



KG.P.430.011.2022
Nr ewid. 9/2022/P/21/016/KGP

Informacja o wynikach kontroli

PROMOCJA GOSPODARCZA POLSKI

DEPARTAMENT GOSPODARKI,
SKARBU PAŃSTWA I PRYWATYZACJI

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Informacja o wynikach kontroli Promocja gospodarcza Polski

p.o. Dyrektora Departamentu Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Maciej Maciejewski
z up. p.o. Wicedyrektora



Michał Wilkowicz

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia

26.08.2022

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

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

| | |
|---|-----|
| WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ..... | 4 |
| 1. WPROWADZENIE..... | 6 |
| 2. OCENA OGÓLNA | 8 |
| 3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI..... | 10 |
| 4. WNIOSKI..... | 14 |
| 5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI | 15 |
| 5.1. Organizacja systemu promocji polskiej gospodarki | 15 |
| 5.2. Realizacja działań z zakresu promocji polskiej gospodarki | 41 |
| 5.3. Koordynacja promocji polskiej gospodarki za granicą | 70 |
| 6. ZAŁĄCZNIKI | 79 |
| 6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe..... | 79 |
| 6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych..... | 85 |
| 6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności | 96 |
| 6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli..... | 97 |
| 6.5. Stanowisko Ministra Rozwoju i Technologii do informacji o wynikach kontroli..... | 98 |
| 6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra Rozwoju i Technologii..... | 100 |
| 6.7. Stanowisko Ministra Spraw Zagranicznych do informacji o wynikach kontroli..... | 101 |
| 6.8. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra Spraw Zagranicznych..... | 103 |

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

| | |
|--|--|
| Promocja gospodarki promocja gospodarcza | Zespół wzajemnie powiązanych działań, podejmowanych i realizowanych w celu rozwoju eksportu i polskich inwestycji za granicą, wspierania napływu inwestycji zagranicznych na terytorium Polski oraz umacniania międzynarodowego wizerunku polskiej gospodarki (art. 2 projektu ustawy <i>o systemie promocji gospodarczej</i> przedstawiony przez posła na Sejm RP Adama Szejnfelda w interpelacji nr 14588 z dnia 18 lutego 2013 r. w sprawie konieczności stworzenia systemu promocji polskiej gospodarki i wspierania za granicą polskich przedsiębiorców); |
| Dyplomacja ekonomiczna | Instrument polityki zagranicznej państwa mający na celu wspieranie gospodarki Polski oraz jej interesów gospodarczych zarówno w kontaktach dwustronnych, jak i wielostronnych z partnerami zagranicznymi, służący rozwijaniu współpracy gospodarczej, m.in. poprzez rozbudowę bazy traktatowej i tworzenie przyjaznego otoczenia prawnego, ochronę praw i interesów polskich podmiotów gospodarczych za granicą oraz promowanie Polski jako wiarygodnego partnera w kontaktach handlowych i inwestycyjnych. Promowanie Polski następuje w oparciu o analizę sytuacji geopolitycznej państwa/regionów, regulacji prawa międzynarodowego, możliwości wynikających z członkostwa Polski w organizacjach i instytucjach międzynarodowych, a także aktualnego stanu relacji bilateralnych (definicja opracowana przez <i>Zespół ds. promocji gospodarki i dyplomacji ekonomicznej</i> działający w ramach Międzyresortowego Zespołu do spraw Promocji Polski za granicą); |
| SOR lub Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju | Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), przyjęta uchwałą nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia <i>Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)</i> – M.P. poz. 260; |
| Projekt | Przedsięwzięcie składające się z zespołu czynności, które mają datę rozpoczęcia, specyficzne cele i limity, ustalone odpowiedzialności (obowiązki) realizatorów, budżet, rozkład czynności oraz datę ich ukończenia; |
| Zarządzanie projektem | Proces, w trakcie którego podmiot kierujący nim przeprowadza celowe planowanie i kontrolowanie zadań wchodzących w skład projektu oraz dokonuje odpowiedniej alokacji przydzielonych do realizacji projektu środków, posługując się przy tym odpowiednimi technikami i metodami, aby osiągnąć narzucone wymagania w określonym terminie i po wyznaczonych kosztach; |
| System MonAliZa | Informatyczny system do zarządzania i monitorowania projektów MonAliZa (Monitoring-Analiza-Zarządzanie), uruchomiony w lipcu 2018 r. i administrowany przez Rządowe Biuro Monitorowania Projektów w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów; |
| KPRM | Kancelaria Prezesa Rady Ministrów; |
| Minister | minister właściwy do spraw gospodarki; |
| MPiT | Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii; |
| MRiT | Ministerstwo Rozwoju i Technologii; |
| MR | Ministerstwo Rozwoju; |
| Ministerstwo | Urząd obsługujący ministra właściwego do spraw gospodarki; w okresie objętym kontrolą były to kolejno: Ministerstwo Rozwoju (w okresie od 16 listopada 2015 r. do 8 stycznia 2018 r.), Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii (od 9 stycznia 2018 r. do 14 listopada 2019 r.), Ministerstwo Rozwoju (od 15 listopada 2019 r. do 5 października 2020 r.), Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii (od 6 października do 11 sierpnia 2021 r.) oraz Ministerstwo Rozwoju i Technologii (od 12 sierpnia 2021 r.); |

| | |
|-----------------------------|---|
| WPHI | Wydział Promocji Handlu i Inwestycji; |
| MSZ | Ministerstwo Spraw Zagranicznych; |
| Placówka zagraniczna | Przedstawicielstwo dyplomatyczne, stałe przedstawicielstwo przy organizacji międzynarodowej, konsulat generalny, konsulat, wicekonsulat, agencja konsularna, instytut polski lub inna placówka podległa ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych mająca siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (art. 7 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 21 stycznia 2021 r. <i>o służbie zagranicznej</i> , Dz. U. z 2021 r. poz. 464, ze zm.); |
| PAIH | Polska Agencja Inwestycji i Handlu SA; |
| BGK | Bank Gospodarstwa Krajowego; |
| KUKE | Korporacja Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych SA; |
| Pandemia COVID-19 | <p>Pandemia zakaźnej choroby COVID-19 wywoływanej przez koronawirusa SARS-CoV-2. Rozpoczęła się jako epidemia 17 listopada 2019 r. w Wuhan (Chiny), a 11 marca 2020 r. została uznana przez Światową Organizację Zdrowia za pandemię.</p> <p>W Polsce w okresie od 14 do 20 marca 2020 r. oraz od 16 maja 2022 r. obowiązywał stan zagrożenia epidemicznego, a od 20 marca 2020 r. do 15 maja 2022 r. obowiązywał stan epidemii, wprowadzony na podstawie rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. <i>w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii</i> (Dz. U. poz. 491 ze zm.) oraz odwołany na podstawie rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 12 maja 2022 r. <i>w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej Stanu Epidemii</i> (Dz. U. poz. 1027).</p> |

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy działania organów państwowych i innych podmiotów finansowanych ze środków publicznych, służące promocji gospodarczej Polski, były skuteczne i efektywne?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy działania organów państwowych w zakresie promocji gospodarki były skuteczne i jakie uzyskano efekty?
2. Czy działania instytucji wspierających promocję gospodarki były skuteczne i jakie uzyskano efekty?
3. Czy koordynacja promocji Polski za granicą była skuteczna?

Jednostki kontrolowane

Ministerstwo Rozwoju i Technologii

Polska Agencja Inwestycji i Handlu SA

cztery Zagraniczne Biura Handlowe PAIH

Ministerstwo Spraw Zagranicznych
cztery Ambasad RP

Bank Gospodarstwa Krajowego

Korporacja Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych SA

Okres objęty kontrolą

2018–2021 (I półrocze) z uwzględnieniem faktów spoza tego okresu, mających istotne znaczenie dla kontrolowanej działalności

Przeprowadzona w 2015 r. przez NIK kontrola P/15/023 *Promocja gospodarcza Polski* wykazała między innymi brak spójnego systemu promocji polskiej gospodarki. W działalność na rzecz promocji gospodarki (rozumianej jako działania na rzecz rozwoju eksportu, intensyfikacji polskich inwestycji za granicą, przyciągania bezpośrednich inwestorów zagranicznych do Polski oraz internacjonalizacji polskich przedsiębiorców) zaangażowanych było co najmniej kilkanaście różnych podmiotów państwowych, kilkadziesiąt placówek zagranicznych oraz samorządy województw i miast wojewódzkich. Działalność tych podmiotów nie była koordynowana ani w sposób celowy wzajemnie powiązana.

Z formalnego punktu widzenia prowadzenie promocji gospodarczej należało wyłącznie do zadań ministra właściwego do spraw gospodarki. Umocowanie to było jednak relatywnie słabe wobec braku przepisów wyposażających ministra w uprawnienia niezbędne do konstrukcji systemu promocji i sprawnego koordynowania prac instytucji zaangażowanych w tę promocję. Ministerstwo Spraw Zagranicznych oraz placówki dyplomatyczne realizowały zadania z zakresu tzw. dyplomacji ekonomicznej. Polegała ona na wspieraniu metodami właściwymi dla dyplomacji przedsięwzięć promocyjnych realizowanych przez ministra właściwego do spraw gospodarki oraz inne podmioty zaangażowane w tę działalność.

Przed okresem objętym kontrolą realizacja przedsięwzięć promocyjnych prowadzona była głównie w oparciu o założenia programów operacyjnych i finansowana przede wszystkim z budżetu środków europejskich. Pomimo sprawnego wykonywania zaplanowanych przedsięwzięć promocyjnych i osiągnięcia większości założonych mierników stopnia realizacji celów nie była możliwa pełna ocena skuteczności i efektywności działań promocyjnych, rozumianych jako trwale przekonanie adresatów tych przedsięwzięć do pożądanego zachowań gospodarczych i/lub utrwalenia w nich pozytywnego wizerunku polskiej gospodarki.

W przyjętej na początku 2017 r. *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju w obszarze Ekspansja zagraniczna* zdiagnozowano słabości procesu promocji i wspierania polskich eksporterów. Diagnoza była zbieżna z wcześniejszymi ustaleniami NIK.

Zakładanymi w *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* celami ekspansji zagranicznej były:

- zwiększenie umiędzynarodowienia polskiej gospodarki, polegające na zwiększeniu powiązań z rynkami międzynarodowymi, poprzez poszerzanie grona podmiotów uczestniczących w wymianie międzynarodowej w szczególności z krajami pozaunijnymi oraz rozwijanie bardziej zaawansowanych form współpracy z zagranicą;
- zwiększenie eksportu towarów zaawansowanych technologicznie. W dłuższej perspektywie zdolność polskich towarów do konkurencyjności na zagranicznych rynkach będzie zależała nie tylko od ich ceny, ale przede wszystkim od ich poziomu technologicznego. Zwiększenie innowacyjności naszych towarów powinno się jednocześnie przełożyć na przesunięcie polskich producentów do bardziej wartościowych (czyli bardziej zyskowych) ogniw w ramach łańcuchów produkcji globalnej.

Efektom tych działań miało być – według SOR – utrzymanie relatywnie wysokiego tempa wzrostu eksportu, przy jednoczesnej poprawie poziomu jego innowacyjności, jak również pobudzenie polskich bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Istotnym elementem polityki eksportowej miała być koncentracja wsparcia na kluczowych sektorach, stanowiących ważną pozycję eksportową kraju oraz tych, które mogą w przyszłości decydować o pozycji konkurencyjnej Polski w świecie.

W ramach wdrażania Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju rozpoczęto generalną przebudowę systemu promocji. Jednostką o kluczowym znaczeniu w tym zakresie została nowo utworzona Polska Agencja Inwestycji i Handlu SA (dawna Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych SA). Jej działalność miała być prowadzona wraz z siecią Zagranicznych Biur Handlowych, które tworzone w miejsce likwidowanych jednostek budżetowych podległych ministrowi właściwemu do spraw gospodarki – Wydziałów Promocji Handlu i Inwestycji.

2. OCENA OGÓLNA

Działania organów państwowych i innych podmiotów finansowanych ze środków publicznych, służące promocji polskiej gospodarki, nie były skuteczne i efektywne

Administracja rządowa realizowała zadania w zakresie promocji polskiej gospodarki bez wypracowanej koncepcji i rzetelnej analizy potrzeb. Środki publiczne na promocję były wydatkowane bez ustalenia strategicznych celów i załadanych efektów finansowanych przedsięwzięć. Zaniechano też monitoringu udzielanego wsparcia pod względem efektywności realizowanych przedsięwzięć. Nie analizowano ich wpływu na rozwój eksportu i polskich inwestycji zagranicznych. Nie stworzono mechanizmów koordynacji działań instytucji udzielających wsparcia przedsiębiorcom na rynkach zagranicznych.

Kolejni ministrowie właściwi do spraw gospodarki zmieniali koncepcje działań, a w okresie od marca 2018 r. do kwietnia 2021 r. zaprzestali prac nad dokumentem strategicznym kształtującym system promocji gospodarki. Nie określono więc celów strategicznych promocji polskiej gospodarki, horyzontu czasowego i narzędzi ich realizacji, metod i narzędzi monitorowania oraz koordynacji podejmowanych działań i zasad oceny ich skuteczności. Przeprowadzona reorganizacja struktur odpowiedzialnych za prowadzenie promocji została podjęta bez merytorycznego przygotowania. Realizowany w tym obszarze projekt strategiczny *System promocji gospodarki* zaplanowany w *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), był niewłaściwie przygotowany i zarządzany. Pomimo zrealizowania większości działań projektu wprost wymienionych w SOR, nadal nie zostały wyeliminowane główne słabości promocji gospodarki zdiagnozowane w SOR. Dotyczyły one rozproszenia i nakładania się zadań instytucji promujących gospodarkę, niedostatecznej oferty finansowych instrumentów wsparcia eksportu oraz prowadzenia wielu portali internetowych dublujących zadania informacyjne dotyczące internacjonalizacji i promocji eksportu. W konsekwencji Polska nadal nie posiada spójnego systemu promocji gospodarki, obejmującego całość działań promocyjnych finansowanych ze środków publicznych, który by zapewniał ich skuteczną koordynację i realizację wspólnych celów z wykorzystaniem efektu synergii.

Reorganizacja instytucji odpowiadających za promocję gospodarki, przeprowadzona w latach 2017–2018, została dokonana bez merytorycznego przygotowania i uzasadnienia. Proces likwidacji sieci placówek zagranicznych podległych ministrowi właściwemu do spraw gospodarki (Wydziały Promocji Handlu i Inwestycji) i zastąpienia jej siecią Zagranicznych Biur Handlowych Polskiej Agencji Inwestycji i Handlu SA przeprowadzono bez analizy funkcjonowania sieci WPHI i zdiagnozowania jej wad i słabości, a także bez analizy kosztów i korzyści utworzenia nowej sieci ZBH. Decyzje o powołaniu ZBH w poszczególnych krajach nie opierały się na przejrzystych przesłankach merytorycznych, wskazujących interes polskiej gospodarki w danym państwie (lub regionie), czy potrzeb polskiej polityki zagranicznej.

Minister właściwy do spraw gospodarki niewłaściwie wykonywał zadania w zakresie powierzania PAIH zadań związanych z promocją gospodarki oraz nadzoru nad ich wykonaniem. Corocznie udzielał PAIH dotacji na realizację tych zadań, lecz były one przekazywane w terminach uniemożliwiających stabilne finansowanie, co powodowało zagrożenie dla utrzymania ciągłości procesu promocji polskiej gospodarki. Wskaźniki realizacji zadań i celów działań promocyjnych, w tym te zastosowane w umowach o dotacje celowe udzielane PAIH, były niewłaściwe. Stosowano przede wszystkim mierniki produktu (udział w wydarzeniu) lub ilościowe (liczba uczestników wydarzenia, liczba zorganizowanych spotkań), bez ustalenia jakichkolwiek mierników jakościowych (oddziaływanie, rezultatu, wyniku). Nieustalenie odpowiednich mierników ograniczało lub wręcz uniemożliwiało ocenę realizacji celów i zadań z uwzględnieniem kryterium oszczędności, efektywności i skuteczności. Nie ustalono także zasad wykonywania przez PAIH usług komercyjnych, w tym przede wszystkim rozdzielenia kosztów realizowanych zadań finansowanych z umów

komercyjnych od zadań finansowanych z dotacji. Usługi komercyjne powinny bowiem stanowić uzupełnienie katalogu bezpłatnych usług promocji gospodarki wynikających z dotacji, a nie konkurencję dla nich.

W urzędzie obsługującym Ministra oraz w PAIH niewłaściwie lub wcale nie dokumentowano procesów decyzyjnych, dotyczących zarówno faktu, jak i przyczyn podejmowania kluczowych decyzji dotyczących promocji gospodarki. Mając na względzie, że PAIH realizuje zadania dotyczące promocji polskiej gospodarki, których podstawowym źródłem finansowania są dotacje z budżetu państwa, to podstawą merytorycznego rozliczenia się z powierzonych zadań winno być rzetelne udokumentowanie działań i poniesionych kosztów. W sytuacji licznych zmian organizacyjnych i kadrowych, które objęły urząd obsługujący ministra właściwego do spraw gospodarki oraz Agencję, brak było możliwości rzetelnego odtworzenia realizowanych procesów i zadań.

W procesie wyboru wydarzeń promocyjnych, za które odpowiadały MSZ, PAIH oraz podległe im jednostki, nie określono celów i oczekiwanych efektów uczestnictwa w danym przedsięwzięciu. Jedynie dla niektórych wydarzeń ustalono mierniki i były to mierniki produktu, które uniemożliwiały rzetelne i obiektywne określenie stopnia realizacji celu oraz oddziaływania na gospodarkę. System finansowania tych przedsięwzięć nie uwzględniał rzetelnego rozpoznania potrzeb oraz oceny skuteczności zrealizowanych zadań.

Nadal aktualne pozostają wnioski sformułowane przez NIK w 2016 r. w wyniku kontroli P/15/023 *Promocja gospodarcza Polski*. Wnioski te wówczas Rada Ministrów uznała za zasadne i zadeklarowała ich wykonanie. Dotyczyły one między innymi zbudowania systemu promocji gospodarki opartego na spójnej strategii, usankcjonowania roli ministra właściwego do spraw gospodarki jako koordynatora promocji gospodarki oraz badania wpływu realizowanych przedsięwzięć promocyjnych na rozwój eksportu i inwestycji polskich za granicą.

