ww. zadań. Szczegółowe zadania na rzecz Polonii i Polaków za granicą, były określane w strategiach i programach rządowych oraz w dokumentach wewnętrznych poszczególnych ministerstw. Dodać trzeba, że żadne ze skontrolowanych ministerstw nie zlecało wyspecjalizowanym podmiotom kompleksowych ocen skuteczności zaspokajania potrzeb Polonii i Polaków za granicą, w zakresie swojej właściwości.

3.1.1. Rozwiązania organizacyjne przyjęte przez MSZ w zakresie zadań dotyczących współpracy z Polonią i Polakami za granicą

1. W strukturze organizacyjnej MSZ uwzględniono komórki organizacyjne, którym przypisano zadania z zakresu działań na rzecz Polonii i Polaków za granicą. Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym MSZ⁴⁸ zadania te należały do właściwości Departamentu Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą. Departament m.in. był zobowiązany do programowania działań w zakresie stymulowania Polonii i Polaków za granicą do utrzymywania bliskich kontaktów z Polską oraz działań na rzecz promocji interesów RP, prowadzenia konsultacji i negocjacji z partnerami zagranicznymi w zakresie spraw dotyczących sytuacji i praw Polonii i Polaków za granicą. Departament dokonywał dystrybucji środków przeznaczonych na współpracę z Polonią i Polakami za granicą. W myśl zarządzenia nr 9 Ministra SZ z dnia 19 listopada 2002 r., organem pomocniczym Ministra Spraw Zagranicznych w sprawach związanych z dyplomacją społeczną rozumianą jako aktywność organizacji pozarządowych i innych inicjatyw obywatelskich w stosunkach międzynarodowych jest Rada do spraw współpracy z organizacjami pozarządowymi. Mimo, iż Rada nie została rozwiązana, w okresie objętym kontrolą nie odbywały się jej posiedzenia. Ostatnie spotkanie Rady odbyło się 16 października 2004 r.⁴⁹ Ostatnich zmian w zarządzeniu dotyczącym powołania Rady Minister SZ dokonał zarządzeniem nr 8 z dnia 24 marca 2009 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Ministerstwu Spraw Zagranicznych oraz zmiany i uchylecia niektórych zarządzeń Ministra Spraw Zagranicznych⁵⁰.

Z analizy decyzji Ministra SZ, z okresu od 31 lipca 2012 r. do 15 grudnia 2014 r. w sprawie zakresu czynności sekretarza stanu, podsekretarza stanu i dyrektora generalnego służby zagranicznej w MSZ oraz zakresu zastępowania Ministra SZ przez

⁴⁷ W MSZ, MEN, MNiSW i MKiDN.

⁴⁸ Regulamin organizacyjny MSZ wprowadzony zarządzeniem Ministra SZ nr 5 z dnia 25 marca 2013 r. (Dz. Urz. MSZ z 2013 r., poz. 4 ze zm.). Do 1 marca 2013 r. zadania te były określone w Regulaminie organizacyjnym z dnia 11 lipca 2012 r. (Dz. Urz. MSZ z 2012 r., poz. 24 ze zm.)

⁴⁹ Wyjaśnienia Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej.

⁵⁰ Dz. Urz. MSZ Nr 2, poz. 12 ze zm.

sekretarza stanu wynika, że w tym okresie żadnemu z podsekretarzy stanu w MSZ nie wyznaczono zadania współpracy z organizacjami pozarządowymi i nie przydzielono funkcji Przewodniczącego tej Rady. Zdaniem NIK, przy zmieniających się osobach na stanowiskach sekretarza i podsekretarzy stanu, niewskazanie Przewodniczącego Rady mogło mieć wpływ na ustanie działalności Rady. Zgodnie z § 1 ust. 2 zarządzenia nr 9 Ministra SZ z dnia 19 listopada 2002 r. do zadań Rady należy w szczególności:

- analizowanie podstawowych kierunków współpracy resortu spraw zagranicznych z organizacjami pozarządowymi, w tym analiza doświadczeń i działań polskich organizacji pozarządowych za granicą oraz inicjatyw MSZ w sferze działalności i doświadczeń organizacji pozarządowych;
- konsultacje założeń polskiej polityki zagranicznej wobec państw, w których aktywnie działają międzynarodowe i polskie organizacje pozarządowe, oraz strategii pomocy udzielanej przez Rzeczpospolitą Polską;
- wspieranie i promocja możliwości uczestnictwa polskich organizacji pozarządowych w różnych przedsięwzięciach na forum międzynarodowym;
- przedstawianie ocen, wniosków i opinii oraz sporządzanie raportów i ekspertyz w zakresie działania Rady;
- współpraca z właściwymi komórkami organizacyjnymi Ministerstwa Spraw Zagranicznych w zakresie działania Rady.

2. Ogólną strategię polityki zagranicznej Polski w latach 2012-2016 określa opracowany przez Ministra SZ dokument pn. „Priorytety polskiej polityki zagranicznej na lata 2012 – 2016”, przyjęty przez Radę Ministrów w marcu 2012 r. Intencją Rady Ministrów przyjmującej ten dokument było przedstawienie obywatelom wizji, priorytetów i generalnych zadań polityki zagranicznej w perspektywie do 2016 r. W dokumencie tym określono podstawowe cele polityki zagranicznej Rzeczypospolitej uwzględniając sprawy Polonii i Polaków za granicą w najważniejszych kierunkach aktywności polityki zagranicznej. Kontrola NIK wykazała, że w ww. dokumencie w zadaniach określonych w ramach kierunku „Polonia i Polacy za granicą” nie uwzględniono zadania wspierania migracji powrotnych. Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje stanowiska MSZ⁵¹ wskazującego, że temat wspierania powrotów do Polski, mimo iż nie został hasłowo ujęty, to został w dokumencie pośrednio zawarty, a wszelkie działania na rzecz utrwalania tożsamości narodowej, ochrony dziedzictwa kulturowego, rozszerzania dostępu do polskich mediów, upowszechniania języka polskiego i wiedzy o Polsce, traktować należy jako budowanie świadomości związku z Polską, co może stanowić podstawowy instrument umożliwiający potencjalny powrót oraz integrację w Polsce.

W ocenie NIK, w obecnej sytuacji demograficznej Polski oraz wobec znacznie wyższego poziomu życia w krajach emigracji, zadanie wspierania powrotów, dla podkreślenia jego znaczenia powinno być wyodrębnione w dokumencie rangi rządowej.

W latach 2013 – 2014 zadania w zakresie współpracy z Polonią i Polakami za granicą w MSZ określały roczne plany współpracy z Polonią i Polakami za granicą. Plany te, mimo iż określały zadania dla resortów i innych organów administracji, nie mając rangi dokumentów rządowych, nie były obowiązujące dla jednostek organizacyjnych innych

⁵¹ Wyjaśnienia dyrektora DWPPG.

niż MSZ⁵². Ich analiza wykazała m.in., że w 2013 r. w Planie współpracy z Polonią i Polakami za granicą umieszczono zadanie tzw. uspołeczniania Szkolnych Punktów Konsultacyjnych, mimo iż projekt uspołeczniania SPK w 2012 r. został negatywnie zaopiniowany i MSZ w porozumieniu z MEN odstąpił od jego realizacji. W Planie Współpracy z Polonią w 2014 r., w porównaniu z Planem na 2013 r., nie uwzględniono jako priorytetu „wspierania powrotów”, mimo iż w ramach celu C Wzmacnianie więzi i kontaktów z Polską wskazywano na konieczność wypracowania bodźców zachęcających Polaków i osoby polskiego pochodzenia do uznania Polski za docelowe miejsce zamieszkania. Zdaniem NIK, aby działania na rzecz powrotów uznać za skuteczne, konieczne jest określenie wymiernych wskaźników oceny efektów działań służących zachęcaniu Polonii i Polaków do wiązania swej przyszłości z Polską.

3. Zgodnie z zarządzeniem nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2008 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do Spraw Polonii i Polaków za Granicą, Zespołowi przewodniczył sekretarz lub (po zmianie przepisów zarządzenia) podsekretarz stanu w MSZ. W okresie objętym kontrolą podstawowym zadaniem Międzyresortowego Zespołu ds. Polonii i Polaków za Granicą były działania związane z przygotowaniem projektu Rządowego Programu Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą. Z analizy decyzji Ministra SZ z okresu od 31 lipca 2012 r. do 15 grudnia 2014 r. „w sprawie zakresu czynności sekretarza stanu, podsekretarza stanu i dyrektora generalnego służby zagranicznej w MSZ oraz zakresu zastępowania Ministra SZ przez sekretarza stanu” wynika, że w latach 2013 – 2014 sprawy dotyczące Polonii i Polaków za granicą nadzorowało sześciu podsekretarzy stanu. W okresie tym siedmiokrotnie dokonywano zmian na stanowisku podsekretarza stanu nadzorującego ww. zadania, co oznacza, że w badanym okresie każdy z podsekretarzy stanu sprawami Polonii i Polaków za granicą zajmował się średnio przez cztery miesiące. Zdaniem NIK, częste zmiany kierującego pracami Zespołu odpowiedzialnego za opracowanie Rządowego Programu Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą mogły wpłynąć na przewlekłość opracowania projektu tego Programu. Prace nad nowym projektem Rządowego Programu w listopadzie 2013 r. rozpoczęto pod kierunkiem podsekretarza stanu Katarzyny Pełczyńskiej-Nałęcz, w październiku 2014 r. pracami kierował podsekretarz stanu Tomasz Orłowski, od pierwszego grudnia 2014 r. za sprawy Polonii odpowiadał podsekretarz stanu Leszek Soczewica, a od 15 grudnia 2014 r. sprawy te należały do obowiązków podsekretarza stanu Konrada Pawlika. W latach 2013 – 2014 odbyły się trzy posiedzenia Zespołu. Na posiedzeniu 5 listopada 2013 r. podjęto decyzję w sprawie rozpoczęcia prac nad nowym projektem Programu. Jako przyczynę opracowywania nowego projektu⁵³ podano, iż ostatni projekt nie odpowiada aktualnym wyzwaniom polityki polonijnej rządu, nie uwzględnia zmian w zakresie dysponowania środkami budżetowymi na wspieranie Polonii (przesunięcie środków z Senatu RP do MSZ) oraz utrwalenia procesów migracyjnych obywateli RP do państw UE. Opracowano zatem główne założenia Programu⁵⁴ i przekazano członkom Zespołu do zapoznania się

⁵² Z dokumentacji przedłożonej do kontroli wynikało, że punktem wyjścia do przygotowania rocznych planów był Rządowy Program Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą przyjęty przez Radę Ministrów w 2007 r. oraz Raport o sytuacji Polonii i Polaków za granicą opracowany w 2012 r. przez MSZ, a ponadto analiza opracowań dotyczących różnych sfer aktywności polonijnej m.in. Raport o sytuacji Polonii i Polaków za granicą, 2009, MSZ, Warszawa; Media polonijne w wybranych krajach świata, Raport przygotowany dla DWPPG w MSZ przez Starcom Media Vest Group, grudzień 2012 r.; E. Lipińska, A. Seretny, Doświadczenia nauczania w skupiskach polonijnych na obczyźnie, 2012 r. oraz coroczne raporty nadsyłane przez konsulów, opisujących aktualną sytuację Polaków za granicą.

⁵³ Zespół dysponował gotowym projektem zaakceptowanym w dniu 11 czerwca 2011 r.

⁵⁴ Wstępny materiał MSZ nazwany tezami wprowadzenia do Rządowego Programu Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą.

i zgłaszania uwag. Z analizy dokumentacji wynika, że uwagi członków Zespołu do projektu Programu zostały omówione i uwzględnione w projekcie. Następnie projekt ten został przyjęty na posiedzeniu Zespołu 30 października 2014 r., a z dniem 6 listopada 2014 r., projekt ten pod nazwą „Rządowy Program Współpracy z Polską Diasporą w latach 2015 – 2020” został skierowany do konsultacji z komisjami Parlamentu, Kancelarią Prezydenta RP i Premiera RP oraz organizacjami pozarządowymi w kraju oraz z organizacjami polonijnymi za granicą za pośrednictwem placówek dyplomatycznych. „Rządowy program współpracy z Polonią i Polakami za granicą na lata 2015-2020” został przyjęty przez Radę Ministrów 18 sierpnia 2015 r., tj. po zakończeniu kontroli NIK.

Z analizy opinii nadesłanych przez organizacje polonijne do MSZ do końca stycznia 2015 r. wynika, że zdania w sprawie treści projektu były podzielone. Zasadnicze uwagi organizacji polonijnych dotyczyły:

- przywrócenia w tytule programu dotychczasowego określenia adresatów Programu jako Polonię i Polaków za granicą,
- nieuwzględnienia w pracach nad przygotowaniem projektu Programu przedstawicieli organizacji polonijnych, czyli grupy najbardziej zainteresowanej celami Programu,
- konieczności nadania właściwego charakteru Polonijnym Radom Konsultacyjnym przy placówkach m.in. poprzez włączenie do ich grona przedstawicieli najważniejszych organizacji polonijnych,
- braku strategii nauczania języka polskiego,
- braku promocji uczelni polskich za granicą,
- ograniczania wydarzeń kulturalnych do obchodów ważnych rocznic państwowych i braku propagowania wśród Polonii współczesnych wydarzeń kulturalnych,
- braku promocji (z wyjątkiem folkloru) kultury polskiej i podtrzymywania związków z kulturą współczesnej Polski,
- niejasnego podziału środków finansowych będących w dyspozycji placówek,
- braku celu dotyczącego współpracy Polonii z elitami politycznymi, gospodarczymi, społecznymi i kulturalnymi krajów zamieszkania,
- braku celu dotyczącego wzmocnienia potencjału gospodarczego polskiej diaspory w krajach zamieszkania Polonii szczególnie na Wschodzie,
- brak policzalności efektów Programu w 2020 r.,
- niewskazania kryteriów oceny realizacji określonych celów Programu, ani niewyznaczenie sposobu ponoszenia odpowiedzialności za niewykonanie zadań Programu. Podkreślano przy tym, że brak ten może w istotny sposób wpłynąć na poziom zaangażowania w proces realizacji Programu.

Organizacje polonijne zwracały też uwagę na istotne problemy i oczekiwania środowisk polonijnych (więcej w załączniku nr 4 do Informacji). Należy podkreślić, że organizacje polonijne przekazując do MSZ swoje opinie wskazywały, że projekt Programu przekazano do opiniowania w niesprzyjającym okresie ze względu na obchody rocznicy odzyskania niepodległości oraz okres przedświąteczny.

4. Kontrola wykazała, że wymiernym efektem wdrażania w MSZ dokumentu „Polityka Migracyjna Rządu – stan obecny i postulowane działania”⁵⁵ w zakresie wdrożenia rekomendacji nr 6.8. Wzmocnienie systemu stałych kontaktów z organizacjami polonijnymi, w oparciu o działalność polskich placówek dyplomatycznych i konsularnych, było zainicjowanie tworzenia przy placówkach Polonijnych Rad Konsultacyjnych. Zdaniem MSZ jest to forum kontaktów, dzięki któremu placówki pozyskują opinie miejscowej Polonii oraz przekazują środowiskom polonijnym informacje dotyczące głównych obszarów współpracy, w tym założeń polskiej polityki zagranicznej oraz inicjatyw Polonii i Polaków za granicą służących promocji wizerunku Polski. Obecnie przy placówkach funkcjonuje około 30 Rad Polonijnych⁵⁶. Nie kwestionując zasad i znaczenia tych organów, NIK zwraca uwagę, że w opiniach przekazanych MSZ do Rządowego Programu Współpracy z Polską Diasporą organizacje polonijne podkreślały m.in., że w wielu krajach ich skład jest przypadkowy i w ich pracach nie uczestniczą przedstawiciele zasłużonych organizacji polonijnych. W ich skład wchodzi często osoby, choć zasłużone w jakiejś dziedzinie, jednak niemające rozeznania w sprawach polonijnych, a kwestia udziału organizacji polonijnych w tworzeniu Rad przy konsulatach nie została właściwie rozpoznana i jest odbierana przez większość jako próba dzielenia Polonii. Zrzeszenie Organizacji Polonijnych w Szwecji apelowało o włączenie do Rządowego Programu Współpracy z Polską Diasporą dyrektywy zobowiązującej placówki do powołania Polonijnych Rad Konsultacyjnych z uwzględnieniem przedstawicieli największych organizacji polonijnych w danym kraju.

W zakresie wdrażania ww. rekomendacji PMP, MSZ wyjaśniło⁵⁷, że sprawy usprawnienia kontaktów z migracją poakcesyjną i stworzenia lepszych warunków funkcjonowania tej grupy były przedmiotem posiedzenia Międzyresortowego Zespołu, gdzie omawiano efekty „Planu działania na rzecz ochrony praw polskich pracowników na rynkach państw członkowskich UE oraz państw należących do EFTA”. MSZ wskazywało też na organizowanie licznych spotkań na szczeblu międzynarodowym i międzyresortowym w celu omówienia problematyki przestrzegania praw polskich pracowników.

3.1.2. Rozwiązania organizacyjne przyjęte przez MEN dotyczące zapewnienia możliwości nauki języka polskiego oraz szeroko rozumianej wiedzy o Polsce dzieciom oraz młodzieży polskiej i polonijnej

1. W strukturze organizacyjnej MEN w okresie objętym kontrolą funkcjonowały komórki organizacyjne, którym przypisano zadania z zakresu działań na rzecz Polonii i Polaków za granicą. Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym MEN⁵⁸ zadania te należały do właściwości Departamentu Strategii i Współpracy Międzynarodowej (DSWM). Departament był zobowiązany m.in. do przygotowywania propozycji priorytetowych kierunków współpracy międzynarodowej w zakresie oświaty, wychowania i młodzieży; przygotowywania projektów oraz negocjowania umów

⁵⁵ Dokument ten został przyjęty przez Radę Ministrów 31 lipca 2012 r. Plan wdrażania dla tego dokumentu został przyjęty przez Rząd w dniu 2 grudnia 2014 r., tj. po ponad 2 latach od daty przyjęcia PMP.

⁵⁶ W Wielkiej Brytanii i Irlandii rady funkcjonują przy ambasadach RP, w Niemczech działają trzy Rady, przy Ambasadzie RP i przy KG w Kolonii i Monachium.

⁵⁷ Wyjaśnienia Dyrektora DWPPG.

⁵⁸ Regulamin Organizacyjny MEN wprowadzony zarządzeniami: nr 7 Ministra EN z dnia 28 lutego 2012 r. – uchylony z dniem 8 lutego 2013 r. (Dz. Urz. MEN z 2012 r., poz. 4 ze zm.); nr 5 z dnia 6 lutego 2013 r. – uchylony z dniem 13 stycznia 2015 r. (Dz. Urz. MEN z 2013 r., poz. 4 ze zm.).

i porozumień międzynarodowych w zakresie oświaty, wychowania i młodzieży, a także koordynowania realizacji umów i porozumień; promocji za granicą polskiego systemu oświaty i wychowania; współdziałania z polskimi przedstawicielstwami dyplomatycznymi oraz właściwymi komórkami organizacyjnymi innych ministerstw i urzędów centralnych w zakresie międzynarodowej współpracy w dziedzinie oświaty, wychowania i młodzieży; współpracy z organizacjami działającymi w kraju i za granicą na rzecz Polonii i Polaków zamieszkujących czasowo za granicą. W zakresie promocji za granicą polskiego systemu oświaty i wychowania DSWM współpracował z Departamentem Informacji i Promocji, a w zakresie spraw ekonomicznych z Departamentem Ekonomicznym. Zadania w obszarze współpracy z Polsnią i Polakami za granicą były realizowane przez MEN we współpracy z Ośrodkiem Rozwoju Polskiej Edukacji za Granicą – jednostką podległą Ministrowi Edukacji Narodowej.

2. Do dnia zakończenia kontroli NIK (19 grudnia 2014 r.) Minister EN nie zatwierdził regulaminu organizacyjnego ORPEG, pomimo że jego projekt został opracowany przez ORPEG i przekazany Ministrowi w 2012 r. Statut ORPEG został nadany przez Ministra EN w drodze zarządzenia nr 7 z dnia 31 marca 2011 r.⁵⁹ Według wyjaśnień Dyrektora DSWM w ORPEG trwały prace nad aktualizacją regulaminu organizacyjnego, a nowa propozycja projektu miała być przedłożona do MEN na początku 2015 r.

3. Organem pomocniczym Ministra EN do spraw oświaty polskiej za granicą od lipca 2010 r. jest Rada Oświaty Polonijnej. Do zadań Rady m.in. należy: przygotowywanie opinii dla Ministra EN na temat kierunków zmian w obszarze oświaty polskiej za granicą; przedstawianie propozycji rozwiązań w obszarze oświaty polskiej za granicą; konsultowanie projektów aktów prawnych i opracowań zawierających propozycje systemowych zmian w obszarze oświaty polskiej za granicą. Minister EN⁶⁰ może powierzać członkom Rady przygotowywanie opracowań i ekspertyz. Posiedzenia Rady, zgodnie z § 4 zarządzenia w sprawie powołania Rady Oświaty Polonijnej, w brzmieniu obowiązującym do dnia 25 listopada 2014 r. powinny odbywać się co najmniej raz w roku. Jednak, w 2013 r. Rada nie była zwoływana, a w 2014 r. zwołano ją dopiero podczas kontroli NIK⁶¹. W latach 2013 – 2014 Rada nie opracowywała opinii na potrzeby MEN ani nie proponowała rozwiązań w obszarze oświaty polskiej za granicą. W wyjaśnieniach⁶² w tej sprawie podano, że przyczyną niezwołania Rady w 2013 r. był brak konieczności wprowadzania systemowych rozwiązań w obszarze oświaty polskiej za granicą. Zdaniem NIK, dyspozycja § 4 wyżej wymienionego zarządzenia miała charakter wiążący. W trakcie trwania kontroli NIK, § 4 zarządzenia został zmieniony i zgodnie z jego obecnym brzmieniem, posiedzenia Rady zwoływane są w miarę potrzeb⁶³. Należy zauważyć, że w ww. okresie⁶⁴ trwały prace (z udziałem przedstawiciela MEN) nad opracowaniem projektu Rządowego Programu Współpracy z Polsnią i Polakami za Granicą, w którym jako jeden z celów strategicznych wskazano wspieranie nauczania języka polskiego oraz wiedzy o Polsce w szkołach publicznych i społecznych na wszystkich etapach edukacji. W związku z tym projektem Minister EN

⁵⁹ Dz. Urz. MEN Nr 1, poz. 27.

⁶⁰ W myśl § 7 zarządzenia Ministra EN w sprawie powołania Rady Oświaty Polonijnej.

⁶¹ Do 27 listopada 2014 r.

⁶² Wyjaśnienia podsekretarza stanu w MEN Ewy Dudek.

⁶³ Zmieniony na podstawie § 1 pkt 1 zarządzenia nr 37 Ministra Edukacji Narodowej z dnia 26 listopada 2014 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie powołania Rady Oświaty Polonijnej (Dz. Urz. MEN z 2014 r., poz. 28).

⁶⁴ Z ustaleń kontroli NIK w MSZ.

wniósł kilkanaście uwag⁶⁵, które dotyczyły m.in.⁶⁶ wspierania szkół społecznych i wspierania nauczania języka polskiego w szkołach lokalnego systemu oświaty. Wskazano też, że „Państwa Skandynawskie stosują model nauki języka ojczystego migrantów w szkołach publicznych. Potrzebne jest więc wspieranie rozwoju tej formy oraz informowanie Polaków o ich prawach”. Minister wniósł też o dopisanie w Programie zadania „prowadzenie szkolnych punktów konsultacyjnych (resort oświaty)” uzasadniając, że prowadzenie SPK to pozycja w budżecie MEN w wysokości ok. 30 mln zł rocznie. Należy też dodać, że w okresie objętym kontrolą w Planie Współpracy z Polonią w 2013 r. zakładano tzw. uspołecznienie Szkolnych Punktów Konsultacyjnych, które w związku z negatywnym zaopiniowaniem tego pomysłu przez prawie wszystkie placówki dyplomatyczno-konsularne⁶⁷ spowodowało odstąpienie MSZ i MEN od zamiaru uspołeczniania SPK⁶⁸.

4. W związku z kontrolą NIK pn. „Realizacja polityki migracyjnej Polski w odniesieniu do cudzoziemców deklarujących polskie pochodzenie”, Minister EN w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne NIK zapowiedziała, że w 2014 r. MEN wraz z ORPEG dokonają analizy prowadzonych przez resort działań na rzecz Polonii i Polaków za granicą w zakresie trzech obszarów: [1] kierowania nauczycieli do pracy za granicą w celu wspomaganie wśród Polonii i Polaków zamieszkałych za granicą oraz dzieci pracowników migrujących nauczania języka polskiego, historii i geografii, kultury polskiej oraz innych przedmiotów nauczanych w języku polskim w szkołach funkcjonujących w systemach oświaty innych państw lub nauczanych w innych formach przez organizacje społeczne zarejestrowane za granicą; [2] doskonalenia zawodowego nauczycieli pracujących wśród Polonii i Polaków za granicą; [3] wyposażenia w podręczniki i pomoce dydaktyczne organizacji społecznych zarejestrowanych za granicą albo innych podmiotów organizujących za granicą nauczanie języka polskiego lub innych przedmiotów nauczanych w języku polskim, a także nauczycieli pracujących wśród Polonii i Polaków zamieszkałych za granicą. Wnioski z tej analizy mają posłużyć do przygotowania, adekwatnych do potrzeb, planów działań MEN w ww. obszarach na przyszłe okresy. MEN zapowiedziało przygotowanie analiz z ww. obszarów w 2015 r.

5. W latach 2013-2014 MEN brało udział w konsultacjach, opiniowaniu i negocjowaniu w obszarze oświaty 16 umów i porozumień międzynarodowych, pozostających w gestii innych resortów (MSZ i MSW). W przedmiotowym okresie podpisano: [1] Program wykonawczy na lata 2014-2016 do umowy między Rządem RP a Rządem Wspólnoty Francuskiej Belgii, Rządem Regionu Walonii i Komisją Wspólnotową Francuską Regionu Stołecznego Brukseli⁶⁹; [2] Porozumienie między Rządem RP a Rządem Republiki Białorusi o współpracy w dziedzinie edukacji⁷⁰; [3] Program Współpracy „Polsko-Francuskie Partnerstwo Strategiczne”⁷¹; [4] Umowę między Rządem RP a Rządem Republiki Greckiej o współpracy w dziedzinie kultury, edukacji, nauki, sportu, młodzieży i środków masowego przekazu⁷²; [5] Porozumienie między Rządem

⁶⁵ Pismo podsekretarza stanu Ewy Dudek z 20 października 2014 r. Znak: DSWM.WOPG.0681.3.26.2014).

⁶⁶ W punkcie IV.4 Projektu.

⁶⁷ Ustalenia kontroli NIK w MSZ.

⁶⁸ Ustalenia kontroli NIK w ORPEG (Patrz też pkt 3.3.1. Informacji).

⁶⁹ Podpisany 29 listopada 2013 r.

⁷⁰ Paraflowane 10 czerwca 2014 r.

⁷¹ Podpisany 29 listopada 2013 r. w Warszawie podczas IV. Polsko-Francuskich Konsultacji Międzyrządowych.

⁷² Sporządzona w Warszawie 8 lipca 2013 r.

RP i Rządem Republiki Kazachstanu o współpracy w dziedzinie edukacji⁷³, [6] Protokół XI Sesji Komisji Mieszanej do spraw realizacji Konwencji między Rządem RP a Rządem Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej o współpracy w dziedzinie kultury, oświaty i nauki na lata 2013-2016⁷⁴. Do czasu zakończenia kontroli nie doszło do podpisania pozostałych 10 umów i porozumień międzynarodowych konsultowanych z MEN w zakresie oświaty⁷⁵. We wskazanym okresie Ministerstwo prowadziło również konsultacje z partnerem ukraińskim oraz z partnerem rosyjskim odpowiednio w sprawie założeń i postanowień do projektu resortowej umowy międzynarodowej w zakresie oświaty i wychowania.

6. Minister EN określił priorytetowe kierunki współpracy międzynarodowej w obszarze oświaty, wychowania i młodzieży w dokumencie pn. „Schemat wieloletniego planu współpracy Ministerstwa Edukacji Narodowej z zagranicą na lata 2012-2016” oraz (oddzielnie dla lat 2013 i 2014) w dokumentach pn. „Schemat planu współpracy Ministerstwa Edukacji Narodowej z zagranicą” odpowiednio na 2013 r. i na 2014 r. Dokumentem stanowiącym podstawę opracowania planów były „Założenia Polskiej Polityki Zagranicznej” na wskazane lata⁷⁶. Minister EN został zobowiązany do realizacji zadań mających na celu poprawę wizerunku Polski za granicą poprzez: promocję wiedzy o Polsce, jej historii, kulturze i osiągnięciach w obszarze edukacji, organizację prac komisji podręcznikowych (polsko-rosyjskiej, polsko-litewskiej, polsko-białoruskiej, polsko-ukraińskiej), współpracę z komisją polsko-niemiecką, koordynację projektu polsko-niemieckiego podręcznika do nauczania historii. W Schematach planu współpracy MEN na lata 2013 i 2014 określono bardziej szczegółowe zadania, takie jak: wspieranie działania Polonii i Polaków zamieszkałych za granicą na rzecz nauczania języka polskiego (poprzez realizację ustawowych zadań i upowszechnianie efektów projektu współfinansowanego ze środków UE – „Opracowanie i pilotażowe wdrożenie innowacyjnych programów nauczania zgodnych z podstawą programową dla uczniów polskich za granicą”, w tym internetowego podręcznika „Włącz Polskę”), wspieranie działania na rzecz tworzenia właściwego wizerunku Polski za granicą (poprzez monitorowanie treści w zagranicznych podręcznikach za pośrednictwem komisji podręcznikowych) oraz kontynuację prac w ramach polsko-niemieckiego projektu podręcznika do nauczania historii.

7. Jednym z głównych celów określonych dla Ośrodka przez Dyrektora ORPEG na lata 2013-2015 było stworzenie dobrych relacji ze środowiskami polonijnymi i gremiami

⁷³ Sporządzone w Astanie 15 września 2014 r.

⁷⁴ Podpisany 18 czerwca 2013 r. w Warszawie.

⁷⁵ Tj. Program współpracy na lata 2015-2017 między rządem RP a rządem Flandrii; Umowa w dziedzinie kultury, edukacji, nauki i szkolnictwa wyższego między Rządem RP a Radą Ministrów Bośni i Hercegowiny; Program wykonawczy między Rządem RP a rządem Czarnogóry w dziedzinie kultury, nauki i edukacji na lata 2015-2017; Program wykonawczy między Rządem RP a Rządem Republiki Kirgiskiej o współpracy w dziedzinie edukacji, nauki i kultury na lata 2013-2017; Protokół z posiedzenia Polsko-Luksemburskiej Komisji Mieszanej do spraw współpracy w dziedzinie nauki i szkolnictwa wyższego, oświaty, kultury i młodzieży na lata 2013-2017; Program Współpracy kulturalnej i naukowej na lata 2014-2016 między Rządem RP a Rządem Republiki Portugalskiej; Program realizacji umowy między Rządem RP a Rządem Rumunii o współpracy w zakresie nauki, szkolnictwa i kultury na lata 2012-2015; Program współpracy między Rządem RP a Rządem Republiki Tadżykistanu w dziedzinie kultury, nauki, szkolnictwa wyższego i oświaty i sportu na lata 2012-2015; Program realizacji umowy między Rządem RP a Rządem Republiki Turcji o współpracy w dziedzinach nauki, oświaty i kultury na lata 2013-2016; Program Wykonawczy między Rządem RP a Rządem Republiki Uzbekistanu w dziedzinie kultury, nauki, szkolnictwa wyższego, oświaty i sportu na lata 2012-2015.

⁷⁶ Dokumenty te zostały zaakceptowane przez Ministra SZ odpowiednio w dniach: 4 września 2012 r., 11 marca 2013 r., 13 marca 2014 r.

opiniotwórczymi. Cel ten miał zostać osiągnięty poprzez udział w konferencjach organizowanych przez środowiska akademickie, spotkaniach polonijnych, kongresach oświaty polonijnej oraz budowanie relacji współpracy z fundacjami i stowarzyszeniami.

Kontrola wykazała, że realizując zadania Ośrodek współpracował z podmiotami prowadzącymi nauczanie języka polskiego oraz innych przedmiotów nauczanych w języku polskim za granicą, organizacjami pozarządowymi w Polsce oraz nauczycielami pracującymi za granicą. Pracownicy Ośrodka uczestniczyli w konferencjach, kongresach i seminariach organizowanych przez podmioty związane z oświatą polonijną.

Wśród podmiotów, z którymi współpracował ORPEG, znajdowały się m.in. Stowarzyszenie „Wspólnota Polska”, Fundacja „Semper Polonia”, Fundacja „Pomoc Polakom na Wschodzie” oraz Fundacja „Oświata Polska za Granicą”.

8. Kontrola wykazała, że wymiernym efektem wdrażania w MEN dokumentu Polityka Migracyjna Polski⁷⁷ było m.in.: powstanie, w ramach projektu pn. „Opracowanie i pilotażowe wdrożenie innowacyjnych programów nauczania, zgodnych z polską podstawą programową kształcenia ogólnego, przeznaczonych dla uczniów – dzieci obywateli polskich za granicą”⁷⁸ podręcznika internetowego „Włącz Polskę” oraz utworzono platformę edukacyjną www.wlaczpolske.pl. Platforma ta zawiera materiały edukacyjne do nauczania języka polskiego, wiedzy o Polsce, historii i geografii Polski. Materiały zostały przygotowane we współpracy z grupą ekspertów powołanych przez Ministra EN, w skład której wchodził również nauczyciele pracujący w szkołach dla Polonii i Polaków za granicą.

W 2013 r. Polonijne Centrum Nauczycielskie, funkcjonujące w ramach ORPEG, przeprowadziło szkolenia dla nauczycieli obejmujące metody pracy z wykorzystaniem podręcznika „Włącz Polskę” oraz wyżej wymienionych materiałów do nauczania języka polskiego. Tematem szkoleń było również budowanie modułowego podręcznika z wyżej wymienionych materiałów edukacyjnych. W 17 szkoleniach wzięło udział 582 uczestników.

W ramach Projektu pn. „Otwarta szkoła – System Wsparcia Uczniów Migrujących” (zakończony w sierpniu 2013 r.)⁷⁹ utworzona została kolejna platforma edukacyjna przeznaczona do wspierania procesu nauki wśród uczniów za granicą – www.powroty.otwartaszkoła.pl. Zawiera ona, przygotowane w ramach wyżej wymienionego projektu, opracowania przeznaczone dla oświatowych środowisk polonijnych, w tym broszury, poradniki dla nauczycieli, rodziców oraz testy dla uczniów. W latach 2013-2014 informacja na temat funkcjonowania platformy była prezentowana podczas spotkań z kierownikami SPK. Od lipca 2014 r. Polonijne

⁷⁷ Minister EN, na podstawie planu wdrażania dla PMP, przyjętego przez RM 2 grudnia 2014 r. był odpowiedzialny za wdrożenie rekomendacji 6.5. Zwiększenie dostępności nauczania języka polskiego oraz historii dla dzieci i młodzieży przebywającej za granicą, również za pośrednictwem elektronicznych form przekazu. Ponadto, m.in. wraz z MSZ oraz Ministrem Pracy i Polityki Społecznej był podmiotem współodpowiedzialnym za wdrażanie rekomendacji 6.3. Poszerzenie kanałów przekazu informacji dla osób już przebywających za granicą, 6.8. Wzmocnienie systemu stałych kontaktów z organizacjami polonijnymi, w oparciu o działalność polskich placówek dyplomatycznych i konsularnych, 6.9. Wzmocnienie działań w ramach polskiej polityki zagranicznej prowadzonych na rzecz poprawy sytuacji i wizerunku Polaków mieszkających za granicą bez podziału na „starą” i „nową” emigrację.

⁷⁸ Wartość zatwierdzonych wniosków o płatność wyniosła 7.434,6 tys. zł.

⁷⁹ Projekt był realizowany przez ORPEG od 1 kwietnia 2010 r. do 31 sierpnia 2013 r. w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Wartość zatwierdzonych wniosków o płatność wyniosła 15.288,2 tys. zł.