W ocenie NIK, odstąpienie od uregulowania systemu promocji gospodarki w dokumencie rangi ustawowej (lub polityki rządowej) powoduje liczne zagrożenia. Przede wszystkim brak jest wyznaczonych celów strategicznych, określenia horyzontu czasowego i narzędzi ich realizacji, metod i narzędzi monitorowania oraz koordynacji podejmowanych działań i zasad oceny ich skuteczności.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Nadal nie utworzono spójnego systemu promocji gospodarki

Minister właściwy do spraw gospodarki nie zapewnił spójnego systemu promocji polskiej gospodarki koordynowanego na poziomie centralnym, choć taki cel został wyznaczony w SOR. W konsekwencji nadal nie wyznaczono celów strategicznych dla promocji polskiej gospodarki, harmonogramu działań i narzędzi ich realizacji, metod monitorowania oraz koordynacji podejmowanych działań oraz zasad oceny skuteczności wykonywanych zadań. Dopiero w kwietniu 2021 r. podjęto na nowo próbę uporządkowanie istniejącego systemu promocji gospodarki w oparciu o dokument strategiczny (projekt pn. *Polityka Eksportowa Polski*). Prace te jednak jeszcze nie zostały zakończone. [str. 15–16]

Niewłaściwie zarządzano projektem strategicznym SOR System promocji gospodarki

Realizowany na podstawie SOR projekt strategiczny *System promocji gospodarki* był niewłaściwie zarządzany. Dla tego projektu nie została opracowana dokumentacja zarządcza, zapewniająca podejście projektowe wymagane przez SOR. W konsekwencji był prowadzony bez zatwierdzonego planu, bez określenia potrzeb oraz celów i wskaźników realizacji, bez ustalonego harmonogramu i budżetu. Następnie projekt został zamknięty mimo nieosiągnięcia celów wymienionych w SOR. W efekcie nadal nie zostały wyeliminowane główne słabości promocji gospodarki zdiagnozowane w SOR. Dotyczyły one rozproszenia i nakładania się zadań instytucji promujących gospodarkę, niedostatecznej oferty finansowych instrumentów wsparcia eksportu oraz prowadzenia wielu portali internetowych dublujących zadania informacyjne dotyczące internacjonalizacji i promocji eksportu. [str. 38–39]

Niewłaściwie przygotowano reorganizację instytucji odpowiedzialnych za promocję gospodarki

Zapowiedziana w SOR i przeprowadzona w latach 2017–2018 reorganizacja instytucji odpowiadających za promocję gospodarki została dokonana bez analizy jej zasadności, bez merytorycznego przygotowania i uzasadnienia oraz bez dokonania oceny uzyskanych w jej wyniku efektów. Zlikwidowano sieć placówek zagranicznych podległych Ministrowi (Wydziały Promocji Handlu i Inwestycji) i następnie zastąpiono ją siecią Zagranicznych Biur Handlowych Polskiej Agencji Inwestycji i Handlu SA. Procesu tego nie poprzedzono oceną funkcjonowania sieci WPHI i zdiagnozowania jej wad i słabości, ani analizą kosztów i korzyści utworzenia nowej sieci ZBH.

Decyzje zarządu PAIH oraz wcześniej PAIiIZ w sprawie powołania ZBH w poszczególnych krajach nie zawierały merytorycznego uzasadnienia wskazującego, że wynikają one ze zdiagnozowanego interesu polskiej gospodarki w danym państwie (lub regionie), potrzeb polskiej polityki zagranicznej lub innych powodów. Brak było też analiz wskazujących kryteria wyboru lokalizacji, w których należy utworzyć ZBH i pozwalających ocenić, czy utworzona sieć ZBH i lokalizacja poszczególnych biur była zgodna z rzeczywistymi potrzebami w zakresie promocji polskiej gospodarki oraz założeniami ministra właściwego do spraw gospodarki. [str. 18–22]

Nieskutecznie prowadzono proces tworzenia ZBH

PAIH (wraz z jej poprzednikiem prawnym) utworzyła 74 ZBH. Faktyczną działalność prowadziło 69 ZBH, przy czym według stanu na dzień 30 czerwca 2021 r. pełną zdolność operacyjną osiągnęły 53 (72% utworzonych). W odniesieniu do czterech biur Agencja nie podjęła żadnych działań zmierzających do ich uruchomienia. Pomiedzy decyzją o utworzeniu ZBH a rozpoczęciem przez niego obsługi rynku i osiągnięciem zdolności

operacyjnej upływało od kilku do kilkudziesięciu miesięcy. Przyczyną tego stanu były głównie przeszkody formalno-prawne w rejestracji działalności na terenie danego kraju, świadczące o nierzetelnym przygotowaniu procesu tworzenia sieci ZBH, oraz długotrwały proces rekrutacji pracowników biur. W 2021 r. PAIH przeprowadziła kompleksową ocenę działalności ZBH. Po optymalizacji, sieć ZHB zostanie podzielona na siedem regionów i obejmować będzie 55 biur w 50 krajach, które swoim obszarem działania obejmować będą 58 krajów, w tym 23 (42%) ZBH będą działały w Europie. W ostatnim roku działalności (2016 r.), funkcjonowało 49 WPHI w 44 krajach, w tym 29 (59%) w Europie. [str. 22–36]

Nadal nie utworzono systemowego narzędzia do koordynacji promocji gospodarki, integrującego działania instytucji udzielających wsparcia eksportu na poziomie krajowym i regionalnym. W konsekwencji promocją zajmuje się wiele instytucji¹, które prowadzą ją w wydzielonych obszarach lub regionach, bez systemowej platformy wymiany informacji z ministrem właściwym do spraw gospodarki odpowiedzialnym za tę promocję. Przyczynę tego stanu należy upatrywać w utrzymującym się braku dokumentu (polityki) wiążącego wszystkie instytucje zaangażowane w promocję polskiej gospodarki, który definiowałby system promocji gospodarki z Ministrem jako koordynatorem tego systemu oraz który by ustanawiał skuteczne narzędzia i zasady koordynacji. Projekty realizowane w tym obszarze były koordynowane na poziomie operacyjnym, poprzez doraźne działania o charakterze bieżącym i roboczym, bez wypracowania rozwiązań systemowych. Proces koordynacji miał zapewnić *Międzyresortowy Zespół do spraw Promocji Polski za granicą* oraz funkcjonujący w jego strukturze zespół zadaniowy do spraw *promocji gospodarki i dyplomacji ekonomicznej*, jednak zostały one zlikwidowane bez osiągnięcia zamierzonych rezultatów. [str. 70–78]

Corocznie udzielane PAIH dotacje na realizację zadań z zakresu promocji gospodarki były przekazywane w terminach uniemożliwiających stabilne finansowanie i utrzymanie ciągłości procesu promocji polskiej gospodarki. Dotacje były udzielane najwcześniej w czerwcu danego roku, przy czym do końca września 2021 r. nie zostały zawarte umowy dotacji celowej na realizację zadań w 2021 r. W konsekwencji PAIH wykonując zadania promocyjne w sposób ciągły (np. udzielanie informacji, czy bieżąca obsługa przedsiębiorców), zmuszona była do ich finansowania ze środków własnych w warunkach niepewności co do wysokości dotacji.

Kwoty udzielonych dotacji nie pokrywały w pełni wydatków poniesionych przez PAIH na zadania z zakresu promocji przewidziane w umowie dotacji. Różnicę tą Agencja pokrywała ze środków własnych, przy czym środki własne Agencji pochodzą w znacznej mierze z podwyższenia kapitału zakładowego dokonanego w 2017 r. przez ministra właściwego do spraw gospodarki w kwocie 128,6 mln zł. Ponadto w końcu roku 2021 Minister procedował kolejne podwyższenie kapitału zakładowego PAIH – o 300 mln zł. [str. 53–60]

Nie stworzono systemu koordynacji promocji polskiej gospodarki

Minister właściwy do spraw gospodarki niewłaściwie powierzał PAIH zadania z zakresu promocji gospodarki

¹ Najistotniejsi to minister właściwy do spraw gospodarki, Polska Agencja Inwestycji i Handlu SA wraz z siecią Zagranicznych Biur Handlowych oraz Minister Spraw Zagranicznych wraz z siecią ambasad i konsulatów RP.

PAIH nieterminowo zwróciła niewykorzystane środki dotacji

PAIH z niemal półrocznym opóźnieniem zwróciła niewykorzystaną część dotacji celowej przyznanej na 2020 r. – w kwocie 70,9 tys. zł. Przyczyną powstałego opóźnienia był błąd ludzki, na powstanie którego złożyło się wiele czynników. Były to między innymi wielowątkowy proces ustalenia kwoty podlegającej zwrotowi oraz uzyskanie stosownych akceptacji, okres pandemii COVID-19, tj. pracy zdalnej połączonej z nieobecnością części kluczowych pracowników, jak również zmian składu Zarządu PAIH. Niedokonanie w terminie zwrotu dotacji w należytym wysokości stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o czym stanowi art. 9 pkt 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. *o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*. Wskutek tej nieprawidłowości PAIH poniosła koszty odsetek za zwłokę w wysokości 2704 zł. [str. 57–58]

Niewłaściwie wyznaczano cele i mierniki stopnia realizacji zadań promocyjnych albo nie wyznaczano ich wcale

Wskaźniki realizacji zadań i celów, ujęte w umowach o dotacje celowe udzielanych PAIH, były niewłaściwie określone, część z nich nie zawierała wartości docelowej, inne były niewłaściwie oszacowane, co powodowało ich realizację na poziomie od 0% do nawet 4207%. Ponadto zastosowano jedynie mierniki produktu (udział w wydarzeniu) lub ilościowe (liczba uczestników wydarzenia, liczba zorganizowanych spotkań), bez ustalenia jakichkolwiek mierników jakościowych (oddziaływanie, rezultatu, wyniku). Podobnie, dla części przedsięwzięć realizowanych z ramach dotowanych zadań nie określono żadnych mierników, a dla pozostałych ustalono jedynie mierniki produktu lub ilościowe, bez określenia żadnych mierników jakościowych. Nieustalenie mierników ograniczało lub wręcz uniemożliwiało dokonanie rzetelnej oceny realizacji celów zgodnie z zasadami kontroli zarządczej, czyli z uwzględnieniem kryterium oszczędności, efektywności i skuteczności. [str. 59–60]

Nie monitorowano efektów przedsięwzięć promujących polską gospodarkę podejmowanych przez ambasady i zagraniczne biura handlowe PAIH

Proces wyboru wydarzeń promocyjnych, w których uczestniczyły MSZ, PAIH oraz podległe im jednostki nie uwzględniał podstawowych elementów, takich jak cel i oczekiwane efekty uczestnictwa w danym przedsięwzięciu. System finansowania tych przedsięwzięć nie uwzględniał rzetelnego rozpoznania potrzeb oraz oceny skuteczności zrealizowanych zadań.

Zadania w obszarze dyplomacji ekonomicznej corocznie wyznaczane placówkom zagranicznym MSZ w ogóle nie posiadały określonych celów ani mierników oceny ich skuteczności. Celów nie wyznaczano także poszczególnym przedsięwzięciom, które MSZ i placówki zagraniczne organizowały lub w których brały udział.

Natomiast PAIH nie opracowała strategii działania dla każdego z regionów, na które podzielona została sieć ZBH, a poszczególne ZBH nie posiadały formalnie zatwierdzonych planów działania. Nie uregulowano systemu planowania i raportowania wyników realizacji zadań, nie określano celów poszczególnych przedsięwzięć lub określano je w sposób bardzo ogólny. Poprzestano na wskaźnikach wynikających z umów dotacji udzielanych przez Ministra, przy czym odnosiły się one do PAIH i sieci ZBH jako całości. Dla części wydarzeń, w których wzięto udział, ustalono niewystarczające mierniki ich realizacji, ponieważ nie pozwalały one na ocenę osiągniętych rezultatów albo ich stopień realizacji nie odzwierciedlał osiągniętych korzyści. [str. 62–63]

Działania promujące polską gospodarkę realizowane były głównie na zasadach opisanych w projektach współfinansowanych ze środków europejskich, przede wszystkim 3.3.2 POIR *Promocja gospodarki w oparciu o polskie marki produktowe – Marka Polskiej Gospodarki – Brand*. W jego ramach finansowane były trzy projekty przewidziane w SOR: *Wystawy EXPO, Spójny Portal Promocji Eksportu oraz Polscy eksporterzy na rynkach zagranicznych*. Ponadto Minister powierzał zadania z zakresu promocji gospodarki Polskiej Agencji Inwestycji i Handlu SA w drodze dotacji celowych, które dawały Agencji swobodę wyboru i sposobu przeprowadzania poszczególnych przedsięwzięć promocyjnych. Ministerstwo Spraw Zagranicznych oraz placówki zagraniczne podejmowały szereg inicjatyw w obszarze dyplomacji ekonomicznej, których realizacja wynikała z corocznie ustalanych priorytetów działania służby zagranicznej. Natomiast przedsiębiorcy mogli ubiegać się o wsparcie w trybie pomocy *de minimis*, przeznaczone na dofinansowanie ich udziału w targach i wystawach oraz skorzystać z instrumentów finansowych objętych gwarancjami Skarbu Państwa, w tym ochrony ubezpieczeniowej, dla kontraktów eksportowych. [str. 41–70]

W urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw gospodarki niewłaściwie lub wcale nie dokumentowano procesów decyzyjnych, dotyczących zarówno faktu, jak i przyczyn podejmowania kluczowych decyzji dotyczących promocji gospodarki. Wiele decyzji podejmowano i przekazywano w formie ustnej albo za pomocą poczty elektronicznej i nie archiwizowano potwierdzenia tych działań. Dostęp do nielicznych wytworzonych dokumentów lub informacji o podjętych decyzjach i ich przyczynach posiadały jedynie osoby prowadzące daną sprawę. W sytuacji licznych zmian organizacyjnych i kadrowych, które objęły urząd obsługujący ministra właściwego do spraw gospodarki, brak było możliwości rzetelnego odtworzenia realizowanych procesów, co powoduje istotne ryzyko niezachowania pamięci instytucjonalnej i zagrożenie dla utrzymania ciągłości pracy urzędu. W trakcie kontroli zlecono audytu przejścia i archiwizacji dokumentów powstałych w trakcie zmian organizacyjnych, które objęły Ministerstwo. Podobny problem z gromadzeniem i zachowaniem dokumentacji wystąpił w PAIH, w której aktualny Zarząd nie posiadał dokumentacji, ani wiedzy o przyczynach działań podjętych przez poprzedników. [str. 36–38]

Ustawa o PAIH zakłada możliwość odpłatnych usług realizowanych przez PAIH na zlecenie zainteresowanych podmiotów. Jednakże nie określa zasad wykonywania tych usług, w tym zasad oddzielania ich od zadań finansowanych z dotacji budżetowych. PAIH nie uzgodniła z Ministrem zasad zawierania umów komercyjnych, ani nie poinformowała go o fakcie zawarcia i wykonywania odpłatnych usług na rzecz podmiotów trzecich. Nie został określony katalog usług wykonywanych przez PAIH na podstawie umów komercyjnych. Nieokreślenie precyzyjnej granicy pomiędzy tymi działaniami jest zagrożeniem dla transparentności wydatkowania środków publicznych oraz stwarza ryzyko podwójnego finansowania niektórych działań podejmowanych przez PAIH. Nie ustalono także przejrzystych zasad informowania potencjalnych kontrahentów o możliwości oraz zasadach zawierania tych umów, co może prowadzić do nierównego traktowania podmiotów. [str. 60–62]

Działania podejmowane w obszarze promocji gospodarki były na zróżnicowanym poziomie zaawansowania

Niewłaściwie dokumentowano i postępowano z dokumentacją dotyczącą procesów decyzyjnych

Nie określono zasad ani zakresu wykonywania przez PAIH usług komercyjnych

4. WNIOSKI

W świetle ustaleń niniejszej kontroli Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że nie zostały zrealizowane lub zostały zrealizowane częściowo wnioski pokontrolne sformułowane w informacji o wynikach kontroli P/15/023 *Promocja gospodarcza Polski* i skierowane do Prezesa Rady Ministrów oraz ówczesnego Ministra Rozwoju, których zasadność NIK podtrzymuje.

Najwyższa Izba Kontroli nadal uznaje za niezbędne zbudowanie systemu promocji gospodarczej, opartego na odrębnym, spójnym dokumencie strategicznym, ustanawiającym definicję promocji gospodarki, ministra właściwego do spraw gospodarki w roli koordynatora systemu oraz określającym uczestników systemu wraz z ich zadaniami, systemem finansowania i wzajemnymi relacjami.

W związku z ustaleniami niniejszej kontroli, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

Minister Rozwoju i Technologii

- opracowanie dokumentu strategicznego ustanawiającego spójny system promocji gospodarki Polski, z ministrem właściwym do spraw gospodarki jako koordynatorem tego systemu,
- ustalanie celów oraz określanie mierników ich osiągnięcia pozwalających ocenić skuteczność oraz efektywność wpływu podejmowanych działań promocyjnych na polską gospodarkę,
- niezwłoczne dokonanie kompleksowej oceny efektywności stworzonego modelu instytucjonalnego promocji gospodarki opartego na Polskiej Agencji Inwestycji i Handlu SA i sieci jej zagranicznych biur handlowych, która zastąpiła zlikwidowane Wydziały Promocji Handlu i Inwestycji przy ambasadach RP,
- zapewnienie stabilnych warunków finansowania działalności PAIH i ciągłości realizowanych zadań w zakresie promocji polskiej gospodarki,
- zapewnienie rzetelnego i kompletnego dokumentowania procesów decyzyjnych zachodzących w Ministerstwie oraz archiwizowania powstałych dokumentów;

Minister Spraw Zagranicznych

- wdrożenie zasad ustalania celów oraz mierników ich realizacji, umożliwiających rzetelną ocenę skuteczności podejmowanych przedsięwzięć wspierających promocję polskiej gospodarki;

Polska Agencja Inwestycji i Handlu SA

- zapewnienie transparentnego systemu obsługi przedsiębiorców, z uwzględnieniem kryteriów i zasad odpłatnych usług PAIH z zakresu promocji gospodarki,
- zapewnienie rzetelnego i kompletnego dokumentowania procesów planowania i realizacji zadań w zakresie promocji gospodarki oraz archiwizowania powstałych dokumentów.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Organizacja systemu promocji polskiej gospodarki

W latach 2018–2021 nie było spójnego systemu promocji polskiej gospodarki, a działania podejmowane w celu jego zbudowania nie były skuteczne. W konsekwencji nie wyznaczono strategicznych celów promocji obejmujących wszystkie instytucje zaangażowane w działalność promocyjną finansowaną ze środków publicznych. Podejmowane przez nie działania nie były centralnie koordynowane ani oceniane z punktu widzenia skuteczności osiąganych rezultatów i efektywności wydatkowanych środków.

Promocja polskiej gospodarki, w tym wspieranie rozwoju eksportu i inwestycji polskich za granicą oraz wspieranie napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych jest zadaniem ministra właściwego do spraw gospodarki. Był on także odpowiedzialny za formułowanie założeń współpracy gospodarczej z zagranicą². Natomiast do zadań Ministra Spraw Zagranicznych należało wspieranie działań promujących polską gospodarkę (tzw. dyplomacja ekonomiczna), kulturę, język, turystykę, technikę i naukę, które są realizowane w ramach innych działów oraz dyplomacja publiczna i kulturalna³. Od połowy 2017 r. funkcjonuje Polska Agencja Inwestycji i Handlu SA, która miała stać się wyspecjalizowanym podmiotem do promocji polskiej gospodarki, integrującym działania związane ze wspieraniem przedsiębiorców w ich internacjonalizacji.

Promocja gospodarki, jako zadanie państwa, nie jest opisana żadnym kompleksowym dokumentem kierunkowym.

W 2016 r. w Ministerstwie Rozwoju, podjęto prace nad ustawowym uregulowaniem systemu promocji gospodarki. W trakcie prac nad projektem ustawy o systemie promocji gospodarki minister właściwy do spraw gospodarki prezentował stanowisko, że nie stworzono spójnego systemu promocji gospodarki i nie wprowadzono definicji pojęcia *promocja gospodarki*.

Projekt ustawy miał zawierać elementy dotychczas nieuregulowane, w tym zdefiniować pojęcie *promocji gospodarki* oraz system promocji gospodarki funkcjonalnie, wskazując podmioty prowadzące działania promocyjne, określić zasady ich działania i ustalić tryb współpracy między nimi. Zakładał również utworzenie wyspecjalizowanej agencji rządowej odpowiedzialnej za podnoszenie konkurencyjności i efektywności polskiego eksportu oraz przyciąganie innowacyjnych inwestycji. Agencja ta miała utworzyć sieć zagranicznych oddziałów, dostosowanych w swojej formie prawnej do realiów danego rynku, które miały zastąpić WPHI.

Przygotowywane rozwiązania uwzględniały wnioski i rekomendacje:

- NIK sformułowane po kontroli P/15/023 *Promocja gospodarcza Polski* (m.in. zbudowanie od podstaw systemu promocji gospodarczej, opartej na odrębnej, spójnej strategii, precyzyjne określenie wzajemnych relacji pomiędzy podmiotami zaangażowanymi w realizację zadań promocyjnych), oraz

² Por. art. 9 ust. 2 pkt 2, 9–11, 13 i 14 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2021 r. poz. 1893, ze zm.), dalej: *ustawa o działach*.

³ Por. art. 32 ust. 1 pkt 7 ustawy o działach.

Prace nad projektem ustawy o systemie promocji gospodarki zostały zaniechane

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- PwC Advisory spółka z o.o. sp.k.⁴ wynikające z raportu pt. *Koordinacja polityki eksportowej jest realna* (m.in. powołanie agencji rządowej odpowiedzialnej za promocję gospodarki i koordynującej ogół działań związanych z polityką eksportową, odbywającą się za granicą, w kraju i regionach).

Ministerstwo zakładało, że projektowana ustawa wejdzie w życie 1 stycznia 2017 r.

Prace nad projektem ustawy o systemie promocji gospodarki zostały zawieszono z uwagi na rozpoczęcie opracowywania SOR. Ostateczną decyzję o zakończeniu prac nad ustawą o systemie promocji gospodarki Minister podjął w styczniu 2017 r. i w efekcie w lutym 2017 r. projekt ustawy został wycofany z Wykazu Prac Rady Ministrów. Minister zdecydował, że budowa spójnego systemu promocji gospodarki będzie realizowana m.in. poprzez powierzenie w drodze ustawy obowiązków z zakresu promocji polskiej gospodarki centralnej państwowej instytucji (PAIH) działającej na zasadzie *one stop shop*, realizującej zadania proeksportowe i proinwestycyjne, dysponującej efektywną siecią zagranicznych biur handlowych i działającej w Grupie PFR, a także za pośrednictwem Międzyresortowego Zespołu do spraw Promocji Polski za granicą, odpowiedzialnego za koordynację działań wszystkich resortów oraz podlegających im jednostek w dziedzinie promocji zagranicznej Polski.

Założenia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju w zakresie promocji gospodarki

W dniu 14 lutego 2017 r. została przyjęta Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju. W obszarze *Ekspansja Zagraniczna* SOR wskazała słabości w procesie promocji gospodarki i wspierania polskich eksporterów, do których zaliczono:

- aspekty instytucjonalne, polegające na rozproszeniu lub nakładaniu się zadań instytucji oraz brak wspierającego eksport podmiotu realizującego zadania we współpracy z innymi instytucjami i siecią placówek zagranicznych;
- szum informacyjny związany z istnieniem wielu portali internetowych finansowanych ze środków publicznych, które są poświęcone tematyce internacjonalizacji i promocji eksportu;
- niedostateczną ofertę finansowych instrumentów wsparcia eksportu, w tym instrumentów kredytowych, ubezpieczeniowych i gwarancyjnych;
- silną i rosnącą koncentrację eksportu na rynkach UE, przy niewielkim i malejącym udziale państw pozaunijnych.

oraz wskazano pięć projektów strategicznych w zakresie promocji gospodarki: *System promocji gospodarki, Spójny Portal Promocji Eksportu, Polscy Eksporterzy na rynkach zagranicznych, GLOBAL Inno-STARs oraz Wystawy EXPO*.

SOR wymieniła także rynki perspektywiczne o szczególnym znaczeniu dla rozwoju polskiego eksportu, którymi uznano Indie, Wietnam, Iran, Algierię i Meksyk. Natomiast według *Strategii Polskiej Polityki Zagranicznej 2017–2021* rejonami świata, w których Polska powinna wzmocnić relacje gospodarcze, poza Europą były: Azja Południowa, Ameryka Północna i Południowa, Afryka, Bliski Wschód i Australia.

⁴ Raport (dalej PwC) i przekazany MR w dniu 23 lutego 2016 r.

Projekt strategiczny SOR *System promocji gospodarki* miał być realizowany do 2020 r. i obejmować budowę zintegrowanego, wewnętrznie spójnego systemu promocji gospodarki, koordynowanego na poziomie centralnym, ukierunkowanego na rozwój polskiego eksportu, zwiększanie polskich inwestycji za granicą, wspieranie polskich inwestycji w Polsce, umacnianie międzynarodowego wizerunku Polski, jako kraju, z którym warto współpracować, oraz poprawę rozpoznawalności polskich produktów i usług za granicą.

Realizacja projektu strategicznego *System promocji gospodarki SOR*

Do projektu *System promocji gospodarki SOR* zaliczyła między innymi działania:

- rozszerzenie kompetencji podmiotu, który integruje działania związane ze wspieraniem przedsiębiorców w ich internacjonalizacji, tj. PAIH;
- uchwalenie ustawy o zasadach wykonywania niektórych zadań z zakresu promocji gospodarki przez wyspecjalizowany podmiot;
- utworzenie zagranicznych biur PAIH dostosowanych w swojej formie prawnej do realiów danego rynku, które w perspektywie kilkuletniej zastąpią wówczas funkcjonujące Wydziały Promocji Handlu i Inwestycji;
- rozbudowę, unowocześnienie i dopasowanie do potrzeb przedsiębiorstw instrumentów finansowych wsparcia polskiego eksportu i polskich inwestycji za granicą.

Projekt strategiczny *System promocji gospodarki* był realizowany w latach 2016–2019 (do sierpnia) przez Ministra we współpracy z MF, MSZ, PFR SA, PAIH, MRiRW oraz KOWR. Przebieg prac był monitorowany w systemie MonAliZa, System ten nie pozwalał jednak na odtworzenie danych historycznych dotyczących projektu, ponieważ prezentowane w nim były jedynie aktualne dane dotyczące projektu.

W celach projektu *System promocji gospodarki* nie uwzględniono celów systemowych zakładanych w SOR, tj. budowy zintegrowanego, wewnętrznie spójnego systemu promocji gospodarki, koordynowanego na poziomie centralnym, ukierunkowanego na rozwój polskiego eksportu, zwiększanie polskich inwestycji za granicą, wspieranie polskich inwestycji w Polsce, umacnianie międzynarodowego wizerunku Polski. Nie uwzględniono również działania dotyczącego rozbudowy, unowocześnienia i dopasowania do potrzeb przedsiębiorstw instrumentów finansowych wsparcia polskiego eksportu i polskich inwestycji za granicą. Działanie to nie zostało powierzone żadnej instytucji.

Efektom realizacji projektu strategicznego *System promocji gospodarki* było opracowanie i przyjęcie ustawy o PAIH. Ustawa ta powołała PAIH, określiła jej zadania oraz umożliwiła tworzenie zagranicznych biur handlowych. Przyjęcie tej ustawy stanowiło wykonanie trzech z czterech działań wprost wymienionych w SOR do realizacji w ramach projektu *System promocji gospodarki*. Nie doprowadziły one jednak do zrealizowania głównego systemowego celu tego projektu, czyli do budowy *zintegrowanego, wewnętrznie spójnego systemu promocji gospodarki, koordynowanego na poziomie centralnym*. NIK zauważa, że wobec braku dokumentacji projektowej oraz licznych braków dokumentacji obrazującej przebieg procesów decyzyjnych i realizacji poszczególnych działań (o czym mowa dalej), nie ma możliwości dokonania rzetelnej oceny stopnia realizacji założeń tego projektu.

Ustawa o PAIH

W miejsce wycofanego projektu ustawy *o systemie promocji gospodarki* Minister zgłosił (4 stycznia 2017 r.) projekt ustawy *o zasadach wykonywania niektórych zadań z zakresu promocji polskiej gospodarki przez Polską Agencję Inwestycji i Handlu Spółka Akcyjna*⁵. Ustawa miała skupiać zadania proekspertowe i proinwestycyjne w jednej instytucji, działającej na zasadzie *one stop shop*. Projekt ustawy opracowywano przy założeniu wykonywania przez ministra właściwego do spraw gospodarki nadzoru merytorycznego i właścicielskiego nad PFR i PAIH. Tymczasem od 18 stycznia 2018 r. prawa z akcji Skarbu Państwa w spółce PFR SA wykonuje Prezes Rady Ministrów na podstawie ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. *o zasadach zarządzania mieniem państwowym*⁶. Natomiast prawa z akcji Skarbu Państwa w spółce PAIH wykonywali: Minister w okresie od 3 stycznia 2017 r. do 28 marca 2019 r.⁷ i ponownie od 28 stycznia 2021 r.⁸ oraz Prezes Rady Ministrów w okresie od 29 marca 2019 r. do 27 stycznia 2021 r.

Zgodnie z projektem, PAIH miała funkcjonować w ramach Grupy PFR, co miało zapewnić koordynację działań PAIH z pozostałymi instytucjami rozwoju podległymi ministrowi właściwemu do spraw gospodarki. Przekazanie PAIH nowych kompetencji i poszerzenie zakresu działania o promocję gospodarki w drodze ustawy wynikało również z zapewnienia podstawy prawnej przekazania spółce środków finansowych (dotacji celowej i podmiotowej) na realizację zadań.

Decyzja o zastąpieniu sieci WPHI podległych Ministrowi siecią zagranicznych biur handlowych PAIH nie została oparta o rzetelną analizę

W ocenie skutków regulacji⁹ projektu ustawy *o PAIH*, analogicznie jak w diagnozie SOR stwierdzono, że istotnym problemem w procesie promocji i wspierania polskich przedsiębiorców była jego instytucjonalna słabość, to jest brak profesjonalnego podmiotu realizującego kompleksowo zadania z zakresu promocji polskiej gospodarki we współpracy z siecią ZBH. Zauważalnym problemem była struktura WPHI¹⁰, która nie była dostosowana do potrzeb polskich przedsiębiorców i nie odpowiadała wymogom nowej polityki rządu ukierunkowanej na wzmocnienie aktywności polskich przedsiębiorców na rynkach pozaeuropejskich (na 49 WPHI aż 29 – tj. 60% udzielało wsparcia w Europie). Powyższe argumenty stanowiły przesłankę do wskazania w systemie promocji jednej instytucji (PAIH, funkcjonującej wówczas pod nazwą PAIiIZ), w której przedsiębiorca będzie mógł uzyskać pełen dostęp do informacji i doradztwo w zakresie ekspansji na rynki zagraniczne.

⁵ Dalej: projekt ustawy *o PAIH*.

⁶ Dz. U. z 2021 poz. 1933, ze zm.

⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 stycznia 2017 r. w sprawie wykazu spółek, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonują inni niż Prezes Rady Ministrów członkowie Rady Ministrów, pełnomocnicy Rządu lub państwowe osoby prawne (Dz. U. poz. 10, ze zm.).

⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 stycznia 2021 r. w sprawie wykazu spółek, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonują inni niż Prezes Rady Ministrów członkowie Rady Ministrów, pełnomocnicy Rządu lub państwowe osoby prawne (Dz. U. poz. 168, ze zm.).

⁹ Dalej: OSR.

¹⁰ Wydziały Promocji Handlu i Inwestycji Ambasady lub Konsulatu Generalnego RP, państwowe jednostki budżetowe (dysponenci III stopnia) mające siedzibę poza granicami kraju, podległe ministrowi właściwemu do spraw gospodarki w zakresie merytorycznym, finansowym i kadrowym.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Podjęcie decyzji o likwidacji WPHI i zastąpieniu ich siecią ZBH nie zostało jednak poprzedzone przygotowaniem syntetycznych ocen, diagnoz, czy też analiz wskazujących na nieefektywną działalność WPHI, które stanowiły podstawę wprowadzenia nowego systemu promocji. Jednocześnie planując powstanie sieci ZBH, nie dokonano analizy spodziewanej efektywności sieci ZBH.

W OSR oceniono, że PAIH będzie efektywnie i skutecznie wzmocniona w swoich działaniach poprzez sieć nowych, wyspecjalizowanych ZBH (docelowo 69) dopasowanych w formie organizacyjno-prawnej do lokalnych warunków. Efektem wprowadzonych zmian miała być intensyfikacja działań na rzecz utrzymania średniorocznego wzrostu wartości polskiego eksportu, w tym wzrostu udziału wyrobów wysokiej techniki w eksporcie ogółem, a także zwiększenie polskich inwestycji w kraju i za granicą.

W uzasadnieniu do ustawy nie określono konkretnych rynków, na których bezpośrednie wsparcie biznesowe przedsiębiorców miały zapewnić ZBH, konkretnych lokalizacji biur, ani zasad ich określania. W dokumentacji prac MR nad projektem ustawy o PAIH zarchiwizowano jedynie robocze zestawienie (harmonogram) otwierania ZBH w okresie od sierpnia do listopada 2017 r. we wskazanych konkretnych 50 lokalizacjach. Zarchiwizowane zestawienie zawierało adnotację o jego akceptacji przez członka Zarządu PAIH. W innym roboczym dokumencie MR dotyczącym prac nad projektem ustawy o PAIH odnotowano powołanie dziewięciu ZBH z informacją, że decyzje lokalizacyjne podejmowane były przy założeniu, iż rynki UE nie należą do rynków niedostępnych dla polskich przedsiębiorców.

Ministerstwo zakładało, że ZBH będą działały w:

- 1) lokalizacjach najbardziej perspektywicznych z punktu widzenia MŚP, czyli na rynkach pozaeuropejskich oraz w światowych centrach biznesowych w Europie;
- 2) rynkach niepokrytych przez WPHI i z dużym potencjałem eksportu;
- 3) rynkach perspektywicznych zawartych w projekcie 3.3.2 PO IR *Brand* tj. Algieria, Indie, Iran, Meksyk i Wietnam;
- 4) rynkach wybranych do programów akceleracyjnych w ramach projektu 3.3.1 PO IR *Polskie Mosty Technologiczne* tj.: Stany Zjednoczone, Chiny, Meksyk, Turcja, Hongkong, Rosja, Norwegia, Indie, Iran, Zjednoczone Emiraty Arabskie, Ukraina, Algieria, Republika Południowej Afryki, Kanada, Japonia, Korea Południowa, Wietnam, Arabia Saudyjska.

W trakcie kontroli NIK w Ministerstwie okazało się, że nie ma dokumentacji potwierdzającej przebieg procesów decyzyjnych w zakresie: powierzenia PAIH realizacji zadania tworzenia sieci ZBH ani uzgodnień z PAIH dotyczących powoływania ZBH w konkretnych lokalizacjach. Brak było między innymi dokumentacji określającej docelową liczbę i lokalizację biur, nie przyjęto kryteriów ich tworzenia w poszczególnych krajach. Minister nie dysponował również, poza informacjami o powoływaniu kolejnych biur zawartymi w sprawozdaniach z rozliczenia dotacji dla PAIH w latach 2017–2020, spójnymi harmonogramami tworzenia ZBH ani bieżącymi informacjami o stanie realizacji tego harmonogramu.

W OSR projektu ustawy o PAIH stwierdzono, że przygotowywany był spójny harmonogram likwidacji WPHI wraz z harmonogramem tworzenia nowych zagranicznych biur handlowych, uwzględniający m.in. wymogi formalnej rejestracji nowych biur handlowych. Te ostatnie, jak stwierdzono w OSR, były już tworzone w pierwszej kolejności w krajach pozaeuropejskich, w których WPHI nie funkcjonowały (m.in. Wietnam, Kenia, Iran, Singapur). Faktycznie procesy likwidacji WPHI i powoływania sieci ZBH były odrębnymi i niezależnymi procesami, prowadzonymi równolegle przez dwie niezależne od siebie instytucje, choć przedstawiciele PAIH zostali włączeni w likwidację WPHI. Oba procesy nie zostały skorelowane ze sobą, nie opracowano spójnych harmonogramów likwidacji WPHI oraz powołania ZBH.

Likwidacja WPHI była prowadzona i dokumentowana przez Ministra. W tym celu został powołany *Zespół do spraw likwidacji Wydziałów Promocji Handlu i Inwestycji*¹¹, który na bieżąco dokumentował podejmowane działania. Natomiast ZBH były powoływane w latach 2017–2018 przez organy statutowe PAIH. Nie zawarto żadnego porozumienia pomiędzy Ministrem a PAIH w sprawie przekształcenia WPHI w ZBH z uwagi na *niezgodność w ustaleniach pomiędzy Zespołem likwidacyjnym WPHI a PAIH odstąpiono od dalszych prac nad porozumieniem o współpracy przy likwidowaniu WPHI i powołaniu ZBH*¹². Nie zostały jednak zachowane wiarygodne informacje o tym, na czym ta niezgodność polegała. Natomiast na bieżąco uzgadniano z PAIH jedynie realizację koncepcji Ministra w zakresie wniesienia w formie aportu składników majątkowych WPHI do PAIH. Z dokumentacji *Zespołu do spraw likwidacji WPHI* wynika, że harmonogram otwarcia biur przez PAIH prezentowano na posiedzeniu Zespołu jeden raz – 24 stycznia 2017 r. Członkowie Zespołu do spraw likwidacji WPHI przedstawili ryzyko braku płynności przejęcia zadań likwidowanych WPHI przez ZBH.

W art. 11 ustawy o PAIH postanowiono, że w terminie 36 miesięcy od dnia wejścia jej w życie (czyli do 18 sierpnia 2020 r.) minister właściwy do spraw gospodarki dokona likwidacji WPHI. Wszystkie 49 WPHI postawiono w stan likwidacji i zlikwidowano w okresie od lutego 2017 r. do maja 2018 r.¹³ Od dnia podjęcia decyzji o likwidacji WPHI nie prowadziły działalności w zakresie promocji polskiej gospodarki. Decyzja o wcześniejszym zakończeniu działalności WPHI wynikała z polecenia Prezesa Rady Ministrów Mateusza Morawieckiego przekazanego Przewodniczącej Zespołu do spraw likwidacji WPHI w dniu 5 czerwca 2017 r. by w 2018 r. przekazać na działalność ZBH kwotę 60 mln zł stanowiącą dotychczas część budżetu WPHI. Konsekwencją tego polecenia była konieczność zlikwidowania wszystkich WPHI jeszcze w 2017 r. Skrócenie okresu likwidacji WPHI z planowanych trzech do jednego roku powodowało także ryzyko, że obsługa przedsiębiorców w danej lokalizacji mogła nie być bezpośrednio

¹¹ Zarządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie powołania stałego Zespołu do spraw likwidacji Wydziałów Promocji Handlu i Inwestycji ze zm. (Dz. Urz. Ministra Rozwoju i Finansów poz. 171). Dalej: Zespół ds. likwidacji WPHI.

¹² Notatka ze spotkania w dniu 21 marca 2017 r. zespołu do spraw likwidacji WPHI z udziałem przedstawicieli PAIH.