Centrum Nauczycielskie (w ORPEG) prowadziło również kursy on-line. Wyżej wymieniona platforma e-learningowa była wykorzystywana do tzw. kształcenia na odległość. W 2013 r. (do 31 sierpnia) za jej pośrednictwem 326 uczniów uczestniczyło w lekcjach, a 326 w konsultacjach, przy zaangażowaniu po 28 nauczycieli (co oznacza osiągnięcie zakładanych wartości mierników). Od stycznia do marca 2014 r. na platformie Otwarta Szkoła zaprezentowano 10 filmów edukacyjnych dla 3 316 uczniów SPK, a w październiku 2014 r. wykorzystano ją do transmisji seminarium „Powroty – integracja i nauka w polskim systemie edukacji”, w którym wzięło udział ok. 70 uczestników w trybie stacjonarnym oraz 31 uczestników w trybie on-line.

W związku z rekomendacją określoną w PMP (6.8) „Wzmocnienie systemu stałych kontaktów z organizacjami polonijnymi, w oparciu o działalność polskich placówek dyplomatycznych i konsularnych”, placówki opiniowały wnioski organizacji Polaków i szkół funkcjonujących w systemach oświaty krajów zamieszkania o skierowanie nauczyciela z Polski, o wyposażenie w niezbędne podręczniki i materiały służące nauczaniu języka polskiego oraz wnioski o nadanie nauczycielom, dyrektorom oraz działaczom oświatowym Medalu Komisji Edukacji Narodowej. Wspierały także organizację szkoleń dla nauczycieli za granicą oraz funkcjonowanie szkolnych punktów konsultacyjnych. Ministerstwo Edukacji Narodowej współdziałało z placówkami MSZ podczas tworzenia w szkołach za granicą dwujęzycznych sekcji z językiem polskim⁸⁰.

3.1.3. Rozwiązania organizacyjne przyjęte przez MNiSW w zakresie zadań dotyczących zapewnienia możliwości kształcenia polonijnej i młodzieży polskiej przebywającej za granicą na poziomie studiów wyższych

1. W strukturze organizacyjnej Ministerstwa NiSW uwzględniono komórki organizacyjne, którym przypisano zadania z zakresu działań na rzecz Polonii i Polaków za granicą. Od 1 stycznia 2013 r. do 16 marca 2014 r. zadania te należały do właściwości Zespołu do Spraw Współpracy Międzynarodowej w ramach Departamentu Strategii (DS)⁸¹. Zakres zadania zdefiniowano jako zadania wynikające z Rządowego Programu Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą. Od marca 2014 r. zadania te zostały włączone w zakres kompetencji nowoutworzonego Departamentu Współpracy Międzynarodowej (DWM) i Zespołu do spraw Internacjonalizacji. Zakres zadań przypisanych pracownikom komórek organizacyjnych odpowiadał zadaniom określonym w projekcie regulaminu wewnętrznego DWM⁸². Obejmowały one m.in. podnoszenie poziomu wykształcenia młodych osób polskiego pochodzenia poprzez przyjmowanie ich na studia w Polsce i wspieranie kształcenia młodzieży polonijnej podejmującej studia w kraju zamieszkania. Wspomniane wyżej zadania były uwzględnione w planach pracy Ministerstwa. MNiSW realizowało je we współpracy z Biurem Uznawalności Wykształcenia i Wymiany Międzynarodowej (BUWiWM) oraz MSZ.

2. W okresie objętym kontrolą MNiSW posiadało w budżecie środki m.in. na świadczenia stypendialne dla cudzoziemców polskiego pochodzenia kształcących się w uczelniach nadzorowanych przez Ministra NiSW oraz środki na pokrycie kosztów związanych z kierowaniem do pracy w zagranicznych uczelniach nauczycieli akademickich – specjalistów w zakresie nauczania języka polskiego oraz na wyposażenie zagranicznych ośrodków akademickich w materiały dydaktyczno-

⁸⁰ Sekcje polskie działają w czterech szkołach funkcjonujących we francuskim systemie oświaty.

⁸¹ Regulamin Wewnętrzny Departamentu Strategii MNiSW z dnia 31 lipca 2012 r.

⁸² W związku ze zmianami organizacyjnymi w Ministerstwie w trakcie kontroli trwały prace nad zmianami w regulaminach organizacyjnych.

metodyczne. Minister NiSW posiada też środki na finansowanie kształcenia młodzieży polonijnej w Polsce w ramach dążenia do zwiększania stopnia umiędzynarodowienia szkolnictwa wyższego i nauki w Polsce⁸³. Działania Ministra NiSW w zakresie umożliwienia młodzieży polskiej i polonijnej bezpłatnego kształcenia na poziomie wyższym w Polsce i w krajach zamieszkania oraz programów stypendialnych były adresowane przede wszystkim do osób polskiego pochodzenia, w tym posiadaczy Karty Polaka z krajów Europy Środkowej i Wschodniej i nie dotyczyły Polaków z tzw. nowej emigracji.

3. Wymiernym efektem wdrażania w MNiSW dokumentu Polityka Migracyjna Polski⁸⁴ było wspieranie przy współpracy z BUWiWM działań promocyjnych uczelni i instytutów badawczych za granicą służących zachęcaniu studentów i pracowników naukowych do studiowania i prowadzenia kariery naukowej w Polsce. Jedną z form promocji była prowadzona od 2012 r. kampania wizerunkowa „Ready, Study, Go! Poland I Research & Go!”, którą MNiSW uruchomiło w marcu 2012 r. Kampania jest realizowana wspólnie z Fundacją Rozwoju Systemu Edukacji, we współpracy z MSZ oraz Konferencją Rektorów Akademickich Szkół Polskich. W kontrolowanym okresie w ramach kampanii zorganizowano polskie stoiska narodowe podczas 26 zagranicznych targów i konferencji edukacyjnych o charakterze rekrutacyjnym i/lub eksperckim (w tym 18 zorganizowanych bezpośrednio przez MNiSW i osiem przez placówki). Od 14 marca 2014 r. działa strona www.go-poland.pl dla obcokrajowców i osób polskiego pochodzenia zainteresowanych studiami w Polsce. Strona jest dostępna w ośmiu wersjach językowych. Docelowo ma być uzupełniona o wersję w języku hiszpańskim i niemieckim. Celem portalu jest pokazanie Polski jako atrakcyjnego miejsca do studiowania oraz zaprezentowanie oferty studiów w Polsce na wszystkich trzech poziomach kształcenia. Dla studentów polskiego pochodzenia przygotowana została zakładka „Polskie pochodzenie” (więcej w punkcie 3.4. Informacji). Kampania promocyjna prowadzona przez MNiSW stanowi wsparcie i uzupełnienie działań marketingowych podejmowanych przez uczelnie, które opracowują własne strategie „przyciągania” studentów zagranicznych na studia w Polsce, w tym osób z polskim pochodzeniem.

4. W badanym okresie Minister NiSW nie zlecał analiz (opracowań) i nie identyfikował problemów dotyczących rekrutacji studentów spośród Polonii i Polaków zamieszkałych w krajach UE ani nie zlecał badań w zakresie zaspokajania potrzeb młodzieży polonijnej związanych z kształceniem na poziomie wyższym. Z wyjaśnień w tej sprawie⁸⁵ wynikało m.in., że osoby te samodzielnie kontaktują się z uczelniami i biorą udział w procesie rekrutacji. W grupie tej zaobserwowano spadek zainteresowania kształceniem w Polsce spowodowany dostępnością konkurencyjnej oferty edukacyjnej w krajach UE oraz ułatwieniami w dostępie do świadczeń stypendialnych, które daje status obywatela UE. Informacje na potrzeby MNiSW dotyczące sytuacji młodzieży polonijnej podejmujących kształcenie w ramach programu stypendialnego gromadzi i przetwarza BUWiWM, także na podstawie obserwacji i zapotrzebowania zgłaszanego placówkom przez obywateli pochodzenia polskiego w krajach rekrutujących stypendystów.

⁸³ Cel taki został określony w rządowej Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020.

⁸⁴ Minister NiSW, na podstawie Planu wdrażania dla tego dokumentu był odpowiedzialny za wdrożenie rekomendacji 7.16 pn. Podjęcie wysiłków na rzecz aktywności w promowaniu możliwości podejmowania studiów w Polsce oraz zintegrowanie rozproszonych działań promujących polskie szkolnictwo.

⁸⁵ Wyjaśnienia zastępcy dyrektora Departamentu Szkolnictwa Wyższego i Kontroli.

3.1.4. Rozwiązania organizacyjne przyjęte przez MKiDN w zakresie zadań dotyczących współpracy z Polonią i Polakami za granicą

1. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym MKiDN z 24 września 2010 r.⁸⁶ zadania na rzecz Polonii i Polaków za granicą należały do właściwości Departamentu Współpracy z Zagranicą i Departamentu Dziedzictwa Kulturowego. Do zadań własnych Departamentu Współpracy z Zagranicą należało m.in. podejmowanie i wspieranie działań na rzecz promocji kultury polskiej za granicą współpraca z polskimi i zagranicznymi instytucjami kultury oraz z placówkami dyplomatycznymi w zakresie prezentacji kultury polskiej oraz koordynowanie działań resortu podejmowanych na rzecz Polonii i Polaków za granicą. Do zadań Departamentu Dziedzictwa Kulturowego należało m.in.: wykonywanie w porozumieniu z MSZ, umów międzynarodowych, których stroną jest RP, w zakresie ochrony polskiego dziedzictwa kulturowego za granicą; informacja i propagowanie wiedzy o polskim dziedzictwie kulturowym w kraju i za granicą przez publikacje, wystawy i środki masowego przekazu; opieka i pomoc organizacjom i instytucjom polonijnym i emigracyjnym prowadzącym działalność w zakresie nauki, kultury i ochrony polskiego dziedzictwa kulturowego za granicą.

2. W 2013 r. w zadaniach określonych przez Ministra SZ w Planie Współpracy z Polonią w 2013 r. nie wskazano obszarów odpowiedzialności MKiDN. Plan Współpracy z Polonią w 2014 r. stanowił m.in.⁸⁷, że MKiDN: działa na rzecz ochrony zasobów narodowej spuścizny kulturowej, które znajdują się poza granicami Polski; realizuje, w miarę możliwości, przy wsparciu placówek zagranicznych MSZ projekty utrwalania polskiego dziedzictwa; współpracuje przy realizacji tych projektów z instytucjami i organizacjami Polonii i polskich mniejszości narodowych; promuje za granicą osiągnięcia współczesnej kultury polskiej, w tym także przy udziale Polonii i Polaków zamieszkałych poza krajem. Ministerstwo w obydwu latach uczestniczyło w opracowaniu treści ww. Planów.

Wskazać jednak należy, że w ramach działań związanych z promocją polskiej kultury poza granicami kraju, Minister KiDN nie realizował przedsięwzięć, których celem było podtrzymywanie więzi Polonii i Polaków za granicą z kulturą ojczystą. Działania Ministra KiDN w obszarze promocji polskiej kultury za granicą były adresowane do obywateli innych państw. Dyrektor Generalny MKiDN przyznał w wyjaśnieniach, że za głównych adresatów przedsięwzięć promujących polską kulturę poza granicami kraju uznawano odbiorców zagranicznych, nie zaś członków polskiej diaspory.

Najwyższa Izba Kontroli wyraża pogląd, że podejmowanie przez Ministra KiDN przedsięwzięć promujących polską kulturę poza granicami kraju dedykowanych członkom polskiej diaspory mogłoby przyczynić się do podtrzymywania więzi z kulturą ojczystą Polonii i Polaków za granicą, w tym Polaków migrujących.

3. Kontrola wykazała, że efektem wdrażania w MKiDN dokumentu Polityka Migracyjna Polski⁸⁸ w okresie poprzedzającym lata 2013 – 2014, było umieszczenie na

⁸⁶ Obwieszczenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 23 stycznia 2014 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu zarządzenia nr 25 Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Ministerstwu Kultury i Dziedzictwa Narodowego (Dz. Urz. MK i DN z 2014, poz. 3).

⁸⁷ W pkt 5 „Podział odpowiedzialności w realizacji współpracy z Polonią i Polakami za granicą”.

⁸⁸ MKiDN zostało wskazane w tym dokumencie, jako podmiot współpracujący z MSZ przy wdrażaniu rekomendacji: poszerzanie kanałów przekazu informacji dla osób już przebywających za granicą (rekomendacja nr 6.3, odnotowana jako wdrożona); wzmocnienie systemu stałych kontaktów z organizacjami polonijnymi, w oparciu o działalność polskich placówek dyplomatycznych i konsularnych; wzmocnienie działań w ramach polskiej polityki zagranicznej prowadzonych na rzecz

portalu internetowym przeznaczonym dla powracających do kraju obywateli polskich powroty.gov.pl ogólnych informacji na temat uwarunkowań prawnych, związanych z przewozem zabytków. Na ww. stronie umieszczony został również odnośnik do witryny internetowej MKiDN jako podmiotu, który może udzielić dalszych informacji w tym zakresie.

3.2. Wspieranie działalności prowadzonej przez organizacje polonijne w zakresie podtrzymywania więzi z krajem i wspomagania migracji powrotnych

Zgodnie z polskim porządkiem prawnym organizacje polonijne mogą ubiegać się o wsparcie swojej działalności na rzecz Polonii i Polaków za granicą poprzez partnerów zarejestrowanych w Polsce (organizacje pozarządowe) lub poprzez placówki, a także ORPEG w przypadku wspomagania nauczania języka polskiego, historii, geografii, kultury polskiej oraz innych przedmiotów nauczanych w języku polskim wśród Polonii i Polaków zamieszkałych za granicą oraz dzieci pracowników migrujących na zasadach określonych przez Ministra Edukacji Narodowej⁸⁹.

1. Wspieranie działalności organizacji polonijnych, w tym w zakresie podtrzymywania więzi z krajem realizowało głównie MSZ za pośrednictwem placówek. Należy jednak wskazać, że ani MSZ ani ambasady nie określały wskaźników i mierników realizacji ww. zadań przez ambasady, co zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, utrudnia ocenę skuteczności i efektów ich realizacji.

Placówki, w okresie objętym kontrolą, realizowały wyznaczone przez Ministra SZ cele i zadania dotyczące współpracy ze środowiskami polonijnymi na rzecz wspierania polonijnej oświaty i kultury, w tym w zakresie upowszechniania nauczania języka polskiego, podtrzymywania więzi z Polską oraz promowania warunków życia i pracy w Polsce⁹⁰.

W 2013 r. MSZ przekazało placówkom środki w kwocie ogółem 27 573,8 tys. zł na realizację zgłaszanych projektów z udziałem organizacji polonijnych w zakresie wsparcia szkolnictwa polskiego za granicą, kultury i sztuki, kolonii i obozów dla młodzieży polonijnej w kraju oraz na opiekę nad miejscami pamięci.

W 2014 r. planowane na ten cel środki dla placówek wyniosły ogółem 20 469 tys. zł. Według MSZ⁹¹ projekty dot. podtrzymania więzi Polonii i Polaków za granicą z krajem stanowią ok. 20-30% ogółu projektów akceptowanych w funduszu Kultura oraz większość środków funduszu Szkolnictwo w krajach migracji poakcesyjnej, tj. łącznie w 2013 r. 14,1 mln zł⁹² i w 2014 r. 7,1 mln zł⁹³. Spadek kwot przeznaczonych na finansowanie oświaty w krajach migracji poakcesyjnej w 2014 r. MSZ wyjaśniło

poprawy sytuacji i wizerunku Polaków mieszkających za granicą, bez podziału na starą i nową (poakcesyjną) emigrację.

⁸⁹ Rozporządzenie w sprawie wspomagania nauczania.

⁹⁰ O zadaniach placówek w zakresie promowania warunków życia w Polsce w środowiskach polonijnych w tym możliwości rozwoju kariery zawodowej w przypadkach migracji powrotnych MSZ wspomniało w notatce informacyjnej z przebiegu szkolenia konsulów RP z regionu Europy odbywającego się w Paryżu w 2013 r., w której w pkt 3 Zagadnienia polonijne – finansowanie projektów, wskazano na: wspieranie programu „powroty” w środowiskach polonijnych poprzez pełniejsze informowanie o niezbędnych formalnościach związanych z powrotem do kraju, aktualizowanie stron internetowych placówek dyplomatycznych.

⁹¹ Wyjaśnienia Dyrektora DWPPG.

⁹² 30% środków funduszu Kultura, tj. 1,1 mln zł + fundusz Szkolnictwo 13 mln zł; łącznie 14,1 mln zł.

⁹³ 30% środków funduszu Kultura, tj. 1,6 mln zł + fundusz Szkolnictwo 5,5 mln. zł; łącznie 7,1 mln zł.

przesunięciem środków do konkursu dotacyjnego na dwuletnie programy modułowe (Wielka Brytania 4,0 mln zł, Irlandia 0,5 mln zł).

W 2013 r. w MSZ nie zostały określone procedury kwalifikowania oraz rozliczania projektów zgłaszanych przez placówki w zakresie współpracy z organizacjami polonijnymi. Zdaniem MSZ⁹⁴, większość decyzji zapadała w ramach nieformalnego Zespołu ds. oceny projektów, składającego się z pracowników odpowiedzialnych za placówki w danym regionie, pracownika zatrudnionego na stanowisku ds. oceny projektów placówek oraz zastępcy dyrektora/dyrektora Departamentu. W 2013 r. system rozliczania projektów realizowanych przez placówki nie pozwalał na jednoznaczne stwierdzenie, czy wszystkie cele danego projektu zostały zrealizowane. W ramach doskonalenia procedury powstały sformalizowane zasady rozdziału środków i kwalifikowania wniosków placówek, które zostały wdrożone w październiku 2013 r. ze skutkiem w roku budżetowym 2014. W „Wytycznych Dyrektora DWPPG dla placówek zagranicznych w zakresie projektów finansowanych z funduszy polonijnych”⁹⁵ (dalej: Wytyczne Dyrektora DWPPG) określono zasady rozdziału środków na placówki i kwalifikowania projektów do dofinansowania, z tym że nie nałożono obowiązku określania we wnioskach projektowych mierników umożliwiających rzetelne i obiektywne określanie stopnia realizacji celów danego projektu.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w Wytycznych Dyrektora DWPPG nie przekazano placówkom zaleceń dotyczących podawania do wiadomości publicznej informacji w sprawie możliwości zgłaszania przez organizacje polonijne inicjatyw do sfinansowania przez placówki. W związku z powyższym, wątpliwości NIK budzi sposób rozdysponowania środków finansowych, w szczególności w kontekście zapewnienia jawności i równości w dostępie do finansowania wszystkim podmiotom mogącym ubiegać się o tego typu wsparcie. Z wyjaśnień MSZ⁹⁶ oraz kontroli w Ambasadach wynika, iż kilkanaście placówek opublikowało na swoich stronach internetowych ogłoszenia dotyczące możliwości uzyskania dofinansowania. Zdaniem NIK, taka praktyka powinna być stosowana przez wszystkie placówki.

Na przykład:

- 1) **Ambasada RP w Dublinie.** W związku z realizacją projektów w październiku 2012 r. Ambasador przekazał informację o możliwości współpracy projektowej prezesom i kierownikom organizacji i inicjatyw polskich w Irlandii. W wyjaśnieniach wskazano⁹⁷, że oprócz ww. korespondencji na stronie internetowej placówki (www.dublin.msz.gov.pl) przygotowano zakładkę „Współpraca z Polonią i Polakami w Irlandii”, w ramach której powstała podstrona „Współpraca projektowa” zawierająca informacje na temat funduszy polonijnych oraz dokumenty konieczne do podjęcia współpracy projektowej z placówką. Placówka udzielała też informacji ustnych na wszelkiego typu spotkaniach, konferencjach, seminariach czy posiedzeniach Rady konsultacyjnej. Po otrzymaniu informacji - np. o powstaniu nowej szkoły - placówka mailem wysyła informację o zasadach współpracy projektowej wraz z przykładowym wnioskiem projektowym, preliminarzem kosztów i terminami.

W 2013 r., w ramach środków przeznaczonych na realizację projektów polonijnych, Ambasada za zgodą MSZ, realizowała 107 projektów, w tym 81 projektów z zakresu Szkolnictwo polskie za granicą, 23 z zakresu Kultura i sztuka oraz pozostała działalność,

⁹⁴ Wyjaśnienia Dyrektora DWPPG.

⁹⁵ Wytyczne zatwierdzone przez Dyrektora DWPPG 21 stycznia 2014 r.

⁹⁶ Wyjaśnienia Dyrektora DWPPG.

⁹⁷ Wyjaśnienia Chargé d'Affaires a. i.

dwa z zakresu Kolonie i obozy dla młodzieży polonijnej w kraju, jeden z zakresu Opieka i pomoc dla Polonii i Polaków za granicą. W 2014 r. – do zakończenia kontroli – realizowano 58 projektów, w tym 27 z zakresu Szkolnictwo polskie za granicą, 30 z zakresu Kultura i sztuka oraz pozostała działalność oraz jeden z zakresu Kolonie i obozy dla młodzieży polonijnej w kraju.

W 2013 r. na realizację projektów o charakterze oświatowym i kulturalnym Ambasada wydatkowała ogółem 110 134,91 EUR⁹⁸. Z tej kwoty realizowała m.in. projekt pn. „Wsparcie szkół uzupełniających na terenie Republiki Irlandii”. Szkoły wskazywały m.in. na konieczność dofinansowania czynszu za wynajem pomieszczeń lekcyjnych. Przyjęto zasadę, że środki mogą być wydatkowane na połowę liczby miesięcy pozostałych do końca roku kalendarzowego (w większości dwa miesiące). Kwota czynszu miesięcznego wynikała z przedstawionych dokumentów – umowy najmu lokali. W ramach tego projektu Ambasada podpisała 29 porozumień ze szkołami polonijnymi, które złożyły Oferty współpracy projektowej. W wyniku realizacji tych porozumień na cele określone we wniosku⁹⁹ wydatkowano łącznie 31.619,34 EUR¹⁰⁰. W odniesieniu do kryteriów podziału ww. środków Kierownik Wydziału Konsularnego poinformowała, iż stosowano kryterium liczby uczniów w danej szkole na podstawie ankiet przesłanych przez szkoły, a przyjęta kwota wynosiła 30 euro na ucznia. W ten sposób określono limity kwotowe na projekty dla danej szkoły. Na realizację projektów polonijnych w 2014 r., wg stanu na 30 września 2014 r. łączny plan wydatków wynosił kwotę 85.540,00 EUR. Za trzy kwartały 2014 r. na Szkolnictwo polskie za granicą wydatkowano 20.826,98 EUR; Kulturę i sztukę oraz pozostałą działalność wydatkowano kwotę 16.806,60 EUR; Kolonie i obozy dla młodzieży polonijnej w kraju kwotę 7.000,00 EUR.

- 2) **Ambasada RP w Londynie.** Z analizy dokumentacji projektowej wynika, że organizacje polonijne nie składały w sposób sformalizowany wniosków o wsparcie finansowe przedsięwzięć podejmowanych przez te podmioty. Zdaniem Ambasadora, realizowane przez Placówkę projekty były wynikiem realnej potrzeby wskazanej przez organizacje polonijne i były prowadzone każdorazowo przy współpracy i udziale możliwie najszerszej reprezentacji polskich podmiotów w Wielkiej Brytanii. W 2013 r. z 30 wniosków przyjętych do realizacji, 14 wniosków dotyczyło wsparcia szkolnictwa, a 16 wsparcia przedsięwzięć z zakresu kultury. Na realizację ww. projektów w 2013 r. Ambasada otrzymała z MSZ 668.950,00 GBP, z tego: 591.900,00 GBP na szkolnictwo oraz 77.050,00 GBP na kulturę. Wydatkowano 668.555,33 GBP, tj. 99,9% przyznanych środków, z tego: 591.611,45 GBP na szkolnictwo oraz 76.943,88 GBP na kulturę. Głównymi partnerami Ambasady realizującymi projekty o charakterze oświatowym i kulturalnym w 2013 r. były placówki szkolno-oświatowe działające na terenie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, a także organizacje polonijne takie jak Instytut i Muzeum im. gen. Władysława Sikorskiego w Londynie, Studium Polski Podziemnej, Instytut Józefa Piłsudskiego w Londynie, Polska Macierz Szkolna, Związek Romów Polskich oraz Związek Harcerstwa Polskiego, działający poza granicami kraju. Jak wyjaśnił Ambasador, Placówka podejmowała bezpośredni kontakt z każdą polską szkołą sobotnią, o której posiadała wiedzę. Ze środków na szkolnictwo realizowano projekt pn. Wsparcie oświaty polonijnej w ramach funduszy projektowych na „Szkolnictwo polskie za granicą”. Wsparcie finansowe otrzymały 64 polskie szkoły sobotnie (koszty najmu sal lekcyjnych, zakup materiałów i pomocy naukowych) na kwotę 513,5 tys. GBP. W ramach tych wydatków kwotę ogółem 53.006,50 GBP wydatkowano na refundację kosztów najmu pomieszczeń oraz zakupu materiałów i pomocy naukowych na rzecz Polskiej Szkoły Przedmiotów Ojczystych im. Tadeusza Kościuszki w Londynie. W ramach powyższej kwoty zakupiono m.in. 31 laptopów za kwotę

⁹⁸ Plan przewidywał kwotę 144.620,00 EUR.

⁹⁹ Zgodnie z ofertą środki zostały przeznaczone na: zakup usług pozostałych na rzecz szkół, zakup podręczników, książek i pomocy naukowych, zakup materiałów i wyposażenia.

¹⁰⁰ Plan Projektu określono na kwotę ogółem 34.245,00 EUR.

12.241,22 GBP. W 2014 r.¹⁰¹ z 37 wniosków przyjętych do realizacji, 13 dotyczyło wsparcia szkolnictwa i 24 wsparcia przedsięwzięć z zakresu kultury. Ponadto, ze środków doraźnych (otrzymanych z MSZ na szkolnictwo i kulturę) Placówka zrealizowała cztery projekty, w tym koncert z okazji kanonizacji Papieża Jana Pawła II oraz upamiętnienia Dnia Żołnierzy Wyklętych. Na realizację powyższych projektów Ambasada otrzymała z MSZ łącznie 208.840,00 GBP, z tego: 71.450,00 GBP na szkolnictwo oraz 137.390,00 GBP na kulturę. Na dzień 25 listopada 2014 r. wydatkowano ogółem 117.851,70 GBP, tj. 56,4% przyznanych środków, z tego: 47.665,93 GBP z na szkolnictwo oraz 70.185,77 GBP na kulturę.

- 3) **Ambasada RP w Berlinie.** W ramach wspierania działalności środowisk polonijnych Ambasada finansowała projekty składane przez organizacje polonijne¹⁰². W 2013 r. na zadania dotyczące szkolnictwa polskiego wydatkowano kwotę 27.245,55 EUR (tj. 90,3% planu), na działalność kulturalną kwotę ogółem 84.346,38 EUR (tj. 96,1% planu). W ramach ww. kwot zrealizowano 27 projektów oświatowych na kwotę ogółem 27.636,50 EUR oraz 27 projektów o charakterze kulturalnym na kwotę ogółem 84.406,30 EUR. W 2014 r. plan wydatków do 31 października 2014 r. na wsparcie działalności oświatowej został zrealizowany w kwocie ogółem 29.368,03 EUR (tj. 56,0% planu), a działalności kulturalnej w wysokości 44.615,89 EUR (tj. 28,8% planu). W 2014 r. na podstawie umowy z Polskim Towarzystwem Szkolnym Oświata sfinansowano zadanie pn. „Nauczanie języka polskiego i wiedzy o Polsce”¹⁰³ na kwotę 27.552 EUR. Harmonogram zakładał realizację projektu w dwóch etapach: I etap to przeprowadzenie w okresie od 1 stycznia do 31 sierpnia 2014 r. 1 647 godzin zajęć (549 bloków lekcyjnych po 3 godziny) oraz 350 godzin pracy organizacyjnej zarządu, o łącznej wartości 15.976 EUR, przy stawce za godzinę wynoszącej 8 EUR, II etap to przeprowadzenie w okresie od 1 września do 31 grudnia 2014 r. 1 293 godzin zajęć (431 bloków po 3 godziny) oraz 154 godziny pracy organizacyjnej zarządu o łącznej wartości 11.576 EUR, przy tej samej wysokości stawki. Termin wykonania zadania określono: od 1 stycznia do 31 grudnia 2014 r. W umowie nie zawarto zapisów dot. kontroli i monitoringu realizacji zadania. Z wyjaśnień Kierownika Wydziału Konsularnego wynikało, że z wnioskiem projektowym wystąpiło ww. Towarzystwo i ono dokonało wyboru swoich własnych punktów nauczania do realizacji projektu. Ponadto odnośnie wypłaty wynagrodzenia członkom Zarządu Kierownik WK wyjaśnił, że Zarząd PTS „Oświata” wykonuje, poza godzinami swojej normalnej aktywności zawodowej, pracę dydaktyczną i sekretariatu szkoły mającej ok. 300 uczniów, zlokalizowanej w dziesięciu punktach nauczania w Berlinie i w jednym w Poczdamie. Bez pracy Zarządu tej organizacji nie byłoby szans na realizację tego projektu, jak i wielu innych projektów oświatowych.

W MSZ nie była prowadzona ewidencja projektów odrzuconych. Ze sporządzonego na wniosek NIK zestawienia dotyczącego przyjętych i odrzuconych w 2014 r. projektów z placówek w Wielkiej Brytanii, Irlandii i Niemiec wynika, że odrzucono 82 projekty uzasadniając to m.in. rezultatami niewspółmiernymi do kosztów, brakiem w projekcie finansowania z innych źródeł, niewystarczającym opisaniem projektu, kwalifikowaniem się projektu do sfinansowania z innych źródeł np. środków Departamentu Dyplomacji Publicznej i Kulturalnej MSZ.

2. W dokumentacji MSZ i skontrolowanych Ambasad stwierdzono jednostkowe przypadki pisemnych wystąpień organizacji polonijnych zawierających postulaty lub wnioski, z zakresu objętego kontrolą. Z wyjaśnień kierowników placówek wynikało, że przedstawiciele Polonii poruszają problemy ich dotyczące podczas oficjalnych spotkań z przedstawicielami placówek i MSZ. Należy podkreślić, że organizacje polonijne przekazując do MSZ opinie dot. projektu Rządowego Programu zwracały m.in. uwagę

¹⁰¹ Do 25 listopada 2014 r.

¹⁰² W latach 2013-2014 organizacje polonijne złożyły do Ambasady 151 wniosków, w tym dotyczących szkolnictwa polskiego za granicą (48 wniosków) oraz kultury i sztuki (103 wnioski).

¹⁰³ Umowa z 15 września 2014 r.

na nieokreślenie przez Rząd polityki w zakresie współpracy z organizacjami polonijnymi. Podkreślały też fakt, że w skład Międzyresortowego Zespołu do Spraw Polonii i Polaków za Granicą nie wchodzi przedstawiciele Polonii i Polaków za Granicą działający w ramach istniejących struktur organizacyjnych Polonii, np. Europejskiej Unii Wspólnot Polonijnych czy Rady Polonii Świata. Domagały się partnerstwa na poziomie komisji parlamentarnych Sejmu RP i Senatu RP. Zwracano też uwagę, że: „Polonia i Polacy za granicą nie są głównym beneficjentem wsparcia finansowego MSZ. W konkursie MSZ promowane są krajowe organizacje i fundacje nie mające doświadczenia we współpracy z Polonią, które wykorzystują organizacje polonijne do swoich własnych projektów. Zbierane przez te fundacje listy intencyjne od organizacji polonijnych liczących na przyszłą współpracę nie stanowią dowodu na rzetelność fundacji”¹⁰⁴.

3. Współpraca Ministra EN z organizacjami polonijnymi dotyczyła głównie kierowania nauczycieli z Polski do pracy dydaktycznej, wyposażania ośrodków nauczania w podręczniki do języka polskiego i innych przedmiotów nauczanych w języku polskim, organizowania doskonalenia zawodowego nauczycieli oraz w ramach realizacji zadania pn. „Wakacyjna szkoła młodzieżowych liderów/animatorów środowisk polskich za granicą”. Należy dodać, że w Planach współpracy z Polonią w 2013 r. i 2014 r.¹⁰⁵ dla Ministra EN określono zadanie dotyczące wspierania partnerstwa szkół polonijnych i szkół nauczających języka polskiego ze szkołami w Polsce. Minister EN nie określił jednak sposobu wspierania przez MEN partnerstwa szkół. W wyjaśnieniach¹⁰⁶ podano, że porozumienia o partnerstwie są podpisywane bezpośrednio przez zainteresowane szkoły, a sposób postępowania określają organy prowadzące szkoły w Polsce i za granicą. Zdaniem NIK, Minister EN powinien określić takie sposoby i zgromadzić informacje na temat liczby szkół za granicą prowadzących nauczanie języka polskiego, które zawarły umowy partnerstwa.

4. W latach 2013-2014 Minister NiSW nie zlecał organizacjom polonijnym wykonywania zadań związanych ze współpracą z Polonią i Polakami za granicą. Organizacje te nie składały również z własnej inicjatywy ofert realizacji takich zadań.

5. Minister KiDN współpracował z organizacjami polonijnymi przy realizacji przedsięwzięć upamiętniających polskie dziedzictwo narodowe i kulturowe za granicą, a także przy okazji uhonorowania i wspierania wkładu przedstawicieli polskiej diaspory w tworzenie, upowszechnianie oraz ochronę kultury i dziedzictwa narodowego.

3.3. Zapewnienie możliwości nauki języka polskiego oraz szeroko rozumianej wiedzy o Polsce dzieciom i młodzieży polskiej i polonijnej oraz wspieranie kształcenia dzieci i młodzieży polskiej i polonijnej

W ocenie NIK, działania administracji rządowej dotyczące zapewnienia możliwości nauki języka polskiego oraz szeroko rozumianej wiedzy o Polsce skutkowały zwiększeniem dostępności do nauczania, w tym poprzez utworzenie systemu kształcenia na odległość i utworzenia platformy edukacyjnej przeznaczonej do wspierania procesu nauki wśród uczniów za granicą, zwiększenie liczby miejsc w SPK, systematyczne zaopatrywanie w podręczniki oraz zorganizowanie większej liczby

¹⁰⁴ Uwagi Zrzeszenia Organizacji Polonijnych w Szwecji.

¹⁰⁵ W obszarze A. Współpraca i pomoc w sferze edukacji.

¹⁰⁶ Wyjaśnienia dyrektora DSWM.

szkoleń dla nauczycieli pracujących za granicą, jednakże jak wynika z dostępnych danych dotychczas, mimo wysiłków i systematycznego wzrostu dostępności nauczania w szkołach za granicą, edukacją w tym zakresie objęta jest niewielka liczba dzieci i młodzieży w wieku szkolnym.

W kontrolowanym okresie Minister EN nie zlecał jednostkom zewnętrznym badań ukierunkowanych na identyfikowanie problemów w zakresie kształcenia za granicą dzieci i młodzieży polskiej i polonijnej. Badania oraz analizy dotyczące zapewnienia możliwości nauki języka polskiego oraz szeroko rozumianej wiedzy o Polsce dzieci i młodzieży polskiej i polonijnej były przeprowadzane przez MEN, z uwzględnieniem danych pozyskiwanych przez ORPEG lub z placówek zagranicznych MSZ.

Zdaniem NIK skuteczność działań Ministra EN na rzecz zapewnienia możliwości nauki języka polskiego oraz szeroko rozumianej wiedzy o Polsce dzieciom i młodzieży polskiej i polonijnej będzie mogła zostać oceniona dopiero po opracowaniu przez Ministra EN odpowiednich analiz. Minister EN zapowiedział dokonanie w 2014 r. analizy prowadzonych przez resort działań na rzecz Polonii i Polaków za granicą w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne NIK po kontroli „Realizacja polityki migracyjnej Polski w odniesieniu do cudzoziemców deklarujących polskie pochodzenie” (P/13/020)¹⁰⁷. Do czasu zakończenia kontroli ocena ta nie została sporządzona.

3.3.1. Zapewnienie możliwości nauki języka polskiego oraz szeroko rozumianej wiedzy o Polsce dzieciom i młodzieży polskiej i polonijnej

1. Z danych MEN i ORPEG wynika, że w 2013 r.¹⁰⁸ z różnych form nauczania języka polskiego poza granicami Polski korzystało około 150 tys. uczniów, z których zdecydowana większość to Polacy i osoby polskiego pochodzenia¹⁰⁹. Nauczanie to odbywało się w 1 644 szkołach i prowadzone było przez 7 294 nauczycieli. Najliczniejsza grupa (ok. 78 tys. uczniów) pobierała naukę w 781 szkołach prowadzonych przez organizacje polonijne. W systemach edukacji języka polskiego innych państw uczyło się 57 tys. uczniów w 795 szkołach. Na terenie Irlandii na jedną placówkę oświatową przypadało średnio 143 uczniów, a na jednego nauczyciela 15 uczniów, w Wielkiej Brytanii – 112 uczniów, a na jednego nauczyciela – 12 uczniów, a w Niemczech 55 uczniów, na jednego nauczyciela – 49 uczniów. Na zajęcia do 68 SPK uczęszczało ponad 15 tys. uczniów. Dane te nie były jednakże porównywane do ogólnej liczby dzieci Polaków mieszkających poza granicami kraju, stąd też brak jest danych co do liczby dzieci nieobjętych żadną formą nauczania.