¹³ W 2017 r. zlikwidowano 26 i w 2018 r. 23 WPHI; jako ostatnie zostały zlikwidowane WPHI w Atenach, Madrycie, Mińsku i Nowym Jorku – z dniem 31 maja 2018 r.

przyjęta przez lokalną jednostkę ZBH, bo ta mogła powstać później. W takiej sytuacji zadania WPHI miała przejąć PAIH. Prezes PAIH prezentował stanowisko, że nie będzie problemu przejmowania obowiązków WPHI, jeśli w danym kraju powstanie ZBH. Jeśli w danym kraju nie powstanie ZBH, PAIH nie może zagwarantować wsparcia na poziomie oferowanym przez WPHI, ponieważ celem SOR jest ekspansja zagraniczna na rynki pozaunijne, nie zaś kontynuowanie aktualnego modelu.

PAIH powołała ZBH w 26 krajach¹⁴, w których na koniec 2016 r. nie było WPHI. W 11 krajach, w których dotychczas funkcjonowały WPHI zmieniono¹⁵ miasto-siedzibę ZBH, ograniczono¹⁶ albo zwiększono¹⁷ liczbę miast-siedzib. W dwóch krajach (Belgia i Szwajcaria) zdecydowano nie powoływać ZBH. W krajach, w których utrzymano jednostkę odpowiedzialną za promocję gospodarki, w skrajnych przypadkach najdłuższy wpływ czasu pomiędzy likwidacją WPHI a rozpoczęciem obsługi rynku przez ZBH wynosił niemal półtora roku (ZBH Casablanka zostało powołane 21 września 2017 r. i rozpoczęło obsługę z dniem 28 stycznia 2019 r., natomiast WPHI w Casablance zlikwidowano z dniem 29 września 2017 r.) i ponad rok (ZBH Lizbona zostało powołane 13 lutego 2018 r. i rozpoczęło obsługę rynku z dniem 13 sierpnia 2018 r., natomiast WPHI w Lizbonie zlikwidowano z dniem 10 lipca 2017 r. oraz ZBH Sztokholm zostało powołane 27 listopada 2017 r. i rozpoczęło obsługę rynku z dniem 1 maja 2019 r., natomiast WPHI w Sztokholmie zlikwidowano z dniem 31 marca 2018 r.). W 14 krajach¹⁸ ZBH rozpoczęły obsługę rynku przed zakończeniem likwidacji WPHI.

Wobec nieskorelowania dwóch procesów likwidacji WPHI i tworzenia ZBH, wystąpiło ryzyko swoistej próżni systemowej w okresie przejściowym, tj. pomiędzy zakończeniem likwidacji WPHI a uruchomieniem ZBH w danym kraju. Na ten aspekt zwracali uwagę przedstawiciele organizacji przedsiębiorców podczas posiedzenia *Rady Konsultacyjnej do spraw Zagranicznej Polityki Ekonomicznej przy Ministrze Spraw Zagranicznych* w dniu 23 marca 2017 r., a następnie przedstawiciele MSZ informowali *Zespół zadaniowy ds. promocji gospodarki i dyplomacji ekonomicznej*¹⁹. Jednak Zespół nie podjął żadnych decyzji w związku z informacją o braku wiedzy przedsiębiorców o nowym systemie promocji. W celu zapewnienia ciągłości obsługi przedsiębiorców na rynkach zagranicznych MSZ zleciło placówkom zagranicznym udzielanie informacji zainteresowanym przedsiębiorcom i kierowanie ich zapytań bezpośrednio do PAIH oraz zamieszczenie stosownej informacji na stronach internetowych ambasad.

¹⁴ Arabia Saudyjska, Australia, Azerbejdżan, Birma, Chile, Etiopia, Filipiny, Gruzja, Hongkong, Iran, Katar, Kenia, Kolumbia, Kostaryka, Kuwejt, Meksyk, Mongolia, Nigeria, Peru, Senegal, Serbia, Singapur, Tajlandia, Tajpej, Wietnam, Wybrzeże Kości Słoniowej.

¹⁵ Chiny (Chengdu zamiast Pekinu), Holandia (Amsterdam zamiast Hagi), Indie (Mumbaj zamiast New Delhi), Kanada (Toronto zamiast Montrealu), Kazachstan (Nur-Sułtan zamiast Ałmaty), Turcja (Stambuł zamiast Ankary), Włochy (Mediolan zamiast Rzymu) i Zjednoczone Emiraty Arabskie (Dubaj zamiast Abu Dhabi).

¹⁶ Rosja (Moskwa zamiast Kaliningradu i Sankt Petersburga), Niemcy (Frankfurt zamiast Berlina i Kolonii).

¹⁷ Stany Zjednoczone Ameryki Północnej (oprócz ZBH w Waszyngtonie i Nowym Jorku powołano ZBH także w: Chicago, Houston, Los Angeles i San Francisco).

¹⁸ Białoruś, Chiny, Egipt, Rosja, Finlandia, Grecja, Hiszpania, Japonia, Kanada, Kazachstan, Norwegia, Stanu Zjednoczone Ameryki Północnej, Węgry, Wielka Brytania.

¹⁹ Na posiedzeniu w dniu 18 października 2017 r.

W proces reorganizacji instytucjonalnej systemu promocji polskiej gospodarki za granicą nie zostało aktywnie włączone MSZ. Nie konsultowano z przedstawicielami MSZ decyzji ani terminu likwidacji WPHI oraz lokalizacji geograficznej i kompetencji terytorialnych nowo tworzonych zagranicznych biur handlowych PAIH. Mimo to MSZ wraz z podległymi placówkami zagranicznymi monitorowali przebieg tego procesu, w tym ambasady RP notyfikowały władzom państwa przyjmującego fakt likwidacji WPHI (które dysponowały statusem dyplomatycznym i funkcjonowały w ramach struktury organizacyjnej ambasad/konsulatów RP) oraz wspierały PAIH w kwestiach formalno-prawnych związanych z tworzeniem ZBH.

Proces organizacji sieci ZBH przeprowadzono nieprzejrzyście, bez ustalenia potrzeb i zasad tworzenia poszczególnych biur

Każdorazowo przed utworzeniem ZBH Zarząd PAIH występował i użył zgody Rady Nadzorczej na lokalizację i organizację biura. Wnioski te nie zawierały jednak żadnego merytorycznego uzasadnienia wskazującego, że wynikają one ze zdiagnozowanego interesu polskiej gospodarki w danym państwie (lub regionie), potrzeb polskiej polityki zagranicznej lub innych powodów. Brak było analiz wskazujących kryteria wyboru lokalizacji, w których należy utworzyć ZBH i pozwalających ocenić, czy utworzona sieć ZBH i lokalizacja poszczególnych biur była zgodna z rzeczywistymi potrzebami w zakresie promocji polskiej gospodarki oraz założeniami ministra właściwego do spraw gospodarki. We wnioskach znajdowało się jedynie uzasadnienie formalne odwołujące się do realizacji zadań wynikających z umów zawartych z Ministrem (w przypadku wniosków z 2017 r.) lub ogólne omówienie sytuacji gospodarczej danego kraju wraz z relacjami gospodarczymi z Polską (w przypadku wniosków z 2018 r.).

PAIH nie opracowała procedur dotyczących procesu powoływania, tworzenia i organizacji zagranicznych biur handlowych. Nie określono między innymi czynności niezbędnych do wykonania w tych procesach, jak również pożądanego terminu osiągnięcia pełnej zdolności operacyjnej przez tworzone biuro, zakładanej wielkości zatrudnienia, obszaru na którym dane biuro miało prowadzić działalność, zasad wyboru formy działalności powoływanego ZBH. Przy czym definicja *pełnej zdolności operacyjnej* nie została formalnie ustalona. Przyjęto, że biuro posiada pełną zdolność operacyjną gdy spełni trzy przesłanki, tj. zostanie zakończony proces rejestracji zgodnie z wymogami prawa lokalnego, prowadzi działalność z wynajętego biura (lokalu) – siedziby i zatrudnia co najmniej jedną osobę. Trzeba zauważyć, że w ostatnim roku funkcjonowania WPHI (tj. 2016) przeciętne zatrudnienie w jednej placówce zagranicznej podległej Ministrowi wynosiło niemal sześć etatów, z tego cztery etaty merytoryczne. Pracownicy merytoryczni WPHI, w odróżnieniu od pracowników ZBH, byli członkami służby zagranicznej (posiadali status dyplomatyczny).

Zarząd Agencji, składając wyjaśnienia w trakcie kontroli NIK, informował, że w dostępnych zasobach korporacyjnych nie odnalazł informacji dotyczących przeprowadzenia analiz lokalizacji planowanych do powołania ZBH, co wynikało z licznych zmian osobowych i strukturalnych w Spółce. Było to niezgodne z wyjaśnieniami byłego Prezesa PAIH, według którego

jeszcze w styczniu 2019 r. (moment jego odwołania) w PAIH była pełna dokumentacja dotycząca procesu otwierania biur, tradycyjna i elektroniczna korespondencja z Ministerstwem Rozwoju, elektroniczna ewidencja spotkań byłego Prezesa z ministrami i dyrektorami departamentów Ministerstwa Rozwoju i Ministerstwa Spraw Zagranicznych, agendy i protokoły cotygodniowych spotkań z Kierownictwem Ministerstwa Rozwoju.

W tej sytuacji NIK negatywnie oceniła niezapewnienie rzetelnego i kompletnego dokumentowania kluczowych procesów decyzyjnych i leżących u ich podstawie analiz, a następnie podjętych działań w zakresie powoływania i organizacji ZBH. Niezapewnienie prawidłowego gromadzenia, uwierzytelniania i archiwizowania dokumentów kluczowych procesów realizowanych przez Agencję oraz dostęp do nielicznych wytworzonych dokumentów lub wiedza o podjętych decyzjach i ich przyczynach jedynie przez osoby prowadzące daną sprawę, stwarzają istotne ryzyko braku zachowania pamięci instytucjonalnej, co stanowi zagrożenie dla zachowania ciągłości pracy Agencji. Podobny problem z zachowaniem dokumentacji wystąpił także w Ministerstwie, o czym mowa w dalszej części Informacji.

Według byłego Prezesa PAIH, lista lokalizacji zagranicznych biur handlowych powstała w 2016 r. w Ministerstwie Rozwoju pod bezpośrednim osobistym nadzorem ministra Radosława Domagalskiego-Łabędzkiego, autora założeń nowej polityki eksportowej, inicjatora podjętej przez Ministerstwo likwidacji Wydziałów Promocji Handlu i Inwestycji oraz powołania do życia nowych placówek bez uprawnień dyplomatycznych, nazywanych przez niego *Trade Office`ami* (późniejsze ZBH). Plany te miały formę arkusza Excela i zawierały analizę placówek WPHI, harmonogram likwidacji i tworzenia nowych *Trade Office`ów*, przepływy finansowe – koszty WPHI w konkretnych lokalizacjach oraz plany działania nowych biur handlowych. Wytyczne te wkrótce po przyjęciu przez Ministerstwo na początku 2016 r. zostały przekazane do realizacji przez PAIiZ. W skali całego procesu tworzenia ZBH, Ministerstwo Rozwoju, Ministerstwo Spraw Zagranicznych i Kancelaria Premiera, według wyjaśnień byłego Prezesa PAIH, bardzo często zgłaszały Agencji zmiany w oryginalnej zaproponowanej przez ministra liście i kolejności otwieranych biur, podkreślając np. konieczność utrzymania obsługi konkretnych rynków po zamknięciu WPHI lub wymagając od Agencji otwarcia biur w lokalizacjach, które nie były początkowo brane pod uwagę, tak jak miało to miejsce np. w Sofii, Atenach czy Los Angeles. Jednak w Ministerstwie, poza nielicznymi roboczymi materiałami z okresu prac nad projektem ustawy o PAIH, również nie została zachowana dokumentacja dotycząca tego procesu.

Początkowo PAIH planowała utworzyć 66 ZBH w miejsce dotychczas działających 49 WPHI w 44 krajach. Po nowelizacji Strategii PAIH z listopada 2020 r. postanowiono między innymi zwiększyć zakres działania do 70 rynków oraz podzielić sieć ZBH na siedem regionów: Afryka i Bliski Wschód, Ameryka Łacińska, Ameryka Północna, Azja Centralna, Azja i Pacyfik, Europa oraz Europa Wschodnia.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

PAIH (oraz poprzednio PAIiZ) powołała w latach 2010–2019 łącznie 74 zagraniczne biura handlowe, w tym:

- 24 ZBH powołane zostały w latach 2010–2017 do wejścia w życie ustawy o PAIH, z tego:
 - W 2010 r. jedno ZBH,
 - W 2016 r. pięć ZBH,
 - W 2017 r. 18 ZBH oraz
- 50 ZBH po wejściu w życie ustawy o PAIH:
 - W 2017 r. 30 ZBH,
 - W 2018 r. 20 ZBH.

W okresie 2019–2021 (I półrocze) PAIH nie powoływała nowych ZBH.

Powołanie 10 biur wynikało wprost z umów zawartych z ministrem właściwym do spraw gospodarki:

- ZBH w Szanghaju powołano w 2010 r.²⁰ na podstawie umowy²¹ zawartej pomiędzy PAIiZ a Ministrem Gospodarki, dotyczącej realizacji przez PAIiZ zadań mających na celu wspieranie rozwoju gospodarczego Polski poprzez działania zwiększające napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych oraz promocję gospodarki i związane było z prowadzeniem przez PAIiZ polskiego pawilonu na Światowej Wystawie EXPO 2010 w Szanghaju (Shanghai 2010 World Expo Poland Pavilion);
- pięć ZBH w: Teheranie (Iran), Nairobi (Kenia), Singapurze, San Francisco (USA) i Ho Chi Minh (Wietnam) powołano²² w 2016 r. na podstawie umowy²³ zawartej pomiędzy PAIiZ a Ministrem Rozwoju, w ramach zadania *Wspieranie polskich przedsiębiorców w ekspansji eksportowej na wybrane rynki zagraniczne – Iran, Kenia, Singapur, USA i Wietnam*);
- cztery ZBH we: Frankfurcie (Niemcy), Londynie (Wielka Brytania), Paryżu (Francja) i Mińsku (Białoruś) powołano w 2017 r. na podstawie umowy²⁴ zawartej pomiędzy PAIiZ a Ministrem Rozwoju i Finansów, w ramach zadania *Wsparcie polskich przedsiębiorstw na wybranych rynkach*, dla którego celem było *wspieranie polskich przedsiębiorstw w ich działaniach inwestycyjnych na wybranych rynkach: Niemcy, USA, Wielka Brytania, Francja i Białoruś. Za strategiczne wieloletnie kierunki priorytetowe dla polskich inwestycji przyjęto wybrane kraje afrykańskie oraz region Zatoki Perskiej. W uzasadnionych przypadkach umowa nie wykluczała możliwości aktywności na innych rynkach.*

²⁰ Uchwała Rady Nadzorczej nr 44/V/2016 z dnia 10 października 2016 r.

²¹ Umowa nr PAIiZ-1/2010 z dnia 15 stycznia 2010 r.

²² Uchwała Rady Nadzorczej nr 1/III/2010 z dnia 22 stycznia 2010 r.

²³ Umowa nr IV/166/O/50005/2830/16/DWP z dnia 1 kwietnia 2016 r., aneks nr 3 z dnia 2 września 2016 r.

²⁴ Umowa nr IV/2/P/50005/2830/17/DPE z dnia 19 stycznia 2017 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Z 48 ZBH powołanych w 2017 r. 18 było w obszarach wskazanych w umowie zawartej z Ministrem Rozwoju i Finansów: cztery w Europie²⁵, cztery w Ameryce Północnej²⁶, siedem w Afryce²⁷ oraz trzy w regionie Zatoki Perskiej²⁸. Pozostałe 30 ZBH powołano w innych obszarach, w tym dwa w Ameryce Łacińskiej²⁹, jedno w Ameryce Północnej³⁰, 16 w Europie³¹, pięć w Azji Środkowo-Wschodniej³² oraz sześć w regionie Azji i Pacyfiku³³.

Z 20 ZBH powołanych w 2018 r. były: dwa ZBH w regionie Afryka i Bliski Wschód³⁴, pięć ZBH w regionie Ameryka Łacińska³⁵, jedno ZBH w regionie Ameryka Północna³⁶, sześć ZBH w regionie Europa³⁷, jeden ZBH w regionie Europa Wschodnia³⁸, dwa w regionie Azja Środkowo-Wschodnia³⁹ i trzy w regionie Azja i Pacyfik⁴⁰.

Na 74 powołane biura, obsługę rynku rozpoczęło 69 (93%), w tym: jedno w 2010 r., trzy w 2016 r., 15 w 2017 r., 46 w 2018 r. i cztery w 2019 r. Spośród nich zdolność operacyjną osiągnęły 53⁴¹ (77% działających oraz 72% ogółu powołanych biur).

Zdolności operacyjnej nie osiągnęło 16 ZBH, których siedzibą miały być następujące miejscowości, tj.: Abidżan (Wybrzeże Kości Słoniowej), Addis Abeba (Etiopia), Algier (Algieria), Kair (Egipt), Kuwait City (Kuwejt), Bogota (Kolumbia), Lima (Peru), Santiago de Chile (Chile), Sao Paulo (Brazylia), Amsterdam (Holandia), Ateny (Grecja), Wilno (Litwa), Chengdu (Chiny), Mumbai (Indie), Taszkent (Uzbekistan) i Manila (Filipiny). Przyczyną nieosiągnięcia zdolności operacyjnej przez wymienione biura były przeszkody formalno-prawne w rejestracji działalności biur, w tym równocześnie w sześciu nie doprowadzono do zapewnienia obsady biura, a w czterech nie wynajęto powierzchni biurowej.

²⁵ Frankfurt (Niemcy), Londyn (Wielka Brytania), Paryż (Francja) i Mińsk (Białoruś).

²⁶ Houston, Los Angeles, Nowy Jork i Waszyngton (USA).

²⁷ Addis Abeba (Etiopia), Algier (Algieria), Casablanca (Maroko), Dakar (Senegal), Johannesburg (Republika Południowej Afryki), Kair (Egipt), Lagos (Nigeria).

²⁸ Dubaj (Zjednoczone Emiraty Arabskie), Kuwait City (Kuwejt) i Rijad (Arabia Saudyjska).

²⁹ Buenos Aires (Argentyna) i Meksyk (Meksyk).

³⁰ Toronto (Kanada).

³¹ Amsterdam (Holandia), Budapeszt (Węgry), Bukareszt (Rumunia), Helsinki (Finlandia), Kopenhaga (Dania), Madryt (Hiszpania), Mediolan (Włochy), Oslo (Norwegia), Praga (Czechy), Sofia (Bułgaria), Stambuł (Turcja), Sztokholm (Szwecja), Tel Aviv (Izrael), Wiedeń (Austria), Kijów (Ukraina) i Moskwa (Rosja).

³² Baku (Azerbejdżan), Chengdu (Chiny), Mumbai (Indie), Nur-Sułtan (Astana) (Kazachstan), Tajpej (Tajwan).

³³ Dżakarta (Indonezja), Kuala Lumpur (Malezja), Rangoon (Myanmar – Birma), Seul (Korea Południowa), Sydney (Australia) i Tokio (Japonia).

³⁴ Abidżan (Wybrzeże Kości Słoniowej) i Doha (Katar).