Na przykład z danych „Raportu o sytuacji Polonii i Polaków za granicą 2012” sporządzonego przez MSZ wynikało, że:

¹⁰⁷ Pismo MEN z 15 kwietnia 2014 r. Znak: DSWM.WOPG.0701.1.2014.

¹⁰⁸ W okresie lipiec-październik 2013 r. DSWM MEN przeprowadził badanie dotyczące różnych form nauczania języka polskiego poza granicami Polski. Badaniem objęto trzy główne formy nauczania, tj. nauczanie w SPK, w szkołach funkcjonujących w obcych systemach edukacji oraz w szkołach prowadzonych przez organizacje Polaków. W podsumowaniu tego badania MEN wskazało, że jest ono pierwszym tego typu całościowym spojrzeniem na różne formy nauczania języka polskiego poza granicami kraju, a analiza danych pozwoliła zweryfikować dotychczasowe poglądy dotyczące liczby uczniów objętych poszczególnymi formami nauczania. Zaznaczono przy tym, że prezentowane dane liczbowe z badania należy traktować jako dolne granice dla danej kategorii. Badaniem nie mogła bowiem zostać objęta cała populacja.

¹⁰⁹ Badanie zostało przeprowadzone przy współpracy placówek konsularnych RP w 32 krajach zamieszkiwania głównych skupisk Polonii i Polaków przebywających za granicą.

- w Niemczech języka polskiego jako ojczystego uczy się ok. 6 500 dzieci, w tym tylko 2 300 w systemie niemieckich szkół publicznych (głównie Nadrenii Północnej-Westfalii), a ponad 4 200 dzieci w szkołach polonijnych. Języka polskiego jako dobrowolnie wybranego obcego uczy się ok. tysiąc dzieci. Łącznie w Niemczech, uczy się języka ojczystego jedynie ok. 2,5 proc. dzieci i młodzieży z polskiej grupy w tym państwie. Rodzice niejednokrotnie muszą organizować nauczanie języka polskiego poza niemieckim systemem oświaty.
- W Irlandii w pięciu SPK i 21 szkołach społecznych nauką języka polskiego objętych było 4 150 uczniów (tj. odpowiednio 2 650 i 1 500). W porównaniu z danymi spisu powszechnego z 2011 r. nauczaniem języka polskiego objętych było około 27% wszystkich dzieci polskich w wieku szkolnym.

Na konieczność prowadzenia badań dotyczących szkół za granicą wskazywały organizacje polonijne w opiniach o projekcie Rządowego Programu Współpracy z Diasporą. Na przykład Forum Polonia¹¹⁰ podało m.in.: „Istnieje też potrzeba prowadzenia badań dotyczących funkcjonowania sobotnich szkół polonijnych. W szczególności interesujące byłoby zbadanie w jakim stopniu szkoły te tworzą przestrzeń dla rozwoju kulturowej i językowej tożsamości, w jak dużym stopniu ich kulturowa i językowa tożsamość wpływa na poczucie przynależności do określonej społeczności, w jaki sposób same dzieci postrzegają swoje uczestnictwo w zajęciach i szkołę, jako łącznika z ich kulturową i językową tożsamością i w końcu jak te szkoły postrzegane są przez czynniki zewnętrzne”. Z danych zawartych w opiniach wynika, że Polacy za granicą nie znają oferty dotyczącej możliwości realizacji obowiązku szkolnego przez ich dzieci w szkołach niepublicznych o uprawnieniach szkoły publicznej z siedzibą w Polsce¹¹¹.

W ramach prowadzonych analiz dotyczących nauczania języka polskiego i w języku polskim za granicą, ORPEG gromadził m.in. dane dotyczące organizacji nauczania w SPK, Zespole Szkół, sekcjach polskich we Francji oraz kształcenia na odległość. Na portalu „Polska Szkoła” prowadzona jest baza szkół, ośrodków i instytucji prowadzących nauczanie języka polskiego i wiedzy o Polsce za granicą, jednakże ORPEG posiada jedynie informacje o tych szkołach społecznych, które dobrowolnie zarejestrowały się w tym portalu. Na koniec 2013 r. w bazie danych szkół ww. portalu zarejestrowanych było łącznie 530 szkół, a według stanu na 20 kwietnia 2015 r. 642 szkoły.

Z ustaleń kontroli wynika jednak, że ORPEG, podobnie jak MEN, nie posiada całościowych danych dotyczących liczby wszystkich dzieci Polaków w wieku obowiązku szkolnego przebywających za granicą, które stanowiłyby punkt odniesienia do wyliczeń, jaka część populacji dzieci polskich przebywających za granicą jest objęta kształceniem w SPK, polonijnych szkołach społecznych i pozostałych formach kształcenia.

¹¹⁰ Forum Polonia działa jako platforma wymiany informacji, udzielania wzajemnego wsparcia, społecznej integracji oraz obrony interesu mniejszości polskiej w Republice Irlandii.

¹¹¹ www.jupiter-online.at strona aktualna 11 marca 2015 r. Z danych tej strony wynika, że w Krakowie funkcjonuje Międzynarodowy Zespół Placówek Oświatowych Szkoły Libratus, a Szkoły Libratus to polskie szkoły podstawowa i gimnazjum dla Polaków w mniejszych miastach. Nauka odbywa się przez Internet i jest dostępna na całym świecie. Nauka dla obywateli polskich jest bezpłatna. Warunkiem jest posiadanie polskiego obywatelstwa i zgłoszenie się do 31 maja każdego roku. Wymagania techniczne to komputer z dostępem do Internetu, kamera internetowa, głośniki oraz mikrofon. Z danych na stronie internetowej wynika, że szkoły uczą, egzaminują bez konieczności przyjazdu do Polski, wydają świadectwa i legitymacje.

W 2013 r. ORPEG nie ponawiał badań ankietowych przeprowadzonych w 2012 r. wśród kierowników SPK, kierowników filii SPK oraz dyrektora Zespołu Szkół dotyczących zapewnienia nauczania dzieci i młodzieży obywateli polskich przebywających za granicą. Z udzielonych odpowiedzi ankietowanych wynika, że w roku szkolnym 2011/2012 kierownicy 11 placówek odmówili przyjęcia dziecka do szkoły, w tym w przypadku siedmiu SPK przyczyną był brak wolnych miejsc w szkole (m.in. w Londynie, Dublinie, Cavan i Cork). W takiej sytuacji kierownicy placówek m.in. sugerowali nauczanie na odległość przez platformę on-line oraz nauczanie w szkole polonijnej. W ramach ankiety ORPEG zebrał również dane dotyczące szkół społecznych działających w najbliższym otoczeniu oraz charakterystyki środowiska polonijnego.

Kolejne badanie ankietowe w ww. zakresie przeprowadzone zostało w grudniu 2014 r., tj. podczas kontroli NIK. W ankiecie wzięło udział 58 kierowników SPK, dyrektor Zespołu Szkół oraz koordynator Sekcji Polskiej w Liceum Montaigne w Paryżu. Wyniki ankiety wskazują, że w roku szkolnym 2014/2015 w 14 placówkach (23%) wystąpiły przypadki nieprzyjęcia dziecka do szkoły, w tym w ośmiu przypadkach przyczyną był brak miejsc. Przykładowo odmowa przyjęcia dziecka do szkoły w SPK w Nowym Jorku i Frankfurtzie miała miejsce osiem razy, w SPK w Cavan – sześć razy, w SPK w Hadze – pięć razy, natomiast w trzech SPK (dwóch w Londynie, SPK w Brukseli) i Sekcji Polskiej w Liceum Montaigne więcej niż osiem razy.

2. W latach szkolnych 2012/2013, 2013/2014 i 2014/2015 w szkołach za granicą (SPK, Zespole Szkół i sekcjach polskich w szkołach międzynarodowych we Francji) kształciło się odpowiednio 15 175, 15 581 i 15 994 uczniów, co oznacza, że w okresie dwóch lat liczba uczniów w tych szkołach wzrosła o 5,4% (819 uczniów). W roku szkolnym 2014/2015, w stosunku do roku poprzedniego, o 26 wzrosła liczba oddziałów, o sześć osób liczba nauczycieli i o 413 liczba uczniów. Liczba uczniów objętych kształceniem na odległość przez ORPEG w roku szkolnym 2012/2013 wynosiła w szkołach podstawowych – 341, w gimnazjach – 125, w liceach – 168 (łącznie 634); w roku szkolnym 2013/2014 odpowiednio: 329, 107, 128 (łącznie 564) oraz w roku szkolnym 2014/ 2015 odpowiednio: 316, 105, 104 (łącznie 525).

Planując mierniki w zakresie kształcenia uzupełniającego ORPEG zakładał wzrost kształcenia w systemie szkół publicznych. W 2013 r. planowane wartości mierników w zakresie kształcenia zgodnego z ramami programowymi kształcenia uzupełniającego¹¹² (w SPK) zostały osiągnięte, tj. nauczaniem tym objęto dziesięciu uczniów więcej (13 965) niż wynosiła planowana wartość miernika (13 955) oraz zatrudniano siedmiu nauczycieli więcej niż założono (planowana liczba nauczycieli – 565, osiągnięto liczbę – 572). Nie została natomiast osiągnięta wartość planowanego miernika dotyczącego liczby uczniów w kształceniu na odległość zgodnie z ramowym programem nauczania ze względu na mniejszą niż zakładano liczbę zgłoszeń (planowana liczba uczniów – 218, wykonanie miernika – 207 uczniów). Spadek liczby zgłoszeń w kształceniu na odległość dotyczył w szczególności nauczania ramowego, co spowodowane było m.in. powrotem do Polski oraz przejściem z kształcenia na odległość do nauczania w szkołach macierzystych na terenie Polski. Część uczniów kształcenia na odległość, która nie znała języka obecnego kraju pobytu, była zmuszona podjąć naukę w klasach językowych, natomiast po ukończeniu np. rocznych klas językowych uczniowie ci w większości zostali przyjęci do szkół lokalnych, co wiązało

¹¹² Dzieci obywateli polskich czasowo przebywających za granicą, które realizują obowiązek szkolny lub obowiązek nauki w lokalnym systemie oświaty.

się w wielu przypadkach z rezygnacją z kształcenia na odległość. Z analiz prowadzonych przez ORPEG wynika, że dzieci i młodzież polska przebywające za granicą i korzystające z nauczania na odległość, w większym stopniu zainteresowane były realizacją ram programowych kształcenia uzupełniającego.

3. Plan Współpracy z Polonią w 2013 r. oprócz zadania dotyczącego wspierania tworzenia szkół społecznych zakładał tzw. uspołecznianie szkolnych punktów konsultacyjnych przy placówkach dyplomatycznych, mimo iż projekt uspołeczniania SPK w 2012 r. został negatywnie zaopiniowany przez placówki i MSZ w porozumieniu z MEN odstąpił od jego realizacji.

Kontrola w ORPEG wykazała, że Ośrodek nie dysponował informacjami na temat tzw. „uspołeczniania” szkół wchodzących w jego skład. Nie prowadził także analiz dotyczących kwestii „uspołeczniania”, ponieważ nie należało to do zadań zleconych Ośrodkowi. Informacje na temat sytuacji Polonii i Polaków za granicą, ORPEG czerpał z ogólnodostępnych raportów MSZ oraz informacji z MEN.

Ustalenia kontroli w ORPEG wskazują, że w 2012 r. do Ośrodka wpłynęły 32 petycje różnych środowisk polonijnych zawierające uwagi do Planu Współpracy z Polonią w 2013 r. i protest przeciwko tzw. „uspołecznianiu” szkół polskich wchodzących w skład ORPEG. Uwagi do ww. dokumentu złożyli m.in. kierownicy SPK¹¹³. Wskazywali oni m.in. na nieujęcie w ww. dokumencie zasad, oczekiwań i efektów wynikających z „uspołeczniania” szkół działających przy placówkach. Wnosili również o włączenie ich do prac nad stworzeniem „optymalnej formuły organizacji procesu edukacji za granicą”. Minister EN Krystyna Szumilas w odpowiedzi na uwagi kierowników SPK podała m.in., że zachowanie łączności młodych Polaków z językiem ojczystym i krajem stanowi, w dobie intensywnych migracji, największe wyzwanie oraz że mimo rosnących nakładów na oświatę polską za granicą znaczna część młodych Polaków nadal pozostaje poza możliwością nauczania języka polskiego. Polskie państwo zobowiązane jest zatem do zaproponowania środowiskom polskim za granicą skutecznych rozwiązań, które w ramach posiadanych środków budżetowych, zapewnią największą powszechność i efektywność nauczania. Wskazano również, że w przyszłości wszystkie formy nauczania¹¹⁴ powinny być kontynuowane, w konkretnych miejscach powinny funkcjonować te formy edukacji, które umożliwią największą dostępność do nauczania języka ojczystego.

Przykładowo członkowie Stowarzyszenia Nauczycieli Języka i Kultury Polskiej w Rzymie¹¹⁵ podkreślali, że likwidacja SPK (w tym przypadku w Rzymie) doprowadzi do likwidacji całego środowiska związanego z nauczaniem, propagowaniem języka i kultury polskiej skupionego wokół szkoły, gdyż prowadzenie tak dużej szkoły przez Stowarzyszenie nie wydaje się możliwe. Rada Rodziców przy jednym z SPK podkreślała, że to właśnie szkoły działające przy ambasadach mają obowiązek przygotowania dzieci do ewentualnego powrotu do szkół polskich, podejmowania studiów w kraju i ułatwienia powrotu polskim rodzinom do ojczyzny.

Zdaniem NIK, w procesie planowania zmian systemowych dotyczących organizacji oświaty polskiej za granicą powinien uczestniczyć przedstawiciel jednostek

¹¹³ Pismo z 14 września 2012 r., skierowane do Ministra SZ i przekazane do wiadomości Dyrektora Ośrodka.

¹¹⁴ SPK, szkoły polonijne, nauczanie w systemie lokalnym, nauczanie na odległość.

¹¹⁵ Pismo z 14 września 2012 r. skierowane do Ministra Edukacji Narodowej p. Krystyny Szumilas.

planowanych do przekształceń organizacyjnych oraz organ nadzorujący pracę podmiotów, których te zmiany miały dotyczyć.

4. Zadania dotyczące wspierania edukacji i nauczania języka polskiego, w języku polskim i o Polsce, były jednymi z nadrzędnych celów priorytetowych współpracy MSZ z Polonią i Polakami za granicą, wskazanych w Planach Współpracy z Polonią w 2013 i 2014 r. Z analizy dokumentów dotyczących wyznaczania przez Ministra SZ placówkom zadań na lata 2013 – 2014 wynika, iż wśród nich znajdowały się także zadania dotyczące oświaty, takie jak: podejmowanie działań zmierzających do upowszechnienia nauczania języka polskiego, wsparcie tworzenia nowych i rozwój istniejących placówek szkolnych i przedszkolnych, wszechstronna pomoc dla nauczycieli przyjeżdżających z Polski, współpraca z instytucjami i organizacjami brytyjskimi oraz polonijnymi w dziedzinie edukacji, promowanie nauczania języka polskiego, współpraca z miejscowymi organizacjami oraz szkołami polonijnymi przy inicjatywach ukierunkowanych na zaspokojenie potrzeb edukacyjnych polskich dzieci i młodzieży. W ramach zleczonych placówkom zadań w badanym okresie nie wyznaczano jednakże mierników i wskaźników ich realizacji.

Przykładem wspierających działań MSZ i placówek w ww. zakresie były np.: interwencja konsula w Lyonie mająca na celu utrzymanie dotychczasowej formy nauki języka polskiego w Liceum w Tuluzie; rozmowy z przedstawicielami lokalnych władz w celu uzyskania przychylności dla użyczenia pomieszczeń szkół publicznych dla działalności szkół sobotnich; pomocy w uzyskaniu nowej siedziby; spotkania Konsula Generalnego RP z ministrami ds. szkolnictwa poszczególnych landów Niemiec, poświęconych zwiększeniu oferty nauczania języka polskiego. MSZ i placówki podejmowały też działania, których podstawą były przepisy Dyrektywy 77/486/EWG. Z wyjaśnień MSZ wynikało, że w celu wyegzekwowania realizacji tej Dyrektywy¹¹⁶ odbywają się regularne działania dyplomatyczne, a temat ten jest sugerowany do poruszenia w ramach wszystkich ważnych spotkań bilateralnych. Jak również w sprawie rozeznania tej problematyki organizowane są konferencje i seminaria. Przykładem jest V edycja konferencji Monitor Emigracji Zarobkowej zorganizowana m.in. przez Ambasadę RP w Wiedniu. Jeden z paneli dyskusyjnych odbywanych w ramach tej konferencji poświęcony został zagadnieniu pn. Nauczanie j. polskiego a zachowanie tożsamości narodowej z punktem ciężkości położonym na nauczanie języka polskiego jako ojczystego w ramach systemów oświatowych poszczególnych krajów, w oparciu o Dyrektywę 77/486. Konkluzją dyskusji była teza o potrzebie wspierania każdej formy nauczania języka polskiego dzieci i młodzieży za granicą. Zaniepokojenie uczestników panelu wzbudził różny stopień wdrażania przez kraje UE Dyrektywy 77/486. Został przygotowany Apel reprezentantów społeczności polskich uczestniczących w konferencji do instytucji unijnych, w którym wyrażono troskę o przyszłość młodych pokoleń także w wymiarze nauki języka ojczystego poza granicami kraju. W czasie Konferencji Utrechckiej 15 września 2014 r., została podniesiona sprawa niewywiązywania się Królestwa Niderlandów z zobowiązań Dyrektywy.

¹¹⁶ Zgodnie z art. 3 Dyrektywy 77/486/EWG Państwa Członkowskie, zgodnie z ich sytuacją krajową oraz systemem prawnym oraz we współpracy z państwami pochodzenia, podejmują odpowiednie środki w celu wspierania, w koordynacji z regularnym kształceniem, nauczania języka ojczystego oraz kultury kraju pochodzenia dla dzieci, które według prawa państwa przyjmującego objęte są obowiązkiem szkolnym, i które pozostają na utrzymaniu pracownika będącego obywatelem innego Państwa Członkowskiego, jeżeli mieszkają na stałe na terytorium Państwa Członkowskiego, w którym dany obywatel wykonuje lub wykonywał pracę najemną.

5. Kierownictwa szkół¹¹⁷ za granicą podejmowały działania promujące nauczanie języka polskiego w środowisku lokalnym m.in. poprzez współpracę z miejscowymi szkołami, organizacjami polonijnymi, konsulatami RP i rodzicami, a także organizując konkursy, uroczystości i imprezy szkolne mające na celu podtrzymanie tożsamości i kultury polskiej.

6. ORPEG przeprowadzał ewaluacje zewnętrzne w obszarach dotyczących funkcjonowania szkół lub placówek oświatowych w środowisku lokalnym oraz zarządzania szkołami lub placówkami w ramach sprawowanego nadzoru pedagogicznego¹¹⁸. W roku szkolnym 2012/2013 ewaluacje przeprowadzono w trzech SPK (przy Ambasadach RP w: Atenach z siedzibą w Salonikach, Budapeszcie i Moskwie). W roku szkolnym 2013/2014 ewaluacji zewnętrznej poddano siedem SPK (przy Ambasadach w: Sztokholmie, Rzymie, Wiedniu, Londynie, Madrycie oraz Konsulatach Generalnych RP w: Nowym Jorku i Mediolanie z siedzibą w Bolonii). W ich rezultacie sformułowane zostały wnioski wskazujące m.in., że szkoły wykorzystywały zasoby środowiska na rzecz wzajemnego rozwoju, podejmowały działania edukacyjne uwzględniające potrzeby uczniów i umożliwiające ich dalszy rozwój.

Ponadto, w roku szkolnym 2012/2013 w sześciu SPK¹¹⁹ oraz w roku szkolnym 2013/2014 w pięciu SPK¹²⁰ zostały przeprowadzone kontrole, które dotyczyły m.in. prowadzenia dokumentacji finansowo-księgowej, realizacji zadań kierownika szkoły w zakresie organizacji działalności dydaktyczno-wychowawczej, przestrzegania przepisów prawa dotyczących oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów oraz przeprowadzania egzaminów.

7. NIK zwraca uwagę, że na stronie internetowej SPK przy Ambasadzie RP w Sztokholmie znajdowały się informacje wskazujące na dofinansowywanie działalności SPK ze środków zebranych przez Radę Rodziców, pomimo że § 5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie organizacji kształcenia stanowi, że kształcenie w SPK jest nieodpłatne. Na stronie internetowej zamieszczona była co prawda informacja, że nauka w szkole jest bezpłatna, jednakże jednocześnie podano, że Rada Rodziców przy SPK zbiera roczne opłaty w wysokości 700 SEK (jedno dziecko) lub 1100 SEK (rodzeństwo) za cały rok szkolny. Środki te miały zostać przeznaczone m.in. na koszty ubezpieczenia nauczycieli oraz koszty funkcjonowania sekretariatu wraz z jego wyposażeniem (fax, telefon, drukarki, tonery, ksero, papier, flamastry do tablicy).

Na stronie internetowej SPK przy Ambasadzie RP w Waszyngtonie zamieszczona była informacja, że nieterminowe wpłacenie składki na Fundusz Dofinansowywania Szkoły może skutkować m.in. wstrzymaniem możliwości wypożyczenia podręczników i książek z biblioteki szkolnej w większości finansowanej ze składki, jak również ograniczaniem udziału w imprezach organizowanych i sponsorowanych przez Radę

¹¹⁷ Informacje zawarte w ankietach przeprowadzonych przez ORPEG w szkołach za granicą oraz w ankiecie przeprowadzonej przez NIK.

¹¹⁸ Na podstawie § 15 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie organizacji kształcenia dzieci obywateli polskich czasowo przebywających za granicą, dyrektor ORPEG sprawuje nadzór pedagogiczny w stosunku do dyrektorów i kierowników szkół za granicą oraz nauczycieli w sekcjach polskich funkcjonujących w systemach oświaty innych krajów, oraz nadzór w zakresie finansowym i administracyjnym nad działalnością szkół za granicą.

¹¹⁹ Przy Ambasadach RP w: Bratysławie, Zurychu, Hadze, Sztokholmie, Budapeszcie i Moskwie.

¹²⁰ Przy Ambasadach RP w: Rzymie, Wiedniu, Londynie, Madrycie i Konsulacie Generalnym RP w Mediolanie z siedzibą w Bolonii.

Rodziców oraz wstrzymaniem nagród w konkursach i na zakończenie roku szkolnego¹²¹.

Stwierdzono też przypadek wniesienia do Dyrektora ORPEG skargi dotyczącej dyskryminacji dziecka podczas zakończenia roku szkolnego w SPK w Remseck z powodu nieopłacenia składki na rzecz Rady Rodziców. W odpowiedzi skierowanej do rodziców podano, że wszystkie składki wspierające działalność szkoły mają charakter dobrowolny i nie mogą być przyczyną nierównego traktowania uczniów.

Odnosnie opisanych powyżej sytuacji, Dyrektor Ośrodka wyjaśniła m.in., że sprawy dotyczące bezpłatnej nauki w szkołach wchodzących w skład ORPEG oraz zakresu możliwości dofinansowania działalności szkół przez środki zbierane przez Rady Rodziców, były wielokrotnie omawiane podczas spotkań zarządczych dyrektora ORPEG z kierownikami SPK, dyrektorem ZS w Atenach oraz koordynatorami sekcji polskich. Również w piśmie z 4 czerwca 2014 r. wyeksponowano kwestie unikania konfliktu interesów, dobrowolności składek na Radę Rodziców, nieodpłatności nauki w szkołach wchodzących w skład ORPEG, kwestii opłat dodatkowych. Dyrektor podała również, że Ośrodek podjął pracę nad ujednoczeniem treści stron internetowych dla szkół i SPK, aby móc efektywnie sprawować nadzór nad treścią zamieszczanych informacji.

3.3.2. Wspieranie kształcenia dzieci i młodzieży polonijnej i polskiej

NIK zwraca uwagę, że ocena skuteczności koordynacji działań Ministra EN w zakresie¹²² kierowania nauczycieli do pracy za granicą, przekazywania niezbędnych podręczników i pomocy dydaktycznych służących temu nauczaniu, organizowania w kraju i za granicą doskonalenia zawodowego nauczycieli prowadzących nauczanie języka polskiego, historii, geografii, kultury polskiej oraz innych przedmiotów nauczanych w języku polskim za granicą będzie mogła zostać oceniona po opracowaniu przez MEN odpowiednich analiz. NIK nie wniosła uwag do działań MEN dotyczących przeprowadzania konkursu ofert na realizację zadania publicznego dotyczącego organizacji kolonii i obozów oraz innych form wypoczynku dzieci i młodzieży polonijnej.

1. W 2013 r. w ORPEG na zadania dotyczącego kierowania nauczycieli do pracy za granicą (ryczałty, zasiłki adaptacyjne, zwrot kosztów podróży, różne opłaty i składki) wydatkowano 5.139,1 tys. zł, tj. 99,3% planowanej kwoty. Natomiast na 2014 r. w planie ORPEG ujęto środki w wysokości 5.167 tys. zł i do końca października 2014 r. wydatkowano 4.236,2 tys. zł, tj. 82,0%. Środki finansowe na realizację ww. zadań przez Ośrodek zaplanowano w dziale 801 Oświata i wychowanie rozdziale 80135 Szkolnictwo polskie za granicą. Do pracy za granicą w celu wspomaganie nauczania języka polskiego, historii, geografii, kultury polskiej oraz innych przedmiotów

¹²¹ Strona www. http://szkolapolska.se/?page_id=28 aktualna 30 kwietnia 2015 r. http://www.szkolapolska-dc.org/rada_rodzic%C3%B3w/dodatkowe_informacje strona aktualna 14 listopada 2014 r.

¹²² Zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie wspomaganie, do zadań w zakresie wspomaganie nauczania języka polskiego i innych przedmiotów nauczanych w języku polskim, należą: kierowanie nauczycieli do pracy za granicą, przekazywanie niezbędnych podręczników i pomocy dydaktycznych służących temu nauczaniu, organizowanie w kraju i za granicą doskonalenia zawodowego nauczycieli prowadzących nauczanie języka polskiego, historii, geografii, kultury polskiej oraz innych przedmiotów nauczanych w języku polskim za granicą, organizowanie kolonii i innych form letniego wypoczynku dzieci i młodzieży polonijnej. W latach 2013-2014 trzy pierwsze zadania realizował ORPEG, natomiast do zakresu DSWM MEN należała ich koordynacja. Przeprowadzanie konkursu ofert dotyczącego organizacji kolonii i obozów oraz innych form wypoczynku dzieci i młodzieży polonijnej było zadaniem DSWM MEN.

nauczanych w języku polskim w szkołach funkcjonujących w systemach oświaty innych państw lub nauczanych w innych formach przez organizacje społeczne zarejestrowane za granicą skierowano w roku szkolnym 2012/2013 – 80, w 2013/2014 i 2014/2015 – po 81 nauczycieli. Wśród państw, do których skierowano nauczycieli nie znajdowały się Irlandia, Wielka Brytania oraz Niemcy. Kontrola wykazała, że nauczyciele kierowani byli głównie do pracy na Wschodzie¹²³.

W związku z powyższym, Dyrektor ORPEG wyjaśniła m.in., że kierowanie nauczycieli do pracy dydaktycznej na Wschodzie wynika z obowiązku i doniosłej misji Państwa Polskiego wobec Polaków i osób polskiego pochodzenia. Jest formą zadośćuczynienia i podziękowania za trwanie w polskości mimo prześladowań i życia w niedostatku w trudnych warunkach. Ma na celu odbudowę tożsamości narodowej osób polskiego pochodzenia, które znalazły się na Wschodzie wbrew swojej woli. Na Zachodzie Europy jest wielu polskich emigrantów – nauczycieli, którzy, chociażby poprzez zakładanie szkół społecznych, mogliby nauczać języka polskiego i otrzymywać za to wynagrodzenie. Sytuacja Wschodu i Zachodu jest nieporównywalnie inna. Na Wschodzie brak jest emigracji nauczycielskiej z Polski. Za wynagrodzenie otrzymane na Wschodzie nauczyciel z Polski nie jest w stanie utrzymać się, wynająć mieszkania ani opłacić składek ZUS.

NIK stwierdziła, że w kontrolowanym okresie nie wpłynęły do ORPEG wnioski o skierowanie nauczycieli ani do szkół funkcjonujących w systemach oświaty Irlandii, Wielkiej Brytanii oraz Niemiec, ani do szkół prowadzonych przez organizacje społeczne zarejestrowane w tych krajach.

Informacja o możliwości skierowania nauczycieli do pracy dydaktycznej za granicą została udostępniona na stronie internetowej Ośrodka¹²⁴. Dyrektor Ośrodka w styczniu 2014 r. przekazała urzędowi konsularnym Rzeczypospolitej Polskiej informację odnośnie możliwości skierowania nauczyciela z Polski do pracy za granicą w roku szkolnym 2014/2015 z prośbą o przekazanie zainteresowanym organizacjom i instytucjom zasad obowiązujących w tym zakresie.

2. Środki finansowe na realizację zadania dotyczącego zakupu i przekazywania podręczników oraz pomocy dydaktycznych zaplanowane były w dziale 801 Oświata i wychowanie, rozdziale 80135 Szkolnictwo polskie za granicą w kwocie 713,0 tys. zł na 2013 r. oraz w kwocie 694,0 tys. zł na 2014 r. (według planu po zmianach).

Kontrola NIK wykazała, że kwota środków finansowych pierwotnie planowana w ORPEG na zakup podręczników i pomocy dydaktycznych nie zapewniała realizacji przedmiotowego zadania na poziomie wynikającym ze złożonych zapotrzebowań.

Kwota środków finansowych pierwotnie planowana na zakup podręczników i pomocy dydaktycznych była niewystarczająca i zarówno w 2013 r. jak i w 2014 r. została zwiększona z 300 tys. zł do 600 tys. zł, tj. o 100%. Zmian tych dokonano w drugiej połowie roku, na podstawie decyzji Ministra EN odpowiednio z 11 października 2013 r. i 16 października 2014 r. oraz decyzji Dyrektora ORPEG z 30 grudnia 2013 r. Dyrektor ORPEG, w piśmie skierowanym do Dyrektora Departamentu Ekonomicznego MEN z dnia 27 listopada 2013 r. sygnalizowała, że środki finansowe na wydatki bieżące w planie na 2014 r., w tym m.in. za zakup podręczników i pomocy dydaktycznych, są niewystarczające. Zwracała się również, w związku z dokonaniem analizy wydatków poniesionych w 2013 r., o zwiększenie planu finansowego na 2014 r. na etapie ostatecznego zatwierdzania budżetu.

¹²³ M.in.: Armenia, Białoruś, Gruzja, Kazachstan, Kirgistan, Litwa, Łotwa, Mołdawia, Rosja, Rumunia, Turcja, Ukraina, Uzbekistan.

¹²⁴ <http://www.orpeg.pl/index.php/kierowanie-nauczycieli>.

W powyższej sprawie MEN¹²⁵ wyjaśniło m.in.¹²⁶, że niedoszacowanie planu bazowego ORPEG w latach 2013 i 2014 wynikało z limitu wydatków określonych w ustawie budżetowej dla części 30 - Oświata i wychowanie, oraz że nie było możliwe wygenerowanie oszczędności na etapie planowania budżetu poprzez np. rezygnację z realizacji innych zadań określonych w budżecie zadaniowym w części 30 i ich przeznaczenie na omawiane zadanie. Dlatego też, w toku realizacji budżetu dokonywane były odpowiednie zwiększenia planu wydatków w celu zapewnienia prawidłowej realizacji przedmiotowego zadania. W opinii MEN, powyższe działanie nie miało wpływu na terminowe wykonanie tego zadania.

NIK stwierdza, że zadanie to jest jednym ze statutowych zadań Ośrodka, zatem wysokość środków ujętych w planie powinna zapewnić jego wykonanie.

W 2013 r. na realizację tego zadania wydatkowano łącznie 710 tys. zł, tj. 99,6% planowanej kwoty, w tym 592,8 tys. zł na zakup podręczników i pomocy dydaktycznych i 117,2 tys. zł na wynajem magazynu i wysyłkę podręczników. W 2014 r. na zakup podręczników i pomocy dydaktycznych wydatkowano łącznie 487,5 tys. zł. Podręczniki i pomoce zakupione w 2014 r. miały zostać przekazane w grudniu 2014 r. i w I kwartale 2015 r.

Kontrola wykazała, że Ośrodek nie został zobowiązany i nie posiadał pisemnej procedury dotyczącej sposobu rozpatrywania wniosków o przekazanie podręczników i pomocy dydaktycznych organizacjom społecznym zarejestrowanym za granicą oraz innym ośrodkom i placówkom organizującym za granicą nauczanie języka polskiego.

Informacje zamieszczone na stronie internetowej ORPEG dotyczyły m.in. działań, jakie należy podjąć w celu zamówienia podręczników i pomocy dydaktycznych oraz wymagań wobec wnioskodawcy. Zawierały też wzmiankę, że ostateczną decyzję o zakupie podręczników dla konkretnych ośrodków nauczania podejmuje Dyrektor Ośrodka. Nie zamieszczono natomiast informacji o kryteriach stosowanych przy ocenianiu wniosków (np. aktualnej dostępności wskazanych tytułów, liczbie uczniów) oraz terminach ich realizacji. Dyrektor wyjaśniła, m.in. że część kryteriów zawierają druki zamówień na podręczniki i pomoce dydaktyczne, a szczegółowe wytyczne zostały opracowane jako wewnętrzna instrukcja dla pracowników ORPEG.

W grudniu 2014 r., tj. w trakcie kontroli NIK, informacja na temat zamawiania podręczników i pomocy dydaktycznych zamieszczona na stronie internetowej ORPEG, została uzupełniona o kryteria oceny wniosku na podręczniki i pomoce dydaktyczne.

W 2013 r. organizacje społeczne zarejestrowane za granicą oraz inne ośrodki i placówki organizujące za granicą nauczanie języka polskiego złożyły 124 wnioski z prośbą o przekazanie łącznie 20 613 sztuk podręczników i pomocy dydaktycznych. Ośrodek zrealizował 121 wniosków przekazując łącznie 15 092 sztuk podręczników i pomocy dydaktycznych, tj. 73,2% liczby wnioskowanych podręczników¹²⁷. W 2014 r. do ORPEG wpłynęło 91 wniosków, w których wnioskowano o 17 098 sztuk podręczników i pomocy dydaktycznych, zrealizowano 85 wniosków przekazując łącznie 12 699 sztuk pomocy (74,3% złożonych zapotrzebowań). Przyczyną niezrealizowania w całości w 2013 r. trzech, a w 2014 r. sześciu wniosków było niespełnianie przez wnioskodawców wymogów określonych w informacji zamawiania podręczników, m.in. brak akceptacji placówki konsularnej, brak załączników zawierających informacje o wielkościach zamawianych pozycji. Przyczynami niepełnej realizacji poszczególnych wniosków były m.in. niedostępność pozycji wskazanych we wnioskach na polskim rynku

¹²⁵ Wyjaśnienia Dyrektora DSWM.

¹²⁶ Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f oraz art. 40 ust. 7 ustawy o NIK.

¹²⁷ Część zamówionych podręczników została przesłana do odbiorców w I kwartale 2014 r. Jednocześnie liczba podręczników przekazanych w 2013 i 2014 r. uwzględnia np. nieodpłatne pozycje.

wydawniczym, wyczerpany nakład, dostosowanie ilości zamawianych podręczników i pomocy dydaktycznych do aktualnej liczby uczniów.

NIK zwraca uwagę na długi okres realizacji wniosków o przekazanie podręczników i pomocy dydaktycznych w 2014 r. W przypadku 22 wniosków złożonych do 30 marca 2014 r., podmioty nauczające języka polskiego czekały na ich dostarczenie do grudnia 2014 r. lub stycznia 2015 r., tj. około dziewięciu miesięcy. Natomiast zgodnie z informacją udzieloną przez Dyrektora ORPEG, wnioski złożone do 30 marca powinny zostać opracowane i dostarczone do zamawiającego przed 30 września, zaś złożone po tym terminie, lecz przed 30 września powinny zostać opracowane i zakupione do końca roku oraz dostarczone do zamawiającego do końca roku lub do 30 marca roku następnego.