³⁵ Bogota (Kolumbia), Lima (Peru), Santiago de Chile (Chile), San Jose (Kostaryka) i Sao Paulo (Brazylia).

³⁶ Chicago (USA).

³⁷ Ateny (Grecja), Belgrad (Serbia), Dublin (Irlandia), Lizbona (Portugalia), Wilno (Litwa) i Zagrzeb (Chorwacja).

³⁸ Tbilisi (Gruzja).

³⁹ Taszkent (Uzbekistan) i Ułan Bator (Mongolia).

⁴⁰ Bangkok (Tajlandia), Hongkong i Manila (Filipiny).

⁴¹ W tym: jedno ZBH w 2010 r., 13 ZBH w 2017 r., 28 ZBH w 2018 r., dziewięć ZBH w 2019 r. i dwa ZBH w 2020 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W przypadku czterech biur ZBH Doha, ZBH San Jose, ZBH Belgrad i ZBH Hongkong po wyrażeniu przez Radę Nadzorczą (w 2018 r.) zgody na ich utworzenie, PAIH nie podjęła działań zmierzających do ich uruchomienia, przy czym PAIH nie posiadała informacji, które wskazywałyby powody, dla których jednostki nie zostały uruchomione. Ponadto w dniu 22 czerwca 2021 r. Rada Nadzorcza wyraziła zgodę⁴² na utworzenie ZBH Shenzhen (Chiny) w miejsce ZBH Hongkong.

Jednocześnie PAIH nie przygotowała analiz dotyczących uwarunkowań prawnych, ekonomicznych lub innych dotyczących krajów, w których planowano powołać ZBH. Rzetelne rozpoznanie tych okoliczności przed uzyskaniem zgód korporacyjnych na jego utworzenie, umożliwiłoby przygotowanie niezbędnych dokumentów i dopełnienie różnych wymaganych formalności, co ograniczyłoby ryzyko niepowodzenia. Tymczasem w procesie powoływania i tworzenia ZBH, po zakończeniu etapu uzyskania zgód korporacyjnych oraz rekrutacji i powołania kierownika ZBH, to właśnie na kierowniku ZBH spoczywał obowiązek zorganizowania biura. Kierownik nowotworzonego ZBH, dopiero w miejscu jego działalności dokonywał rozeznania rynku i wskazywał podmiot, z którego usług powinien skorzystać na etapie rejestracji działalności biura.

Przyczyny braku analiz, o których mowa wyżej, Zarząd PAIH kolejny raz usprawiedliwiał brakiem szczegółowych dokumentów z okresu, w którym tworzone były ZBH, trudności w ustaleniu szczegółów niektórych zdarzeń wynikające z wielokrotnych zmian strukturalnych Agencji oraz wysoki poziom rotacji pracowników w poprzednich latach. Dotychczasowy brak opracowania i wdrożenia jednolitej procedury dotyczącej powoływania i tworzenia ZBH, według Zarządu PAIH wynikał między innymi z faktu bardzo dużych różnic uwarunkowań prawnych i biznesowych, w których miały działać powoływane biura. Dlatego każdy przypadek nowo powoływanego biura był rozpatrywany oddzielnie, a opracowanie takiej procedury zostało odłożone w czasie do momentu zakończenia procesu ewaluacji zbudowanej sieci ZBH. Przy czym Zarząd dostrzegał potrzebę opracowania kompleksowej procedury regulującej proces powoływania i tworzenia ZBH, jak również procesu ich zamykania i likwidacji, w której powinien zostać określony między innymi minimalny zakres analiz koniecznych do opracowania przed podjęciem decyzji o powołaniu lub zamknięciu ZBH.

Nierzetelne rozpoznanie uwarunkowań obowiązujących w kraju planowanej lokalizacji biura oraz brak stosownego przygotowania do procesu organizacji i uruchamiania ZBH wpłynął także na wydłużenie czasu niezbędnego na dochowanie niezbędnych formalności umożliwiających rozpoczęcie działalności. Czas upływający pomiędzy decyzją o utworzeniu biura a rozpoczęciem przez niego obsługi rynku był zróżnicowany i w skrajnych przypadkach wynosił od jednego dnia (ZBH Tajpej) oraz dwóch tygodni (ZBH Toronto) do niemal dwóch lat (ZBH Manila) oraz półtora roku (ZBH Sztokholm). Natomiast czas upływający pomiędzy decyzją o utworzeniu biura a osiągnięciem przez nie zdolności operacyjnej wynosił w skrajnych przypadkach od dwóch miesięcy (ZBH Mexico City, ZBH Waszyngton) do nawet dwóch i pół lat (ZBH Lagos, ZBH Sztokholm).

⁴² Uchwała nr 28/VI/2021.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Głównymi przyczynami wydłużającymi te procesy były warunki formalno-prawne niezbędne do rejestracji działalności na terenie danego kraju. Były to przykładowo: posiadanie obywatelstwa danego kraju (pozwolenia na pobyt) aby móc zarejestrować działalność gospodarczą, bardzo szeroki zakres umocowania pełnomocnika umożliwiający dokonanie rejestracji oraz długotrwały proces rekrutacji pracowników biur, w tym ich kierowników. Wysokie wymagania stawiane kandydatom na kierowników biur, takie jak znajomość lokalnego języka, sprawne poruszanie się w biznesie, doświadczenie na stanowiskach managerskich itd., powodowało, że pozyskanie osoby o odpowiednich kwalifikacjach było czasochłonne.

Spośród 74 ZBH powołanych w latach 2010–2018:

- status *biura zorganizowanego* miały 34 biura;
- status *biura w organizacji* posiadało 27 biur, spośród nich PAIH planowała likwidację dwóch: ZBH Buenos Aires (Argentyna) i ZBH Dublin (Irlandia) oraz zawieszenie działalności czterech: ZBH Addis Abeba (Etiopia), ZBH Kuwait City (Kuwejt), ZBH Lima (Peru) oraz ZBH Wilno (Litwa);
- zawieszono⁴³ działalność sześciu biur: ZBH Abidżan (Wybrzeże Kości Słoniowej), ZBH Dakar (Senegal), ZBH San Francisco i ZBH Waszyngton (USA), ZBH Taszkent (Uzbekistan) oraz ZBH Rangoon (Myanmar – Birma);
- zlikwidowano trzy biura:
 - ZBH Teheran (Iran), ze względu na malejące zainteresowanie rynkiem irańskim ze strony polskich przedsiębiorców, ograniczone możliwości prowadzenia wymiany handlowej z Iranem z uwagi na nałożone sankcje gospodarcze, sytuację polityczno-gospodarczą powodującą bezpośrednie zagrożenie dla pracowników PAIH oraz przedsiębiorców zainteresowanych tym rynkiem⁴⁴,
 - ZBH Zagrzeb (Chorwacja) ze względu na braku obsady kadrowej, siedziby oraz zbliżającego się terminu podpisania (kolejny raz) Registry of Real Owners w rejestrze chorwackim, potwierdzającym istnienie firmy na rynku chorwackim; brak podpisania tego dokumentu mogło skutkować karami finansowymi dla PAIH oraz osób wpisanych w chorwackim rejestrze sądowym⁴⁵,
 - ZBH Baku (Azerbejdżan) ze względu na niewspółmierne koszty jego funkcjonowania w porównaniu do oczekiwanych wyników biznesowych, brak możliwości czasowego zawieszenia jego działalności z uwagi na niespełnianie przez biuro wymogów formalnych prawa lokalnego – brak możliwości wpisania do rejestru osoby reprezentującej PAIH przebywającej na terenie Azerbejdżanu⁴⁶;
- w odniesieniu do czterech biur (ZBH Doha, ZBH San Jose, ZBH Belgrad i ZBH Hongkong) nie podjęte zostały działania w celu ich uruchomienia, przy czym postanowiono, że zamiast ZBH Hongkong powstanie ZBH Shenzhen (Chiny).

Sieć ZBH według stanu
na dzień 30 czerwca 2021 r.

⁴³ Uchwała Zarządu PAIH nr 3/VI/2021/O z dnia 18 czerwca 2021 r.

⁴⁴ Uchwała Rady Nadzorczej nr 6/VI/2020 z dnia 12 lutego 2020 r.

⁴⁵ Uchwała Rady Nadzorczej nr 13/VI/2021 z dnia 25 lutego 2021 r.

⁴⁶ Uchwała Rady Nadzorczej nr 29/VI/2021 z dnia 22 czerwca 2021 r.

Jedynie w trzech z pięciu krajów uznanych w SOR za rynki perspektywiczne PAIH posiada swoje biura

We wszystkich pięciu krajach uznanych w SOR za rynki perspektywiczne (Indie, Wietnam, Iran, Algierii i Meksyk) PAIH podjęła działania w celu uruchomienia ZBH. Na koniec czerwca 2021 r. biura były w trzech z nich. Pełną zdolność operacyjną osiągnęły biura w Mexico City (Meksyk) oraz w Ho Chi Minh (Wietnam), przy czym osiągnięcie tego statusu trwało odpowiednio dwa miesiące oraz rok. ZBH Mumbaj (Indie) rozpoczęło obsługę rynku w ciągu dziewięciu miesięcy od powołania, natomiast ze względu na brak rejestracji nie osiągnęło pełnej zdolności organizacyjnej.

Problemem okazało się utrzymanie biura w Iranie (choć sam proces organizacji biura przeszedł sprawnie, bowiem ZBH Teheran rozpoczęło działalność w ciągu czterech miesięcy oraz uzyskało zdolność operacyjną po pół roku od powołania) oraz uruchomienie biura w Algierii. ZBH Algier rozpoczął obsługę rynku rozpoczął 1 sierpnia 2018 r., tj. po roku od utworzenia oraz z dniem zatrudnienia kierownika ZBH. Następnie kierownik ZBH Algier objął kierowanie ZBH Paryż (w dniu 13 stycznia 2020 r.), a w dniu 29 lutego 2020 r. zakończył współpracę z PAIH. W okresie zatrudnienia kierownika nie został zakończony proces rejestracji działalności gospodarczej ZBH Algier z powodu braku zgody ministerstwa handlu w Algierii. Ostatecznie z dniem zakończenia stosunku pracy kierownika ZBH Algier rejestracja biura została zawieszona i rozwiązano umowę najmu biura.

Zmiany w strukturze sieci ZBH

Sieć ZBH była podzielona na siedem regionów, których zasięg geograficzny trzykrotnie zmieniano. Zmiany polegały między innymi na połączeniu regionów Ameryka Łacińska i Ameryka Północna oraz podzieleniu regionu Europa na dwa regiony Europa Północna i Europa Południowa.

W 2021 r. PAIH dokonała oceny efektywności funkcjonowania ZBH i rozpoczęła reorganizację siatki ZBH. W wyniku przeprowadzonych ocen i stworzenia rankingu ZBH postanowiono, że sieć ZBH zostanie podzielona na siedem regionów i obejmować będzie 55 biur w 50 krajach, które swoim obszarem działania obejmą 58 krajów (rynków):

- region *Europa Północna* – 10 ZBH – 10 krajów – 14 rynków,
- region *Europa Południowa* – 8 ZBH – 8 krajów – 9 rynków,
- region *Europa Wschodnia* – 5 ZBH – 5 krajów – 5 rynków,
- region *Ameryka Północna i Łacińska* – 9 ZBH – 6 krajów – 7 rynków,
- region *Afryka i Bliski Wschód* – 8 ZBH – 8 krajów – 10 rynków,
- region *Azja i Pacyfik* – 9 ZBH – 9 krajów – 9 rynków,
- region *Azja Środkowo-Wschodnia* – 6 ZBH – 4 krajów – 4 rynków.

Planowano rozszerzenie działalności przez: ZBH Casablanca (Maroko) o rynek w Algierii, ZBH Dubaj (Zjednoczone Emiraty Arabskie) o rynek w Kuwejcie, ZBH Bogota (Kolumbia) o rynek w Peru, ZBH Amsterdam (Holandia) o rynki w Belgii i Luksemburgu, ZBH Budapeszt o rynek

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

w Chorwacji, ZBH Frankfurt (Niemcy) o rynek w Szwajcarii⁴⁷, ZBH Londyn (Wielka Brytania) o rynek w Irlandii, ZBH Praga (Czechy) o rynek w Słowacji oraz ZBH Kuala Lumpur (Malezja) o rynek w Myanmar – Birmie.

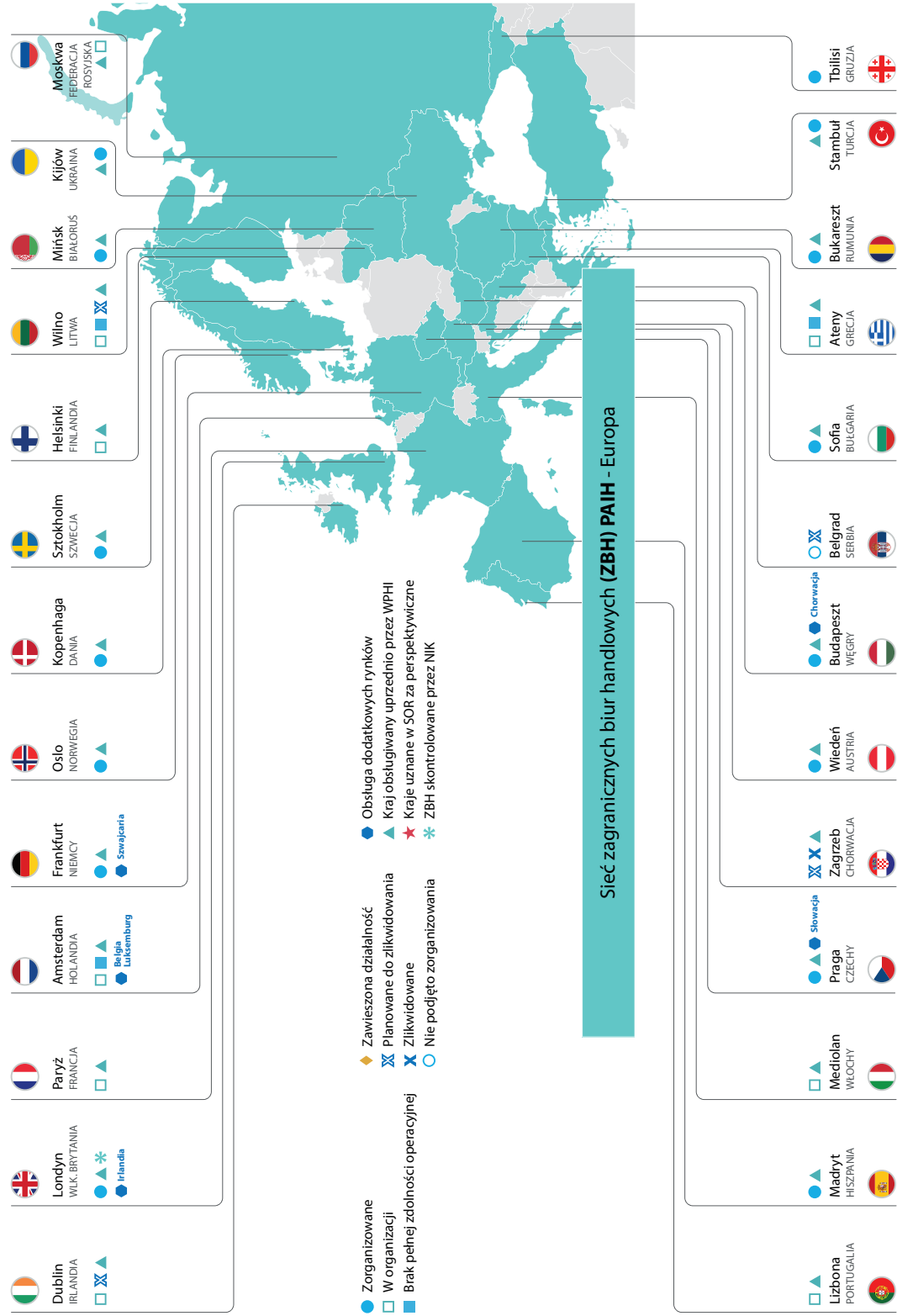
Ocena sieci ZBH była przedstawiona Ministerstwu Rozwoju, Pracy i Technologii, które sformułowało do niej uwagi wraz z sugerowaną docelową listą 49 krajów, w których powinny działać ZBH. Należy przypomnieć, że według stanu na koniec 2016 r. (ostatni rok funkcjonowania sieci WPHI) funkcjonowało 49 WPHI, z których 29 (tj. 60%) działało w Europie.

Lokalizację sieci WPHI i ZBH przedstawiono na infografikach.

⁴⁷ Rynek szwajcarski ma być obsługiwany przez przewidziane do utworzenia biuro w Monachium (Niemcy).

Infografika 1

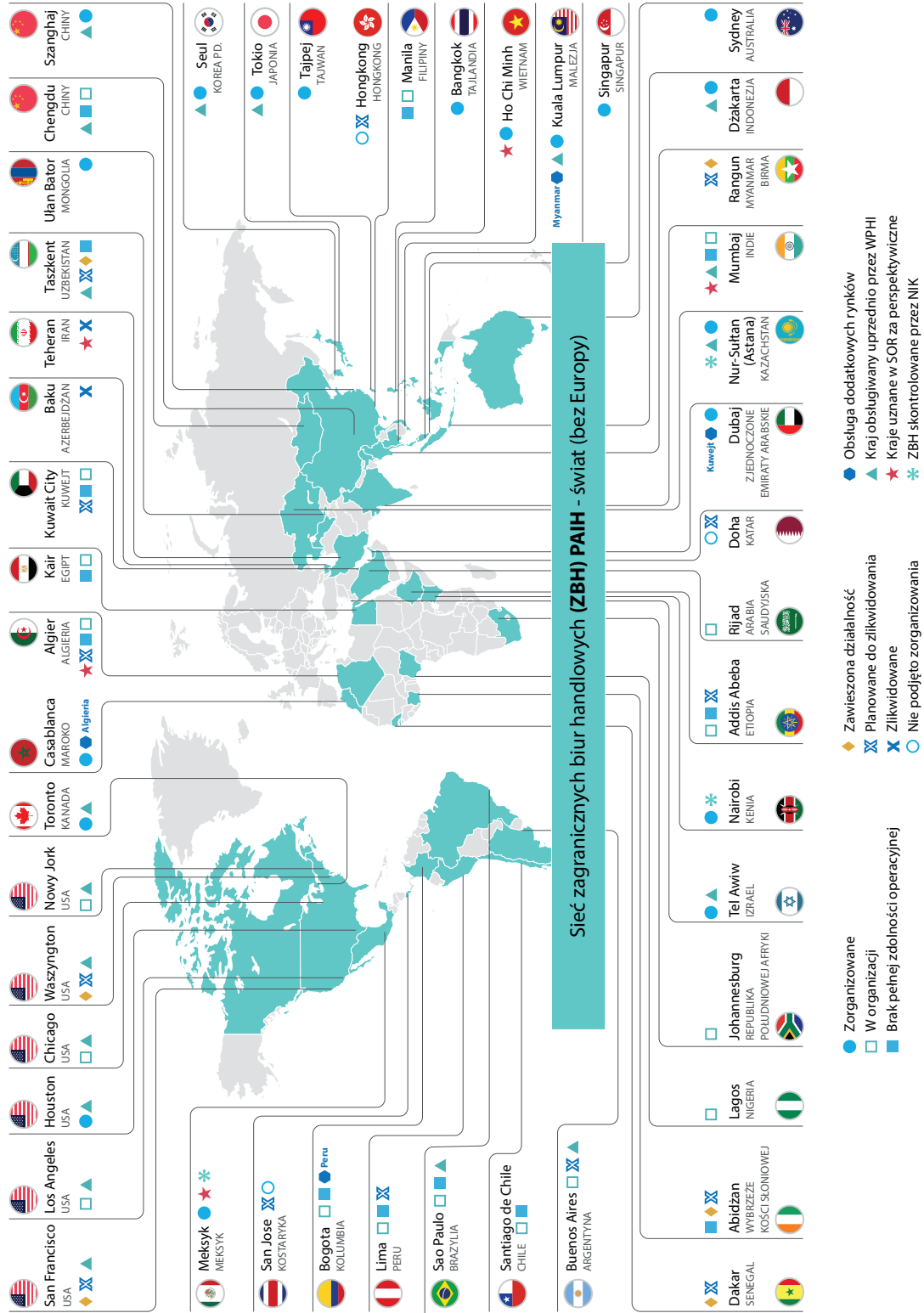
Sieć zagranicznych biur handlowych (ZBH) PAIH w Europie



Źródło: opracowanie własne na podstawie ustaleń kontroli.