Kontrola w powyższym zakresie wykazała, że wniosek o udzielenie zamówienia publicznego dotyczący zakupu i dostawy podręczników i pomocy dydaktycznych wraz z listą podręczników został sporządzony po ponad trzech miesiącach od dnia złożenia pierwszej grupy wniosków (do 30 marca), natomiast ogłoszenie o ww. zamówieniu wraz z SIWZ zostało opublikowane miesiąc po otrzymaniu wniosku o udzielenie zamówienia na zakup i dostawę podręczników i pomocy dydaktycznych dla ORPEG. W powyższej sprawie Dyrektor Ośrodka wyjaśniła m.in., że złożone zamówienia wymagały wnikliwego sprawdzenia pod względem formalnym i opracowania zestawień ilościowych. Następnie na ich bazie utworzono listę podręczników i pomocy przeznaczonych do zakupu oraz opracowano opis zamówienia określający zbiorczo dostępność i cenę podręczników oraz pomocy na rynku wydawniczym, a także ich wycenę. Natomiast na termin publikacji ogłoszenia wpływ miała realizacja przez ORPEG innych pilnych zamówień.

NIK stwierdziła, że Ośrodek nie posiadał informacji, czy szkoły, którym w latach 2013-2014 przekazano podręczniki i pomoce dydaktyczne, otrzymały pomoc w tym zakresie również ze środków Ministra SZ.

3. W 2013 r. na doskonalenie zawodowe nauczycieli wydatkowano 933,7 tys. zł, tj. 96,9% planowanej kwoty. Natomiast na 2014 r. w planie ujęto środki w wysokości 963,5 tys. zł i do 31 października 2014 r. wydatkowano 707,6 tys. zł, tj. 73,4%. Środki finansowe na ww. cel zaplanowano w dziale 801 Oświata i wychowanie, rozdziale 80146 Doksztalcanie i doskonalenie nauczycieli.

W 2013 r. ORPEG PCN¹²⁸ przeprowadził łącznie 39 szkoleń, w tym 28 kursów stacjonarnych (jeden kurs w Polsce i 27 za granicą w środowiskach polonijnych) oraz 11 kursów w formie on-line. Działalnością dydaktyczną objęto 1 024 osoby z 27 krajów, w tym 237 z Wielkiej Brytanii, 170 z Niemiec oraz 113 z Irlandii.

W okresie od 1 stycznia do 31 października 2014 r. przeprowadzono łącznie 42 szkolenia, w tym 23 kursy stacjonarne (jeden kurs w Polsce i 22 za granicą) i 19 kursów on-line. W kursach tych uczestniczyło łącznie 1 100 osób, w tym 37 z Wielkiej Brytanii, 76 z Irlandii i 61 z Niemiec.

W Wielkiej Brytanii, Irlandii i Niemczech odnotowano wzrost liczby uczestników kursów w ostatnich latach. I tak:

- *w Wielkiej Brytanii ze 195 osób w 2011 r. i 171 w 2012 r. do 237 osób w 2013 r.,*

¹²⁸ Zgodnie z § 26 Statutu ORPEG, zadania związane z doskonaleniem zawodowym nauczycieli pracujących wśród Polonii i Polaków zamieszkałych za granicą, w tym jego organizowanie należy do właściwości Polonijnego Centrum Nauczycielskiego w Lublinie (dalej ORPEG PCN). Polonijne Centrum Nauczycielskie jest instytucją oświatową powołaną przez Ministra EN w 1991 r. Z dniem 1 stycznia 2011 r., na mocy zarządzenia nr 35 Ministra EN z dnia 24 listopada 2010 r., Polonijne Centrum Nauczycielskie w Lublinie zostało włączone do Zespołu Szkół dla Dzieci Obywateli Polskich Czasowo Przebywających za Granicą z siedzibą w Warszawie, obecnie pod nazwą ORPEG. Polonijne Centrum Nauczycielskie nadal ulokowane jest w Lublinie.

- w Niemczech z 98 osób w 2011 r. do 170 osób w 2013 r.
 - w Irlandii z 30 osób w 2011 r. do 113 w 2013 r.
- W 2013 r. po raz pierwszy zorganizowano szkolenie w Belfaście.

Kontrola NIK wykazała, że w 2013 r. wskaźniki dotyczące doskonalenia zawodowego nauczycieli polonijnych nie zostały osiągnięte w zakresie liczby uczestników szkoleń, tj. zaplanowano 850 uczestników kursów stacjonarnych, natomiast w kursach udział wzięły 804 osoby. Jako wyjaśnienie tego stanu podano, że liczba uczestników szkoleń stacjonarnych została dostosowana przez partnerów zagranicznych do posiadanych środków, zaś jednym z zadań służących realizacji celu w tym zakresie była bieżąca współpraca z oświatowymi środowiskami polonijnymi. Potwierdza to również badanie NIK, z którego wynika, że noclegi i wyżywienie dla uczestników szkoleń stacjonarnych za granicą finansowane były ze środków organizacji polonijnych i pozarządowych. W powyższej sprawie Dyrektor Ośrodka podała m.in., że prowadzenie szkoleń stacjonarnych za granicą przez metodyków ORPEG PCN jest jednym z głównych działań wspierających, przewidzianym w Planie działalności ORPEG (PCN), finansowanym ze środków przekazywanych na działalność Ośrodka. Takie koszty jak m.in. noclegi i wyżywienie dla uczestników szkoleń prowadzonych przez ORPEG PCN zawsze leżały po stronie organizatorów, tzn. organizacji polonijnych, wspieranych przez instytucje rządowe i placówki. Organizacje lokalne zapewniały w ubiegłych latach nauczycielom-metodykom i trenerom z ORPEG PCN najczęściej zakwaterowanie i czasami opłacały koszty podróży. Z szacunkowych obliczeń wynika, że dzięki tego typu wsparciu ORPEG PCN mógł zrealizować poza krajem co najmniej 10 kursów stacjonarnych więcej niż pierwotnie planowano.

NIK stwierdziła, że miernik w zakresie liczby uczestników szkoleń stacjonarnych za granicą, określany w planach działalności Ośrodka był nieadekwatny w stosunku do środków finansowych ORPEG. Należy bowiem wskazać, że wartość wykonania tego miernika, wykazana w „Sprawozdaniu z planu działalności ORPEG za rok 2013”, uzależniona była od wysokości środków finansowych przeznaczonych przez partnerów za granicą, będących współorganizatorami tych kursów.

Na podstawie badanej próby¹²⁹ ustalono, że Ośrodek prawidłowo realizował zadanie polegające na organizacji doskonalenia zawodowego nauczycieli. Kontrola wykazała m.in., że tematyka kursów była związana z nauczaniem języka polskiego za granicą i zgodna z zakresem szkoleń ujętym w planach pracy ORPEG PCN na poszczególne lata szkolne, określano cele i programy szkoleń, w sprawozdaniach z przebiegu kursów formułowano uwagi, wnioski i rekomendacje. ORPEG przeprowadzał badania potrzeb nauczycieli w zakresie doskonalenia zawodowego, wykorzystując w tym celu m.in. ankiety potrzeb zamieszczone na stronach internetowych www.polska-szkola.pl oraz www.pcn.lublin.pl. Wydatki poniesione przez ORPEG w związku z organizacją kursów były uzasadnione. Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła zawarcia w umowie o realizację kursów on-line postanowienia zobowiązującego Ośrodek do zapłaty całkowitego wynagrodzenia przed wykonaniem w całości przedmiotu umowy i dokonaniu tej zapłaty przed wykonaniem umowy przez kontrahenta.

W umowie o przeprowadzenie czterech kursów on-line (m.in. „Elementy dydaktyki nauczania języka polskiego dla nauczania języka polskiego i kultury polskiej” oraz „Metodyka nauczania języka polskiego jako języka obcego/drugiego na etapie przedszkolnym i wczesnoszkolnym”)

¹²⁹ Szczegółowym badaniem objęto dokumentację 18 kursów, w tym dwóch stacjonarnych w Polsce, dziesięciu stacjonarnych za granicą i sześciu przeprowadzonych w formie on-line, na które ORPEG wydatkował łącznie 104,6 tys. zł (57,0 tys. zł na kursy stacjonarne w Polsce, 21,0 tys. zł na kursy stacjonarne za granicą i 26,6 tys. zł na kursy w formie on-line).

o wartości 20 tys. zł określono, że wykonawca przeprowadzi te szkolenia w okresie od 19 grudnia 2013 r. do 30 marca 2014 r. Natomiast w § 2 ust. 3 pkt 3 umowy zawarto postanowienie zobowiązujące ORPEG do zapłaty wynagrodzenia po uruchomieniu szkoleń. W związku z powyższym, dokonano zapłaty całości wynagrodzenia 31 grudnia 2013 r., tj. przed zrealizowaniem w całości przedmiotu umowy. Było to niezgodne z § 15 ust. 6 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych¹³⁰, który stanowi, że zaliczki mogą być udzielane wyłącznie w zakresie określonym w odrębnych przepisach. Dyrektor ORPEG wyjaśniła m.in., że zawierając umowę kierowano się m.in. jakością oferowanej usługi, tj. niezawodna platforma edukacyjna, na której zamieszczono materiały szkoleniowe. Wykonawca miał za zadanie znaleźć osoby do merytorycznego i logistycznego przygotowania kursów (w tym przygotowania harmonogramów, opracować materiały kursowe, implementować je na własną platformę, wprowadzić na platformę informacje na temat szczegółów organizacyjnych szkolenia). Jak wskazała Dyrektor Ośrodka, z punktu widzenia zamawiającego te elementy kursu, wykonane przed procesem uruchomienia szkoleń, są najistotniejsze i obejmują najwięcej pracy koncepcyjnej, organizacyjnej, dydaktycznej. Dalszy etap miał charakter instruktazowy wtórny co do głównego przedmiotu zamówienia, o którym mowa powyżej. Niezbędne prace zostały ukończone i spełniały zakładane przez zamawiającego kryteria.

NIK nie podzieliła zdania określonego w ww. wyjaśnieniach, gdyż zgodnie z § 2 ust. 1 umowy, wykonawca, poza wskazanymi w wyjaśnieniach czynnościami, został zobowiązany do przeprowadzenia zajęć zgodnie z zaakceptowanymi harmonogramami i konspektami, systematycznego prowadzenia dokumentacji kursowej na platformie on-line, przeprowadzenia ewaluacji szkoleń według procedur przyjętych w ORPEG oraz opracowania i przedstawienia sprawozdań z przeprowadzonych kursów.

4. W latach 2013-2014 ze środków Ministra EN realizowano przedsięwzięcia pn. „Wakacyjna szkoła młodzieżowych liderów/animatorów środowisk polskich za granicą”¹³¹.

Celem tego zadania było kształtowanie postaw liderek, doskonalenie umiejętności posługiwania się językiem polskim oraz poznanie historii i geografii Polski, tradycji i kultury narodowej. W obozach uczestniczyła młodzież w wieku 15-18 lat, reprezentująca środowiska polskie za granicą. Na realizację zadania przeznaczane było każdego roku 700 tys. zł. W 2013 r. w obozach uczestniczyło 498 osób, przede wszystkim z Białorusi i Litwy, tj. obszarów uznanych za priorytetowe. W 2014 r. polonijna akcja letnia objęła 482, głównie z Ukrainy.

5. W latach 2013-2014 Ministerstwo EN przeprowadzało kontrole zadań realizowanych w obszarze współpracy z Polonią i Polakami za granicą. Dotyczyły one w szczególności realizacji zadań na rzecz wspomagania nauczania języka polskiego i innych przedmiotów nauczanych w języku polskim wśród Polonii i Polaków, w tym procedur realizowania zapotrzebowania na podręczniki i pomoce dydaktyczne, wykorzystania dotacji na realizację zadania „Wakacyjna szkoła młodzieżowych liderów środowisk polskich za granicą” przez Caritas Diecezji Kieleckiej, Towarzystwo Edukacyjne Wiedza Powszechna, wykorzystania dotacji na realizację zadania „Organizowanie w kraju i za granicą doskonalenia zawodowego nauczycieli

¹³⁰ Dz. U. Nr 241, poz. 1616 ze zm.

¹³¹ Przez takie podmioty jak: ZHP, Stowarzyszenie Kulturalno-Turystyczne „Jagiellonia”, Caritas Diecezji Kieleckiej, Stowarzyszenie „Odra-Niemen”, Fundacja na Rzecz Studiów Europejskich, Fundacja Nowe Media, Towarzystwo Edukacyjne Wiedza Powszechna, Stowarzyszenie Pomocy Dzieciom i Młodzieży „Promyk”, Stowarzyszenie „Parafiada”, Fundacja Family Center.

prowadzących nauczanie języka polskiego, historii, geografii, kultury polskiej oraz innych przedmiotów nauczanych w języku polskim za granicą.”

3.4. Zapewnienie możliwości kształcenia młodzieży polskiej i polonijnej na poziomie studiów wyższych

Kontrola NIK wykazała, że działania MNiSW na rzecz zapewnienia możliwości kształcenia młodzieży polskiej i polonijnej na poziomie studiów wyższych, koncentrowały się przede wszystkim na przyciąganiu najlepszych absolwentów szkół z krajów byłego ZSRR, dla których stwarzało to szansę na zdobycie wysokiej jakości wykształcenia w UE i podtrzymania więzi z kulturą i językiem kraju przodków. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że przyjęte przez Ministra NiSW formy wsparcia stypendialnego były adresowane przede wszystkim do osób polskiego pochodzenia i posiadaczy Karty Polaka z krajów Europy Środkowej i Wschodniej¹³². Wsparcie to nie obejmowało osób deklarujących przynależność do tzw. nowej emigracji, tj. młodzieży polonijnej i Polaków migrujących do takich państw jak: Wielka Brytania, Niemcy, Irlandia, Holandia, Włochy, Norwegia, Francja, Belgia, Szwecja, Hiszpania i Austria. Należy podkreślić, że MNiSW zaobserwowało w ostatnich latach systematyczny spadek zainteresowania studium w Polsce studentów cudzoziemców polskiego pochodzenia zamieszkujących w krajach Unii Europejskiej, który zdaniem MNiSW mógł być spowodowany m.in. konkurencyjną ofertą edukacyjną szkół wyższych w tych krajach.

1. W roku akademickim 2013/2014 studiowało w Polsce ponad 6 tys. studentów polskiego pochodzenia (w tym 2 072 ze stypendium przyznawanym przez MNiSW) oraz 866 doktorantów (202 ze stypendium Ministra NiSW). Liczba osób deklarujących polskie pochodzenie z krajów tzw. nowej emigracji wynosiła 110 (w tym po jednym doktorancie i stażystcie długoterminowym).

2. W latach 2013-2014 Minister NiSW wspierał Polonię i Polaków za granicą poprzez realizację *Programu stypendialnego dla cudzoziemców pochodzenia polskiego podejmujących w Polsce studia I, II i III stopnia lub jednolite studia magisterskie, lub uczestniczących w rocznych stażach naukowych*¹³³. Operatorem programu było BUWiWM. Rekrutacja prowadzona była we współpracy z placówkami. W ww. okresie na świadczenia stypendialne dla cudzoziemców pochodzenia polskiego kształcących się w uczelniach nadzorowanych przez MNiSW zaplanowano wydatki w kwocie 19 mln zł rocznie, natomiast wydano odpowiednio: 19,2 i 14,1 mln zł (do 31 października). W roku akademickim 2013/2014 ze stypendiów korzystało około 2,5 tys. studentów i stażystów, a w roku akademickim 2012/2013 – 2 428 studentów i 230 doktorantów i stażystów. Byli to przede wszystkim cudzoziemcy polskiego pochodzenia lub posiadacze Karty Polaka z państw Europy Środkowej i Wschodniej¹³⁴. Minister NiSW finansował również stypendia osobom pochodzenia polskiego studiującym w krajach

¹³² M.in. z Białorusi, Bułgarii, Czech, Estonii, Gruzji, Kazachstanu, Litwy, Łotwy, Mołdawii, Rosji, Rumunii, Słowacji, Ukrainy, Uzbekistanu, Turkmenistanu oraz Węgier.

¹³³ Celem programu była rekrutacja, a następnie udzielenie wsparcia najzdolniejszej młodzieży o polskich korzeniach, która może wrócić do kraju zamieszkania i tam działać na rzecz polonijnej społeczności lub pozostać w Polsce. Ramy Programu były określane corocznie w zatwierdzanym przez Ministra NiSW dokumencie – *Zasady, tryb i zakres rekrutacji osób polskiego pochodzenia (narodowości polskiej) z Państw Europy Środkowo-Wschodniej, Gruzji, Kazachstanu, Turkmenistanu i Uzbekistanu*.

¹³⁴ Rocznie była to grupa ok 2,5 tys. studentów i stażystów cudzoziemców polskiego pochodzenia lub posiadaczy *Karty Polaka* obywateli: Białorusi, Bułgarii, Czech, Estonii, Gruzji, Kazachstanu, Litwy, Łotwy, Mołdawii, Rosji, Rumunii, Słowacji, Ukrainy, Uzbekistanu, Turkmenistanu oraz Węgier.

swojego zamieszkania. W 2013 r. stypendia te przyznano 240 (83%) studentom filii Uniwersytetu w Białymstoku działającej w Wilnie i 120 studentom tejże filii w 2014 r.¹³⁵ Wysokość wydatków na stypendia wyniosła 539 tys. zł w 2013 r. (98,7% zaplanowanej), a w 2014 r. – 216 tys. zł¹³⁶.

3. Istotną formą wsparcia Polonii i Polaków za granicą w zakresie kształcenia młodzieży polonijnej i polskiej za granicą była pomoc Ministra NiSW udzielana zagranicznym ośrodkom akademickim, w których funkcjonują katedry lub lektoraty języka polskiego¹³⁷. W roku akademickim 2013/2014 do 31 krajów (100 ośrodków akademickich) skierowano 104 pracowników dydaktycznych – specjalistów w dziedzinie języka i kultury polskiej. Natomiast w roku akademickim 2014/2015 do 32 krajów (101 ośrodków akademickich) skierowano 101 osób. Osoby te były pracownikami naukowymi, naukowo-dydaktycznymi lub dydaktycznymi uczelni lub instytutów naukowych Polskiej Akademii Nauk (PAN)¹³⁸. Na pokrycie kosztów związanych z kierowaniem do pracy w uczelniach za granicą nauczycieli akademickich – specjalistów w zakresie nauczania języka polskiego wydatkowano 4 mln zł w 2013 r. i 1,8 mln zł w 2014 r. (stan na koniec I półrocza).

W 2013 r. dofinansowano¹³⁹ zakup materiałów dydaktycznych, w tym dla ośmiu ośrodków akademickich w państwach Unii Europejskiej¹⁴⁰, w kwocie 67,2 tys. zł. W 2014 r. nie sfinansowano zakupu takich materiałów dla ośrodków akademickich z państw UE z powodu przesunięcia środków na sfinansowanie I edycji programu stypendialnego – *Polski Erasmus dla Ukrainy*.

W lektoratach języka polskiego w krajach Unii Europejskiej (Belgia, Wielka Brytania, Francja, Portugalia, Włochy, Irlandia, Bułgaria, Estonia, Rumunia, Węgry, Czechy, Słowacja, Chorwacja i Słowenia), prowadzonych przez lektorów wysłanych przez MNiSW, uczestniczyło w roku akademickim 2012/2013 – 1 473 osoby, natomiast w 2013/2014 – 1 446 osób. W Irlandii z zajęć języka polskiego jako obcego, w roku akademickim 2012/2013 korzystało 25, a w 2013/2014 – 33 studentów. W tym czasie w lektoratach języka polskiego w Wielkiej Brytanii brało udział odpowiednio 57 i 56 studentów. Należy wskazać, że MNiSW nie kierowało lektorów języka polskiego ani też nie wysyłało podręczników i pomocy dydaktycznych do niemieckich ośrodków akademickich z powodu braku zainteresowania ze strony niemieckiej.

4. W badanym okresie uczelnie nie występowały do Ministra NiSW z postulatami zapewnienia możliwości kształcenia młodzieży polonijnej w polskich uczelniach. Jedynym wystąpieniem w tej sprawie było pismo z 23 stycznia 2013 r. Rektora Uniwersytetu w Białymstoku w sprawie zainteresowania zakupem - w ramach przetargu - przez uczelnię nieruchomości na potrzeby filii Uniwersytetu w Wilnie. Stosowny wniosek skierowany został do Ministra Finansów (szacunkowa kwota nieruchomości

¹³⁵ Dane według stanu na koniec I półrocza 2014 r.

¹³⁶ Dane według stanu na październik 2014 r.

¹³⁷ Podstawę do takiego działania stanowią zobowiązania wynikające z umów o współpracy międzynarodowej. Pomoc ta obejmuje kierowanie do pracy w charakterze wykładowcy, lektorów języka polskiego oraz doposażanie w podręczniki i pomoce naukowe. Kierowanie to odbywa się na podstawie zapotrzebowania uczelni przyjmujących, przekazywanych corocznie za pośrednictwem polskich placówek dyplomatycznych.

¹³⁸ Wśród nich znajdowali się również uczestnicy studiów doktoranckich.

¹³⁹ Wyposażanie zagranicznych ośrodków akademickich w materiały dydaktyczno-metodyczne odbywało się co roku, zgodnie z zamówieniem zgłaszanym przez lektorów, w trybie zamówienia publicznego.

¹⁴⁰ Estonia, Irlandia, Bułgaria, Francja, Słowacja, Chorwacja, Czechy i Węgry.

wynosiła 1.830 tys. zł). Oferta uczelni została przelicytowana, a do czasu zakończenia niniejszej kontroli uczelnia nie wskazała innej nieruchomości.

Należy dodać, że na konieczność nasilenia promocji polskich uczelni wyższych za granicą wskazywały organizacje polonijne (załącznik nr 4 do Informacji).

W lutym 2015 r. Gazeta Wyborcza w artykule „Polska traci studentów. Uczą się w Danii i Wielkiej Brytanii” opublikowała informację¹⁴¹ dotyczącą najnowszych statystyk OECD wskazujących, iż na zagranicznych uczelniach kształcą się już około 48 tys. Polaków. „Darmowe, prestiżowe studia za granicą to coraz większa konkurencja dla naszych uczelni. (...) Mimo niżu demograficznego tylko w ostatnich trzech latach liczba studentów, którzy wybrali naukę w innych krajach wzrosła o ok. 20%, a w przypadku Wielkiej Brytanii nawet się podwoiła. To tam studiuje teraz najwięcej Polaków – prawie 18 tys. Coraz większym powodzeniem cieszy się także Dania, która oferuje obcokrajowcom ponad 500 programów studiów wykładanych w języku angielskim. Studiujący tam Polacy chwalą system szkolnictwa wyższego, który uważany jest za jeden z najlepszych na świecie. (...) Edukacja na duńskich uczelniach jest bezpłatna. Mało tego, jeżeli studenci z zagranicy podejmą pracę w wymiarze co najmniej 10 godzin tygodniowo, mogą ubiegać się o stypendium socjalne, które pokryje ich koszty utrzymania”.

Przykładem tworzenia warunków do powrotów młodych Polaków do kraju może być realizacja przez Fundację Na Rzecz Nauki Polskiej Programu HOMING PLUS¹⁴², którego celem jest zachęcenie młodych uczonych pracujących za granicą (Polaków i obcokrajowców) do kontynuowania kariery naukowej w Polsce.

MNiSW w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne, odnosząc się do uwagi NIK wskazującej na celowość rozszerzenia zakresu wsparcia stypendialnego na osoby deklarujące przynależność do tzw. nowej emigracji, podkreśliło, że „System przyznawania świadczeń stypendialnych realizowany przez MNiSW opiera się na zasadzie, że wsparciem stypendialnym Rządu RP objęte mogą być osoby niebędące obywatelami polskimi. Wsparcie MNiSW jest zatem kierowane do cudzoziemców, a wśród nich w znacznym stopniu do osób pochodzenia polskiego. W przypadku osób z tzw. nowej emigracji, ich dostęp do polskiego systemu szkolnictwa wyższego jest jednakowy jak dla Polaków przebywających na stałe w kraju. Rozważenie przyznania świadczeń dla tej samej grupy docelowej na studia za granicą byłoby możliwe w przypadku stworzenia odrębnego programu stypendialnego dla Polaków tzw. nowej emigracji, co wiązałoby się z koniecznością określenia kryteriów i wysokości ich przyznania, z uwzględnieniem wyższych kosztów kształcenia w krajach emigracji niż w Polsce”. Minister podkreślił przy tym, że kwestia obywateli polskich z pokolenia tzw. nowej emigracji, w tym zachęcania do powrotów, a co najmniej do nawiązania współpracy z polskimi uczelniami i placówkami badawczymi, pozostaje w kręgu zainteresowania Ministra NiSW, a wniosek NIK dotyczący wsparcia tzw. nowej emigracji zostanie wzięty pod uwagę podczas analizy możliwych działań resortu mających na celu umiędzynarodowienie polskiego szkolnictwa wyższego, w tym tworzenia sieci współpracy ze stowarzyszeniami absolwentów, także pochodzenia polskiego, uczelni zagranicznych.

¹⁴¹ <http://wyborcza.pl/2029020,75478,17345079.html> strona aktualna 6 marca 2015 r.

¹⁴² Informacja pozyskana ze strony internetowej: <http://www.fnp.org.pl/oferta/homing-plus/> aktualna 18 marca 2015.

3.5. Umacnianie więzi Polonii i Polaków za granicą z kulturą ojczystą

Minister KiDN nie realizował przedsięwzięć, których celem było podtrzymywanie więzi Polonii i Polaków za granicą z kulturą ojczystą. Jego działania w obszarze promocji polskiej kultury za granicą były adresowane do obcokrajowców.

Minister KiDN, w ramach Programu – „Dziedzictwo Kulturowe” i priorytetu – Ochrona dziedzictwa narodowego poza granicami kraju dofinansował w latach 2013-2014 łącznie 129 projektów (realizowanych przez stowarzyszenia, towarzystwa oraz fundacje i instytucje oświatowe, kulturalne i religijne, będące podmiotami prawa polskiego) w wysokości 8.279,2 tys. zł. Obejmowały one rewaloryzację i konserwację obiektów znajdujących się poza granicami kraju, prowadzenie prac inwentaryzacyjnych i dokumentacyjnych poloników oraz propagowanie wiedzy o dziedzictwie kulturowym¹⁴³. W 2013 r. pracom remontowo – konserwatorskim poddano 45 obiektów i zbiorów, znajdujących się poza granicami kraju (95,7% planu), a pracom dokumentacyjno – inwentaryzacyjnym poddano 84 obiekty polskie lub związane z Polską (100% planu). Zorganizowano również dziewięć przedsięwzięć w obszarze propagowania wiedzy o dziedzictwie kulturowym (81,8% planu).

Na konieczność wzmocnienia oddziaływań w zakresie umacniania więzi Polonii i Polaków za granicą z kulturą ojczystą wskazywały organizacje polonijne w opiniach dotyczących Rządowego Programu. Np. Polish Expats Association¹⁴⁴ wskazywała na brak oferty kulturowej w zakresie zaspokajania potrzeb kulturowych tzw. nowej emigracji, podkreślając, że „(...) Nieliczne organizacje założone przez nowe pokolenie emigrantów oferują możliwość uczestnictwa w kulturze, z którą polska emigracja się identyfikuje, ale mają bardzo ograniczony zasięg i są niedofinansowane. Widoczne jest to zwłaszcza w sytuacji gdy organizowane, nieliczne koncerty współczesnej muzyki, bardzo szybko wyprzedają bilety. Współczesny teatr, muzyka, film, literatura są bardzo rzadko dostępne, w szczególności poza Londynem”. Podkreślono, że zachęcanie obecnych emigrantów do powrotów do kraju możliwe jest tylko przy podtrzymaniu emocjonalnej więzi z krajem m.in. w obszarze kulturowym (więcej w załączniku nr 4 do Informacji).

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne NIK, Minister KiDN zaznaczyła m.in., że przy projektowaniu działań służących promocji polskiej kultury poza granicami kraju rozważane będzie podejmowanie działań adresowanych przede wszystkim do członków polskiej diaspory, ukierunkowanych na podtrzymywanie ich więzi z kulturą ojczystą. Wskazała też, że we wszystkich wydarzeniach realizowanych przez Ministerstwo KiDN i instytucje podległe, a także podmioty, które uzyskały dotację w ramach Programu Ministra KiDN na realizację zadań promujących polską kulturę za granicą, mogli również uczestniczyć Polacy przebywający czasowo za granicą jak też przedstawiciele Polonii.

3.6. Działania na rzecz promowania warunków życia w Polsce

Minister SZ wyznaczając placówkom zadania w ramach ich działalności zobowiązywał je do promocji Polski, w tym polskiej nauki, wspierania działań instytucji i stowarzyszeń na rzecz promocji Polski. Nie wyznaczał jednakże szczegółowych zadań

¹⁴³ Przedsięwzięcia realizowano w takich krajach jak: Białoruś, Dania, Francja, Gruzja, Indie, Litwa, Łotwa, Mołdawia, Rosja, Stany Zjednoczone, Szwecja, Ukraina, Watykan, Węgry, Zambia.

¹⁴⁴ PEA jest organizacją non-profit założoną w październiku 2009 r. w intencji wspierania integracji i adaptacji Polaków w Wielkiej Brytanii.

i ich mierników dotyczących promowania warunków życia i pracy w Polsce. Placówki nie były zobowiązane i nie podejmowały współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego i innymi instytucjami w Polsce w celu prezentowania przez nie i promowania Polski, polskiej gospodarki, a także warunków pracy i życia w Polsce.

Przykłady działań skontrolowanych placówek dyplomatycznych w zakresie promowania warunków życia w Polsce:

1) **Ambasada RP w Londynie.** W zakresie promocji Polski i dbałości o jej pozytywny wizerunek, skierowanej do lokalnej społeczności, jak i polskiego środowiska w Wielkiej Brytanii, w okresie objętym kontrolą zorganizowała¹⁴⁵:

- w 2013 r.: targi budownictwa ekologicznego „Ecobuild”, „Targi sektora spożywczego IFE International Food Exhibition”, seminarium nt. kooperacji przemysłowej – sektor rolno – spożywczy, seminarium dla przedsiębiorców z branży drzewnej z województwa lubelskiego, przebywających w Londynie w ramach misji gospodarczej zorganizowanej przez Urząd Marszałkowski oraz seminarium pt. „Christmas Business Mixer”, poświęcone kooperacji przemysłowej, w celu promocji Polski jako lokalizacji dla Bezpośrednich Inwestycji Zagranicznych (BIZ);
- w 2014 r.: wspólnie z British Polish Chamber of Commerce seminarium nt. usług turystycznych w Polsce między innymi przez pryzmat turystyki medycznej, Targi sektora budownictwa ekologicznego „Ecobuild”, wspólnie z British Polish Chamber of Commerce: seminarium nt. współpracy przemysłów obronnych Polski i Wielkiej Brytanii, seminarium pt. „Dziesięciolecie Członkostwa Polski w Unii Europejskiej” przez pryzmat rozwoju współpracy przemysłowo – handlowej pomiędzy Polską i Wielką Brytanią, seminarium: „Możliwości inwestycyjne w Polsce przez pryzmat rynku nieruchomości komercyjnych, seminarium pt. "Nowe możliwości inwestycyjne, projekty ze środków przyznawanych w ramach nowej perspektywy finansowej na lata 2014 – 2020", seminarium nt. inwestowania na rynku nieruchomości, ze szczególnym uwzględnieniem warunków inwestycji w Polsce.

Wyżej wymienione projekty uzyskały wsparcie ze strony organizacji i instytucji polonijnych, w tym np.: Polish Professionals in London, Polish City Club, Polish Business Link, Stowarzyszenie Techników Polskich w Wielkiej Brytanii.

2) **Ambasada RP w Berlinie.** W ramach kontaktów i współpracy z Polonią i Polakami za granicą¹⁴⁶, podejmowała działania na rzecz prezentowania i promowania Polski, polskiej gospodarki, inwestycji w Polsce, a także warunków życia i pracy w Polsce poprzez organizację lub uczestnictwo w targach i konferencjach gospodarczych, włączając w ich programy prezentacje polskich firm oraz na roboczo utrzymywano kontakty z przedstawicielami polskich inwestorów na rynku niemieckim. Współpraca z organizacjami i instytucjami polonijnymi nie miła charakteru udokumentowanego.

3) **Ambasada RP w Irlandii.** W zakresie promowania warunków życia i pracy w Polsce uczestniczyła w organizacji „Dni poradnictwa ubezpieczeń społecznych¹⁴⁷”, w ramach których omawiano zagadnienia dotyczące systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce i łączenia świadczeń po powrocie do Polski. W lutym 2013 r. promowano warsztaty dla Polaków poszukujących pracy w Polsce organizowanych przez sieć EURES Polska i Irlandia¹⁴⁸. Placówka zgłaszała również przedstawicieli Polonii irlandzkiej jako uczestników XVI Światowej Konferencji Gospodarczej Polonii w 2013 r. na prośbę

¹⁴⁵ Organizatorem był Wydział Ekonomiczny Ambasady RP w Londynie oraz Wydział Promocji i Handlu.

¹⁴⁶ Wyjaśnienia Ambasadora.

¹⁴⁷ W badanym okresie pracownicy ZUS, na podstawie umowy o współpracy MSZ – Centrala ZUS przeprowadzili cztery szkolenia.

¹⁴⁸ Odbyły się 13 lutego 2013 r. w Dublinie i 16 lutego 2013 r. w Waterford.

Fundacji Polonia z Warszawy. Informacje o projektach i programach w Polsce, np. „Nauka i biznes - Pomost młodych Polonia - Polska” w 2013 r. m.in. działania nakierowane na promocję rynku pracy i inwestycji w Polsce były również prowadzone przez Wydział Promocji Handlu i Inwestycji¹⁴⁹. Organizowano seminaria, warsztaty, stoiska informacyjne, gdzie przedstawiano informacje nt. prowadzenia działalności gospodarczej w Irlandii i w Polsce.

3.7. Współpraca skontrolowanych ministerstw w zakresie zadań objętych kontrolą

NIK nie wniosła zasadniczych uwag do sposobu wywiązywania się skontrolowanych ministerstw z obowiązku współpracy w zakresie zadań objętych kontrolą. Współpraca ta służyła wspieraniu działalności na rzecz Polonii i Polaków za granicą.

Przedstawiciele skontrolowanych ministerstw uczestniczyli w pracach Międzyresortowego Zespołu ds. Polonii i Polaków za granicą. Brali także udział w charakterze ekspertów (na etapie oceny projektów) w pracach komisji konkursu MSZ – Współpraca z Polonią i Polakami za granicą.

Przykłady współpracy:

- 1) Na etapie opracowania projektu Rządowego Programu współpracy z Polską Diasporą na lata 2015-2020, Międzyresortowy Zespół ds. Polonii i Polaków za Granicą uwzględnił postulaty przedstawicieli Ministra KiDN, aby w dokumencie tym wśród strategicznych celów polityki wobec polskiej diaspory znalazł się zapis o konieczności dbania o poprawę stanu zachowania polskiego dziedzictwa kulturowego w krajach zamieszkania polskiej diaspory.*
- 2) MEN, oprócz wyżej wymienionych form współpracy, wywiązywało się z obowiązku konsultowania z placówkami dyplomatycznymi MSZ kandydatur na stanowiska dyrektorów SPK, wniosków organizacji Polaków o skierowanie nauczyciela z Polski, wyposażenie szkół niepublicznych w niezbędne podręczniki i materiały służące nauczaniu języka polskiego oraz wnioski o nadanie nauczycielom, dyrektorom oraz działaczom oświatowym Medalu Komisji Edukacji Narodowej. Minister SZ zaakceptował opracowany w MEN Plan współpracy z Polonią i Polakami za granicą na lata 2012-2016. Współpraca z MSZ obejmowała również wspieranie tworzenia szkół społecznych. MEN współdziałało też z placówkami MSZ przy tworzeniu w szkołach za granicą dwujęzycznych sekcji z językiem polskim¹⁵⁰. Począwszy od 2014 r. Minister SZ przekazał do MEN środki w wysokości 2 mln zł na wspieranie nauki języka polskiego oraz innych przedmiotów nauczanych w języku polskim poza granicami kraju.*
- 3) W latach 2013-2014 współpraca MNiSW¹⁵¹ z MSZ obejmowała: rekrutację na studia w Polsce; udzielanie wsparcia stypendialnego cudzoziemcom polskiego pochodzenia kształcącym się w uczelniach nadzorowanych przez MNiSW oraz młodzieży polonijnej studiującej w kraju zamieszkania¹⁵²; organizację letnich kursów języka i kultury polskiej dla cudzoziemców, w tym dla osób polskiego pochodzenia; wspieranie nauczania języka polskiego w zagranicznych uczelniach¹⁵³; organizację egzaminów certyfikowanych poświadczających znajomość języka polskiego (wsparcie organizacyjne).*

¹⁴⁹ Jednostka podległa Ministrowi Gospodarki.