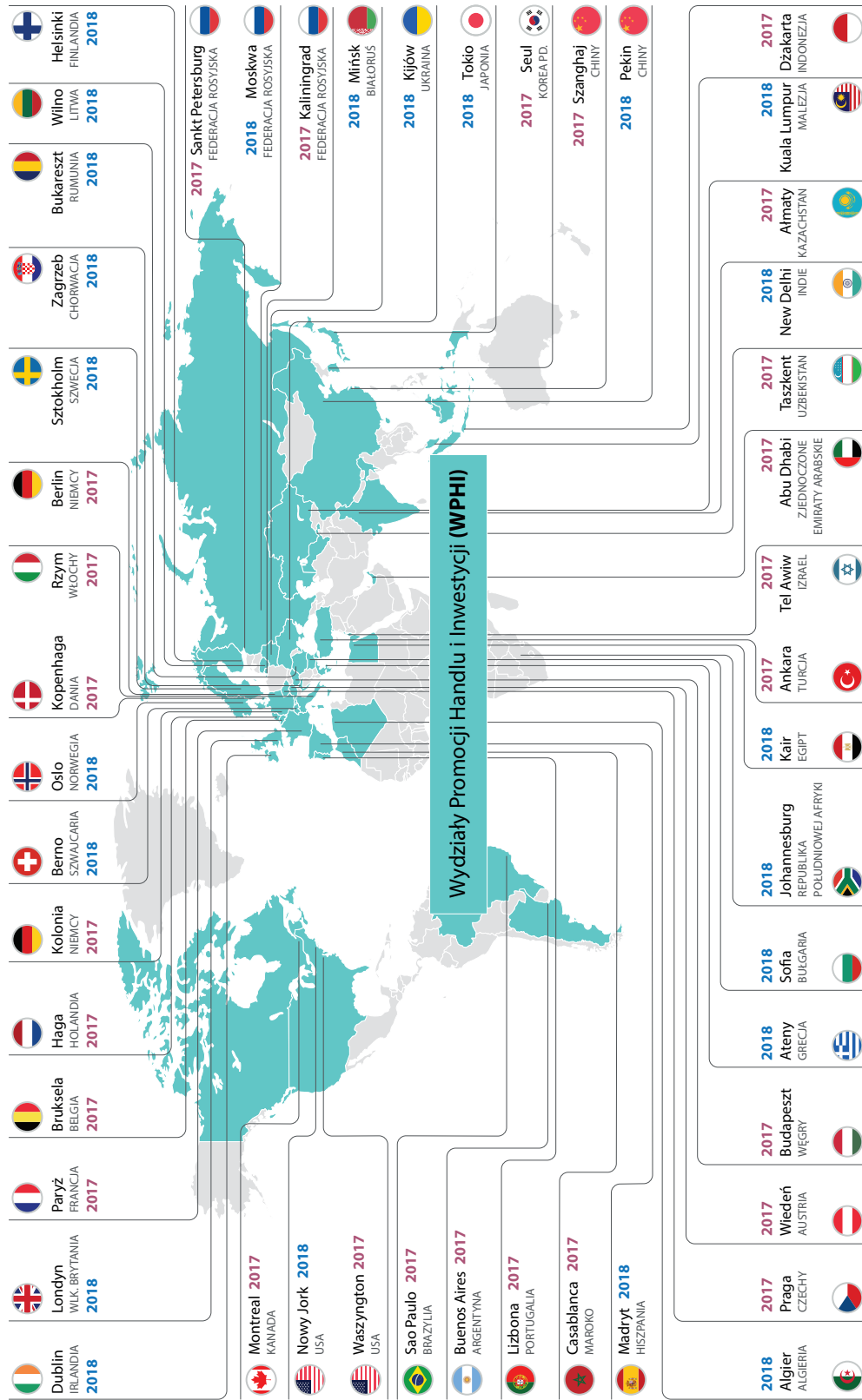
Infografika 2

Sieć zagranicznych biur handlowych (ZBH) PAIH na świecie (bez Europy)



Źródło: opracowanie własne na podstawie ustaleń kontroli.

Infografika 3 Sieć Wydziałów Promocji Handlu i Inwestycji (WPHI) przed likwidacją



likwidacja w 2017
likwidacja w 2018

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustaleń kontroli.

Przeciętnie, w okresie od utworzenia do 30 czerwca 2021 r., w jednym ZBH pracowały niespełna dwie osoby. W kolejnych latach funkcjonowania sieci ZBH stan zatrudnienia wynosił odpowiednio 121 osób na koniec 2019 r. i 118 osób koniec 2020 r. (przy 63 ZBH posiadających pracowników) oraz 104 osoby na dzień 30 czerwca 2021 r. (przy 57 ZBH posiadających pracowników). Poziom zatrudnienia w ZBH wynikał z poziomu finansowania Agencji z dotacji celowej udzielanej przez Ministra. PAIH zakłada, że w 2022 r. docelowy stan zatrudnienia w 55 ZBH (docelowa sieć ZBH) będzie wynosił ok. 150 osób, a więc przeciętnie niespełna trzy osoby w biurze. Dla porównania, w ostatnim roku funkcjonowania WPHI przeciętne zatrudnienie wynosiło niespełna sześć etatów, w tym cztery merytoryczne.

Stan zatrudnienia w poszczególnych ZBH wynosił:

- według stanu na koniec 2019 r. po jednym pracowniku w 20 ZBH, dwóch w 29 ZBH, trzech w 15 ZBH i czterech w jednym ZBH;
- według stanu na koniec 2020 r. było zatrudnionych: po jednym pracowniku w 24 ZBH, dwóch w 25 ZBH, trzech w 12 ZBH i czterech w dwóch ZBH;
- według stanu na 30 czerwca 2021 r. było zatrudnionych: po jednym pracowniku w 21 ZBH, dwóch w 25 ZBH, trzech w ośmiu ZBH, czterech w jednym ZBH i pięciu w jednym ZBH.

Dodatkowo spośród ZBH prowadzących obsługę rynku, w ZBH Dubaj (Zjednoczone Emiraty Arabskie) pracowała jedna osoba w ramach organizacji udziału Polski w Światowej Wystawie EXPO 2020 oraz w jednym ZBH od 2019 r. zatrudniona była jedna osoba świadcząca usługi promocyjne na rzecz podmiotu, z którym zawarto odrębną umowę na zasadach komercyjnych.

Podstawową formą zatrudnienia pracowników ZBH były umowy o pracę (77,7%–87,5% umów w kolejnych latach)⁴⁸. Zawierane one były na podstawie prawa polskiego albo prawa lokalnego. Udział umów zawartych na podstawie prawa polskiego w ogólnej liczbie umów o pracę zmalał z 66,0% na początku 2019 r. do 52,7%, jednocześnie następował wzrost udziału umów o pracę zawieranych na podstawie prawa lokalnego z 34,0% do 47,3%.

Ponadto zawierane były umowy cywilnoprawne (17,4%–6,7% umów)⁴⁹, umowy według prawa lokalnego zawierane przez ZBH Nairobi oraz umowy o charakterze B2B⁵⁰. Nie występowały przypadki równoczesnego zawierania z pracownikami ZBH kilku rodzajów umów.

Dopiero w 2020 r., we współpracy z kancelarią zewnętrzną, w PAIH wypracowany został wzór umowy oddelegowania, uwzględniający specyfikę działalności PAIH, który ma zastosowanie w przypadku pierwszego oddelegowania pracownika. Każdorazowo w przypadku przedłużenia umowy

⁴⁸ Dziewięćdziesiąt cztery umowy na początku 2019 r., 107 umów na koniec 2019 r., 104 umowy na koniec 2020 r. i 91 umów na koniec I półrocza 2021 r.

⁴⁹ Dwadzieścia jeden umów na początku 2019 r., po 8 umów na koniec 2019 r. i 2020 r. i 7 umów na koniec I półrocza 2021 r.; były to umowy nie mające stałego charakteru, dotyczące najczęściej wykonania analiz rynkowych (biznesowych), wsparcia eksperckiego, określonych czynności.

⁵⁰ Umowa B2B jest umową zawartą między dwoma firmami. Najczęściej będzie to, z jednej strony, osoba samozatrudniona, prowadząca jednoosobową działalność gospodarczą, a z drugiej, firma zlecająca wykonanie pewnych usług.

z pracownikiem lub utworzenia nowego ZBH (wejścia na nowy rynek) PAIH przeprowadza analizę stanu faktycznego oraz prawnego we współpracy z kancelariami lokalnymi, specjalizującymi się w prawie pracy danego państwa oraz radcą prawnym po stronie PAIH. Istotnymi elementami mającymi wpływ na wybór prawa, na podstawie którego zawarta zostanie umowa, są obowiązki pracodawcy wynikające z przepisów lokalnych, analiza sytuacji podatkowej oraz ubezpieczeniowej pracownika, jak również status ZBH na danym rynku (czy i w jakiej formie jest zarejestrowany).

Umowy typu B2B zawarte zostały na podstawie prawa polskiego i dotyczyły trzech biur, tj. ZBH Zagrzeb, ZBH Budapeszt i ZBH Buenos Aires. W przypadku tych ZBH, w procesie rozpoznania rynku na świadczenie usług dla ZBH i rozpatrywania złożonych ofert przez partnerów lokalnych, zostały wybrane osoby prowadzące jednoosobową działalność gospodarczą. O wyborze tej formy zatrudnienia zdecydowały trzy czynniki:

- ryczałtowe formy opodatkowania były korzystniejsze dla działalności gospodarczej niż umowy zlecenia i umowy o pracę;
- przepisy lokalne z zakresu prawa pracy były nadrzędne wobec polskich, więc bez względu na to, czy byłaby to umowa o pracę zawarta na podstawie prawa lokalnego czy polskiego, pracownicy korzystają z przywilejów wynikających z przepisów lokalnych;
- umowy można łatwo rozwiązać, co jest ważne w przypadku kiedy osoba świadcząca usługi nie spełnia oczekiwanych wymagań.

Świadczenia dodatkowe dla pracowników ZBH do września 2020 r. nie były formalnie uregulowane i podlegały indywidualnym ustaleniom. Dopiero od dnia 5 września 2020 r. w PAIH obowiązywał *Regulamin Wynagradzania*. Zgodnie z nim, dla pracowników zatrudnionych na podstawie prawa lokalnego kraju, w którym świadczą pracę, warunki zatrudnienia, w tym wynagrodzenie zasadnicze i inne dodatki ustalane są indywidualnie. Wszystkim pracownikom świadczącym pracę poza granicami Polski przysługuje ubezpieczenie zdrowotne na zasadach obowiązujących u Pracodawcy. Ponadto dla umów o pracę zawartych na podstawie prawa polskiego uregulowano świadczenia dodatkowe. Należą do nich dodatkowe ubezpieczenie oraz całkowite lub częściowe pokrycie kosztów maksymalnie dwóch przelotów rocznie pomiędzy Polską a krajem świadczenia pracy (wyłącznie dla pracowników, którzy nie mieszkają na stałe w kraju świadczenia pracy). Dla osób zatrudnionych w oparciu o umowy B2B oraz umowy cywilnoprawne PAIH nie przewidziała świadczeń dodatkowych.

Od połowy 2020 r. pracownicy ZBH zostali objęci dwoma rodzajami ubezpieczeń:

- ubezpieczeniem kosztów leczenia oraz następstw nieszczęśliwych wypadków objęci są wszyscy pracownicy ZBH, którzy posiadają polskie obywatelstwo i są zatrudnieni w oparciu o umowę o pracę;

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- ubezpieczenie – świadczenie wynikające z *Regulaminu Wynagradzania*, (zapisy w umowie są wdrażane sukcesywnie w ramach wznawiania umów o pracę od sierpnia 2020 r.) w kwocie do 150 USD, chyba że przepisy lokalne stanowią inaczej⁵¹.

Świadczenie pozwala pracownikom ZBH na wykupienie polisy, która jest dopasowana do ich potrzeb a także zabezpiecza w sytuacji, w której państwowa opieka medyczna nie jest świadczona na wystarczająco wysokim poziomie. Ponadto oddelegowani pracownicy ZBH mają możliwość korzystania w Polsce z prywatnej opieki medycznej.

W jednym z czterech ZBH objętych odrębną kontrolą, tj. w ZBH Nur-Sułtan, NIK stwierdziła przypadki niedokonania wymaganego zgłoszenia do kazachskiego systemu ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych oraz nieodprowadzania z tego tytułu składek za obcokrajowców-pracowników ZBH, z którymi umowy o pracę zawarł Prezes PAIH. Nie odprowadzono składek za osoby zatrudnione na stanowiskach:

- kierownik Biura za miesiące: listopad i grudzień 2017 r.,
- Business Development Manager za okres od 1 stycznia 2018 r. do 30 czerwca 2019 r.,
- Ekspert od dnia 15 października 2018 r. do 30 czerwca 2019 r.

Dopiero od dnia 1 lipca 2019 r., po zawarciu umów o pracę na podstawie prawa kazachskiego, pracownicy zostali zgłoszeni do ubezpieczenia społecznego i zdrowotnego oraz rozpoczęto odprowadzanie należnych składek.

Szacowane wydatki ZBH w latach 2017–2020 miały wynosić od 23 mln zł (w tym wydatki osobowe 8,3 mln zł) do 138 mln zł (w tym wydatki osobowe 54 mln zł). Średni koszt utrzymania jednego ZBH (bez podziału na koszty realizacji zadań i prowadzenia działalności bieżącej biura) oszacowano na 2 mln zł rocznie. Poza założeniami przygotowanymi na potrzeby procedowania ustawy o PAIH, nie stworzono budżetu lub innego dokumentu dotyczącego finansowania projektu strategicznego *System promocji gospodarki*, w tym kalkulacji kosztów związanych z funkcjonowaniem PAIH i jej sieci ZBH.

Koszty działalności ZBH wyniosły w latach 2018–2021 (I półrocze) łącznie 190 245,2 tys. zł, z tego zdecydowaną większość pochłonęły koszty funkcjonowania tych jednostek. Połowę poniesionych kosztów stanowiły wynagrodzenia (97 822,0 tys. zł, 51%) i ponad jedną trzecią utrzymania biur (72 556,4 tys. zł, 38%). Jedynie 19 866,8 tys. zł (11%) stanowiły koszty realizacji zadań.

Faktyczny roczny koszt działania jednego ZBH wynosił więc średnio⁵² 891,1 tys. zł, a zatem niespełna 45% kosztu szacowanego na etapie projektowania ustawy o PAIH. Dla porównania w 2016 r. roczny koszt utrzymania WPHI wynosił średnio 1,87 mln zł.

Koszty
funkcjonowania ZBH

⁵¹ Np. w Zjednoczonych Emiratach Arabskich funkcjonuje tylko prywatna opieka medyczna, której koszt zobowiązany jest w pełni pokryć pracodawca.

⁵² Dla obliczenia średniej przyjęto 61 ZBH.

Skutkiem wejścia w życie ustawy o PAIH miał być jednorazowy wzrost wydatków budżetu państwa o kwotę 35 mln zł w 2017 r. Według ówczesnych założeń MR, w kolejnych latach PAIH miała dysponować kwotą ok. 102,5 mln zł, na którą składało się 91,5 mln zł z dotychczasowych środków przeznaczonych dla WPHI i 10,5 mln zł dotychczasowej dotacji dla PAIiIZ przeznaczonej na wspieranie napływu do Polski inwestycji. PAIH miała również przejąć część zadań z zakresu promocji od PARP wraz z dotacją przeznaczoną na ten cel w kwocie 1,55 mln zł. Przesunięcie do PAIH środków, które dotychczas pozostawały w dyspozycji wielu podmiotów (PAIiIZ, PARP, WPHI) miało być neutralne dla budżetu państwa. Kwoty te miały być w pełni wykorzystane na działalność merytoryczną PAIH.

Ogółem na finansowanie działalności PAIH, w tym ZBH, ze środków budżetowych w latach 2017–2020 wydatkowano łącznie 239 310,5 tys. zł, w tym 148 697 tys. zł na zapewnienie funkcjonowania ZBH i promocję eksportu. Minister właściwy do spraw gospodarki dwukrotnie dokapitalizował PAIH kwotą 128,6 mln zł w 2017 r. oraz kwotą 300,0 mln zł w 2021 r.⁵³ Środki z dokapitalizowania przeznaczone były między innymi na realizację zadań wynikających z ustawy o PAIH do momentu otrzymania środków pochodzących z dotacji oraz dofinansowanie zadań wykraczających poza limity określone w dotacji.

Jednocześnie z budżetu państwa w części 20 – Gospodarka poniesione zostały wydatki na likwidację WPHI, które w latach 2017–2021 (do 30 czerwca) wyniosły 9371,8 tys. zł, w tym: 6169,9 tys. zł przeznaczono na utrzymanie budynków i likwidację mienia (m.in. media, opłaty celne, transport, parkingi) oraz 3200,8 tys. zł na wypłaty dla pracowników WPHI z tytułu odpraw i odszkodowań z tytułu rozwiązania stosunku pracy.

Nie zachowano kompletnej dokumentacji dotyczącej przygotowania i przeprowadzenia reorganizacji promocji gospodarki

W Ministerstwie niewłaściwie lub wcale nie dokumentowano procesów decyzyjnych, dotyczących zarówno faktu, jak i przyczyn podejmowania kluczowych decyzji w obszarze zadania dotyczącego promocji gospodarki. Nie została zachowana kluczowa dokumentacja projektowa pięciu projektów strategicznych SOR z obszaru *Ekspansja zagraniczna*, w tym określenia struktury zarządczej, określenia celów, zakresu działań, ról projektowych oraz harmonogramu realizacji oraz odzwierciedlająca proces decyzyjny planowania tych projektów. Jedynym źródłem informacji o przebiegu procesu decyzyjnego dotyczącego kształtowania i realizacji projektów strategicznych SOR, w tym o kartach projektów, był system monitorowania projektów MonAliZa, w którym nie zarchiwizowano danych historycznych. System MonAliZa został tak skonstruowany, że udostępniał jedynie ostatnie dokonane wpisy, nadpisane na starsze, bez możliwości odczytania danych historycznych.

Nie zachowały się także żadne analizy ani diagnozy poprzedzające opracowanie projektów ustawy o systemie promocji gospodarki oraz o zasadach wykonywania niektórych zadań z zakresu promocji polskiej gospodarki

⁵³ Na podstawie dyspozycji art. 12b ustawy o PAIH w związku z art. 88(a) pkt 2 ustawy z dnia 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 (Dz. U. poz. 2400, ze zm.). Działania w tym zakresie były prowadzone poza okresem objętym niniejszą kontrolą.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

przez Polską Agencję Inwestycji i Handlu Spółka Akcyjna⁵⁴, której opracowanie i wejście do porządku prawnego było jednym z celów projektu strategicznego SOR. Brak jest analiz uzasadniających wprowadzenie zmian w systemie promocji, rezygnacji z kontynuacji prac nad projektem *Polityka ekspansji zagranicznej polskich przedsiębiorstw do 2020 r. (z perspektywą do 2030 roku)*. Nie udokumentowano procesu decyzyjnego tworzenia sieci ZBH. Przy czym nie można było jednoznacznie stwierdzić, że dokumentacja ta nie została przygotowana.

Wiele decyzji podejmowano i przekazywano w formie ustnej albo w poczcie elektronicznej i nie archiwizowano potwierdzenia tych działań. Dostęp do nielicznych wytworzonych dokumentów lub informacji o podjętych decyzjach i ich przyczynach posiadały jedynie osoby prowadzące daną sprawę. W sytuacji licznych zmian organizacyjnych i kadrowych, które objęły urząd obsługujący ministra właściwego do spraw gospodarki rzetelne odtworzenie realizowanych procesów było niemożliwe. W konsekwencji opisane działania i zaniechania stwarzają istotne ryzyko niezachowania pamięci instytucjonalnej, co stanowi zagrożenie dla utrzymania ciągłości pracy urzędu.

Było to niezgodne z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. *o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach*⁵⁵. Zgodnie z tym przepisem dokumentacja powstająca w organach państwowych i państwowych jednostkach organizacyjnych, a także napływająca do nich, jest przechowywana, a następnie archiwizowana. Ministerstwo powinno działać z zachowaniem zasad legalności, skuteczności i przejrzystości, czyli jawności postępowania. Także regulaminy organizacyjne obowiązujące w Ministerstwie nakładały na dyrektorów komórek organizacyjnych obowiązek zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej oraz stosowanie przepisów kancelaryjnych i archiwalnych, a w szczególności prawidłowe klasyfikowanie i kwalifikowanie powstającej w komórce organizacyjnej dokumentacji.

Przyczyn zaistniałych nieprawidłowości należy upatrywać w przeprowadzonych w styczniu 2018 r. kolejnych zmianach organizacyjnych, którym poddano urząd obsługujący ministra właściwego do spraw gospodarki (likwidacja Ministerstwa Rozwoju, powołanie Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju oraz utworzenie Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii), jak również fluktuację kadr. Początek realizacji projektów SOR przypadł na okres funkcjonowania MR, które powstało 16 listopada 2015 r. i pełniło rolę wiodącą w przygotowaniu SOR, a działania z tym związane realizowane były także przez pracowników komórek organizacyjnych MR, którzy po powstaniu z dniem 9 stycznia 2018 r. MPiT (po wydzieleniu części komórek organizacyjnych z MR), nie zostali przeniesieni do nowego Ministerstwa.

Każda reorganizacja wiązała się z koniecznością wprowadzenia wielu zmian wewnątrz organizacji (dostosowania regulacji wewnętrznych, udzielenia pełnomocnictw, podziału zadań pomiędzy komórki organizacyjne, itp.),

⁵⁴ Dalej projekt ustawy o PAIH, który 4 stycznia 2017 r. MR przekazało do KPRM.

⁵⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 164, ze zm.

co niewątpliwie wymagało czasu. Równocześnie sprawnie i terminowo musiały być realizowane działania bieżące urzędu. Stąd też kwestie archiwizacji dokumentacji mogły nie być działaniami o charakterze priorytetowym. Jednak brak dokumentowania procesów decyzyjnych i archiwizowania wytworzonych w realizacji procesów decyzyjnych, zwłaszcza w sytuacji zmian organizacyjnych i rotacji kadr, stanowi zagrożenie dla ciągłości działania organu i oznacza brak transparentności jego działania oraz brak możliwości rozliczenia osób odpowiedzialnych za realizację powierzonych zadań.

W związku z istotnymi brakami w dokumentacji, jeszcze w trakcie trwania kontroli NIK, Dyrektor Generalny MPiT zlecił przeprowadzenie audytu. Wnioski audytorów Ministerstwa, przedstawione już po zakończeniu przez NIK czynności kontrolnych w Ministerstwie, były zbieżne z ustaleniami NIK. Audytorzy zwrócili uwagę na potrzebę wzmocnienia mechanizmów kontrolnych w procesie zarządzania dokumentacją, w tym umieszczania w porozumieniach zawieranych w przypadku reorganizacji, szczegółowych zasad postępowania z dokumentacją włączanych lub wyłączanych działów administracji rządowej, świadczenia obsługi kancelaryjnej i dostępu do programów elektronicznego zarządzania dokumentami, a także zapewnienia adekwatnego nadzoru nad wykonaniem postanowień zawartych porozumień⁵⁶.

Niewłaściwe zarządzanie projektem strategicznym SOR System promocji gospodarki SOR

Wbrew założeniom SOR, projekt strategiczny *System promocji gospodarki* nie był realizowany z wykorzystaniem podejścia projektowego. Minister nie opracował i nie wdrożył metodyki zarządzania realizowanymi projektami strategicznymi. Było to niezgodne z rekomendacjami Rządowego Biura Monitorowania Projektów⁵⁷, zawartymi w *Standardach zarządzania projektami strategicznymi* (opracowanymi przez RBMP we wrześniu 2018 r.). W Ministerstwie dopuszczano realizację zadań z wykorzystaniem metodyki zarządzania projektami, nie określono jednak jakichkolwiek wymaganych zasad. Zastosowanie podejścia projektowego, zgodnie z rekomendacjami wydanymi dla administracji rządowej, miało opierać się na budowaniu struktur projektowych, zarówno w poziomym przekroju danej struktury organizacyjnej oraz współpracy poszczególnych ministerstw i instytucji. Nieodzownym elementem tego podejścia była pisemna, całościowa i spójna metodyka zarządzania projektem. Tymczasem dla wszystkich projektów realizowanych przez Ministerstwo, w tym wymienionych w obszarze *Eks pansja zagraniczna SOR*, nie została opracowana – zarówno na poziomie Komitetu Sterującego projektów, jak i Ministerstwa – pisemna, całościowa, spójna metodyka zarządzania programem lub projektami realizowanymi bezpośrednio przez Ministerstwo lub podległe mu podmioty. W konsekwencji projekt był realizowany bez zatwierdzonego planu, bez określenia potrzeb oraz celów i wskaźników realizacji, bez ustalonego harmonogramu i budżetu. Nie ustalono także składu zespołu projektowego i nie określono zakresu kompetencji poszczególnych podmiotów uczestniczących w projekcie lub jego częściach.

⁵⁶ Zadanie audytowe 2/2021 *Zarządzanie dokumentacją w kontekście zmian organizacyjnych w Ministerstwie*. DKT-III.082.3.2021.

⁵⁷ Działającego w strukturze KPRM od kwietnia 2018 r., dalej: RBMP.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Projekt strategiczny *System promocji gospodarki* został zamknięty, na wniosek Ministra, mimo nieosiągnięcia wszystkich celów wymienionych w SOR. W szczególności nadal nie został zbudowany spójny system promocji gospodarki koordynowany na poziomie centralnym. Nie opracowano i nie przyjęto polityki eksportowej integrującej działania promocyjne na szczeblu krajowym i regionalnym. Nie wypracowano i nie wdrożono systemu oceny efektów działań promocji gospodarki Polski, który opierał się na ogólnych wskaźnikach wymienionych SOR. Wskaźniki te jednak odnosiły się do zagregowanych danych o eksporcie i nie oceniały działań podejmowanych przez instytucje finansujące promocję gospodarki ze środków publicznych.

SOR określiła trzy wskaźniki służące monitorowaniu obszaru *Ekspansja zagraniczna*.

W latach 2017–2019 wskaźnik *Średnioroczne tempo wzrostu wartości eksportu towarów* osiągnął poziom wyższy niż zakładany w SOR (odpowiednio było to 8,7%, 8,4% i 7,8%). W tym czasie eksport branż priorytetowych objętych programami promocji przyrastał w tempie 8,1% rocznie. W 2020 r. wskaźnik *Średnioroczne tempo wzrostu wartości eksportu towarów* (wykonanie 6,4%) był niższy niż poziom wskaźnika planowany w SOR do osiągnięcia w latach 2015–2020 r. (plan wynosił 7,2%). Eksport branż priorytetowych wzrósł w 2020 r. o 1,1%.

W latach 2017–2020 wskaźnik *Udział eksportu wyrobów wysokiej techniki w eksporcie ogółem* nie osiągnął poziomu 10% zakładanego w SOR (odpowiednio było to 8,4%, 8,3%, 8,6% i 9,0%).

W latach 2017–2020 wskaźnik *Stan należności z tytułu polskich bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ)* nie osiągnął zakładanego w SOR poziomu ok. 25 mld euro (odpowiednio było to: 24,4 mld euro, 21,5 mld euro, 24,0 mld euro i 22,9 mld euro).

Sytuację tempa wzrostu eksportu zmieniła pandemia COVID-19 oraz jej wpływ na gospodarkę światową i handel międzynarodowy, w tym eksport towarów z Polski. Jednak, pomimo wyższego tempa wzrostu eksportu wyrobów wysokiej techniki niż dla ogółu towarów, to struktura polskiej gospodarki nadal pozostaje nie dość innowacyjna, aby osiągnąć planowany udział na poziomie 10% w 2020 r.

W ocenie NIK monitoring prowadzony w oparciu o wskaźniki wskazane w SOR, nie jest wiarygodnym narzędziem do pomiaru skuteczności działań podjętych w obszarze promocji polskiej gospodarki ze względu na ich ogólnikowość i nieuwzględnienie wszystkich istotnych czynników w tym zakresie.

Po czterech latach wdrażania (do dnia 31 sierpnia 2021 r.) zrealizowano i zamknięto jeden projekt (*System promocji gospodarki*) z pięciu projektów strategicznych SOR z obszaru *Ekspansja Zagraniczna*.

Wobec braku dokumentacji zarządczej (zawierającej cele główne i pośrednie promocji gospodarki oraz adekwatne mierniki stopnia ich osiągnięcia), realizację i monitorowanie projektu *System promocji gospodarki* skoncentrowano na działaniach wprost wskazanych w SOR, tj. na: prze-

Wykonanie dwóch z trzech wskaźników SOR w obszarze Ekspansja zagraniczna było niższe niż zaplanowane

Efekty po czterech latach wdrażania reformy promocji gospodarki

kształceniu PAiIZ w PAIH (co nastąpiło w 2017 r.), uregulowaniu zadań PAIH w ustawie (w 2017 r.), likwidacji sieci 49 WPHI (w 2018 r.) i utworzeniu 74 ZBH (w 2018 r.). Wskaźnikiem realizacji celu utworzenia ZBH było otwarcie 69 ZBH. W raporcie odnotowano realizację wskaźnika celu, bowiem według informacji posiadanych przez Ministerstwo PAIH utworzyła 70 ZBH w 2018 r. W systemie MonAliZa odnotowano, że osiągnięciem zakończonego projektu *System promocji gospodarki* był *Nowy model obsługi rynków zagranicznych*. W raporcie zamknięcia odnotowano terminową realizację celów projektu *System promocji gospodarki*.

W karcie projektu *System promocji gospodarki* i raporcie zamknięcia projektu odnotowano oczekiwane korzyści i stan ich realizacji na koniec 2018 r. Jako oczekiwane i częściowo zrealizowane korzyści w raporcie zdefiniowano m.in.: utrzymanie tempa wzrostu eksportu (plan 7,2%, realizacja 7,8%); zwiększenie udziału eksportu na rynki pozaunijne w ogólnym eksporcie Polski (plan 21%, realizacja 19,4%); zwiększenie liczby obsługiwanych firm przez ZBH w stosunku do WPHI (plan ok. 78 000; realizacja 23 339⁵⁸, tj. 30%).

Produkty projektu, które w raporcie zamknięcia prezentowano jako osiągnięte, były skoncentrowane wokół likwidacji poszczególnych WPHI, uruchomienia sieci ZBH i opracowania założeń polityki eksportowej poprzez opracowanie założeń projektu *Moda na eksport*, z którego realizacji Minister zrezygnował. Jako jedyny nieosiągnięty produkt projektu wskazano *Raport końcowy dotyczący analizy funkcjonowania systemu promocji gospodarki*, który włączono do projektu strategicznego *Narzędzia wsparcia przedsiębiorcy*. Zgodnie z decyzją Rady Monitorowania Portfela Projektów Strategicznych⁵⁹ ww. raport, który był formą monitorowania korzyści wynikającej z zakończenia projektu *SOR System promocji gospodarki*, Minister miał opracować do 30 czerwca 2021 r., czego jednak do września 2021 r. (zakończenie czynności kontrolnych) nie uczynił. Przyczyną nieopracowania raportu był brak wystarczających danych niezbędnych do przeprowadzenia miarodajnych analiz porównawczych w dostatecznie długim okresie czasu, a także wpływ pandemii COVID-19, która ograniczyła działalność operacyjną ZBH, co w konsekwencji wpłynęłoby na sformułowanie nieobiektywnych wniosków.

Próba uproszczenia Programu DOKE i włączenia go do RP FWE nie została zakończona sukcesem

W dniu 12 grudnia 2012 r. Rada Ministrów wprowadziła zmiany systemowe do Rządowego Programu Wspierania Eksportu pt. *Wspieranie polskiego eksportu poprzez udzielanie przez Bank Gospodarstwa Krajowego kredytów dla zagranicznych nabywców polskich towarów i usług lub ich banków z ochroną ubezpieczeniową Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych SA*⁶⁰, w ramach których wprowadzono nowe instrumenty wsparcia eksportu, ale także włączono *Program Dopłat do Oprocentowania Kredy-*

⁵⁸ W końcowym raporcie zamknięcia stwierdzono, że porównywalne dane działalności WPHI i ZBH będą dostępne dopiero na początku 2020 r., ponieważ sieć powstała w 2018 r.

⁵⁹ Zestawienie informacji o projektach zakończonych na podstawie przedstawionych raportów zamknięcia na V posiedzenie Rady Monitorowania Portfela Projektów Strategicznych z dnia 24 września 2019 r.

⁶⁰ Program rządowy przyjęty przez Radę Ministrów 28 lipca 2009 r. (ostatnia nowelizacja w dniu 27 czerwca 2019 r.) <https://www.gov.pl/web/finanse/kredyty-eksportowe>. Dalej: RP FWE.

*tów Eksportowych o stałej stopie procentowej (DOKE)*⁶¹ do RP FWE. Jednakże zastosowanie DOKE jako jednego z instrumentów pakietu RP FWE będzie możliwe dopiero po uchyleniu ustawy o *DOKE* powołującej ten program. Dzięki włączeniu DOKE do RP FWE uproszczony zostanie system wspierania polskiego eksportu oraz znikną niedogodności wynikające z ustawowego uregulowania DOKE, polegające na długotrwałym procesie wprowadzania ewentualnych zmian.

Włączenie mechanizmu stabilizacji oprocentowania kredytów eksportowych do programu (wraz z likwidacją Programu DOKE w dotychczasowej formie) w zamierzeniach Ministerstwa Finansów miało na celu spowodowanie, że cała paleta dostępnych w BGK finansowych instrumentów wspierania eksportu znalazłaby się w rządowym programie wspierania eksportu. Włączenie tego mechanizmu do programu RP FWE miało również na celu złagodzenie niedogodności administracyjnych poprzez: zniesienie wymogu składania wniosku w języku polskim, wymogu ubezpieczenia zarówno od ryzyka politycznego jak i handlowego (obecnie wymogi te znoszone są przez odpowiednią zgodę ministra właściwego do spraw finansów publicznych podjętą w uzgodnieniu z ministrem do spraw gospodarki).

Ministerstwo Finansów przygotowało projekt ustawy o *uchyleniu ustawy o dopłatach do oprocentowania kredytów eksportowych o stałych stopach procentowych oraz o zmianie ustawy o BGK*. Projekt ostatecznie nie uzyskał akceptacji w MF. W latach 2016–2019 w Polskim Funduszu Rozwoju SA oraz Ministerstwie Rozwoju (a następnie Ministerstwie Przedsiębiorczości i Technologii) prowadzone były prace nad przygotowaniem projektu nowej ustawy o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych (nadzorowanej przez ministra właściwego do spraw gospodarki). MF zaproponowało ujęcie przepisów uchylających *ustawę o dopłatach do oprocentowania kredytów eksportowych o stałych stopach procentowych oraz przepisach zmieniających ustawę o BGK* w ww. projekcie ustawy. Jednak projekt ustawy nie był dalej procedowany przez Ministerstwo. Wprowadzenie ewentualnych niezbędnych zmian (tj. w szczególności uchylenia ustawy o *DOKE*) będzie rozważane przy okazji jednej z nowelizacji ustawy o *BGK*.

5.2. Realizacja działań z zakresu promocji polskiej gospodarki

Projekty w obszarze promocji gospodarki realizowano w znacznej mierze zgodnie z przyjetymi założeniami, pomimo opóźnień i zmian w sposobie ich przeprowadzania spowodowanych przez pandemię COVID-19, choć nie zawsze osiągnięto założony efekt. Termin realizacji większości projektów jeszcze nie zakończył się, przy czym działaniom o charakterze stałym nie wyznaczono końcowego terminu. Natomiast dla niektórych zadań i przedsięwzięć nie ustalano wcale lub ustalano niewłaściwe cele oraz mierniki stopnia ich realizacji, w wyniku czego dokonanie ich oceny nie jest możliwe.

Skontrolowane działania podejmowane w obszarze promocji gospodarki były na zróżnicowanym stopniu zaawansowania

⁶¹ Ustawa z dnia 8 czerwca 2001 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów eksportowych o stałych stopach procentowych, Dz. U. z 2019 r. poz. 208, dalej: ustawa o *DOKE*.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju w obszarze *Ekspansja zagraniczna*, oprócz projektu strategicznego *System promocji gospodarki* (omówionego wyżej), wskazała cztery inne projekty strategiczne w zakresie promocji gospodarki, których realizacja nie została zakończona. Były to:

- Spójny Portal Promocji Eksportu,
- Polscy Eksporterzy na rynkach zagranicznych,
- GLOBAL Inno-STARS,
- Wystawy EXPO.

Projekt strategiczny
Spójny Portal Promocji
Eksportu nadal nie został
ukończony

W SOR zaplanowano stworzenie, w ramach jednolitego systemu informacyjnego dla biznesu tworzonego przez PFR SA, spójnego systemu informacji o warunkach eksportu i prowadzenia działalności gospodarczej za granicą, w tym o dostępnych instrumentach oraz instytucjach udzielających wsparcia. System ten miał być jedynym punktem wejścia dla przedsiębiorców planujących różne formy ekspansji zagranicznej. Projekt *Spójny Portal Promocji Eksportu* miał być realizowany w latach 2016–2020, w ramach projektu pozakonkursowego *Brand*. Polegał on na modernizacji Portalu Promocji Eksportu⁶² (www.trade.gov.pl), który został uruchomiony we wrześniu 2015 r.