¹⁵⁰ Sekcje polskie działają w 4 szkołach funkcjonujących we francuskim systemie oświaty.

¹⁵¹ Przy udziale Biura Uznawalności Wykształcenia i Wymiany Międzynarodowej.

¹⁵² Placówki przyjmowały zgłoszenia, poddawały je weryfikacji formalnej, dokonywały comiesięcznej wypłaty stypendiów osobom uprawnionym ze środków przekazywanych przez MNiSW.

¹⁵³ Placówki przekazywały do MNiSW coroczną informację na temat potrzeby kontynuowania lub nawiązania nowej współpracy z zagranicznymi ośrodkami akademickimi.

3.8. Wspieranie przez skontrolowane ministerstwa przedsięwzięć podejmowanych przez organizacje pozarządowe i inne podmioty realizujące zadania na rzecz Polonii i Polaków za granicą, w tym w zakresie podtrzymywania więzi z krajem i wspomaganie migracji powrotnych

W latach 2013 – 2014 zadania dotyczące wspierania przedsięwzięć organizacji pozarządowych w zakresie podtrzymywania więzi z krajem realizowały dwa z czterech skontrolowanych ministerstw, tj. MSZ i MEN, natomiast zadanie dotyczące wspomaganie organizacji pozarządowych w zakresie migracji powrotnych realizowało MSZ. W ww. latach MKiDN jak też MNiSW nie zlecało organizacjom pozarządowym zadań z ww. zakresu.

1. Minister SZ dofinansowywał przedsięwzięcia organizacji pozarządowych podejmowane w celu podtrzymywania więzi z krajem i wspomaganie migracji powrotnych. MSZ nie zapewniło jednakże niezwłocznego podpisania umów z wnioskodawcami w ramach postępowania dotacyjnego „Współpraca z Polonią i Polakami za granicą”. Brak w części zleconych zadań określenia mierników poziomu wykonania i stopnia osiągnięcia celów zadania uniemożliwia zweryfikowanie osiągniętych rezultatów i utrudnia ocenę, w jakim stopniu realizacja danego zadania przyczyniła się do poprawy sytuacji Polonii i Polaków za granicą. Zastrzeżenia NIK budzi też ogólne ujęcie kwalifikowalności kosztów administracyjnych stosowane przez MSZ, które w ocenie NIK stwarza możliwość sfinansowania kosztów funkcjonowania zleceniobiorców w sposób niewspółmierny do realizowanych przez nich projektów i może mieć wpływ na przewlekłość rozliczania zleconych zadań.

1) Konkurs dotacyjny ogłoszony przez MSZ pn. „Współpraca z Polonią i Polakami za granicą w 2013 r.” został przeprowadzony w dwóch częściach (październik/listopad 2012 r. oraz maj/czerwiec 2013 r.). Łączna wartość środków przeznaczonych na dotacje wyniosła 62.205,0 tys. zł. W wyniku rozstrzygnięć konkursowych MSZ zawarło 112 umów dotacji na kwotę ogółem 60 428,6 tys. zł.

W 2014 r. w ramach konkursu „Współpraca z Polonią i Polakami za granicą” MSZ zawarło 136 umów¹⁵⁴ na kwotę 58 826,6 tys. zł, z czego na dzień 30 listopada 2014 r. rozliczono umowy na kwotę 3 962,3 tys. zł¹⁵⁵.

2) W 2013 r. ww. umowy z dotacjobiorcami były zawierane po upływie od 77 do 148 dni po opublikowaniu ustawy budżetowej¹⁵⁶. Zgodnie z art. 15 ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, po ogłoszeniu wyników otwartego konkursu ofert organ administracji publicznej, bez zbędnej zwłoki, zawiera umowy o wsparcie realizacji zadania publicznego lub o powierzenie realizacji zadania publicznego z wyłonionymi organizacjami pozarządowymi lub podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3. Należy dodać, że po ogłoszeniu

¹⁵⁴ Jedna umowa została rozwiązana (nr 88/2014 „Polskie dni nauki”, Uniwersytet Kazimierza Wielkiego dla Polaków mieszkających na Ukrainie).

¹⁵⁵ Termin rozliczenia zadań realizowanych w 2014 r. upływał z dniem 31 stycznia 2015 r.

¹⁵⁶ I edycja konkursu została rozstrzygnięta 31 stycznia 2013 r., natomiast ustawę budżetową na 2013 rok z dnia 25 stycznia 2013 r. opublikowano 5 lutego 2013 r. (Dz. U. z 2013 r. poz. 169 ze zm.).

wyników konkursu na 2013 r.¹⁵⁷, dotowane organizacje zostały niezwłocznie pisemnie poinformowane o otrzymaniu dotacji, jej kwocie oraz o konieczności przekazania do MSZ skorygowanych opisów projektów i kosztorysów.

Z wyjaśnień Dyrektora DWPPG wynika, że niezapewnienie niezwłocznego podpisywania umów dotacji w roku 2013 było związane z datą uruchomienia środków z rezerwy celowej przez Ministerstwo Finansów, z tym jednakże, iż MSZ wystąpiło 8 marca 2013 r. z wnioskiem o uruchomienie środków z rezerwy celowej (tj. miesiąc po opublikowaniu ustawy budżetowej), a pierwsza część tych środków została uruchomiona przez Ministerstwo Finansów 27 marca 2013 r. Ponadto, dyrektor DWPPG jako przyczynę przewlekłości podpisywania umów wskazał, że po analizie merytorycznej oferty oraz analizie poprawności finansowej (dokonywanej przez Biuro Finansów MSZ) duża część tych dokumentów, z powodu zawartych w nich błędów, wymagała kolejnych korekt i uzupełnień, co wydłużyło procedury podpisywania umów. Podkreślił, że rekomendacja komisji konkursowej, będąca podstawą decyzji członka kierownictwa MSZ o przyznaniu dotacji, jest wiążąca dla DWPPG i zobowiązuje Departament do podpisania umowy dotacji niezależnie od liczby uchybień, czy niejasności. Dyrektor DWPPG wskazał też na brak sankcji w postępowaniu dotacyjnym wobec podmiotów, które składają skorygowane dokumenty z dużym opóźnieniem.

- 3) W konkursie dotacyjnym na 2014 r. terminy zawierania umów z dotacjobiorcami nie uległy zdecydowanej poprawie. Podobnie jak w roku poprzednim były one zawierane w terminach od 59 do 136 dni od ogłoszenia wyników konkursu. Rozstrzygnięcie konkursu nastąpiło 17 lutego 2014 r. Ustawa budżetowa na rok 2014¹⁵⁸ została opublikowana 3 lutego 2014 r. Przyczyny opóźnień w podpisywaniu umów, podobnie jak w roku poprzednim, zostały wyjaśnione¹⁵⁹ koniecznością dokonywania korekt i uzupełnień załączników do umów oraz terminem uruchomienia przez Ministerstwo Finansów środków rezerwy celowej budżetu państwa. W 2014 r. środki te uruchomione zostały 9 kwietnia¹⁶⁰. Kontrola wykazała jednakże, iż MSZ wystąpiło do Ministra Finansów z wnioskiem o uruchomienie środków z rezerwy celowej 11 marca 2014 r., ale z uwagi na konieczność korekty wniosku, w związku z zakwestionowaniem przez Ministerstwo Finansów zamiaru wypłacenia przez MSZ ze środków rezerwy nagród dla ekspertów, ponowny wniosek został złożony do Ministra Finansów z datą 1 kwietnia 2014 r. Trzeba też dodać, że organizacje pozarządowe w trakcie kontroli NIK wskazywały na utrudnienia w realizacji harmonogramu zadań w związku z późnym podpisywaniem umów o zadanie zlecone. Zdaniem dotacjobiorców miało to również wpływ na zwrot części niewykorzystanych dotacji.

Dotacje na projekty realizowane w 2014 r. przekazywane były przez MSZ w terminie od 2 do 8 dni od zawarcia umowy z dotacjobiorcą, tj. w terminach zgodnych z § 3.1 umowy.

¹⁵⁷ Wyniki I części konkursu na 2013 r. zostały umieszczone na stronie internetowej MSZ 31 stycznia 2013 r.

¹⁵⁸ Ustawa budżetowa na rok 2014 z dnia 24 stycznia 2014 r. (Dz. U. z 2014 r., poz. 162).

¹⁵⁹ Wyjaśnienia dyrektora DWPPG.

¹⁶⁰ Wniosek MSZ o uruchomienie środków rezerwy celowej z 11 marca 2014 r.

- 4) Na dzień 30 listopada 2014 r. rozliczono umowy zawarte w 2013 r. na kwotę 47.361,9 tys. zł, tj. 78,4% wszystkich zawartych umów¹⁶¹. Badaniu poddano 10 umów zawartych w 2013 r., których wartość wyniosła 15.641,1 tys. zł, co stanowiło 25,9% środków udzielonych dotacji. Podmioty¹⁶², którym przyznano badane dotacje, wykorzystały kwotę 15.452,7 tys. zł (98,8% wartości umów) na realizację zadań publicznych.

Długotrwały proces rozliczania umów konkursu z 2013 r. wynikał m.in.¹⁶³ z konieczności przeprowadzenia kontroli wydatków na podstawie dokumentacji źródłowej, opóźnień w udzielaniu wyjaśnień ze strony dotacjobiorców, a także powtarzających się błędów w części finansowej sprawozdania.

Na przykład:

- *Zadanie pn. Wspieranie migracji powrotnej do kraju ojczystego (nr 343/2013) realizowało Stowarzyszenie „Wspólnota Polska” (dalej SWP) na podstawie umowy z 29 kwietnia 2013 r. w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2013 r. (umowę podpisano po blisko czterech miesiącach od terminu określonego w umowie na realizację tego zadania). Umowę aneksowano 30 października 2013 r. Sprawozdanie z realizacji zadania stowarzyszenie złożyło 30 stycznia 2013 r. Do sprawozdania nie dołączono raportu z badań ankietowych ani w wersji elektronicznej ani papierowej. MSZ zaakceptowało sprawozdanie 22 września 2014 r., tj. po blisko ośmiu miesiącach od złożenia sprawozdania i rozliczenia przez SWP. Przyczyną przewlekłości postępowania dotyczącego rozliczenia ww. zadania była konieczność wyjaśnienia nieprawidłowości stwierdzonych przez MSZ w części merytorycznej sprawozdania¹⁶⁴, w części dotyczącej rozliczenia wydatków w kwocie 15.748,15 zł oraz zestawieniu faktur.*
 - *Na dzień 6 lutego 2015 r. MSZ pozostała do rozliczenia kwota 1.057,2 tys. zł z tytułu umowy nr 379/2013 zawartej z Fundacją Semper Polonia na realizację projektu „Nie jesteście sami”. Długotrwały proces rozliczenia tej dotacji spowodowany był m.in. składaniem wielu uzupełnień do sprawozdania końcowego przez Fundację, trudnościami w dokumentowaniu części wydatków, opóźnieniami w rozliczeniach organizacji polonijnych, które współpracowały z Fundacją przy realizacji projektu, a także formą kontroli wydatków na podstawie źródłowej dokumentacji, co znacznie zwiększyło liczbę weryfikowanych przez MSZ dokumentów. Wg wyjaśnień dyrektora DWPPG w pierwszej dekadzie lutego 2015 r. (tj. ponad rok od upływu terminu rozliczenia zadania) MSZ dysponowało dopiero sprawozdaniem końcowym Fundacji z kompletną dokumentacją i trwały prace nad jego ostatecznym skorygowaniem i zatwierdzeniem.*
- 5) W trakcie kontroli badaniu poddano próbę 20 dotacji: 10 umów z konkursu na 2013 r. i dziewięć umów z konkursu na 2014 r. oraz jedną ofertę z listy rezerwowej konkursu w 2014 r.

W wyniku kontroli badanej próby dotacji udzielonych w 2013 r. NIK stwierdziła, że: oferty, umowy oraz sprawozdania z realizacji zadań zleconych spełniały wymagania określone w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki

¹⁶¹ Dane Biura Finansów MSZ z 15 stycznia 2015 r.

¹⁶² Uniwersytet Jagielloński (umowa 184/2013), Fundacja „Instytut Studiów Wschodnich” (umowa 223/2013), Fundacja „Semper Polonia” (umowa 361/2013), Fundacja „ABCXXI – Cała Polska czyta dzieciom” (umowa 403/2013), Stowarzyszenie „Wspólnota Polska” (6 umów nr: 269, 343, 346, 347, 349, 351).

¹⁶³ Wyjaśnienia dyrektora DWPPG.

¹⁶⁴ W ofercie wśród zakładanych celów wymieniono „zbudowanie bazy firm i instytucji, które wyrażą zainteresowanie i chęć podejmowania działań wspierających powroty do kraju osób zainteresowanych”.

Spółecznej z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania¹⁶⁵. Dotacje na realizację zadań zostały przekazane w terminach określonych w umowach, umowy zawierały postanowienia zabezpieczające efektywność, rzetelność i jakość zleconego zadania, sprawozdania z wykonania zadań określonych w umowach zostały złożone w terminie określonym w art. 18 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Sprawozdania powyższe zawierały opis wykonania zadania, a także opis osiągniętych podczas realizacji projektów rezultatów/celów. W niektórych przypadkach badanej próby dotacji udzielonych w 2013 r. nie było możliwe zweryfikowanie osiągniętych rezultatów z uwagi na brak określenia mierników ich oceny, np. w zadaniu pn. „Polski Ośrodek Naukowy Uniwersytetu Jagiellońskiego w Londynie. Edukacja Polonii i Polaków w Wielkiej Brytanii”¹⁶⁶, którego celem było zapewnienie osobom zainteresowanym możliwości nauki języka polskiego i głębszego poznania kultury polskiej, czy w zadaniu pn. „Wzmocnienie, rozwój i integracja mediów polskich i polonijnych za Granicą”¹⁶⁷, w którym jako efekt wskazano rozwój umiejętności w zakresie mediów elektronicznych, czy też w zadaniu pn. „Wsparcie procesu edukacyjnego w szkołach polskich i punktach nauczania”¹⁶⁸, w którym jako efekt wskazano zapewnienie wysokiej jakości edukacji w języku polskim, promocję języka polskiego poza granicami kraju, podniesienie poziomu wiedzy uczestników szkoleń.

W 2014 r. w złożonych ofertach określone zostały planowane efekty projektu stanowiące podstawę do oceny ich realizacji przez MSZ. We wszystkich przypadkach, zarówno w ofertach, jak i w dokumentach MSZ nie określono mierników, które umożliwiałyby dokładne zweryfikowanie poziomu osiągnięcia zakładanych celów w dotowanych projektach. Przykładowo, w ofercie dotyczącej realizacji projektu pn. „Where are we now?”¹⁶⁹ wskazano, a następnie wymieniono w sprawozdaniu z realizacji zadania jako osiągnięte efekty: „wzrost poziomu integracji Polaków z ostatniej fali emigracji i ich aktywności na tym polu poprzez wzrost ich wiedzy o środowisku, którego sami są częścią, jego cechach i potrzebach, wzrost świadomości Polaków z ostatniej fali emigracji o pozytywnych zmianach zachodzących w Polsce i osiągnięciach w wyniku transformacji ustrojowej oraz wejścia Polski do UE, wzrost wiedzy polskich instytucji zajmujących się prowadzeniem działań skierowanych do Polaków przebywających za granicą w celach zarobkowych o cechach charakterystycznych tej grupy, ich potrzebach, oczekiwaniach, aspiracjach i planach”.

Badanie dotacji wykazało, iż sprawozdania końcowe były badane pod względem finansowym i merytorycznym, zostały zaakceptowane przez Dyrektora DWPPG i zatwierdzone w terminie określonym w art. 152 ust. 2 ufp. Niewykorzystana dotacja w łącznej kwocie 180,3 tys. zł została zwrócona do MSZ.

- 6) Zasady kwalifikowania wydatków poniesionych na realizację projektów zostały ujęte jedynie w postanowieniach § 5 umów zawartych z dotacjobiorcami,

¹⁶⁵ Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz. 25.

¹⁶⁶ Umowa nr 184/2013 realizowana przez Uniwersytet Jagielloński.

¹⁶⁷ Umowa nr 223/2013 realizowana przez Fundację „Instytut Studiów Wschodnich”.

¹⁶⁸ Umowa nr 346/2013 realizowana przez Stowarzyszenie „Wspólnota Polska”.

¹⁶⁹ Umowa nr 223/2014 realizowana przez Fundację „Centrum Stosunków Międzynarodowych”.

w którym w pkt 5.2.1.3 i 5.2.1.4. jako koszty administracyjne wskazano m.in. koszty wynajmu i utrzymania biura, w tym czynsz, opłaty za media, materiały biurowe, koszty korzystania z telefonu (stacjonarnego, komórkowego), Internetu. Jednocześnie w pkt 5.1.2 postanowiono, że w ramach realizacji zadania zleceniobiorca może pokrywać koszty niezbędne do realizacji projektu i osiągnięcia jego rezultatów. Ponadto, w regulaminie konkursu wskazano, że koszty administracyjne projektu nie mogą przekroczyć 10% jego wartości.

W 2013 r. z SWP zawartych zostało ogółem 12 umów na łączną kwotę 28.055,1 tys. zł, co stanowiło 45,1% środków przekazanych na zadania w konkursie dotacyjnym „Współpraca z Polonią i Polakami za granicą”, a w 2014 r. w ramach ww. konkursu ze Stowarzyszeniem zawarto ogółem 10 umów na łączną kwotę 22.009,8 tys. zł, tj. 37,4% środków dotacji. Kontroli NIK poddano koszty administracyjne określone w załączniku nr 3 poz. kosztorysu I.6 – Sprawozdania z wykonania wydatków–rozliczenie-zestawienie faktur (rachunków) poniesionych w 2013 r. przez SWP w wyniku zawartych 12 umów¹⁷⁰. Koszty administracyjne w zbadanej próbie dotacji (6 umów zawartych z SWP) stanowiły od 10,0% do 10,5% kwot przyznanych dotacji.

Analiza wybranych do kontroli kosztów administracyjnych¹⁷¹ SWP oraz jego oddziałów ujętych w ww. załącznikach i uznanych przez MSZ za kwalifikowane, wykazała że do kosztów kwalifikowalnych zaliczano m.in.: opłaty za miejsce postojowe dla samochodu służbowego (12 m-cy), opłaty za ochronę siedziby (12 m-cy), serwis centrali telefonicznej (12 m-cy), podatek od nieruchomości za 2013 r., ubezpieczenie siedziby SWP, przegląd ppoż, przegląd i modernizacja instalacji przeciwoblodzeniowej, orynnowania, instalacji elektrycznej, gazowej, alarmowej oraz CO, zakup soli drogowej, kawy ziarnistej, artykułów remontowych i środków czystości, zakup szafki na klucze, sprzątanie pomieszczeń Domu Polonii w Warszawie (lipiec, sierpień 2013 r.), sprawdzenie zawieszenia w samochodzie służbowym, ubezpieczenie samochodu służbowego, naprawa samochodu służbowego, konserwacja i czyszczenie filtra do wody, przegląd stanu technicznego budynku SWP, renowacja pokoi biurowych, opłata za transport gotówki, zakup wykładziny do gabinetu, czy też naprawa zamków i klamek.

Dyrektor DWPPG wyjaśnił, iż ww. wydatki nie stanowią wydatków na bieżącą działalność SWP lecz są „(...) szeroko rozumianymi wydatkami związanymi z utrzymaniem biur i infrastruktury Stowarzyszenia „Wspólnota Polska” na potrzeby realizacji projektów dotowanych przez MSZ (...)”. Podał również, iż „(...) Dokonując oceny kwalifikowalności kosztów wykazanych przez Stowarzyszenie w sprawozdaniach z realizacji projektów, MSZ brało pod uwagę konieczność utrzymania przez tego zleceniobiorcę infrastruktury niezbędnej do realizacji dużej liczby zleconych projektów (m.in. koszty związane z utrzymaniem, sprzątaniem i ochroną siedziby SWP oraz jej oddziałów, koszty związane z utrzymaniem infrastruktury informatycznej, koszty utrzymania pojazdów służbowych niezbędnych do realizacji projektów, etc.). (...)”.

W kwestii kontroli wykorzystania dotacji udzielonych SWP Dyrektor DWPPG wyjaśnił m.in., że kontrola wydatkowania środków dotacji prowadzona jest przez

¹⁷⁰ Nr: 349/2013, 347/2013, 345/2013, 343/2013, 350/2013, 269/2013, 344/2013, 346/2013, 351/2013, 67/3013/2, 68/2013/2, 64/2013/2 (w tym 6 umów z wybranej do kontroli próby 10 dotacji).

¹⁷¹ Na łączną kwotę 169,1 tys. zł.

DWPPG oraz Biuro Finansów MSZ na etapie badania sprawozdań z realizacji projektów, w tym także podczas bardzo szczegółowej formy kontroli, jaką jest badanie sprawozdań z kompletem dokumentacji źródłowej (projekt SWP nr 56/2012 pn. „Z polskim dookoła świata” – kwota dotacji 7,8 mln zł, nr 368/2014 pn. „Wsparcie mediów Polonijnych w Rosji i na Łotwie” – 0,6 mln zł).

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne NIK, Minister SZ odnosząc się do możliwości doprecyzowania katalogu kosztów administracyjnych uznawanych za kwalifikowalne, w związku z zawieraniem umów o dotacje, poinformował, że w MSZ obecnie prowadzona jest analiza i trwają prace nad doprecyzowaniem i ewentualnym zmodyfikowaniem katalogu kosztów administracyjnych, w stosunku do listy kosztów wykorzystywanych dotychczas przy konstruowaniu umów o dotacje. Zapowiedział też, że ze względu na zaawansowanie konkursu w 2015 r. doprecyzowany katalog kosztów administracyjnych będzie mógł być wdrożony w ramach konkursu dotacyjnego w 2016 r.

2. Najwyższa Izba Kontroli nie wniosła uwag do działalności MEN w zakresie wspierania przedsięwzięć podejmowanych przez organizacje pozarządowe w zakresie podtrzymywania więzi z krajem.

W latach 2013-2014 Minister EN wspierał ww. przedsięwzięcia w ramach realizacji zadań publicznych: „Wakacyjna szkoła młodzieżowych liderów/animatorów środowisk polskich za granicą”¹⁷² oraz „Organizowanie w kraju i za granicą doskonalenia zawodowego nauczycieli prowadzących nauczanie języka polskiego, historii, geografii, kultury polskiej oraz innych przedmiotów nauczanych w języku polskim za granicą”¹⁷³.

- 1) Celem pierwszego z ww. zadań było kształtowanie postaw liderek, doskonalenie umiejętności posługiwania się językiem polskim oraz poznanie historii i geografii Polski, tradycji i kultury narodowej. W obozach uczestniczyła młodzież w wieku 15-18 lat, reprezentująca środowiska polskie za granicą. Na realizację zadania przeznaczane było każdego roku 700 tys. zł. W 2013 r. w obozach uczestniczyło 498 osób, przede wszystkim z Białorusi i Litwy – obszarów uznanych za priorytetowe. Na zadanie to wykorzystano 97,9% przeznaczonych środków (685 tys. zł). W 2014 r. polonijna akcja letnia objęła 482 osoby, głównie z Ukrainy. Do 2 grudnia 2014 r. rozliczono 71 % planowanej kwoty (tj. 497,2 tys. zł).
- 2) Na realizację ww. zadania dot. doskonalenia zawodowego nauczycieli, MEN w trybie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie przeznaczyło środki publiczne w kwocie 2 mln zł pochodzące z rezerwy celowej MSZ pn. Współpraca z Polonią i Polakami za granicą. Zadanie to było określone

¹⁷² ZHP, Stowarzyszenie Kulturalno-Turystyczne „Jagiellonia”, Caritas Diecezji Kieleckiej, Stowarzyszenie „Odra-Niemen”, Fundacja na Rzecz Studiów Europejskich, Fundacja Nowe Media, Towarzystwo Edukacyjne Wiedza Powszechna, Stowarzyszenie Pomocy Dzieciom i Młodzieży „Promyk”, Stowarzyszenie „Parafiada”, Fundacja Family Center.

¹⁷³ Dotacje otrzymało sześć stowarzyszeń, tj. SWP (1.221.709 zł zadanie pn. Wsparcie metodyczne nauczycieli polonijnych); Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II (226.418,00 zł zadanie pn. Język Polski jako obcy), Stowarzyszenie Odra-Niemen (202.091,00 zł zadanie pn. Nauczyciel - przewodnik do Polskości), UMCS (140.580,00 zł zadanie pn. Warsztaty kwalifikacyjne dla nauczycieli przedmiotów ojczyźnych), Fundacja Szczęśliwe dzieciństwo (124.920,00 zł zadanie pn. Edukacja skoncentrowana na potrzebach dzieci, młodzieży i społeczności lokalnej kluczem do sukcesu edukacyjnego), Fundacja Centrum Edukacji Obywatelskiej (114.240,00 zł zadanie pn. Wdrażanie oceniania kształtującego w szkołach z polskim językiem nauczania w Republice Czeskiej).

w Planie Współpracy z Polonią i Polakami za granicą w 2014 r.¹⁷⁴ Środki przekazano beneficjentom 26 maja i 5 czerwca 2014 r. na podstawie umów zawartych 21 i 30 maja 2014 r. Zadania realizowano od czerwca do grudnia 2014 r. Umowy przewidywały kontrolę realizacji zadania publicznego w toku realizacji zadania publicznego oraz po jego zakończeniu. W trakcie trwania zadania kontrolą objęto największego zleceńbiorcę, tj. SWP. W związku z tym, że termin wykonania ww. zadań upływał 31 grudnia 2014 r., tj. po zakończeniu badań kontrolnych, NIK nie oceniała realizacji celów zakładanych w ww. umowach.

3.9. Realizacja przez organizacje pozarządowe oraz inne podmioty przedsięwzięć na rzecz Polonii i Polaków za granicą

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości realizację zadań zleconych przez organizacje pozarządowe, zwracając jednakże uwagę na przewlekłość rozliczania tych zadań, nieprzestrzeganie niektórych postanowień umów i nieokreślenie wskaźników służących ocenie stopnia osiągnięcia zakładanych rezultatów zrealizowanych zadań. W celu realizacji zadań zleceńbiorczy wykorzystywali zasoby kadrowe określone w ofertach z kwalifikacjami zgodnymi z rodzajem realizowanego zadania.

1. Zadania publiczne realizowane przez organizacje pozarządowe były zgodne z przedmiotem ich działalności określonym w statucie.

Na przykład:

- *Celem Fundacji Semper Polonia jest pomoc środowiskom polonijnym na świecie, budowanie polskiego lobby na arenie międzynarodowej, promowanie polskich i polonijnych osiągnięć, w tym gospodarczych, naukowych i kulturalnych oraz podejmowanie działań na rzecz zachowania polskiego dziedzictwa kulturowego i naukowego na świecie. Fundacja w latach 2013 -2014 realizowała ogółem 12 umów dotacji zawartych z MSZ w zakresie wspierania Polonii i Polaków za granicą ukierunkowanych na podtrzymywanie więzi z krajem. W 2013 r. Fundacja na realizację sześciu umów otrzymała z MSZ dotacje w wysokości ogółem 4.175,1 tys. zł, z czego wykorzystano 94,8% (tj. 3.958,1 tys. zł). W 2014 r. na realizację sześciu umów otrzymała dotacje z MSZ w wysokości 2.459,2 tys. zł.*
- *Celem działalności SWP jest m.in. inspirowanie, wspomaganie i prowadzenie wszechstronnej współpracy Polonii i Polaków z zagranicy z Ojczyzną w dziedzinach: oświaty, nauki, kultury, religii, gospodarki, turystyki i sportu; propagowanie, wspieranie i prowadzenie nauczania języka polskiego oraz podtrzymywanie jego znajomości wśród Polonii i Polaków mieszkających za granicą; upowszechnianie w środowiskach polonijnych wiedzy o kulturze polskiej i współczesnych zjawiskach w życiu społecznym, gospodarczym i politycznym kraju. W latach 2013-2014 w ramach konkursu „Współpraca z Polonią i Polakami za granicą” ogłoszonego przez Ministra SZ oraz konkursu ogłoszonego przez Ministra EN, Stowarzyszenie realizowało ogółem 11 umów dotacji, w zakresie wspierania Polonii i Polaków za granicą ukierunkowanych na podtrzymywanie więzi z krajem i wspomaganie migracji powrotnych (dziewięć umów z MSZ i dwie z MEN). Na realizację tych zadań w 2013 r. Stowarzyszenie otrzymało dotacje w kwocie ogółem 13.140,9 tys. zł, z czego wykorzystano 99,5% (tj. 13.068,9 tys. zł). W 2014 r. kwota dotacji w ww. zakresie wynosiła ogółem 8.423,6 tys. zł.*

¹⁷⁴ W części 3 w obszarze A pkt c Doskonalenie umiejętności kadry nauczycielskiej i podnoszenie poziomu nauczania, tworzenie i zapewnienie funkcjonowania wszechstronnej oferty szkoleń.

2. Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁷⁵ skontrolowane podmioty uregulowały zasady ujmowania w ewidencji księgowej zdarzeń gospodarczych związanych z realizowanymi zadaniami publicznymi.

3. Zgodnie z postanowieniami umów, dotacjobiorcy (z jednym wyjątkiem¹⁷⁶), przestrzegali obowiązku prowadzenia wyodrębnionego rachunku bankowego do czasu jego rozliczenia. Przestrzegali też obowiązku prowadzenia ewidencji księgowej wyodrębniającej w dokumentacji finansowo-księgowej wydatki ponoszone w ramach poszczególnych zadań realizowanych z udziałem środków z dotacji celowej.

4. W większości badanych przypadków zadań zleconych przez MSZ w latach 2013–2014 kwota dotacji przyznana na ich realizację była niższa niż kwota wnioskowana przez oferenta. Spośród siedmiu zadań poddanych kontroli w SWP wsparcie w kwocie równej kwocie wnioskowanej przyznano na realizację jednego zadania. W pozostałych badanych przypadkach w SWP dofinansowanie wynosiło od 33,7 do 93% kwoty wnioskowanej. Informując o wielkości przyznanego dofinansowania MSZ każdorazowo wskazywało na konieczność zmniejszenia budżetu danego zadania. W części przypadków MSZ określało rodzaje kosztów lub zakres rzeczowy oferty, które w ocenie komisji konkursowej powinny być skorygowane. Zmniejszenie budżetu w stosunku do wnioskowanej kwoty MSZ uzasadniało na ogół faktem otrzymania bardzo dużej liczby dobrych jakościowo projektów, przy ograniczonych środkach finansowych.

- *W przypadku zadań zleconych Stowarzyszeniu Szkoła Liderów, w dwóch zadaniach MSZ wskazało rodzaje kosztów, które powinny być obniżone w ofertach. Dotyczyło to zadania nr 220/2014 (przyznana dotacja (400 tys. zł) stanowiła 52,7% wnioskowanej kwoty;*
- *W SWP zlecając zadanie nr 362/2014 pn. „Wzmocnienie więzi i kontaktów z Polską”, MSZ zaleciło kontynuację wcześniej realizowanych zadań oraz zasugerowano zmniejszenie o 30% planowanych kosztów każdego z tych zadań. Kwota przyznanej dotacji na to zadanie stanowiła 33,7% (tj. 1.888,9 tys. zł) kwoty wnioskowanej przez Stowarzyszenie (5.600 tys. zł).*

5. Zleceniobiorcy dotrzymywali terminów składania sprawozdań końcowych z realizacji zadania. Stwierdzono jednakże, iż MSZ w każdym z badanych przypadków zwracał się o wyjaśnienie, uzupełnienie lub skorygowanie informacji przekazanych w tych sprawozdaniach. Zgłaszane w tym zakresie uwagi i zapytania dotyczyły głównie danych zamieszczonych w załącznikach do sprawozdań dotyczących rozliczeń finansowych z wykorzystania środków z dotacji.

Na przykład w przypadku czterech badanych zadań SWP w terminie złożyło sprawozdania końcowe z ich realizacji. Do każdego z tych sprawozdań MSZ zwracało się o wyjaśnienie lub skorygowanie informacji w nich zawartych. Zgłaszane uwagi dotyczyły zarówno informacji podanych w części merytorycznej sprawozdania, jak i danych zamieszczonych w załącznikach do sprawozdań dotyczących rozliczeń finansowych z wykorzystania środków z dotacji. Zwracano się m.in. o:

- *skonkretyzowanie opisu osiągniętych rezultatów i skali działań zrealizowanych w ramach projektu;*
- *wykazanie powiązania z realizacją poszczególnych projektów, ujętych w dokumentacji rozliczeniowej różnego rodzaju kosztów administracyjnych, takich*

¹⁷⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.

¹⁷⁶ Fundacja Semper Polonia zlikwidowała konto wskazanego w umowie rachunku bankowego przed ostatecznym rozliczeniem dotacji przyznanych w 2013 r.

jak np.: koszty sprzątnięcia, serwisu centrali telefonicznej, świadczenia różnych usług informatycznych, zakupu soli drogowej, obsługi i użytkowania samochodu służbowego (z tytułu zapłaty za: miejsce postojowe, zakup paliwa, ubezpieczenie, wymianę opon zimowych);

- wyjaśnienie przyczyn wykazywania w rozliczeniach daty zapłaty wcześniejszej od daty wystawienia dokumentu księgowego;
- skorygowanie różnego rodzaju błędów w treści sprawozdania (takich jak np. podawanie w poszczególnych załącznikach różnych kwot dotyczących dla tych samych rodzajów kosztów).

Stowarzyszenie przedkładało wyjaśnienia w ww. sprawach oraz korygowało błędy. W przypadku umowy nr 343/2013, MSZ zakwestionowało prawidłowość dokonanych przez Stowarzyszenie rozliczeń w kwocie 8.015,48 zł, jako dotacji wykorzystanej niezgodnie z umową. Uznało bowiem za niekwalifikowalne, koszty poniesione z tytułu zapłaty za wprowadzanie danych z wywiadów ankietowych do komputera oraz utworzenia bazy danych w tym zakresie niezbędnych do analizy, oraz koszty transportu materiałów szkoleniowych na szkolenie ankietatorów. Brak ujęcia kosztów tych działań w budżecie zadania Stowarzyszenie wyjaśniło przeoczeniem, co nie zostało uwzględnione przez MSZ. Stowarzyszenie zwróciło ww. kwotę 24 września 2014 r.

Na skutek konieczności uzupełnień, wyjaśnień i skorygowania błędów w sprawozdaniach proces ich akceptowania w MSZ trwał do ośmiu miesięcy od daty złożenia sprawozdania.

6. W jednym z kontrolowanych podmiotów¹⁷⁷ NIK stwierdziła brak skutecznego nadzoru nad zawieraniem i realizowaniem umów zlecenia i umów o dzieło związanych z projektami badawczymi na rzecz Polonii i Polaków za granicą, co skutkowało m.in. nierzetelnym rozliczaniem czasu pracy wykonywanej w ramach etatu i zadań zleconych oraz bezpodstawnym dokonaniem zwrotu kosztów podróży w kwocie łącznej 90.057,32 zł osobom, z którymi zawarto umowy o dzieło lub umowy zlecenia z wynagrodzeniem określonym ryczałtowo. Kontrola NIK wykazała, że wskutek nierzetelnych działań zawyżona została o 13.372,32 zł, kwota wydatków na sfinansowanie dziewięciu rachunków wystawionych za wykonaną umowę zlecenie w stosunku do kwoty określonej w umowie zlecenia (1.671,54 zł).

7. W większości badanych umów skontrolowane podmioty nie wykorzystywały całości środków otrzymanych z dotacji. Zwroty wynosiły do 25,5% kwoty przyznanej. Stowarzyszenie Szkoła Liderów wyjaśniając przyczyny niewykorzystania części dotacji, w przypadku umowy nr 220/2014 dotyczącej zadania pn. „Jesteś u siebie - zagłosuj”, wskazało, że otrzymało większą niż początkowo zakładano dotację z Fundacji im. Stefana Batorego na realizację działań pro-frekwencyjnych w związku z wyborami do Parlamentu Europejskiego. Dotacja wpłynęła w lutym 2014 r., dlatego część wydatków związanych z prowadzeniem kampanii, które zgodnie z ofertą miały być pokryte ze środków dotacji MSZ, została pokryta ze środków przekazanych przez Fundację. Dodatkowo w związku z przedłużającym się oczekiwaniem na środki dotacji z MSZ, partnerzy lokalni ograniczyli zasięg prowadzenia kampanii pro-frekwencyjnej. Na zmniejszenie kosztów tej kampanii wpłynął ponadto fakt, iż koszt wydruku ulotek w Wielkiej Brytanii został sfinansowany przez Ambasadę RP w Wielkiej Brytanii.

8. Rozliczając zadania zlecone MSZ wskazywało przypadki pobierania przez organizacje pozarządowe dotacji w nadmiernej wysokości, czy też kwot wykorzystanych niezgodnie z warunkami umowy. Na przykład:

¹⁷⁷ Instytut Zachodni Instytut Naukowo-Badawczy im. Zygmunta Wojciechowskiego.

- *Stowarzyszenie Szkoła Liderów: w dwóch badanych umowach (339/2013¹⁷⁸ i 410/2013¹⁷⁹) MSZ zakwestionowało prawidłowość rozliczenia i wykorzystania dotacji, z powodu naruszenia postanowień § 6 pkt 6.6. umowy i zwiększenie kosztów wynagrodzeń finansowanych z dotacji, bez uzyskania uprzedniej pisemnej zgody MSZ¹⁸⁰. W związku ze stwierdzeniem, że Stowarzyszenie w przypadku tych umów bez stosownej zgody zwiększyło koszty osobowe podlegające sfinansowaniu ze środków dotacji, w stosunku do kwot wskazanych w ofercie¹⁸¹, MSZ uznało kwotę o jaką przekroczone te koszty (łącznie 1.662 zł), jako dotację pobraną w nadmiernej wysokości. Stowarzyszenie zwróciło ww. środki w terminie wskazanym przez MSZ.*
 - *Polska Akademia Umiejętności: w przypadku umowy nr 170/2013¹⁸² MSZ zaakceptowało sprawozdanie końcowe z realizacji zadania na ogólną kwotę 1.435,8 tys. zł, w tym zatwierdziło kwotę dotacji w wysokości 241,8 tys. zł (tj. 78,1% kwoty udzielonej dotacji, 309,5 tys. zł). Nie uznano – powołując się na postanowienia § 5 pkt 1.1 umowy – kosztów poniesionych na realizację zadania w okresie od 1 stycznia do 31 marca 2013 r. w kwocie 67,7 tys. zł. W związku z powyższym, MSZ zobowiązało PAU do zwrotu dotacji w ww. kwocie jako wykorzystanej niezgodnie z warunkami umowy. Dodać trzeba, że PAU nie podzieliło stanowiska MSZ i wystąpiło ponownie o jego przeanalizowanie. Zdaniem PAU zakwestionowane koszty były związane z działaniami przewidzianymi do realizacji w terminie określonym w § 2 pkt 2.1. umowy, tj. od 1 stycznia do 31 grudnia 2014 r.*
9. Dotacjobiorcy dotrzymywali terminów zwrotu środków niewykorzystanych dotacji. W jednym z badanych przypadków zwrotu niewykorzystanej dotacji dokonano z 15 dniowym opóźnieniem. Przekroczenie terminu wyjaśniono nadmiarem obowiązków związanych z rozliczeniem projektów finansowanych z dotacji MSZ.

3.10. Efekty realizacji zadań na rzecz Polonii i Polaków za granicą zleconych skontrolowanym dotacjobiorcom

NIK, nie kwestionując rzeczowych rezultatów zrealizowanych zadań, wskazuje na konieczność projektowania na etapie przygotowywania konkursu na zadania zlecone mierników rezultatów zleczonych zadań. Kontrola wykazała, że oferty badanych zadań najczęściej określały ogólne cele projektu, a zakładane rezultaty zadań przedstawiały w wymiarze rzeczowym, np. poprzez podanie liczby planowanych osób biorących udział w danym przedsięwzięciu, jego zakresu, liczby konferencji, szkoleń, warsztatów, obozów, wycieczek. W niektórych przypadkach nie określano mierników (wskaźników) służących do oceny stopnia realizacji określonych celów danego projektu.

Na przykład:

- *Umowa nr 343/2013 z SWP dotycząca projektu pt. "Wspieranie migracji powrotnej do kraju ojczystego". Zgodnie z ofertą, celem realizacji tego zadania miało być ułatwienie Polonii i Polakom poza granicami kraju dostępu do informacji na temat możliwości i warunków powrotu do Polski oraz zwiększenie wiedzy o populacji osób zainteresowanych powrotem do Polski poprzez przeprowadzenie badań, a także zbudowanie bazy migrantów. Zakładanym rezultatem realizacji tego zadania (po*

¹⁷⁸ Zadanie pn. Szkoła Polonijnych Animatorów Kultury.

¹⁷⁹ Zadanie pn. Szkoła Liderów Polonijnych.

¹⁸⁰ Zgodnie z postanowieniami § 6 pkt 6.9. umów, dokonanie zwiększenia kosztów wynagrodzeń traktowane jest jako pobranie dotacji w nadmiernej wysokości.

¹⁸¹ W przypadku umowy 339/2013 o kwotę 429,99 zł, natomiast w przypadku umowy 410/2013 o kwotę 1.232,01 zł.

¹⁸² Zadanie pn. „Wsparcie funkcjonowania i działalności Biblioteki Polskiej w Paryżu i Towarzystwa Historyczno-Literackiego w 2013 r.”

uwzględnieniu zmian wprowadzonych aneksem do umowy) miało być m.in.: uruchomienie pięciu ośrodków wsparcia, działających od 3 do 6 miesięcy w wymiarze 20 godzin tygodniowo. Ponadto w ofercie przewidziano m.in.:

- spotkanie ok. 1000 osób z ekspertami doradzającymi, w jaki sposób rozwiązać problemy związane z powrotem do kraju pochodzenia,
- przekazanie ok. 6000 osobom poradnika imigranta powrotnego, zorganizowane 15 badań fokusowych dla 180 osób,
- udział 1500 osób w badaniach ankietowych,
- sporządzenie raportu z badań migrantów.

W sprawozdaniu końcowym omawiając realizację tych działań wykazano, że:

- utworzono pięć ośrodków doradztwa (w Londynie, Chicago, Nowym Jorku, Berlinie i Dublinie);
- 1000 osób skorzystało z porad ekspertów i konsultantów doradzających, w jaki sposób rozwiązać problemy związane z powrotem do kraju pochodzenia;
- 1544 osoby objęto badaniami ankietowymi;
- 10 000 osób otrzymało poradnik migranta powrotnego;
- przeprowadzono 15 badań fokusowych, w których uczestniczyło 158 osób;
- przygotowano raport w formie papierowej o zainteresowaniu migracją powrotną.

W sprawozdaniu nie przedstawiono jednakże danych wyjściowych dotyczących populacji osób, mających utrudniony dostęp do informacji na temat możliwości i warunków powrotu do Polski. Nie przedstawiono też w liczbach jak wielka grupa Polaków jest zainteresowana migracją powrotną, ani o ile zwiększyła się liczba osób zainteresowanych powrotem do Polski w wyniku działań podjętych w ramach tego zadania.

- Umowa 347/2013 z SWP dotycząca zadania pn. "Pilotażowy program wsparcia migracji powrotnych".

Zgodnie z ofertą, głównym celem zadania było stworzenie korzystnych warunków powrotu Polaków do kraju ojczystego. Zakładanym rezultatem (po uwzględnieniu zmian wprowadzonych aneksem do umowy) miało być m.in.:

- udzielenie wsparcia minimum 180 migrantom powrotnym, za pomocą programu pilotażowego przeprowadzonego w trzech województwach (mazowieckim, dolnośląskim i podkarpackim) obejmującego głównie: poradnictwo prawne, zawodowe, edukacyjne oraz wsparcie psychologiczne;
- wydanie podręcznika w nakładzie 2000 egz. przeznaczonego dla organizacji pozarządowych, instytucji rynku pracy i innych podmiotów wsparcia migranta powrotnego, będącego pełnym kompendium wiedzy o pracy z migrantem;
- organizacja cyklu spotkań szkoleniowych wspierających zakładanie własnych firm (5 spotkań tematycznych, w 16 województwach, w łącznym wymiarze 400 godzin);
- organizacja sympozjum podsumowującego realizację projektu (w wymiarze 16 godzin);
- opracowanie dwóch raportów z badań (cząstkowego i końcowego).

W sprawozdaniu końcowym omawiając realizację tych działań wykazano m.in., że:

- udzielono pomocy 200 reemigrantom z terenu województwa dolnośląskiego, mazowieckiego i podkarpackiego, m.in. w formie szkoleń, kursów i staży;

- zorganizowano i przeprowadzono w każdym województwie cykl pięciu szkoleń (5 godzinnych), wspierających zakładanie własnych firm dla migrantów powrotnych, w których uczestniczyło 89 osób;
- opracowano i wydano w formie publikacji podręcznik „Kierunek + 48 Powroty do domu”, zawierający kompendium wiedzy o pracy z migrantem, który wysłano do 100 urzędów pracy w całej Polsce;
- zorganizowano symposium podsumowujące i promujące wyniki przeprowadzonych badań.

Z danych przedstawionych w sprawozdaniu nie przedstawiono jednakże informacji w jakim stopniu zrealizowane zadania rzeczowe wpłynęły na wzrost korzystnych warunków powrotu Polaków do kraju ojczystego.

- Umowa 362/2013 z Semper Polonia dotycząca zadania pn. „Kursy przygotowawcze do egzaminów na wyższe uczelnie oraz wspieranie uniwersyteckich kadr”.

Zgodnie z ofertą, celem realizacji pierwszej części zadania miało być ugruntowanie oraz utrwalenie wiedzy zdobytej w szkole średniej oraz zdobycie umiejętności pozwalających na zdanie egzaminów maturalnych na jak najwyższym poziomie i tym samym zwiększenie szans podczas rekrutacji na wyższe uczelnie. Nie określono planowanej liczby zajęć oraz maturzystów, którzy wezmą udział w tych zajęciach, czy też mierników poprawy zdawalności egzaminów maturalnych. Celami realizacji drugiej części zadania, miało być m.in. zachęcanie młodzieży polskiego pochodzenia do pogłębiania znajomości języka polskiego; promocja wśród młodzieży akademickiej polskiej literatury, historii i polskiego życia kulturalnego; pomoc środowisku polonijnemu w zebraniu środków finansowych dla pełnego sfinansowania lektoratów języka polskiego na jednym z uniwersytetów, którego dotyczyło to zadanie. Nie podano planowanej liczby zajęć z języka polskiego, jaki i liczby studentów, którzy wezmą w nich udział. Oczekiwany rezultat w przypadku pierwszej części zadania miały być bardzo dobre wyniki na egzaminach maturalnych, natomiast w przypadku drugiej części - podniesienie znajomości kultury i języka polskiego w ramach studiów prowadzonych na uniwersytetach, których dotyczyło zadanie.

W sprawozdaniu końcowym dokonując oceny osiągnięcia celów i rezultatów wskazano m.in., że:

- w kursach przygotowawczych (zorganizowanych w 2013 r. w krajach wskazanych w ofercie) uczestniczyło ogółem 418 maturzystów. Dzięki powyższym działaniom mają oni większe szanse na zdanie egzaminów wstępnych podczas rekrutacji na wyższe uczelnie. Ponadto, dzięki udziałowi w tym przedsięwzięciu, młodzież polonijna zapoznała się z działalnością programową Fundacji, w tym m.in. z możliwościami wsparcia jakie może otrzymać od Fundacji w czasie studiów i po ich zakończeniu oraz perspektywami współpracy w działaniach na rzecz miejscowego środowiska polonijnego oraz promocji Polski za granicą. Rezultatem tych działań miały być m.in. lepsze wyniki podczas egzaminów na studia (podniesienie poziomu wykształcenia i kwalifikacji zawodowych młodzieży polonijnej skutkowało zdobyciem przez nią wysokiej pozycji zawodowej i społecznej);
- z zajęć z języka polskiego i historii Polski prowadzonych w 2013 r. w Uniwersytecie Manitoba skorzystało w semestrze zimowym 46 studentów, a semestrze jesiennym 43 studentów, natomiast z zajęć z języka polskiego zorganizowanych w tym okresie na Uniwersytecie w Toronto skorzystało 80 studentów. W ramach realizacji tego projektu osiągnięte zostały następujące cele: zapewnienie i utrzymanie stałego programu nauczania języka i kultury polskiej na Wydziale Germanistyki i Sławistyki Uniwersytetu Manitoba oraz na Wydziale Sławistyki Uniwersytetu w Toronto; umożliwienie młodzieży polskiego pochodzenia oraz studentom innych narodowości zainteresowanym nauką języka polskiego dostępu do poziomu nauczania na szczeblu akademickim; zainteresowanie studentów polskiego pochodzenia działalnością na rzecz organizacji polonijnych. Rezultatami tych działań miało być, według sprawozdania, zainteresowanie młodzieży polskiego pochodzenia językiem polskim, promocja polskiej historii

i literatury, a także znajomości polskiej kultury oraz zainteresowanie młodej Polonii działalnością na rzecz organizacji polonijnych.

Nie kwestionując prawidłowości działań związanych z realizacją pierwszej części ww. zadania, NIK wskazuje, że ocena jego skuteczności wymaga określenia m.in. wskaźników zdawalności egzaminów maturalnych w stosunku do dotychczasowych wyników w tym zakresie.

4. Informacje dodatkowe

4.1. Przygotowanie kontroli

Kontrola została przeprowadzona w 15 jednostkach, tj. w czterech Ministerstwach (MSZ, MEN, MNiSW, MKiDZ), trzech placówkach zagranicznych (w Irlandii, Wielkiej Brytanii i Niemiec), jednej jednostce prowadzonej przez Ministra EN (ORPEG), jednej uczelni publicznej (UJ w Krakowie), jednym instytucie badawczym (Instytut Naukowo-Badawczy im. Zygmunta Wojciechowskiego w Poznaniu), w jednej uczelni niepublicznej (KUL w Lublinie) i czterech organizacjach pozarządowych realizujących zadania zlecone na rzecz Polonii i Polaków za granicą. Czynności kontrole zostały przeprowadzone przez sześć jednostek organizacyjnych NIK, tj. Departament Administracji Publicznej, Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego oraz Delegatury NIK w: Gdańsku, Krakowie, Poznaniu i Warszawie. Kontrolę koordynował Departament Administracji Publicznej.

Wyboru jednostek do kontroli dokonano w sposób celowy na podstawie analizy zadań realizowanych w zakresie objętym kontrolą. Wybierając ambasady kierowano się danymi o liczbie Polaków migrujących za granicę w ostatnich latach oraz o zadaniach realizowanych na ich rzecz przez placówki z uwzględnieniem danych uzyskanych z MSZ na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK. Beneficjentów wytypowano na podstawie danych uzyskanych w MSZ oraz zadań zleconych ogłoszonych w BIP powierzonych do realizacji w ramach konkursu w 2014 r.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Czynności kontrolne prowadzone były od 4 listopada 2014 r. do 25 lutego 2015 r.¹⁸³ Podczas kontroli prowadzonych w placówkach w Irlandii, Wielkiej Brytanii i Niemczech, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f) ustawy o NIK, zasięgnięto informacji od kierownictwa 20 szkół prowadzących nauczanie języka polskiego i w języku polskim w ww. państwach, w tym ośmiu SPK i 12 szkół społecznych. Pytania dotyczyły głównie prowadzonej przez nie działalności w zakresie nauczania języka polskiego i innych przedmiotów w języku polskim. Podczas kontroli w ww. placówkach przeprowadzone zostało również badanie ankietowe wśród Polonii i Polaków za granicą dotyczące ich opinii o działaniach administracji rządowej mających na celu podtrzymanie więzi z krajem i wspomaganie migracji powrotnych. Kwestionariusz ankiety wypełniło 106 osób mieszkających w tych państwach.

4.3. Realizacja wniosków pokontrolnych

Do kierowników wszystkich 15 jednostek objętych kontrolą skierowano wystąpienia pokontrolne. W dziesięciu wystąpieniach pokontrolnych sformułowano ogółem 23 wnioski dotyczące przede wszystkim wyeliminowania nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie kontroli.

Wniosek skierowany do Ministra SZ dotyczył doprecyzowania katalogu kosztów administracyjnych uznawanych za kwalifikowalne w umowach o dotacje. Po kontrolach w placówkach sformułowano wnioski w zakresie:

- wyeliminowania przypadków nieprawidłowego dokumentowania operacji gospodarczych;

¹⁸³ Data podpisania ostatniego wystąpienia pokontrolnego.

- podejmowania działań zmierzających do egzekwowania przestrzegania przez beneficjentów postanowień porozumień dotyczących rozliczania projektów;
- dokumentowania przez pracowników placówki monitoringu i kontroli realizowanych projektów;
- dokumentowania rozeznania rynku przy dokonywaniu zakupu towarów i usług;
- niedokonywania przedpłat z tytułu umów dostaw i usług.

Do Ministra Edukacji Narodowej NIK wносиła o załatwianie skarg w terminach wskazanych w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁸⁴. Wniosek do Ministra KiDN dotyczył rozważenia ujęcia wśród działań związanych z promocją polskiej kultury poza granicami kraju przedsięwzięć dedykowanych członkom polskiej diaspory, ukierunkowanych na podtrzymanie ich więzi z kulturą ojczystą. Do Dyrektora ORPEG wnioskowano m.in. o wyeliminowanie przypadków zamieszczania w zawieranych umowach postanowień zobowiązujących Ośrodek do zapłaty całkowitego wynagrodzenia przed wykonaniem w całości przedmiotu umowy i dokonywania takiej zapłaty oraz wyeliminowanie przypadków nieujmowania wartości realizacji mierników w sprawozdaniu z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym.

Wnioski pokontrolne skierowane do podmiotów realizujących zadania na rzecz Polonii i Polaków za granicą na podstawie umów dotyczyły m.in.:

- opracowania dowodów księgowych w sposób zgodny z wymaganiami ustawy o rachunkowości;
- zapewnienia rzetelnego weryfikowania dokumentów stanowiących podstawę zapisów księgowych;
- zapewnienia należytego nadzoru nad realizacją zadań zleconych, a zwłaszcza terminowej realizacji projektów badawczych w sposób zgodny z zatwierdzonym kosztorysem i zakresem rzeczowym;
- przestrzegania postanowień umów zawieranych z MSZ;
- prawidłowego sporządzania sprawozdań końcowych z realizacji zadań dofinansowanych ze środków dotacji przekazywanych przez MSZ

Adresaci wystąpień pokontrolnych poinformowali¹⁸⁵ o zrealizowaniu jednego wniosku pokontrolnego oraz podjęciu działań na rzecz realizacji 15 wniosków.

Do wystąpień pokontrolnych nie wniesiono zastrzeżeń.

4.4. Finansowe rezultaty kontroli

Finansowe rezultaty kontroli¹⁸⁶ wyniosły ogółem 123.680,04 zł¹⁸⁷ i dotyczyły głównie kwoty wydatkowanej z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami – 123.429,64 zł [str. 43 i 58].

¹⁸⁴ Dz. U. z 2013 r. , poz. 267 ze zm.

¹⁸⁵ Według stanu na 26 maja 2015 r.

¹⁸⁶ Według stanu na 26 maja 2015 r.

¹⁸⁷ W tym kwota 125,20 zł wydatkowana w następstwie działań stanowiących naruszenie prawa wypłacona z naruszeniem przepisów § 5 ust. 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2002 r. w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej poza granicami kraju (Dz. U. Nr 236, poz. 1991 ze zm.). Kwota ta została zwrócona na rachunek zleceniodawcy.

5. ZAŁĄCZNIKI

5.1. Załącznik nr 1

Charakterystyka stanu prawnego

1. Zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej¹⁸⁸ dział sprawy zagraniczne obejmuje m.in. sprawy: koordynacji polityki zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej (pkt 3); reprezentowania i ochrony interesów polskich obywateli oraz polskich osób prawnych za granicą, a także współpracy z Polakami zamieszkałymi za granicą, w tym wspierania polskich instytucji kulturalnych i oświatowych za granicą (pkt 4).

W MSZ, sprawy z zakresu współpracy z Polonią i Polakami za granicą, należą do właściwości Departamentu Współpracy z Polonią i Polakami za granicą, zgodnie z zarządzeniem nr 54 Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 czerwca 2012 r. w sprawie nadania Statutu Ministerstwu Spraw Zagranicznych¹⁸⁹ oraz Regulaminem organizacyjnym MSZ wprowadzonym zarządzeniem Ministra Spraw Zagranicznych Nr 5 z dnia 25 marca 2013 r.¹⁹⁰

2. Organizację kształcenia dzieci obywateli polskich czasowo przebywających za granicą oraz warunki i sposób wspomagania nauczania języka polskiego, historii, geografii, kultury polskiej i innych przedmiotów nauczanych w języku polskim wśród Polonii i Polaków zamieszkałych za granicą, na podstawie art. 22 ust.1 pkt 3 i 3a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty¹⁹¹, określają odpowiednio: rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 31 sierpnia 2010 r. w sprawie organizacji kształcenia dzieci obywateli polskich czasowo przebywających za granicą¹⁹² oraz rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej w sprawie wspomagania nauczania.

Zgodnie z art. 16 ust. 5b ustawy o systemie oświaty obowiązek odbycia przez dziecko w wieku 5 lat rocznego przygotowania przedszkolnego w przedszkolu, oddziale przedszkolnym zorganizowanym w szkole podstawowej lub w innej formie wychowania przedszkolnego, obowiązek szkolny i obowiązek nauki mogą być spełniane również przez uczęszczanie odpowiednio do przedszkola lub szkoły:

- 1) za granicą, w tym na podstawie umów międzynarodowych lub porozumień o współpracy bezpośredniej zawieranych przez szkoły, jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej lub w ramach programów edukacyjnych Unii Europejskiej;
- 2) przy przedstawicielstwie dyplomatycznym innego państwa w Polsce.

W myśl § 1 ust. 4 rozporządzenia w sprawie organizacji kształcenia, szkoły podstawowe, gimnazja i licea ogólnokształcące oraz zespoły tych szkół przy przedstawicielstwach dyplomatycznych, urzędach konsularnych i przedstawicielstwach wojskowych RP oraz szkolne punkty konsultacyjne przy ww. placówkach zagranicznych są finansowane z budżetu państwa z części, której dysponentem jest

¹⁸⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 743, ze zm.

¹⁸⁹ M.P. 2012 r., poz. 443.

¹⁹⁰ Dz. Urz. MSZ z 2013 r., poz. 4 ze zm. Do 1 marca 2013 r. sprawy te były określone w Regulaminie organizacyjnym z dnia 11 lipca 2012 r. (Dz. Urz. MSZ z 2012 r., poz. 24 ze zm.).

¹⁹¹ Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.

¹⁹² Dz. U. z 2014 r., poz. 454.

minister właściwy do spraw oświaty i wychowania. Zgodnie z § 2 ust. 1 ww. rozporządzenia, zadania związane z organizacją kształcenia dzieci obywateli polskich czasowo przebywających za granicą koordynuje Ośrodek Rozwoju Polskiej Edukacji za Granicą z siedzibą w Warszawie. Ośrodek jest zespołem szkół i placówek w rozumieniu ustawy o systemie oświaty (§ 2 ust. 1a). ORPEG jest jednostką budżetową finansowaną z budżetu państwa z części, której dysponentem jest minister właściwy do spraw oświaty i wychowania (§ 2 ust. 2). Organizację i szczegółowe zadania Ośrodka określa statut nadany przez ministra (§ 2 ust. 3).

Zgodnie z § 1 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wspomagania nauczania, minister właściwy do spraw oświaty i wychowania lub upoważniona przez niego jednostka organizacyjna, kierują nauczycieli do pracy za granicą w celu wspomagania wśród Polonii i Polaków zamieszkałych za granicą oraz dzieci pracowników migrujących nauczania języka polskiego, historii, geografii, kultury polskiej oraz innych przedmiotów nauczanych w języku polskim w szkołach funkcjonujących w systemach oświaty innych państw lub nauczanych w innych formach przez organizacje społeczne zarejestrowane za granicą. Na wniosek organizacji społecznej zarejestrowanej za granicą albo innych podmiotów organizujących za granicą nauczanie języka polskiego lub innych przedmiotów nauczanych w języku polskim, a także nauczycieli pracujących wśród Polonii i Polaków zamieszkałych za granicą oraz dzieci pracowników migrujących, mogą być przekazywane za granicę podręczniki i pomoce dydaktyczne służące temu nauczaniu (§ 6 ust. 1).

Doskonalenie zawodowe nauczycieli pracujących wśród Polonii i Polaków zamieszkałych za granicą oraz dzieci pracowników migrujących, zgodnie z § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wspomagania nauczania, organizują w kraju i za granicą publiczne placówki doskonalenia nauczycieli o zasięgu ogólnokrajowym. Dla nauczycieli organizuje się w szczególności: studium metodyczne, seminaria, konferencje, wykłady, kursy on-line, warsztaty i praktyki metodyczne (§ 5 ust. 2 ww. rozporządzenia). Doskonalenie zawodowe nauczycieli pracujących wśród Polonii i Polaków zamieszkałych za granicą oraz dzieci pracowników migrujących może być również realizowane przez organizacje pozarządowe i podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 u.d.p.p., mające doświadczenie w pracy na rzecz Polonii i Polaków zamieszkałych za granicą oraz dzieci pracowników migrujących, w trybie określonym w przepisach tej ustawy (§ 5 ust. 3 powołanego rozporządzenia).

Stosownie do § 7 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wspomagania nauczania, organizowanie w Polsce kolonii, obozów lub innych form letniego wypoczynku dzieci i młodzieży polonijnej minister właściwy do spraw oświaty i wychowania może zlecić organizacjom pozarządowym i podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 u.d.p.p., mającym doświadczenie w pracy na rzecz Polonii i Polaków zamieszkałych za granicą oraz dzieci pracowników migrujących, w trybie określonym w przepisach tej ustawy.

Organem pomocniczym Ministra EN do spraw oświaty polskiej za granicą jest Rada Oświaty Polonijnej powołana zarządzeniem nr 16 Ministra EN z dnia 15 lipca 2010 r. Zgodnie z § 2 przywołanego zarządzenia do zadań Rady należy:

- 1) przygotowywanie opinii dla Ministra EN na temat kierunków zmian w obszarze oświaty polskiej za granicą;
- 2) przedstawianie propozycji rozwiązań w obszarze oświaty polskiej za granicą;
- 3) konsultowanie projektów aktów prawnych i opracowań zawierających propozycje systemowych zmian w obszarze oświaty polskiej za granicą.

W myśl § 7 zarządzenia Minister EN może powierzać członkom Rady przygotowywanie opracowań i ekspertyz.

Warunki kształcenia młodzieży polonijnej i pracowników migrujących na poziomie studiów określa ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym¹⁹³.

3. Zasady organizowania i prowadzenia działalności kulturalnej określa ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej¹⁹⁴. Zgodnie z art. 1 ust. 1-3 tej ustawy, działalność kulturalna w rozumieniu niniejszej ustawy polega na tworzeniu, upowszechnianiu i ochronie kultury. Państwo sprawuje mecenat nad działalnością kulturalną polegający na wspieraniu i promocji twórczości, edukacji i oświaty kulturalnej, działań i inicjatyw kulturalnych oraz opieki nad zabytkami. Minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego może wspierać finansowo, w ramach mecenatu państwa, realizację planowanych na dany rok zadań związanych z polityką kulturalną państwa, prowadzonych przez instytucje kultury i inne podmioty nie należące do sektora finansów publicznych

4. Zasady przekazywania i wykorzystania środków finansowych w formie dotacji celowych regulują przepisy ustawy ufp oraz u.d.p.p.

Dysponent części budżetowej może zlecić organizacji pozarządowej realizację swoich zadań na podstawie zawartej z tą organizacją umowy, przyznając jednocześnie dotację celową na realizację tych zadań (art. 151 ust. 1 ufp).

Szczególne zasady rozliczania dotacji określa art. 152 ust. 1 ufp., w myśl którego jednostki, którym udzielona została dotacja, o której mowa w art. 151 ust. 1, są obowiązane do prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej środków otrzymanych z dotacji oraz wydatków dokonywanych z tych środków;

Zatwierdzenie przez dysponenta części budżetowej rozliczenia dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym, przedstawionego przez obowiązującą do tego jednostkę, powinno nastąpić w terminie 30 dni od dnia jego przedstawienia, a w przypadku dotacji na realizację zadania za granicą - 60 dni od dnia jego przedstawienia. W przypadku stwierdzenia na podstawie ww. rozliczenia, że dotacja została w części lub całości wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem albo pobrana w nadmiernej wysokości, dysponent części budżetowej określa, w drodze decyzji, wysokość kwoty podlegającej zwrotowi do budżetu państwa (art. 152 ust. 2 i 3 ufp).

Stosownie do treści art. 5 ust. 4 u.d.p.p., zlecenie organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 u.d.p.p. realizacji zadań publicznych jako zadań zleconych w rozumieniu art. 127 ust.1 pkt 1 lit. e i art. 151 ust. 1 ufp, może mieć formy:

- powierzania wykonywania zadań publicznych, wraz z udzieleniem dotacji na finansowanie ich realizacji, lub
- wspierania wykonywania zadań publicznych, wraz z udzieleniem dotacji na dofinansowanie ich realizacji.

Zgodnie z art. 15 u.d.p.p. przy rozpatrywaniu ofert organ administracji publicznej ocenia m.in.: możliwość realizacji zadania publicznego, kalkulację kosztów (w tym w odniesieniu do zakresu rzeczowego zadania), proponowaną jakość wykonania zadania i kwalifikacje osób mających je realizować, wkład rzeczowy i osobowy (w tym świadczenia wolontariuszy i pracę społeczną członków). W celu opiniowania złożonych ofert organ administracji publicznej powołuje komisję konkursową, w skład której oprócz przedstawicieli organu wchodzi także przedstawiciele organizacji

¹⁹³ Dz. U. z 2012 r. poz. 572 ze zm.

¹⁹⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 406 ze zm.

pozarządowych lub podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 (z wyjątkiem organizacji lub podmiotów biorących udział w konkursie). Umowa o wsparcie lub powierzenie realizacji zadania publicznego zawierana jest z podmiotem wyłonionym w otwartym konkursie niezwłocznie po ogłoszeniu jego wyników.

Stosownie do treści art. 16 ust. 1 u.d.p.p., organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, przyjmując zlecenie realizacji zadania publicznego w trybie określonym w art. 11 ust. 2, zobowiązują się do wykonania zadania publicznego w zakresie i na zasadach określonych w umowie o wsparcie lub o powierzenie realizacji zadania publicznego, sporządzonej z uwzględnieniem art. 151 ust. 2 upf. Zgodnie z art. 16 ust. 7 u.d.p.p. podmioty wyłonione w konkursie, z którymi zawarto umowy na realizację zadania publicznego mogą zlecić jego realizację innym organizacjom pozarządowym i podmiotom, o których mowa w art. 3 ust. 3, pod warunkiem że zostaną one wybrane w sposób zapewniający jawność i uczciwą konkurencję.

Zgodnie z art. 17 u.d.p.p., organ administracji publicznej zlecający zadanie publiczne dokonuje kontroli i oceny realizacji zadania, a w szczególności:

- 1) stanu realizacji zadania;
- 2) efektywności, rzetelności i jakości wykonania zadania;
- 3) prawidłowości wykorzystania środków publicznych otrzymanych na realizację zadania;
- 4) prowadzenia dokumentacji określonej w przepisach prawa i w postanowieniach umowy.

5.2. Załącznik nr 2

Wykaz jednostek objętych kontrolą, osób odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność, ocen kontrolowanej działalności oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły czynności kontrolne

Lp.	Jednostka objęta kontrolą	Osoby odpowiedzialne za kontrolowaną działalność	Ocena kontrolowanej działalności ¹⁹⁵	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę
1.	Ministerstwo Spraw Zagranicznych	Grzegorz Schetyna Minister Spraw Zagranicznych	O	Departament Administracji Publicznej
2.	Ministerstwo Edukacji Narodowej	Joanna Kluzik-Rostkowska Minister Edukacji Narodowej	O	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
3.	Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego	prof. dr hab. Lena Kolarska-Bobińska Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego	O	
4.	Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego	Małgorzata Omilanowska Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego	O	
5.	Ambasada RP w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z siedzibą w Londynie	Witold Sobków Ambasador RP w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej	O	Departament Administracji Publicznej
6.	Ambasada RP w Irlandii z siedzibą w Dublinie	Piotr Rakowski Chargé d' Affairs a.i.	O	Departament Administracji Publicznej
7.	Ambasada RP w Republice Federalnej Niemiec z siedzibą w Berlinie	Jerzy Margański Ambasador RP w Republice Federalnej Niemiec	O	Delegatura NIK w Gdańsku
8.	Ośrodek Rozwoju Polskiej Edukacji za Granicą z siedzibą w Warszawie	Anna Atlas Dyrektor Ośrodka	PN	Departament Administracji Publicznej
9.	Katolicki Uniwersytet Lubelski	ks. prof. dr hab. Antoni Dębiński Rektor KUL	PN	Delegatura NIK w Gdańsku
10.	Uniwersytet Jagielloński	prof. dr hab. Wojciech Nowak Rektor Uniwersytetu Jagiellońskiego	P	Delegatura NIK w Krakowie
11.	Polska Akademia Umiejętności w Krakowie	prof. dr hab. Andrzej Białas Prezes	P	
12.	Instytut Zachodni Instytut Naukowo Badawczy im. Zygmunta Wojciechowskiego w Poznaniu	Michał Nowosielski Dyrektor Instytutu	PN	Delegatura NIK w Poznaniu
13.	Fundacja Semper Polonia w Warszawie	Marek Hauszyl Prezes Zarządu Fundacji	PN	Delegatura NIK w Warszawie
14.	Stowarzyszenie Wspólnota Polska w Warszawie	Longin Komołowski Prezes Zarządu Krajowego Stowarzyszenia	PN	
15.	Stowarzyszenie Szkoła Liderów w Likwidacji	Przemysław Maciej Radwan-Röhrenscheff Katarzyna Czayka-Chełmińska Likwidatorzy	PN	

¹⁹⁵ Użyty skrót oznacza: P – ocena pozytywna, PN – ocena pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, N – ocena negatywna, O – ocena opisowa.

5.3. Załącznik nr 3

Wykaz najważniejszych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności:

1. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.)
2. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.)
3. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2014 r., poz. 1118 ze zm.)
4. Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.)
5. Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 2012 r., poz. 572 ze zm.)
6. Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2012 r., poz. 406 ze zm.)
7. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania (Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz. 25)
8. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 24 września 2009 r. w sprawie warunków i sposobu wspomagania nauczania języka polskiego, historii, geografii, kultury polskiej i innych przedmiotów nauczanych w języku polskim wśród Polonii i Polaków zamieszkałych za granicą oraz dzieci pracowników migrujących (Dz. U. Nr 164, poz. 1306 ze zm.)
9. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 31 sierpnia 2010 r. w sprawie organizacji kształcenia dzieci obywateli polskich czasowo przebywających za granicą (Dz. U. z 2014 r., poz. 454)

5.4. Załącznik nr 4

Przykłady ilustrujące uwagi wybranych organizacji polonijnych w związku z opiniowaniem projektu Rządowego Programu Współpracy z Diasporą¹⁹⁶:

1. Uwagi Rady Polonii Świata: „Jako całość Program został przyjęty pozytywnie, jako próba kompleksowego podejścia do spraw Polonii i Polaków z Zagranicy. Zgłaszane uwagi i uzupełnienia ewoluujące od szczegółowych do bardzo ogólnych świadczą o nieco innych oczekiwaniach Polonii w stosunku do programu. Szkoda, że w trakcie tworzenia i konsultacji Programu, zwłaszcza w Zespole Międzyresortowym, nie włączono przedstawicieli polonijnych. Zaproponowane opracowanie obejmujące ramy czasowe 2015-2020 skłania do traktowania Programu raczej, jako strategii. Mamy nadzieję na uzupełnianie i korygowanie Programu w poszczególnych latach. Zdecydowanie negatywnie odebrana został przez wszystkie środowiska polonijne propozycja zastąpienia zwrotu, Polonia i Polacy z Zagranicy, określeniem Diaspora. Dotychczasowe określenie wydaje się być bardziej oddającym charakter polskiego uchodźstwa i uwzględnia pewien kontekst historyczny związany z takim określeniem. Zostało ono przyjęte zarówno przez *starą* jak i *nową* Polonię. Należy również dodać, że określenie Polonia przyjęło się w języku angielskim i jest zwrotem w pełni rozpoznawalnym, niewymagającym dodatkowych wyjaśnień. (...) Polonia cierpliwie oczekuje na rzeczywiste partnerskie traktowanie zorganizowanej Polonii. Pewnym rozwiązaniem miały być tworzone przy placówkach dyplomatycznych Rady Konsultacyjne. Niestety w wielu krajach są to zespoły zupełnie przypadkowe i stworzone z pominięciem przedstawicieli zasłużonych organizacji polonijnych. W ich skład wchodzi często osoby, choć zasłużone w jakiejś dziedzinie, ale niemające rozeznania w sprawach polonijnych. Tak więc kwestia udziału organizacji polonijnych w tworzeniu Rad przy Konsulatach została całkowicie wypaczona, przez co również odebrana przez większość, jako próba dzielenia Polonii. Nie sądzimy, że było to intencją twórców koncepcji rad Konsultacyjnych. (...) Należy również zwrócić uwagę na fakt, że wszystkie dokumenty i ustanowienia prawne w Polsce odwołują się do określenia *Polonia i Polacy z Zagranicy*. (...) *Zapewnienie możliwości uczestniczenia w kulturze narodowej; umacnianie polskiej tożsamości* zostało w Programie niejako sprowadzone tylko do spraw kultury. Sprawa zachowania i umacniania polskiej tożsamości szczególnie na emigracji, to najważniejsza dla Polski i Polonii sprawa. W opinii wielu organizacji polonijnych, jest to od lat jeden z najważniejszych celów istnienia i działania zorganizowanej Polonii. (...) W tej właśnie dziedzinie potrzebna jest wspólna strategia władz RP i Polonii i właściwe potraktowanie tak ważnego tematu w proponowanym Programie. (...) Naszym zdaniem Program powinien być uzupełniony o punkt „Polityka historyczna i wizerunkowa. Warto tutaj podkreślić, że problem ten był uprzednio wielokrotnie adresowany kierownictwu MSZ. Polonia i Polacy z Zagranicy reprezentują sobą duży potencjał do wykorzystania, pod warunkiem istnienia skoordynowanego z władzami RP Programu Polskiej Polityki Historycznej. Sprawą, która ciągle budzi wiele zastrzeżeń jest proces konkursowy na dofinansowanie działalności polonijnej. Wiele niejasności powstało wokół kryteriów kwalifikacyjnych zgłaszanych projektów jak również, sposobu rozpatrywania i oceny wniosków. Czy nie byłoby właściwym włączenie do zespołu kwalifikującego wnioski doświadczonych przedstawicieli środowiska polonijnego”.
2. Uwagi organizacji polonijnych w Belgii¹⁹⁷: „Program ma bardzo wysoki poziom uogólnienia i powiela dotychczasowe formy działań. W formie i treści bardziej przypomina rozprawę demograficzną niż program realizacji bardzo konkretnych zadań resortowych. (...). W przedstawionym do konsultacji projekcie (...) brakuje istotnej kategorii potencjalnych odbiorców/przedstawicieli grup docelowych, do których skierowane są opisane w dokumencie działania: migranci zawodowi. Migracje zawodowe znacząco różnią się od migracji zarobkowych. (...) Są to osoby dobrze wykształcone, którym zależy na kontakcie z krajem, które również oczekują oferty ze strony władz polskich (np. kulturalnej) i które są gotowe do współpracy z nimi. Nie jest to liczna grupa (w przypadku Belgii – to ok. 2 tys. osób na ok. 100 tys. Polaków i Polonii), ale jej potencjał ciągle wzrasta

¹⁹⁶ Zachowano pisownię oryginału.

¹⁹⁷ Opracowała konsul w Ambasadzie RP w Brukseli.

i może, a nawet powinien być lepiej wykorzystany. (...) W Programie, edukacja zawężona jest wyłącznie do nauki języka i elementów kultury polskiej. Tymczasem jest to i powinien być proces zintegrowanych działań o charakterze dydaktycznym: opiekuńczych, wychowawczych i profilaktycznych. Bardzo istotną grupą, wymagającą szczególnego wsparcia i współdziałania wyspecjalizowanych i licencjonowanych instytucji w Polsce i za granicą, jest grupa dzieci rodziców migrujących. Dzieci te mają ogromne problemy z identyfikacją tożsamości, przynależności, akceptacji itp. Deficyty te warunkują ich przyszłość. Jeśli mają powrócić do Polski z potencjałem wiedzy i doświadczeń wielokulturowych, muszą potrafić się zaadaptować do zmiennych warunków i kultur w jakich przychodzi im dorastać. Zadanie to jest w pakiecie edukacyjnym priorytetowe i powinno być w Programie wypełnione proponowanymi i często już podejmowanymi inicjatywami. Zupełnie niezauważona jest w programie rola i oferta merytoryczna wyspecjalizowanych instytucji jak np. Ośrodek Rozwoju Polskie Edukacji za Granicą. Podobnie bardzo ograniczono znaczenie i ofertę Szkolnych Punktów Konsultacyjnych, które realizują, z mocy ustawy, politykę oświatową rządu polskiego i podlegają wszystkim rygorom osiągania standardów edukacyjnych w Polsce. Posiadając wykwalifikowaną kadrę warunki i doświadczenie placówki te mogłyby stanowić w środowisku *centra edukacyjne*, proponujące i podejmujące systemowe rozwiązania dostosowane do potrzeb diaspory polskiej w kraju pobytu. Ich rola mogłaby, w oparciu o już istniejącą bazę, być rozszerzona o nowe zadania jak: certyfikacja dokumentów nauczania, doskonalenie nauczycieli, integracja instytucji i projektów dwustronnych, itp. (Program zawęża cel wspierania i rozwoju, wyłącznie do jednej formy organizacyjnej, tj. szkół społecznych. Propozycja zapisu: *wspieranie rozwoju placówek, instytucji oświaty polonijnej i publicznej za granicą*”.

3. Uwagi Polskiego Stowarzyszenia Kulturalno-Oświatowego im. Władysława Warneńczyka, Bułgaria: (...) Wspieranie nauczania języka polskiego i wiedzy o Polsce jest priorytetem niestety w naszym przypadku nie przedkłada się na konkretne działania. Prowadzenie szkółek sobotnio-niedzielnich jest drogą przez mękę. I nie jest związane ze złą wolą, ale co rocznym problemem w jaki sposób zapewnić wynagrodzenie dla nauczycieli. Do kogo się zwracać w jakim terminie”.
4. Uwagi Forum Polonia¹⁹⁸: (...) Naszym zdaniem szansę wspierania Polaków w Irlandii należy wykorzystać, inwestować w Polonię tak, jak to robią Irlandczycy względem swoich emigrantów, i zachęcać na różny sposób do podtrzymywania więzi z krajem, aby Polacy pracujący na rzecz swojej nowej ojczyzny, wspierali jednocześnie kraj, z którym związani są kulturowo. (...) W założeniach nowego programu współpracy, w naszym odczuciu, brakuje inicjatyw związanych ze wspieraniem aktywności obywatelskiej i zaangażowania politycznego Polonii. Naszym zdaniem wsparcie dla takich aktywności jest niezwykle istotne, poczynając od zachęcania do angażowania się w działalność organizacji trzeciego sektora, kończąc na aktywności politycznej w kraju zamieszkania, podtrzymując postawę obywatelską wobec kraju ojczystego. Działania te można prowadzić z poszanowaniem interesów kraju zamieszkania. (...) Na poprawę aktywności obywatelskiej i jej zaangażowanie ma wpływ jej wizerunek, kształtowany przez media. W chwili obecnej telewizja polonijna, która odbierana jest w wielu domach Polonii w Irlandii, nie odzwierciedla tego, co dzieje się w środowisku polonijnym w świecie, nie pokazuje polskiej diaspory, przez co nie inspirowa ludzi do aktywnego działania w swoich lokalnych społecznościach, nie zachęca do angażowania się społecznego, a tym bardziej politycznego. (...) Możemy również podzielić się naszym doświadczeniem i obserwacją osób powracających do Polski. Zwykle są to osoby, które w wyniku długotrwałego bezrobocia, braku środków do życia lub ciężkiej przewlekłej choroby, podejmują decyzje powrotu do kraju. Osoby te bardzo często cierpią na depresję, utraciły sens życia, ale przede wszystkim towarzyszy im ogromne poczucie wstydu i porażki. Dla takich osób przede wszystkim dostrzegamy konieczność realizacji programów pozwalających na aktywację tych osób, wsparcie psychologiczne oraz zaopatrzenie ich w podstawowe informacje związane z techniczną stroną powrotu, tj. procedur związanych zarówno z opuszczeniem Irlandii, jak i przybyciem do Polski. Jeśli powroty do Polski to tylko dobrze przygotowane, aby nie transferowały wykluczenia społecznego. Na sam koniec chciałbym zasugerować, aby rząd, w myśl ogromnego nakładu środków na powroty, rozważył opcje utworzenia

¹⁹⁸ Forum Polonia działa jako platforma wymiany informacji, udzielania wzajemnego wsparcia, społecznej integracji oraz obrony interesu mniejszości polskiej w republice Irlandii.

Ogólnopolskiego Rejestru Migrantów, jako jedną bazę danych zarządzanych przez MPiPS w celu ułatwienia powracającym poszukiwanie pracy w Polsce jeszcze przed powrotem do Polski, gdzie pracodawcy mogą poszukiwać utalentowanych, władających językami pracowników. Jest to szczególnie ważne, gdyż czynnikiem warunkującym powrót do Polski jest perspektywa otrzymania pracy i na tym winna opierać się polityka prowadzenia rozsądnych powrotów. (...) Istnieje też potrzeba prowadzenia badań dotyczących funkcjonowania sobotnich szkół polonijnych. W szczególności interesujące byłoby zbadanie w jakim stopniu szkoły te tworzą przestrzeń dla rozwoju kulturowej i językowej tożsamości, w jak dużym stopniu ich kulturowa i językowa tożsamość wpływa na poczucie przynależności do określonej społeczności, w jaki sposób same dzieci postrzegają swoje uczestnictwo w zajęciach i szkołę, jako łącznika z ich kulturową i językową tożsamością i w końcu jak te szkoły postrzegane są przez czynniki zewnętrzne. (...) Wszystkie te zagadnienia warto zbadać i opracować i przedstawić instytucjom irlandzkim. Niezbędna jest nasiloną promocją polskich uczelni wyższych. W Irlandii występuje duże zainteresowanie odbywaniem studiów medycznych poza granicami z uwagi na ograniczoną liczbę miejsc oraz wysokie koszty. Część Irlandczyków oraz pojawiająca się już grupa polskiej młodzieży mieszkającej w Irlandii zainteresowana jest kontynuowaniem edukacji na poziomie wyższym w Polsce”.

5. Uwagi Polish Expats Association¹⁹⁹ (PEA): „Nasze badania wskazują na niskie zaangażowanie w życie społeczne emigrantów w Wielkiej Brytanii. Jednak poza wskazanymi w raporcie przyczynami jak brak czasu i zaabsorbowanie rozwiązywaniem bieżących problemów życiowych nasze badania i doświadczenie wskazuje, że jedną z głównych przyczyn jest brak oferty kulturowej. Istniejące ośrodki polonijne, nazywane również w raporcie domami polonijnymi stworzone przez poprzednie pokolenia emigracji, głównie emigrację polonijną (potocznie nazwaną tutaj starą Polonią) nie otworzyła się na potrzeby nowej fali emigracji (tzw. nowej Polonii). Ich oferta ogranicza się do kultywowania tradycji kombatanckich i ludowych, odrzucając niemal całkowicie kulturę współczesną. Emigracja poakcesyjna nie identyfikuje się z tymi ośrodkami i często obserwowane są wręcz wrogie relacje między tymi grupami emigracyjnymi. Nieliczne organizacje założone przez nowe pokolenie emigrantów oferują możliwość uczestnictwa w kulturze, z którą polska emigracja się identyfikuje, ale mają bardzo ograniczony zasięg i są niedofinansowane. Widoczne jest to zwłaszcza w sytuacji gdy organizowane, nieliczne koncerty współczesnej muzyki, bardzo szybko wyprzedają bilety. Współczesny teatr, muzyka, film, literatura są bardzo rzadko dostępne, w szczególności poza Londynem. (...) Jednym z głównych zadań wymienionych w tym raporcie (czytaj Programie- przypis NIK) jest zachęcanie obecnych emigrantów do powrotów do kraju, co możliwe jest tylko przy podtrzymaniu emocjonalnej więzi z krajem w niżej wymienionych obszarach: 1. Kulturowym, który jak wspomniano wyżej jest znikomy; 2. Więzi emocjonalne, które zapewniane są przez więzi rodzinne i personalne; 3. Silna tożsamość narodowa i kulturowa; 4. Więzi gospodarcze, które z naszego doświadczenia są bardzo znikome. Z naszych badań wynika, że powody, dla których emigranci opuścili Polskę są nadal aktualne i wraz z długością pobytu zwiększają się więzi emocjonalne, społeczne i gospodarcze z Wielką Brytanią. Wspieranie rzetelnego wizerunku Polski poprzez kształtowanie środowisk zamieszkania i pracy oraz rozwijanie współpracy w różnorodnych dziedzinach, jest w tej chwili na bardzo niskim poziomie, co związane jest z niską aktywnością Polaków. Bardzo efektywną promocję zapewniłyby osoby zajmujące znaczące stanowiska pracy w lokalnych władzach samorządowych, oświacie, placówkach kultury i nauki. Niestety poza Londynem Polacy nie są reprezentowani na takich stanowiskach. Nie ma więc okazji do nawiązywania więzi między rejonami, organizatorami i instytucjami. (...) Dotychczasowa współpraca i promowanie wizerunku Polski opierały się jedynie na dokonaniach historycznych i taki też wizerunek Polski istnieje. Stereotypowy obraz Polski tu *ubogi kraj emigrantów zarobkowych z dużymi dokonaniem historycznymi*. Nie ma w tej chwili żadnych odniesień do teraźniejszości. Rzadko podejmowane inicjatywy docierają jedynie do wąskiej grupy ludzi, tzw. elit politycznych i intelektualnych, podczas gdy pozostała część emigracji buduje wizerunek Polski na podstawie codziennych doświadczeń. Chcielibyśmy podkreślić, że istnieją zorganizowane inicjatywy, czego przykładem jest nasza organizacja, która

¹⁹⁹ PEA jest organizacją non-profit założoną w październiku 2009 r. w intencji wspierania integracji i adaptacji Polaków w Wielkiej Brytanii.

w ciągu ostatnich 5 lat zrealizowała największą ilość projektów spośród polskich organizacji w Wielkiej Brytanii i otrzymała granty brytyjskie na kwotę 200 000 funtów. Przy czym pragniemy zauważyć, że do tej pory nie udało się nam uzyskać wsparcia ze strony polskiej. (...) Jako organizacja uważamy, że jednym ze sposobów byłoby wsparcie tworzenia sieci i wsparcia organizacji tzw. *umbrella*. (...) W Wielkiej Brytanii dostęp do kultury polskiej jest bardzo ograniczony. (...) Zauważalny jest brak ujednoczonego planu i strategii. Polski Instytut Kultury jak wyjaśnia, prowadzi program autorski, niezależny od polskich organizacji, dofinansowanie projektów kulturalnych, które przyznaje bardzo okazjonalnie, jest przyznawane subiektywnie. Podobnie sytuacja wygląda z ambasadą i konsulacjami, które sporadycznie organizują wydarzenia kulturalne, jednak związane są one głównie z historią Polski i sprawami kombatanckimi, odbywają się głównie w Londynie. Nie ma zainteresowania władz polskich czy organizacji takich jak: Zjednoczenie Polskie w Wielkiej Brytanii, Polski Instytut Kultury wprowadzaniem programu promocji polskiej kultury w zorganizowany sposób, czy budowaniem więzi z brytyjskim społeczeństwem. Przykładem może być Birmingham, w mieście, drugim co do wielkości w Wielkiej Brytanii Polacy stanowią czwartą co do wielkości grupę narodową. Jednak w Miejskim Kalendarzu Kulturalnym, nie ma żadnych wydarzeń kulturalnych. Z przeprowadzonych przez nas konsultacji z czterema organizacjami irlandzkimi wynika, że pozycja irlandzkiej kultury wzmocniła się kiedy rząd Irlandii wprowadził systematyczny plan promocji kultury z nastawieniem zarówno na kulturę popularną jak i tzw. *wysoką*. W rezultacie aktualne symbole kultury irlandzkiej, takie jak muzyka, taniec, design są jednymi z najbardziej rozpoznawalnych na świecie. Według naszych badań, Polacy nie utożsamiają kultury z obchodami rocznicowymi związanymi z drugą wojną światową. Dla większej części polskiego społeczeństwa w Wielkiej Brytanii kultura to przede wszystkim muzyka, film, sztuka, taniec, moda, design. (...). Istniejące budżety kulturalne Instytutu Polskiej Kultury i konsulatów wydawane są w niejasny sposób, przyznawane finansowanie organizacjom polonijnym jest nieczytelne, nie ma istniejącej strategii, regulaminu czy zasad. Znane są przypadki marnowania takich środków, aczkolwiek nie ma żadnego systemu rozliczania wydanych środków. Polski Instytut Kultury organizuje sporadycznie wydarzenia poza Londynem, bez porozumienia z lokalnymi organizacjami i lokalnej promocji, w rezultacie te wydarzenia pozostają niezauważone. Przykładem jest tutaj koncert znanego polskiego muzyka jazzowego w Birmingham, na który przyszło 7 osób. Koszty organizacji, łącznie z przyjazdem z Polski i zakwaterowaniem pokrył Instytut. (...) Uważamy, że doroczny konkurs Współpraca z Polonią i Polakami za Granicą powinien zostać otwarty również dla polskich organizacji za granicą". (...) W tej chwili brakuje profesjonalnych mediów polonijnych, nie ma ani jednego ogólnokrajowego medium. (...) Promocja Polski jest bardzo ważna, ale powinna odbywać się na szerszym poziomie, nie tylko wśród organizacji polonijnych i kombatanckich. Zdecydowana większość Polaków w Wielkiej Brytanii to ludzie, którzy przyjechali po 2004 r. i ta grupa ma poczucie zaniedbania ze strony państwa Polskiego".

6. Uwagi Kongresu Polonii Kanadyjskiej: (...) Proponowany program powinien sprawy kształtowania wizerunku Polski i Polaków potraktować z większą troską, mając na uwadze interes Narodu Polskiego. (...) Naszym zdaniem Program powinien być uzupełniony o punkt Polityka historyczna i wizerunkowa. (...) Polonia i Polacy z Zagranicy reprezentują sobą duży potencjał do wykorzystania, pod warunkiem istnienia skoordynowanego z władzami RP programu polityki historycznej. (...) Elementem łączącym i podstawowym jest język polski. Program słusznie uznaje to w punkcie Polityka edukacyjna na str. 10 za ważny element. W tym akapicie, poza wymienionymi, powinniśmy dodać: Czynne finansowe i organizacyjne wspieranie i tworzenie Katedr języka polskiego i historii Polski na lokalnych uczelniach w krajach zamieszkania, przy ścisłej współpracy z organizacjami polonijnymi".
7. Uwagi organizacji polonijnych działających w Norwegii: (...) Jednym z dominujących wątków Programu jest wspieranie oświaty polskiej i nauczania języka ojczystego za granicą. Czy nie byłby to dobry moment, aby w kontekście tego Programu MEN dopracował status nauczyciela polonijnego. W komentarzu MEN do strategii oświaty polskiej za granicą z 2009 r. czytamy: 4) *status nauczyciela polonijnego*. Nową inicjatywą, odpowiadającą na postulaty środowisk nauczycielskich na świecie, jest wprowadzenie statusu nauczyciela polonijnego – niezależnego od systemu kwalifikacji i awansu zawodowego nauczyciela w Polsce. (...) Jeśli ten tekst nadal pozostaje tylko zapowiedzią

działań, to – po pięciu latach – pora już, aby MEN się zmobilizował i coś konkretnego w tej sprawie zrobił. Pod tą uwagą podpisuje się cały zespół nauczycielski szkoły sobotniej w Stavanger. Propozycja rozważenia stworzenia rodzaju honorowej odznaki *Zastużony dla Polonii*. Na świecie jest wielu rodaków, którzy na takie, choć symboliczne uznanie zasługują. Projekt programu²⁰⁰ jest dokumentem poprawnym i trudno w nim znaleźć coś, z czym można się jednoznacznie nie zgodzić. To jednocześnie jego wada i zaleta. (...) Wiele z tych punktów było w poprzednim programie, ale w praktyce nie widziałam ich realizacji. Rozwijanie więzi młodego Pokolenia z Polską? Nie spotkałam się jak dotąd z żadnym przejawem takich działań, a jako mama jedenastolatka powinnam, gdyby istniało w Norwegii. Wsparcie dla mediów polonijnych? Nie widzę. Z większością punktów się zgadzam, ale kiedy rozglądam się wokół siebie, nie dostrzegam ani jednego praktycznego zastosowania programu w moim otoczeniu. Być może Norwegia nie jest na liście polskich priorytetów, a szkoda, bo przecież wiele możemy się od siebie nauczyć. Czytam na przykład, że Polska zainteresowana jest dialogiem z diasporą, np. w celu nawiązania współpracy gospodarczej, kulturalnej itp. Z podmiotami na miejscu, ale nie widzę instrumentów do realizacji tego celu. Jako Polonia spotykamy się zbyt rzadko i zbyt rzadko wymieniamy informacje, z przedstawicielami władzy z Polski widzimy się jeszcze rzadziej. Ostatnia konferencja w Oslo zorganizowana przez Ambasadę w RP i poświęcona Polakom w Norwegii i spotkanie z posłami z Polski (...) były w tym kontekście krokiem w dobrym kierunku. Gdyby było ich więcej, moglibyśmy praktycznie wypełniać punkt dotyczący dialogu. W pełni zgadzam się z punktem mówiącym o rozproszeniu potencjału polskiej diaspory. Stara formuła w postaci łączności z Polonią poprzez stowarzyszenia może się z czasem okazać coraz mniej efektywna. Wielu Polaków zaspokaja dziś potrzebę integracji i bycia częścią wspólnoty poprzez udział w dyskusjach w Internecie. (...) więc ich motywacja do poszukiwania więzi z innymi Polakami w Norwegii jest mniejsza, niż jeszcze ćwierć wieku temu. Mnóstwo ciekawych Polaków w Norwegii – naukowców, sportowców ludzi kultury – nigdy nie było i nie będzie członkami organizacji polonijnych. Trzeba wypracować nową formułę integracji. (...) Na pewno warto być obecnym w mediach społecznościowych – wyznaczyć kogoś w konsulacie, kto zajmie się profesjonalną obsługą i z ich pomocą będzie informował o możliwościach kontaktu z Polską i polskimi władzami – konferencjach, spotkaniach, seminariach. (...) Może zamiast nakłaniać Polaków do powrotów, warto przeznaczyć siły i środki na lepsze wykorzystanie ich potencjału tam, gdzie się osiedlili? Powrót wiąże się z całą gamą emocji i doświadczeń i jak wynika z badań, nigdy nie jest etapem jednoznacznie pozytywnym. Jak państwo polskie mogłoby pomóc obywatelowi na tym etapie? Nie widzę narzędzi służących do skutecznego wsparcia. Myślę, że większy nacisk położyłabym na współpracę z polskimi biznesmenami i lokalnymi politykami. Ich wiedza na temat interesujących, nieznanych w Polsce, a może cennych rozwiązań, jest bezcenna”. (...) W odniesieniu do sformułowań Programu dotyczących nauczania i promowania j. polskiego NUOP²⁰¹ w obszarze opisywanym jako Polityka Edukacyjna rządu (II3) dostrzega wyraźny brak zagadnień dotyczących partycypacji nauki polskiej w podejmowaniu ważnych tematów badawczych dot. psychologicznych i socjologicznych aspektów migracji dzieci i młodzieży oraz zagadnień związanych z dwujęzycznością. Stąd też w ocenie NUOP należałoby szerzej odwołać się w działaniach edukacyjnych do doświadczeń nauczycieli pracujących w środowisku dwujęzycznym. (...) zdaniem NUOP brakuje w projekcie planów opracowania strategii promocji nauki j. polskiego w środowiskach polonijnych. (...) NUOP bardzo krytycznie ocenia procedury przeprowadzania projektów realizujących zadania Programu. Są one skomplikowane, bez prostej instrukcji, nie służą utworzeniu społeczności polskiej za granicą”.

8. Uwagi Polskiej Rady Społecznej w Berlinie: „Brak przynajmniej zębów strategii 1) wykorzystania instytucji i instrumentów istniejących w państwach przyjmujących do poprawy sytuacji Polonii, 2) osadzenia w kontekście organizacji międzynarodowych i europejskich (Grupa Wyszehradzka, Trójkąt Weimarski). Brak określenia strategii rozwoju polityki polonijnej – policzalne wskaźniki osiągnięte w 2020 r. (zadania administracji rządowej na lata 2015-2016 (w trakcie opracowania – za późno. Bardzo niska suma przeznaczona na projekty Polaków na całym świecie – potrzeba stworzenia

²⁰⁰ Uwagi dziennikarza.

²⁰¹ Nordycka Unia Oświaty Polonijnej.

dofinansowania, włączenia firm do współpracy, stworzenia fundacji, przedefiniowania celu finansowania – np. Niemcy nie wspierają podtrzymywania niemieckości jako takiego, lecz kultury w ramach zagranicznej polityki kulturalnej. (...) Str. 14 pkt. V.2. Partnerzy pozarządowi – brak mi partnerów w krajach przyjmujących Polaków! Uwaga – nie chodzi tutaj o polskie organizacje w krajach migracji lecz niemieckie, brytyjskie etc. Str. 15. Pkt V.4. potrzeba nazw konkretnych Departamentów oraz ich zakresu kompetencji. (...) Brak linków do ważniejszych działań instytucji realizujących Program. Brak informacji w jaki sposób są konsultacje zewnętrzne oraz rekomendacje oceniane i wdrażane? (...) Obsługą projektów konsularnych na wspieranie Polonii nie powinna zajmować się tylko ambasada lecz wydzielona agencja lub powinni dostać wsparcie”.

9. Uwagi Zrzeszenia Organizacji Polonijnych w Szwecji: „Polonia i Polacy za granicą nie są głównym beneficjentem wsparcia finansowego MSZ. W konkursie MSZ promowane są krajowe organizacje i fundacje nie mające doświadczenia we współpracy z Polską, które wykorzystują organizacje polonijne do swoich własnych projektów. Zbierane przez te fundacje listy intencyjne od organizacji polonijnych liczących na przyszłą współpracę nie stanowią dowodu na rzetelność fundacji. Środki finansowe w ramach konkursu MSZ przeznaczone na realizowanie polityki promocyjnej i zagranicznej RP nie powinny obciążać budżetu, który ma do dyspozycji Departament Współpracy z Polską i Polakami za Granicą. Wsparcie powinno być ukierunkowane na statutową działalność organizacji polskich i polonijnych na całym świecie zgodnie z zapisem konstytucyjnym o udzielaniu pomocy Polakom zamieszkałym za granicą w zachowaniu związków z narodowym dziedzictwem kulturalnym. Wspieranie wszelkich form szeroko pojętej działalności oświatowej i kulturalnej powinno być na pierwszym miejscu zainteresowania Rządu Polski. Takiej deklaracji w Programie (...) nie ma. Ze względu na znaczenie, zasięg działalności oraz udokumentowany wkład w zachowanie tożsamości narodowej Polaków poza granicami Kraju, Europejska Unia Wspólnot Polonijnych i Rada Polonii Świata oraz organizacje zrzeszone w tych strukturach powinny zostać wpisane na stałe do systemu współpracy i wsparcia przez władze Polski. (...) Apelujemy o włączenie do Rządowego Planu Współpracy dyrektywy dla placówek dyplomatycznych zobowiązującej je do powołania Polonijnych Rad Konsultacyjnych z uwzględnieniem przedstawicieli największych organizacji polonijnych w danym kraju. (...) Domagamy się określenia polityki w zakresie współpracy z organizacjami polonijnymi i polityki młodzieżowej oraz włączenia ich do Rządowego Planu Współpracy. (...) Środki finansowe na działalność polską i polonijną w krajach określanych mianem Wschodu nie są przyznawane przez Rząd Polski w sposób sprawiedliwy i proporcjonalny do potrzeb. Do tych krajów idą środki na budowę i utrzymywanie Domów Polskich, wielu działaczy polonijnych pracuje na etatach, media zatrudniają sztaby pracowników. W krajach Europy Zachodniej, dotąd przyznawane są niewspółmiernie niższe środki, taka sama działalność odbywa się na zasadach wolontariatu, ideowo i bez wynagrodzeń. (...) W skład Zespołu²⁰² nie wchodzi żadni przedstawiciele Polonii i Polaków za Granicą z istniejących struktur organizacyjnych Polonii, np. Europejskiej Unii Wspólnot Polonijnych czy Rady Polonii Świata. To samo dotyczy komisji parlamentarnych Sejmu RP i Senatu RP. Jeśli Polonia ma być partnerem, a nie przedmiotem, domagamy się współpracy na zasadzie „nic o nas bez nas”.

²⁰² Międzyresortowego Zespołu do Spraw Polonii i Polaków za Granicą.

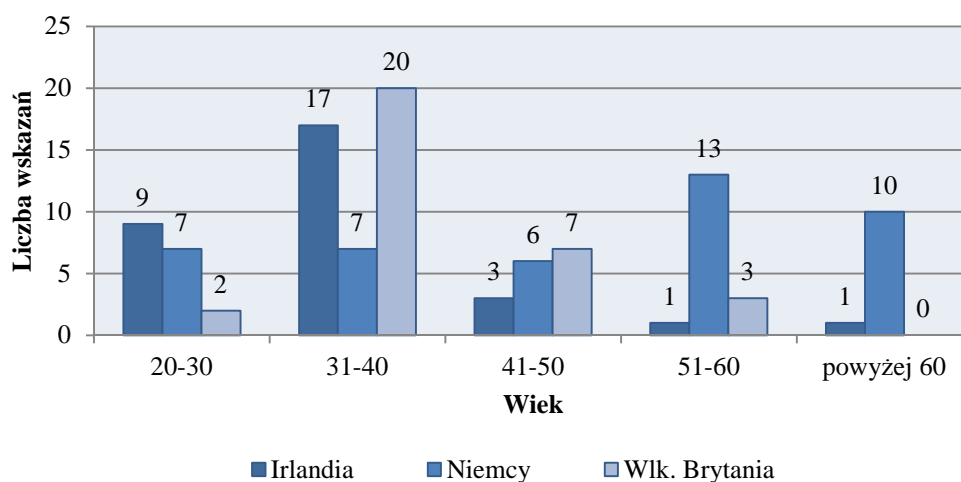
5.5. Załącznik nr 5

Wyniki badania ankietowego przeprowadzonego wśród Polonii i Polaków za granicą

Celem badania ankietowego było zebranie opinii Polonii i Polaków za granicą m.in. na temat odbioru przez nich działań organizowanych przez kontrolowane jednostki ukierunkowanych na podtrzymywanie więzi z krajem i wspieranie migracji powrotnych. W badaniu wzięło udział 106 osób (71 kobiet i 35 mężczyzn), mieszkających w Irlandii, Wielkiej Brytanii i Niemczech. Ankieta była dobrowolna i anonimowa oraz została przeprowadzona podczas kontroli prowadzonych w polskich placówkach zagranicznych w ww. państwach. Kwestionariusz, poza pytaniami o dane socjodemograficzne ankietowanych osób, zawierał 16 pytań związanych z ich pobytem za granicą²⁰³.

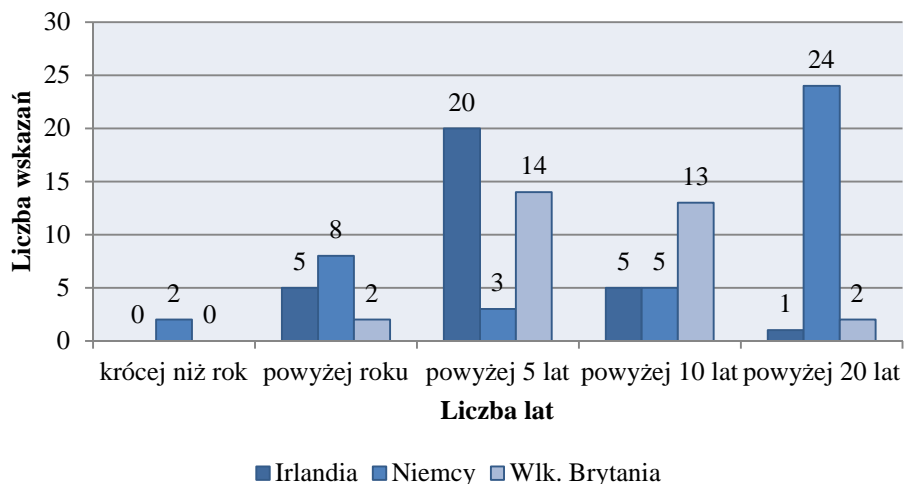
Wykres nr 1

Wiek ankietowanych osób

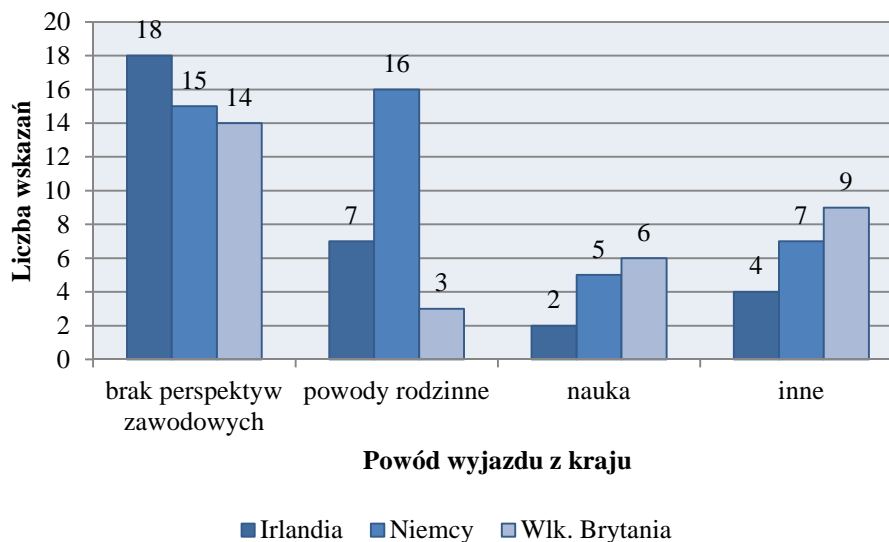


Z powyższego zestawienia wynika, że większość ankietowanych z Irlandii i Wielkiej Brytanii to osoby w przedziale wiekowym 20-40 lat (83,9% wszystkich ankietowanych z Irlandii i 68,8% z Wielkiej Brytanii), natomiast prawie 70% ankietowanych z Niemiec to osoby powyżej 40 roku życia.

²⁰³ Uwaga: część ankietowanych osób nie odpowiedziała na wszystkie pytania zawarte w kwestionariuszu, w związku z czym w przypadku niektórych pytań zaprezentowane wyniki nie sumują się do całkowitej liczby ankietowanych osób (106).

Wykres nr 2**Okres zamieszkania ankietowanych osób poza granicami kraju**

Jak wynika z powyższego wykresu, 64,5% ankietowanych z Irlandii (20 osób) mieszka w tym państwie od pięciu do dziesięciu lat. Natomiast ponad połowa Polaków i Polonii z Niemiec mieszka tam ponad 20 lat (24 osoby).

Wykres nr 3**Przyczyny wyjazdu z Polski**

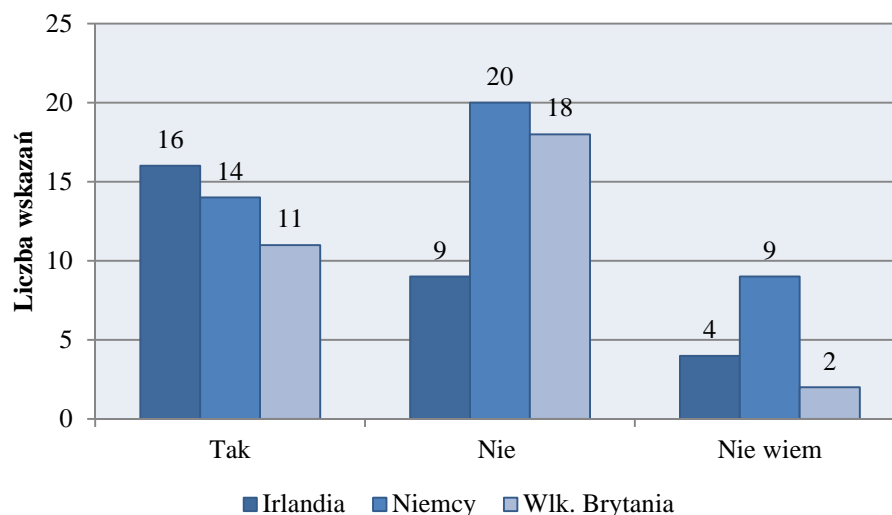
Tylko 12 ankietowanych osób podało, że przed wyjazdem planowało ile lat spędzi za granicą. Na pytanie, jak często odwiedzają Polskę najwięcej osób (36) wskazało, że raz lub dwa razy do roku, 27 osób – trzy-cztery razy w roku, 22 osoby – częściej niż cztery razy w roku, a tylko cztery osoby rzadziej niż raz do roku²⁰⁴. Jak wynika z powyższego wykresu, główną przyczyną wyjazdu za granicę był brak perspektyw zawodowych w Polsce. Natomiast dość znaczna grupa osób mieszkająca w Niemczech (16) wskazała, że opuściła Kraj z powodów rodzinnych.

²⁰⁴ Ponadto, cztery osoby nie określiły częstotliwości przyjazdu do Polski w skali czasu, a jedynie zaznaczyły „często” lub „bardzo często” (cztery osoby) oraz „rzadko” (osiem osób).

Z analizy ankiety wynika, że 76,4% (81 osób) oceniło, że ich więź z krajem jest silna. Jednocześnie prawie połowa ankietowanych (47 osób) podała, że w przyszłości nie ma zamiaru wrócić do Polski.

Wykres nr 4

Czy ankietowani mają zamiar wrócić do Polski?



Zdaniem 47 ankietowanych działania polskich placówek dyplomatycznych dotyczące pomocy w powrocie do kraju są wystarczające, zdaniem 26 osób są niewystarczające m.in. ze względu na brak działalności informacyjnej placówek. Badane osoby wskazały m.in., że placówka powinna organizować więcej indywidualnych spotkań, mieć lepszy kontakt z Polonią, być bardziej aktywna i udzielać pomocy wynikającej z konkretnych potrzeb. Natomiast w zakresie działań placówek dotyczących podtrzymywania więzi z Polską 64 osoby uznały je za wystarczające, zaś 27 za niewystarczające²⁰⁵. Ankietowani, którzy uznali działania za niewystarczające wskazywali m.in. na brak otwartości na Polaków, brak informacji o organizowanych imprezach, zbyt małe środki finansowe na taką działalność.

Ponad 90% ankietowanych (96 osób) ma kontakt z Polonią w miejscu zamieszkania za granicą, natomiast ponad połowa (60 osób) z organizacjami polonijnymi. W okresie ostatnich dwóch lat 26 osób nie uczestniczyło w żadnych wydarzeniach kulturalnych związanych z Polską w swoim miejscu zamieszkania, 23 osoby brały udział w jednym do trzech takich spotkań, 16 osób od czterech do ośmiu, kolejne 16 osób – w ponad ośmiu wydarzeniach²⁰⁶.

Połowa ankietowanych nie ma oczekiwań wobec polskiej administracji dotyczących udzielenia wsparcia w zagospodarowaniu się po powrocie do kraju. Natomiast 34 osoby, które takiego wsparcia oczekują podały m.in., że miałyby ono dotyczyć pomocy w znalezieniu pracy, umożliwienie dalszej działalności zawodowej, pomoc w zakresie świadczeń medycznych i socjalnych. Na pytanie jakie zmiany w Polsce mogłyby wpłynąć na decyzję o powrocie do kraju, jedna trzecia badanych wskazała czynniki związane z rynkiem pracy i poprawą warunków bytowych.

²⁰⁵ Pozostałe ankietowane osoby nie miały w tym zakresie wiedzy, opinii lub nie zaznaczyły żadnej odpowiedzi.

²⁰⁶ Pozostałe ankietowane osoby użyły określeń nieostrych tj. „w wielu” (sześć osób) czy „w kilku” (cztery osoby).

5.6. Załącznik nr 6

Analiza informacji uzyskanych od SPK i szkół społecznych działających w Irlandii, Wielkiej Brytanii i Niemczech dotyczących nauczania języka polskiego i w języku polskim za granicą

Podczas kontroli w placówkach zagranicznych RP, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit f ustawy o NIK, zebrane zostały informacje od kierownictwa 20 szkół prowadzących nauczanie języka polskiego i w języku polskim w Irlandii, Wielkiej Brytanii i Niemczech, w tym od ośmiu SPK i 12 szkół społecznych prowadzonych przez różne podmioty (m.in. polonijne organizacje oświatowe, stowarzyszenia, polskie parafie). Pytania skierowane do tych szkół dotyczyły prowadzonej przez nie działalności poza granicami kraju w zakresie nauczania języka polskiego i innych przedmiotów w języku polskim w latach szkolnych 2012/2013, 2013/2014 i 2014/2015.

Jak wynika z udzielonych odpowiedzi, jednym z najpopularniejszych sposobów informowania Polonii i Polaków przebywających za granicą o możliwościach nauczania języka polskiego i w języku polskim były środki masowego przekazu, tj. Internet, prasa, radio – z takiej formy korzystało 16 szkół. Prawie połowa szkół (9) przygotowywała ulotki i plakaty informacyjne, które umieszczane były m.in. w polskich sklepach, kościołach, zakładach usługowych, jak również udzielała informacji podczas dni otwartych szkoły, różnych uroczystości państwowych i religijnych, imprez polonijnych (osiem szkół) oraz poprzez kościół parafialny (osiem szkół).

Jedna ze szkół społecznych w Dublinie realizowała projekt KID – Kampania Informacyjna Dzieci. W jego ramach wydrukowano 5 tys. broszur informacyjnych o korzyściach płynących z dwujęzyczności oraz problemach, zagrożeniach i dysfunkcjach jakie niesie ze sobą rezygnacja z nauki języka polskiego w domu i w szkole.

Większość szkół nie ma precyzyjnych danych o zasięgu prowadzonych działań informacyjnych oraz, czy informacje o szkole docierają do wszystkich zainteresowanych. Jednocześnie wskazują, m.in. że zainteresowanie nauczaniem w ich szkole świadczy o tym, że informacja dotarła do zdecydowanej większości zainteresowanych mieszkających w okolicy.

Kierownictwo jednej ze szkół społecznych w Irlandii podkreśliło, że dotarcie do wszystkich rodziców byłoby możliwe dzięki kampanii we wszystkich irlandzkich szkołach lub społecznej kampanii informacyjnej w mediach ogólnopolskich (telewizja, radio, Internet). Większość polskich rodziców posiada i ogląda polską telewizję i to te ogólnodostępne, najpopularniejsze stacje (TVP 1, TVP 2, TVN, Polsat), a nie tematyczny kanał TV Polonia.

W SPK działających w Irlandii we wskazanych powyżej latach szkolnych od 95 do 100% podań rodziców o przyjęcie dziecka do szkoły było rozpatrywanych pozytywnie, natomiast w szkołach społecznych około 98-100% w zależności od placówki.

W Niemczech do SPK i czterech szkół społecznych przyjęto wszystkie aplikujące dzieci i młodzież.

W jednym z SPK w Wielkiej Brytanii pozytywnie rozpatrywanych było 90% podań rodziców o przyjęcie dziecka do szkoły, w kolejnym natomiast wszystkie wnioski o przyjęcie do klas IV-VI szkoły podstawowej, gimnazjum i liceum. Jak podał kierownik tego SPK, do szkoły nie dostaje się niewielki odsetek dzieci klas I-III.

Natomiast kierownik jednej ze szkół społecznych podał, że pozytywnie załatwianych jest około 26% wszystkich aplikacji o przyjęcie. Większość odpowiedzi odmownych wynika z braku miejsc, niewielki procent nie zostaje przyjętych np. z powodu niedopasowania wiekowego. W przypadku tej szkoły, listy są już zamknięte nawet na rok szkolny 2018/2019. Do pozostałych trzech szkół społecznych dostaje się od 64% do 90% aplikujących.

Najmniejsza liczba uczniów w SPK w Irlandii to 264 w roku szkolnym 2013/2014 (Cavan), a największa to 797 w SPK w Dublinie (2014/2015).

Natomiast w szkołach społecznych liczba uczniów w jednej ze szkół nie przekraczała 89 uczniów, w drugiej wynosiła od 297 do 387 uczniów, a w dwóch pozostałych wahała się od 126 do 198 w zależności od roku szkolnego²⁰⁷.

Liczba uczniów SPK w Berlinie w analizowanych latach szkolnych spadła ze 161 do 135 uczniów, zaś dwóch szkół społecznych nie przekraczała w tym czasie 20 uczniów. Najliczniejsza grupa uczniów w jednej ze szkół liczyła 286 osób.

W jednym z SPK w Londynie liczba uczniów wahała się od 380 do 386 uczniów w zależności od roku, natomiast w drugim zauważyć można tendencję wzrostową z 492 uczniów w roku szkolnym 2012/2013 do 541 w roku szkolnym 2014/2015.

W szkołach społecznych funkcjonujących w Wielkiej Brytanii liczba uczniów była zróżnicowana i wynosiła od 120 do 624 uczniów w poszczególnych szkołach i latach.

Analiza danych wykazała, że z nauczania w pięciu SPK w Irlandii w latach szkolnych 2012/2013 i 2013/2014 zrezygnowało łącznie 635 uczniów, natomiast w roku szkolnym 2014/2015 (wg stanu na 30 października 2014 r.) – 254 uczniów. Z nauczania w czterech szkołach społecznych zrezygnowało odpowiednio w ww. okresach łącznie 304 i 29 uczniów.

Z nauczania w SPK w Berlinie w 2012/2013 i 2013/2014 zrezygnowało 16 uczniów, a w 2014/2015 (wg stanu na 30.10.2014 r.) – jeden uczeń, w szkołach społecznych funkcjonujących w Niemczech w ww. latach łącznie 52 dzieci.

Z nauczania w szkołach społecznych na terenie Wielkiej Brytanii w latach szkolnych 2012/2013 i 2013/2014 zrezygnowało 229 uczniów, a w 2014/2015 – 53.

Biorąc pod uwagę liczbę uczniów uczęszczających do poszczególnych szkół oraz liczbę uczniów, którzy zrezygnowali²⁰⁸ należy wskazać, że w latach 2013/2014 i 2014/2015 z nauczania w SPK zrezygnowało od 5 do 22% uczniów, natomiast w szkołach społecznych maksymalnie 30% uczniów. Tylko w przypadku jednej szkoły żaden uczeń nie zrezygnował z nauczania (Niemcy).

Do najczęściej wymienianych powodów rezygnacji z uczęszczania do szkół należały: powrót do Polski lub zmiana miejsca zamieszkania, duże obciążenie obowiązkami w szkole lokalnej danego kraju oraz zajęciami pozalekcyjnymi, trudności z dojazdem do szkoły, brak czasu rodziców i brak chęci nauczania u dzieci, przyczyny finansowe (w szkołach społecznych, gdzie nauczanie jest odpłatne).

Z analizy zebranych danych wynika, że zajęcia w SPK w Irlandii odbywają się tylko w soboty i niedziele. Główną przyczyną takiej organizacji zajęć jest uczęszczanie przez dzieci do szkół irlandzkich od poniedziałku do piątku lub zajęcia dodatkowe. Jedną z

²⁰⁷ Bez grup przedszkolnych.

²⁰⁸ Wielkości procentowe są przybliżone, gdyż nie wszystkie podmioty przedstawiły dane według stanu na 30 października 2014 r.

szkół wskazała również, że możliwość wynajmu budynku szkoły istnieje tylko w weekend, inna zaś, że konieczność przyjeżdżania do szkoły dwa-trzy razy w tygodniu mogłaby spowodować rezygnację z nauki, i że to rodzice zdecydowali o wyborze weekendów na dni nauki. W SPK przy Ambasadzie RP w Londynie zajęcia odbywają się tylko w soboty, gdyż umowa o najem lokalu byłaby wielokrotnie wyższa, gdyby zajęcia odbywały się kilka razy w tygodniu, jak również rodzice mieliby problem z dowożeniem dzieci do szkoły po ukończeniu nauki w szkole lokalnej. W SPK im. Lotników Polskich przy Ambasadzie RP w Londynie zajęcia odbywają się od środy do piątku w godzinach 16.50-20.55 oraz w soboty 8.30-15.05. Kierownik SPK podał, że takie godziny ustalono ze względu na fakt, że dzieci uczęszczają do dziennych szkół angielskich. Jedynie w SPK przy Ambasadzie w Berlinie zajęcia nie są organizowane w soboty i niedziele.

Kierownictwo szkół w Irlandii oceniło, że wyposażenie w sprzęt i pomoce dydaktyczne²⁰⁹ jest wystarczające (cztery), dobre (trzy), bardzo dobre (dwie). Należy jednak zaznaczyć, że w trzech przypadkach wyposażenie należy do szkoły lub innej placówki (np. sprzęt multimedialny), od której wynajmowany jest lokal w celu prowadzenia nauczania. Pomoce dydaktyczne dla jednego z SPK w Irlandii zostały zakupione przez stowarzyszenie, które również nieodpłatnie wypożycza sprzęt (np. nagłaśniający, projektor) oraz co roku zakupuje książki do szkolnej biblioteki.

W placówkach nauczających języka polskiego w Niemczech w dwóch przypadkach oceniono, że wyposażenie jest wystarczające, natomiast w dwóch, że niewystarczające. Dwie z ankietowanych szkół wskazały, że sprzęt, który jest użytkowany jest własnością wynajmującego.

Dwie szkoły z Wielkiej Brytanii podały, że wyposażenie w sprzęt i pomoce dydaktyczne jest wystarczające (w tym jedna korzysta ze sprzętu wynajmującego lokal), jedna, że niewystarczające w sprzęt, a dobre w pomoce dydaktyczne oraz jedna, że wyposażenie w sprzęt – wystarczające, natomiast w pomoce dydaktyczne – niewystarczające. Jedna ze szkół nie określiła, czy wyposażenie jest wystarczające, podała natomiast, że korzysta ze sprzętu szkoły angielskiej. Utrudnieniem dla tej szkoły jest jednak brak dostępu do Internetu.

Jak wynika z udzielonych informacji środki finansowe przekazywane na działalność SPK przez ORPEG pokrywają głównie koszty wynajmu sal lekcyjnych, płace nauczycieli, ubezpieczenie, zakup niezbędnych materiałów biurowych i usług telekomunikacyjnych (telefon i Internet).

Jeden z SPK poinformował, że otrzymane środki nie są wystarczające na utrzymanie szkoły, a działalność Punktu jest wspomagana przez Radę Rodziców i Stowarzyszenie. Kierownicy dwóch kolejnych SPK poinformowali, że środki przekazywane na działalność SPK nie pokrywają w pełni wydatków np. na lektury szkolne, pomoce dydaktyczne, czy materiały biurowe.

W przypadku ośmiu szkół społecznych, ze środków publicznych (przekazanych przez ambasadę RP lub organizacje pozarządowe) pokrywane były w latach 2012-2014 m.in.:

- wynajem pomieszczeń lekcyjnych, opłaty administracyjne, ubezpieczenia;
- zakup podręczników, lektur i pomocy dydaktyczno-naukowych (np. multimedialny gabinet logopedyczny);
- sprzęt i wyposażenie szkół, sprzęt biurowy;

²⁰⁹ Zastosowano skalę: niewystarczające, wystarczające, dobre i bardzo dobre.

- część kosztów wydarzeń organizowanych przez szkołę (np. olimpiady, turnieje) oraz nagrody dla uczniów;
- szkolenia dla nauczycieli.

Odnośnie oczekiwanej pomocy w zakresie podnoszenia kwalifikacji zawodowych nauczycieli wskazywano m.in. na zwiększenie liczby szkoleń dla nauczycieli pracujących za granicą, Szkoleń dla nauczycieli na terenie Dublinia lub okolic w miesiącach lipiec-sierpień (wtedy nie ma lekcji), w innych dniach tygodnia niż weekendowe w związku z prowadzeniem zajęć w te dni, dofinansowanie kosztów szkoleń dla nauczycieli, więcej kursów on-line.

Kierownik jednego z SPK podał, że szkolenia prowadzone w trybie on-line nie spełniają oczekiwań nauczycieli.

Dwa SPK wskazały na postulaty nauczycieli odnoszące się do:

- zniesienia niesprawiedliwej ich zdaniem regulacji stanowiącej, że etat w SPK wynosi 26 godzin dydaktycznych (a nie 18). W chwili obecnej wysokość połowy etatu - 13 godzin praktycznie uniemożliwia nauczycielom pracującym w SPK na podjęcie awansu zawodowego nauczyciela;
- braku, w przypadku większości nauczycieli, szansy na awans zawodowy, przy konieczności stałego kształcenia się i podnoszenia kwalifikacji oraz spełnienia licznych formalno-prawnych wymagań identycznych do obowiązujących w szkołach w Polsce – czynnik demotywujący.

SPK nie organizują zajęć odpłatnych. Kierownicy SPK informowali, że zajęciami dodatkowymi zajmuje się Rada Rodziców i Stowarzyszenie.

Z udzielonych odpowiedzi wynika, że wpłaty środków finansowych na Radę Rodziców są dobrowolne, a środki przeznaczane są m.in. na zakup nagród za wyniki w nauce, na dyplomy, na organizację uroczystości i imprez szkolnych, książki, pomoce dydaktyczne do biblioteki szkolnej, ubezpieczenie OC, koszt utrzymania strony internetowej SPK, zakup artykułów biurowych, sprzątanie szkoły, zakup potrzebnego sprzętu (np. krzesel, tablic itp.) i środków czystości, dofinansowanie zajęć z logopedii oraz funkcjonowanie świetlicy szkolnej.

W przypadku sześciu SPK rodzice składali postulaty dotyczące rozkładu zajęć. Odpowiedzi udzielone przez kierownictwo tych SPK świadczą, że postulaty te są w miarę możliwości (lokalowych, kadrowych i organizacyjnych) uwzględniane.

5.7. Załącznik nr 7

Wybrane przykłady rozwiązań dotyczących powrotów w Irlandii i Hiszpanii²¹⁰

1. Irlandia

Irlandia jest jednym z państw europejskich, które posiada największe doświadczenie w zakresie migracji powrotnych. Systematyczny odpływ obywateli Irlandii trwał od lat czterdziestych XIX w. do połowy lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku. Kierunek emigracji to przede wszystkim kraje anglojęzyczne, tj. Stany Zjednoczone Ameryki, Wielka Brytania, Australia, Nowa Zelandia, Kanada.

W połowie lat dziewięćdziesiątych XX w. nastąpił znaczny wzrost gospodarczy i na rynku pracy zaczęto odnotowywać znaczne niedobory pracowników.

W marcu 2000 r. rząd irlandzki ustanowił program „Jobs Ireland Programme”, który miał na celu zachęcenie do pracy w Irlandii i wypełnienie powstałych niedoborów przede wszystkim migrantami powrotnymi. Na ten cel przeznaczono 4 mln ówczesnych funtów irlandzkich, które miały zostać wykorzystane w latach 2000-2002. Program miał być zrealizowany przez irlandzki Urząd Pracy i Szkoleń (FAS).

FAS stosował instrumenty aktywnej polityki zatrudnieniowej, które miały doprowadzić do „natychmiastowego zatrudnienia migranta powrotnego”. Pierwszą z płaszczyzn aktywności FAS było wykorzystanie istniejących zasobów. W latach osiemdziesiątych, kiedy to Irlandia odnotowywała bardzo wysoką stopę bezrobocia (ok. 18%), irlandzki urząd pracy wysyłał swoich pracowników do partnerskich urzędów pracy krajów UE10, w których Irlandczycy najczęściej podejmowali zatrudnienie, aby wesprzeć tych, którzy poszukiwali pracy za granicą. W 2000 r. działania te były odmienne i miały polegać na zachęcaniu i wspieraniu Irlandczyków powracających na rodzimy rynek pracy.

Nadrzędnymi celami rządowego programu były: wytworzenie ogólnej świadomości, że Irlandia jest krajem przyjaznym do życia i pracy; zachęcenie jak największej liczby wykwalifikowanych pracowników (głównie Irlandczyków wyedukowanych w Irlandii lub za granicą) do podjęcia pracy na irlandzkim rynku pracy; stworzenie globalnej platformy rekrutacyjnej dla pracodawców; partnerstwo pomiędzy biznesem, rządem (wybranymi ministerstwami oraz agencjami rządowymi – głównie FAS) oraz agencjami rekrutacyjnymi.

Do kluczowych elementów programu należały: portal internetowy; baza wolnych miejsc pracy oraz zachęcanie pracodawców do odpowiedzi na każde CV migranta powrotnego; kampania informacyjna: udział w targach rekrutacyjnych i w targach karier oraz organizowanie „wystaw rekrutacyjnych” prezentujących warunki życia i pracy w Irlandii. Działania te zrealizowano w miejscach największych skupisk Irlandczyków m.in. w Kanadzie, Wielkiej Brytanii, Stanach Zjednoczonych. Podczas wystaw organizowano panele dyskusyjne, do udziału w których zapraszano migrantów, którzy już wrócili na irlandzki rynek pracy, aby opowiedzieli o swoich doświadczeniach.

Jednym z nadrzędnych celów omawianego programu było wpisanie go w Narodowy Plan Rozwoju, którego elementem było zachęcanie zagranicznych inwestorów i pracowników do realizacji inwestycji w Irlandii. Jednym z przykładów działań zrealizowanych w tym zakresie było zorganizowanie seminarium w Nowym Jorku w Construction Companies and Consulting Engineers z panelem ekspertów (ministrów irlandzkiego rządu, FAS oraz przedstawicieli związków pracodawców) i wystawą. Informacja o tym wydarzeniu była rozpowszechniana przez lokalne media. Kolejnym działaniem zrealizowanym w ramach programu było zorganizowanie stoiska informacyjnego na dublińskim lotnisku, które intensyfikowało działania w okresach przedsięwziętych i wakacyjnych.

Zamierzeniem FAS było również nawiązanie kontaktów ze społecznościami migranckimi w krajach przyjmujących. Wraz z instytucją medialną Smurfit Media publikowano gazety „Irish Post” w Wielkiej Brytanii i „Irish Voice” w Stanach Zjednoczonych. Zamieszczano w nich informacje o wystawach rekrutacyjnych oraz o bieżącej sytuacji w Irlandii, a w szczególności

²¹⁰ Opracowano na podstawie Lesińska M. (red.) „Polityka państwa wobec migracji powrotnych własnych obywateli. Teoria i praktyka.” Ośrodek Badań nad Migracjami Uniwersytet Warszawski 2010.

na irlandzkim rynku pracy. Do przygotowania informacji o pracy w Irlandii zaangażowano profesjonalną agencję PR, która zebrane dane o życiu i pracy w Irlandii rozpowszechniała np. podczas Parady Św. Patryka w Nowym Jorku.

Jak wynika z danych FAS, „wystawy rekrutacyjne” w latach 2000-2002 odwiedziło ok. 400 tys. osób. Natomiast na portalu internetowym w okresie sześciu miesięcy odnotowano 22 miliony odwiedzin.

W 2002 r. irlandzkie Ministerstwo Spraw Zagranicznych podjęło działania adresowane do Irlandczyków za granicą. W tym celu stworzono grupę zadaniową, która miała przygotować raport dla ówczesnego Ministra SZ, Briana Cowena. Raport ten miał stanowić podstawę zintegrowanej, spójnej i długoterminowej polityki emigracyjnej Irlandii.

Wśród założeń programu znalazły się m.in. ułatwienie powrotów i reintegracja w irlandzkim społeczeństwie, zwłaszcza chorych i starszych osób; wsparcie Irlandczyków przebywających za granicą, którzy kultywują irlandzką tożsamość narodową. Zarządzanie migracjami powrotnymi było elementem szerszej polityki emigracyjnej, podzielonej na trzy moduły wsparcia dla osób: 1) wyjeżdżających; 2) przebywających za granicą; 3) powracających do Irlandii. Przykładowo na moduł wsparcia dla Irlandczyków za granicą składały się m.in. alokacja środków finansowych dla organizacji działających na rzecz krzewienia irlandzkiej tożsamości narodowej; promocja zasad współpracy pomiędzy instytucjami statutowymi i dobroczynnymi w Irlandii i za granicą zajmującymi się irlandzkimi emigrantami; ustanowienie Programu Nagród dla najefektywniej działających instytucji wspierających Irlandczyków za granicą.

Natomiast moduł wsparcia dla migrantów powrotnych obejmował wprowadzenie porad i szkoleń zawodowych dla migrantów powrotnych (Agencja Pracy i Szkoleń FAS); ustanowienie zasad finansowania opieki zdrowotnej i socjalnej (w tym mieszkalnictwo) dla migrantów powrotnych w podeszłym wieku; wprowadzenie programu „Wakacje w Irlandii” dla Irlandczyków w podeszłym wieku, na stałe mieszkających w Wielkiej Brytanii, którzy nie byli w stanie przesiedlić się na stałe do Irlandii.

Odpowiedzialność za politykę wobec migrantów oraz koordynację wszelkich działań z nią związanych ponosiło irlandzkie MSZ.

Wraz z rozszerzeniem Unii Europejskiej w 2004 r. i wprowadzeniem nowych zasad w dostępie do irlandzkiego rynku pracy dla obywateli państw trzecich, poruszono kwestię podejmowania pracy w Irlandii przez osoby, które posiadają korzenie irlandzkie, a nie posiadają irlandzkiego obywatelstwa (głównie Amerykanie), ponieważ ich możliwości w podejmowaniu pracy w Irlandii, zgodnie z zasadami polityki imigracyjnej, zostały znacznie ograniczone. Rząd Irlandzki wprowadził jednak tzw. „Fast Track Visa System” dla wysoko wykwalifikowanych pracowników spoza UE, który miał ułatwić podejmowanie pracy ww. grupie obcokrajowców.

W 2008 r. został przygotowany dokument pn. „Position Paper”²¹¹, który miał stanowić podstawę do stworzenia strategii wobec Irlandzkiej Diaspory. Jego ideą była aktywizacja i budowanie sieci kontaktów za granicą różnego typu organizacji irlandzkich, tj. stowarzyszenia, kluby, ośrodki, towarzystwa itp. Według autorów dokumentu, w niektórych miejscach występuje wiele irlandzkich instytucji, a w innych nie ma ich wcale, a to może sprzyjać poczuciu wyobcowania irlandzkich emigrantów przebywających w tych miejscach, gdzie takich organizacji nie ma. W dokumencie zwrócono również uwagę, że nie ma wyraźnej polityki państwa irlandzkiego wobec Irlandzkiej Diaspory, która określałaby zasady współdziałania. W zamierzeniu autorów strategia działań wobec Irlandzkiej Diaspory powinna odnosić się do pełnego spectrum życiowych spraw i zachęcać do działań na rzecz kraju ojczystego. Zaproponowano również strukturę działań w ramach strategii dla Irlandzkiej Diaspory. Wskazano w niej sposoby wsparcia i rozwoju w ramach wyodrębnionych relacji np. Irlandia – Irlandzka Diaspora, Irlandzka Diaspora - „nowi Irlandczycy”.

Jak pokazuje powyższa analiza w Irlandii nie powstały żadne specyficzne instrumenty prawne w odniesieniu do migracji powrotnej, a instrumenty, którymi posługuje się rząd mają raczej charakter „miękki” (Komitety Międzyresortowe, wydziały w ramach ministerstw, strategie, plany działania etc.). Z badania dotyczącego powrotów wynika natomiast, że w przypadku

²¹¹ „National Institute for Regional and Spatial Analysis”; prof. Mark Boyle i prof. Rob Kitchin.

Irlandii, więzi rodzinne i przywiązanie do miejsca pochodzenia oraz chęć kształcenia dzieci w rodzimym systemie edukacyjnym były decydującymi czynnikami sprzyjającymi powrotom, a nie tak jak pierwotnie sądzono – tylko sytuacja na rynku pracy.

2. Hiszpania

W stanie prawnym aktualnym w 2010 r. najważniejsze z obowiązujących aktów prawnych odnoszących się i regulujących kwestie migracji powrotnych w Hiszpanii to m. in.: 1) Konstytucja Królestwa Hiszpanii z 1978 r. (art. 42 stanowi o tym, że państwo stoi na straży i zabezpiecza ekonomiczne i socjalne prawa pracowników hiszpańskich poza granicami kraju, jak również kieruje swoją politykę w stronę ich powrotu); 2) ustawa 40/2006 (Ley 40/2006) z 14 grudnia 2006 r. Ustawa ta dotyczy statusu obywateli hiszpańskich poza granicami kraju. Jest to podstawowy akt regulujący działania władz hiszpańskich w zakresie migracji powrotnych. Akt ten określa m.in. zakres działania rządu centralnego oraz władz regionalnych w procesie reintegracji migrantów powrotnych, przy zachowaniu prawa do nieustającego, swobodnego przepływu pracowników; 3) Dekret Królewski 1493/2007 (Real Decreto 1493/2007 z 12 listopada 2007 r.). Reguluje on zasady udzielenia pomocy migrantom powrotnym w sytuacjach wyższej potrzeby. Dotyczy osób, które przebywały za granicą co najmniej pięć lat. W okresie dziewięciu miesięcy od powrotu do kraju migranci mają prawo do pomocy finansowej. W dokonywaniu ewaluacji sytuacji wyższej potrzeby analizowane są cztery mierniki: dochód, trudność w reintegracji na rynku pracy związana np. z wiekiem, liczba osób na utrzymaniu aplikanta oraz wysokość wydatków na gospodarstwo domowe. W związku z tym, że osoby powracające posiadają często status emerytalny, nowa legislacja związana z migracjami powrotnymi reguluje kwestie wypłaty świadczeń emerytalnych, związanych z niepełnosprawnością i leczeniem.

W zakresie wsparcia instytucjonalnego dotyczącego migracji powrotnych wyróżnić można działania adresowane do konkretnych organizacji zajmujących się migrantami powrotnymi oraz bezpośrednio do migrantów.

Organizacje otrzymują subwencje na działania wspierające migrantów powrotnych poprzez doradztwo w sprawie reintegracji na rodzimym rynku pracy. Prawo do wnioskowania o sfinansowanie tego typu programów mają organizacje publiczne i prywatne, rządowe oraz pozarządowe, działające na terenie Hiszpanii lub w kraju docelowym, które podejmują działania na rzecz obywateli Hiszpanii deklarujących chęć powrotu do kraju. W ocenie projektów bierze się pod uwagę następujące kryteria: 1) liczbę Hiszpanów, których potencjalnie obejmie projekt; 2) wielkość obszaru terytorialnego realizacji projektu; 3) doświadczenie i poziom wyspecjalizowania instytucji-wnioskodawcy oraz 4) zawartość merytoryczną projektu.

Zakres wsparcia dla migrantów powrotnych określa rekomendowana ścieżka powrotu, opisana w „Powrotniku” (Guía del Retorno). Przed powrotem do kraju główną instytucją pomocową jest konsulat w kraju pobytu (osoba powracająca otrzymuje informacje na temat sugerowanych dalszych działań oraz informacje związane ze swoimi prawami i obowiązkami wynikającymi z powrotu). Osoba zdecydowana na powrót powinna udać się do urzędu pracy i spraw socjalnych kraju pobytu w celu zdobycia potwierdzenia aktywności zarobkowej na zagranicznym rynku pracy oraz dowód wpłat na system ubezpieczeń społecznych. Dokumenty te są konieczne dla uzyskania tzw. certyfikatu emigranta powrotnego. Dokument ten upoważnia do uzyskania wszelkich świadczeń przysługujących migrantom powrotnym (emerytur, rent, zasiłku dla bezrobotnych, uczestnictwa w programach reintegracyjnych itp.).

Wsparcie przy powrocie do kraju może mieć również formę zindywidualizowaną. Osoby chcące skorzystać z takiego wsparcia są zobowiązane do stawienia się na rozmowę w konsulacie hiszpańskim w kraju pobytu. W konsulacie wypełniany jest kwestionariusz osobowy, który jest przesyłany do regionu w Hiszpanii, w którym dana osoba zamierza się osiedlić. Tam przygotowany jest pakiet informacyjny (odnośnie funkcjonowania systemu opieki zdrowotnej, rynku pracy, usług, edukacji, rynku mieszkań). Działania prowadzone w ten sposób mają na celu zoptymalizowanie decyzji o powrocie poprzez zapewnienie adekwatnych

informacji przed podjęciem decyzji co do powrotu i miejsca ewentualnego powrotu. Kontakt z osobami zainteresowanymi odbywa się głównie poprzez Internet.

Warto podkreślić, że w procesie tym uczestniczy niższy szczebel administracji (regionalny i lokalny). Związane jest to z wysokim poziomem decentralizacji Hiszpanii i różnicami w rozwiązaniach prawnych i funkcjonowaniu w poszczególnych regionach.

W Hiszpanii funkcjonują również formy wsparcia dla migrantów powrotnych gotowych do podjęcia aktywności na rynku pracy w formie samozatrudnienia. Wsparcie finansowe obejmuje: 1) minimalne zapomogi w trudnej sytuacji życiowej; 2) pokrycie zobowiązań kredytowych lub wynikających z nich odsetek; 3) pomoc w finansowaniu własnej działalności gospodarczej w procesie jej zakładania; 4) techniczne i zawodowe wsparcie przy zakładaniu własnej działalności gospodarczej.

Wsparcie to jest administrowane zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym i choć ta forma pomocy nie jest adresowana wyłącznie do migrantów powrotnych, to może być przez nich wykorzystana.

Na potrzeby migracji powrotnych stworzono portal informacyjny, którego głównym zadaniem jest dostarczenie aktualnej i jak najpełniejszej informacji związanej z formalnościami, jakich należy dokonać przed i po powrocie do Hiszpanii.

Opracowano również publikację, która została adresowana do osób znajdujących się na różnych etapach decyzji o powrocie, tj. rozważających powrót, powracających i już będących w kraju. Ma ona charakter wszechstronnego kompendium wiedzy i przewodnika dotyczącego formalnej strony migracji powrotnych. Poszczególne działy zawierają informacje m.in. na temat wsparcia przed powrotem i po powrocie, emerytur i innych form opieki społecznej, mieszkalnictwa dla osób starszych i będących w potrzebie oraz edukacji.

Instytucjami odpowiedzialnymi za politykę migracyjną, w tym także za działania wspierające migracje powrotne jest Ministerstwo Pracy i Imigracji. Urzędem bezpośrednio odpowiedzialnym za implementację działań wspierających obywateli hiszpańskich powracających do kraju jest Oficina Espanola del Retorno. Funkcjonuje on od kwietnia 2007 r. przy Ministerstwie Pracy i Imigracji oraz Sekretariacie Stanu ds. Imigracji i Emigracji. Aby skrócić procedurę powrotu konsultacje są udzielane telefonicznie lub pocztą elektroniczną. Budżet działań skierowanych do migrantów powrotnych w 2007 r. wynosił 1,4 mln euro.

Consejo General de la Ciudadania Espanola en el Exterior podejmuje działania mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa fizycznego i ekonomicznego obywateli hiszpańskich przebywających poza granicami kraju. Wśród prowadzonych działań szczególne znaczenie mają działania związane z zapewnieniem świadczeń emerytalnych oraz doraźnym wsparciem finansowym. Instytucja ta zajmuje się również wspieraniem edukacji, kultury oraz zatrudnienia hiszpańskich emigrantów i ich rodzin.

Ważną rolę pośrednią we wsparciu powrotu i reintegracji odgrywają instytucje kulturalno-edukacyjne działające w krajach pobytu. Zapewniają one stały kontakt z rodzimą kulturą, językiem i nauką obywatelom hiszpańskim zamieszkałym za granicą (m.in. sieć placówek Instytutu Cervantesa).

Zdaniem autorów opracowania, w związku z tym, że system wsparcia powracających, stworzony przez rząd hiszpański, powstał stosunkowo niedawno, trudno jest ocenić jego skuteczność. Warto zwrócić jednak uwagę na dobrze rozwinięty system informacji, indywidualne podejście do powracającej osoby oraz zaangażowanie szczebla lokalnego w system wspierający migrantów powrotnych. W związku ze specyfiką migracji powrotnych, grupą docelową działań rządu hiszpańskiego są głównie osoby starsze, już nieaktywne zawodowo. Wsparcie tej grupy ma charakter ściśle socjalny, dotyczy korzystania z systemu opieki społecznej i opieki zdrowotnej.

5.8. Załącznik nr 8

Wykaz organów, którym przekazano Informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
8. Sejmowa Komisja Łączności z Polakami za Granicą
9. Sejmowa Komisja Spraw Zagranicznych
10. Senacka Komisja do Spraw Emigracji i Łączności z Polakami za Granicą
11. Szef Kancelarii Prezydenta RP
12. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
13. Szef Kancelarii Sejmu
14. Szef Kancelarii Senatu
15. Minister Spraw Zagranicznych
16. Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego
17. Minister Edukacji Narodowej
18. Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego
19. Minister Finansów