W marcu 2018 r. Ministerstwo, w trakcie prac nad projektem *Polityki ekspansji polskich przedsiębiorców*, zidentyfikowało jako bariery ekspansji zagranicznej przedsiębiorców niedostateczną wiedzę na temat instrumentów wsparcia, wynikającą z rozproszenia informacji i nieskutecznej polityki informacyjnej. W 2019 r. w trakcie prac przygotowawczych do uruchomienia zamówienia publicznego modernizacji portalu stwierdzono, że portal nie spełniał wymagań użytkowników ani wymagań technologicznych nowoczesnych portali, co skutkowało niską liczbą odwiedzin, niską użytecznością, brakiem przełożenia na zaangażowanie polskich firm w działalność eksportową. Jednocześnie w ramach umowy dotacji celowej zawartej z PAIH na rok 2016 i na rok 2017, Minister zlecił PAIH równoległe prowadzenie Portalu Promocji Eksportu oraz budowę i rozwój strony internetowej PAIH, na której m.in. prezentowano zagadnienia związane ze wsparciem polskiego eksportu. Tymczasem Minister finansując jednocześnie PPE i stronę internetową PAIH, na których prezentowano treści dotyczące promocji polskiej gospodarki, pogłębiał zidentyfikowany w SOR szum informacyjny wsparcia polskich przedsiębiorców.

Celami projektu strategicznego *Spójny Portal Promocji Eksportu* było przygotowanie i wdrożenie podstron dedykowanych działalności Centrów Obsługi Inwestorów i Eksporterów, branżowym programom promocji, ZBH, programowi *Polskie Mosty Technologiczne*, wdrożenie nowej odsłony portalu zawierającej kompleksowy obraz publicznych instrumentów wsparcia dla polskich eksporterów oraz umożliwienie skutecznej promocji polskiej gospodarki za granicą.

⁶² Dalej: PPE.

Zgodnie z założeniami SOR budowa portalu promocji miała zakończyć się w 2020 r., ale unieważnienie dwóch zamówień publicznych w tym zakresie spowodowało wydłużenie jego realizacji. W karcie projektu *Spójny Portal Promocji Eksportu*, monitorowanego w systemie MonAliZa, realizację projektu zaplanowano na okres od grudnia 2017 r. do października 2021 r. Według stanu na dzień 1 czerwca 2021 r. w systemie MonAliZa nie odnotowano opóźnień w ww. projekcie strategicznym, a jego zaktualizowany okres realizacji to 3 października 2016 r.–10 listopada 2021 r.

Realizacja projektu miała być prowadzona, według założeń z października 2017 r. w systemie projektowym przez Ministerstwo (jako centrum koncepcyjne, realizacja projektu) i PAIH (partner wiodący wspierający projekt). W trakcie uzgodnień zasad współpracy w lipcu 2018 r. PAIH wycofała się z udziału w modernizacji portalu www.trade.gov.pl, bowiem zdaniem PAIH portal ten nie był portalem informacyjnym w rozumieniu art. 2 pkt 6 ustawy o PAIH. Wobec tego, Ministerstwo zdecydowało o ogłoszeniu w 2019 r. dwóch zamówień publicznych w trybie przetargu nieograniczonego na opracowanie koncepcji funkcjonalnej modernizacji portalu. Natomiast wykonanie modernizacji portalu miało być przedmiotem następnego zamówienia ogłoszonego po przyjęciu koncepcji funkcjonalnej. Dwa postępowania wszczęte w 2019 r. unieważniono z przyczyn leżących po stronie zamawiającego odpowiednio 5 kwietnia i 30 maja 2019 r. Pierwsze postępowanie unieważniono po wyborze wykonawcy z uwagi na brak możliwości wykonania zamówienia przez oferentów w terminie określonym przez zamawiającego (tj. do 30 czerwca 2019 r.). Dwaj oferenci zadeklarowali wykonanie zamówienia dopiero w lipcu 2019 r. Drugie postępowanie wszczęto 3 kwietnia 2019 r. i unieważniono przed wyborem wykonawcy, ponieważ zmieniono plany co do zakresu realizacji modernizacji portalu. Minister zdecydował o przeprowadzeniu jednego kompleksowego zamówienia obejmującego wykonanie koncepcji funkcjonalnej i technologicznej modernizacji portalu oraz realizację tej koncepcji. Decyzja była podyktowana potrzebą zminimalizowania opóźnień powstałych w wyniku realizacji dwóch zamówień, a także zminimalizowania ryzyka opóźnień projektu *Brand* oraz uwzględnieniem w planowanej modernizacji portalu rekomendacji z raportu *Analiza potencjału internacjonalizacji polskich oraz promocji branż priorytetowych na rynkach perspektywicznych poprzez kanały elektroniczne E-EKSPORT*⁶³.

W dniu 20 lutego 2020 r. ogłoszono trzecie postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego, którego przedmiotem było opracowanie i realizacja koncepcji modernizacji funkcjonalnej oraz technologicznej portalu www.trade.gov.pl, a następnie zrealizowanie oraz wdrożenie tej modernizacji. Zamówienie obejmowało również usługę hostingu, utrzymania i rozwoju portalu w okresie do 30 listopada 2023 r. Ostatecznie wykonawcę zamówienia modernizacji portalu wyłoniono 4 czerwca 2020 r.

⁶³ Analiza możliwości wykorzystania e-eksportu w internacjonalizacji polskich przedsiębiorców z lipca 2019 r. wykonana, na zlecenie Ministerstwa, w ramach projektu *Promocja gospodarki w oparciu o polskie marki produktowe Marka Polskiej Gospodarki – Brand 3.3.2 PO IR*.

Zamówienie było realizowane z wykorzystaniem środków UE w ramach projektu *Brand*⁶⁴.

Portal miał być utrzymywany przez firmę Webster-Studio⁶⁵, w okresie od 27 listopada 2018 r. do 26 listopada 2022 r., na serwerze dedykowanym linuxpl.com (obecnie cyberfolks.pl). Dane były wprowadzane przez administratora (Ministerstwo) i przydzielonych redaktorów www.trade.gov.pl (np. PAIH, urzędy marszałkowskie). Dane wprowadzane były na portal na bieżąco. Od 2018 r. administracją portalu zajmowało się Ministerstwo. Redaktor (pracownik Ministerstwa) obsługiwał skrzynkę uwagi_eksportuj@mr.gov.pl i pozostawał w bieżącym kontakcie z firmą Webster-Studio, PAIH i urzędami marszałkowskimi. Natomiast PAIH prowadziła podstronę Polskie Mosty Technologiczne (PMT), dostępną pod adresem: <https://pmt.trade.gov.pl>, co wynikało z dokumentacji projektu PMT.

Od 2016 r. prowadzona była bieżąca obsługa i utrzymanie obecnej wersji PPE. Jednocześnie, równolegle prowadzone były prace modernizacyjne na portalu. Dotychczas w ramach tworzenia PPE:

- przeprowadzono postępowanie przetargowe, w wyniku którego wybrano wykonawcę;
- w dniu 21 września 2020 r. podpisano umowę z wykonawcą⁶⁶ – firmą PwC, która opiewała na kwotę 2975,4 tys. zł;
- opracowano koncepcję funkcjonalną i technologiczną stworzenia i wdrożenia modernizacji portalu;
- w dniu 1 kwietnia 2021 r. rozpoczęto fazę developmentu portalu
 - planowany termin zakończenia prac modernizacyjnych – 31 października 2021 r.;
- od dnia oddania zmodernizowanego PPE do użytkowania Wykonawca prac był zobowiązany do świadczenia usług hostingu, utrzymania i rozwoju portalu do 30 listopada 2023 r.

Wydatki zaplanowane na realizację zadania wyniosły 3665 tys. zł. W ramach środków unijnych kwota 3000 tys. zł przeznaczona została na modernizację portalu, a kwota 110,7 tys. zł na usługi doradcze, zaś kwota 554,3 tys. zł pochodząca ze środków krajowych została przeznaczona na koszty związane z utrzymaniem PPE. Do dnia 22 czerwca 2021 r. poniesiono wydatki w kwocie 205,6 tys. zł, z czego kwota 182,8 tys. zł, przeznaczona na bieżące utrzymanie PPE, została sfinansowana ze środków budżetowych Ministerstwa, zaś kwota 22,8 tys. zł na usługę doradczą w zakresie wsparcia Ministerstwa przy budowie nowego PPE, została zapłacona ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego⁶⁷ w ramach projektu *Brand*.

⁶⁴ Zadanie realizowane w ramach Porozumienia z dnia 25 czerwca 2018 r. o dofinansowaniu projektu nr: POIR.03.03.02-00-0001/15-03 zawartego pomiędzy Instytucją Zarządzającą Programem Operacyjnym Inteligentny Rozwój (PO IR) (Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej – MFIPR) a Beneficjentem projektu DRI w MRiPT.

⁶⁵ Na podstawie umów: z dnia 27 listopada 2018 r. nr II/488/P/50005/4300/18/DHM, z dnia 27 listopada 2019 r. nr II/721/P/50005/4300/19/DHM oraz z dnia 27 listopada 2020 r. nr II/489/P/50005/4300/20/DHM.

⁶⁶ Umowa nr II/374/P/50005/6067/20/DHM.

⁶⁷ Dalej: EFRR.

Wyżej opisane działania na etapie przygotowania i realizacji zamówienia publicznego modernizacji portalu przedłużyły o rok prace nad wyłonieniem wykonawcy, a w konsekwencji przekazanie PPE do użytkowania. Dopiero w trzecim postępowaniu przetargowym zakończonym w 2020 r., w którym wyeliminowano błędy poprzednich dwóch postępowań z 2019 r., zapewniono kompleksowe podejście do modernizacji portalu www.trade.gov.pl wpisujące się w założenia SOR oraz zapewnił wykonawcom niezbędny czas na realizację zamówienia.

W projekcie *Polityki Eksportowej Polski* założono, że PAIH będzie realizowała zadanie merytorycznego prowadzenia portalu www.trade.gov.pl, aby zapewnić kompleksową obsługę portalu przez jedną instytucję. Ministerstwo, uzyskało już zgodę Instytucji Zarządzającej PO IR m.in. na cesję umowy modernizacji portalu zawartej z PwC na PAIH.

Portal, w funkcjonalności aktualnej na dzień 30 czerwca 2021 r., co potwierdzają wyniki audytu⁶⁸ PwC, nie stanowił jednolitego systemowego punktu informacji o promocji eksportu i wsparciu eksporterów oraz nie integrował portali informacyjnych sześciu instytucji z grupy PFR, ministerstw⁶⁹, COI⁷⁰, ZBH ani organizacji branżowych. Informacje i analizy branżowe, jak stwierdzono w wynikach audytu, były nieaktualne, ostatnie aktualizacje wykonano w 2020 r. Portal nie zawierał także informacji o adresach siedzib ZBH, ich poczty elektronicznej i numerach telefonów ani nie umożliwiał bezpośredniego kontaktu z nimi. Kontakt z biurami możliwy był jedynie za pośrednictwem PAIH.

W SOR projekt został opisany jako działania zwiększające umiędzynarodowienie wybranych sektorów MŚP, wpisujących się w obszary Krajowych Inteligentnych Specjalizacji oraz wzmacniających wizerunek Polski i polskiej gospodarki. Działania te miały być realizowane w ramach projektów: *Brand*, *PMT* i *Umiędzynarodowienie Krajowych Klastrow Kluczowych* finansowanych ze środków POIR oraz *Internacjonalizacja MŚP* finansowanego z Programu Operacyjnego Polska Wschodnia⁷¹. Efektem podjętych działań miał być wzrost umiędzynarodowienia polskich przedsiębiorstw posiadających innowacyjne produkty, usługi lub technologie.

Projekt strategiczny
Polscy eksporterzy
na rynkach zagranicznych

⁶⁸ Raport wykonany przez PwC w ramach realizacji umowy zawartej w wyniku zamówienia publicznego *Audyt obecnej wersji Portalu Promocji Eksportu trade.gov.pl*. W raporcie m.in. stwierdzono że publikowane treści były nieaktualne – spośród 6000 artykułów tylko sześć pochodziło z 2020 r., informacje o programach branżowych nie były aktualizowane od roku, nawigacja portalu była niekonsekwentna co utrudniało dotarcie do publikowanych treści, analizy branżowe nie były aktualizowane, a w ich aktualizację nie angażowano ZBH, subdomeny dedykowane ZBH nie były aktualizowane od 2019 r. bowiem przeniesiono je na stronę internetową PAIH.

⁶⁹ Grupa PFR, COIE, ministerstwa i podległe im agencje, władze regionalne itd.

⁷⁰ Centra Obsługi Inwestorów (wcześniej również Centra Obsługi Inwestorów i Eksporterów), których głównym celem jest umiędzynarodowienie polskich przedsiębiorców poprzez zapewnienie eksporterom wsparcia merytorycznego. COI to 15 jednostek w większości zlokalizowanych w strukturze Urzędów Marszałkowskich, które bezpłatnie świadczą przedsiębiorcom usługi informacyjne dla przedsiębiorców w zakresie planowania, organizowania i realizacji eksportu i/lub inwestycji poza granicami Polski.

⁷¹ Dalej: PO PW.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Projekt PMT był realizowany przez PAIH, na podstawie Porozumienia z Instytucją Zarządzającą POIR, natomiast projekty *Umiejdzynarodowienie Krajowych Klastrow Kluczowych* (POIR) oraz *Internacjonalizacja MŚP* (POPW) były realizowane przez PARP na mocy umów podpisanych z Instytucjami Zarządzającymi POIR i POPW.

W Ministerstwie projekt *Polscy eksporterzy na rynkach zagranicznych* był raportowany (w systemie raportowania MonAliZa) jako *Narzędzia wsparcia przedsiębiorców* i obejmował zadania realizowane w ramach projektu *Brand* (z wyłączeniem kosztów modernizacji Portalu Promocji Eksportu, które były raportowane w ramach projektu SPP). Na dzień 25 czerwca 2021 r. wydatki zaplanowane na realizację projektu *Narzędzia wsparcia przedsiębiorców*, wykazane w systemie MonAliZa, wyniosły 150 950,9 tys. zł, zaś wydatki poniesione na ten projekt wyniosły 91 169,1 tys. zł (60,4% wszystkich zaplanowanych środków).

Projekt Promocja
gospodarki w oparciu
o polskie marki
produktowe – Marka
Polskiej Gospodarki
– Brand

Projekt *Brand* realizowany był w ramach poddziałania 3.3.2. POIR. Ze środków tego projektu finansowane były, przewidziane w SOR, trzy projekty: *Wystawy EXPO*, *Spójny Portal Promocji Eksportu* oraz *Polscy eksporterzy na rynkach zagranicznych*. Środki przewidziane na sfinansowanie wszystkich działań w ramach projektu wyniosły 153 950,9 tys. zł. Do końca I kwartału 2021 r. wydatkowano 91 176,1 tys. zł (59,2% środków). W pełni zrealizowano wydatki przewidziane na realizację 12 branżowych programów promocji – I tura (54 384,7 tys. zł). Działania w ramach I tury realizacji branżowych programów promocji były realizowane do 2019 r.

Pozostałe przedsięwzięcia przewidziane do realizacji w ramach programu zostały zrealizowane częściowo:

- Branżowe programy promocji – II tura – 4029,2 tys. zł (14,4% wydatków zaplanowanych na realizację przedsięwzięcia);
- Programy promocji na rynkach perspektywicznych – 2933,0 tys. zł (9,8%);
- Duże przedsięwzięcia promocyjne – 17 976,9 tys. zł (93,6%);
- Koordynacja systemu promocji polskiej gospodarki – 7 tys. zł (0,2%);
- Wdrażanie Marki Polskiej Gospodarki – 3641,6 tys. zł (65,1%);
- Koszty zarządzania projektem – 8203,6 tys. zł (58,6%).

Przedsięwzięcia wskazane w punktach 1 i 2 mają być realizowane do 2022 r., zaś przedsięwzięcia wskazane w punktach 3–6 do 2023 r.

Przedsięwzięcia były realizowane przez PARP, Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa⁷² oraz Polską Organizację Turystyczną na podstawie umów o partnerstwie z Ministerstwem, a także przez samo Ministerstwo, które podpisywało umowy z wykonawcami konkretnych działań w ramach tych przedsięwzięć.

I tura branżowych programów promocji była realizowana przez PAIH jako wykonawcę oraz PARP, KOWR i POT jako partnerów. W realizacji II tury programów promocji uczestniczyli dwaj wykonawcy wyłonieni przez

⁷² Wcześniej Agencję Rynku Rolnego.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Ministerstwo oraz PARP, KOWR i POT jako partnerzy. Pozostałe przedsięwzięcia były realizowane przez wykonawców wybranych przez Ministerstwo (w tym PARP, w ramach dużych przedsięwzięć promocyjnych).

W ramach wyboru branż do pierwszego etapu realizacji branżowych programów promocji, Ministerstwo zleciło dwóm niezależnym instytutom badawczym przeprowadzenie analiz innowacyjnych branż, grup produktowych bądź usługowych polskiej gospodarki o charakterze proeksportowym, które posiadały potencjał do promowania na rynkach zagranicznych. Instytuty zaproponowały przeprowadzenie analizy według różnych metodologii, co umożliwiło uzyskanie szerokiego obrazu i pozwoliło na obiektywny wybór branż. Każdy z instytutów stworzył listę 20 branż i grup produktowych najbardziej proeksportowych, wpisujących się w założenia Krajowych Inteligentnych Specjalizacji. Przy wyborze branż wzięto pod uwagę również wyniki ogłoszonego w kwietniu 2015 r. naboru opracowań w zakresie branż, grup produktowych i usługowych, które posiadały potencjał wizerunkowy do promowania ich za granicą, gdzie zgłosiły propozycje 32 organizacje działające na rzecz przedsiębiorczości.

Niepełna realizacja sześciu z siedmiu zadań w ramach projektu wynikała z faktu, że realizacja projektu nie została zakończona. Zadania przewidziane do realizacji w ramach projektu były do momentu zakończenia czynności kontrolnych w trakcie realizacji, dlatego też zakładane wydatkowanie środków zaplanowanych w ramach poszczególnych zadań nie zostało jeszcze w pełni osiągnięte. Zadania były, co do zasady, realizowane zgodnie z harmonogramem, jednakże trwająca pandemia COVID-19 miała istotny wpływ na terminową realizację działań promocyjnych związanych z *Promocją Marki Polskiej Gospodarki*. Terminy wielu wydarzeń targowych przewidzianych do realizacji w ramach II tury branżowych programów promocji, jak i programów promocji na rynkach perspektywicznych były przez organizatorów wydarzeń przesuwane, co nie pozwoliło w pełni wykorzystać środków zaplanowanych do wydatkowania w tym okresie. Dokładano wszelkich starań, aby zaplanowany zakres zadań został w pełni zrealizowany. W związku ze zmianami terminów realizacji działań promocyjnych do końca 2021 r. zaplanowano zgłoszenie zmiany harmonogramu rzeczowo-finansowego projektu do IŻ POIR i aneksowanie Porozumienia z dnia 25 czerwca 2018 r.

Analizy próby wydatków w kwocie 3753,4 mln zł poniesionych w ramach projektu *Brand* wykazał, że były one kwalifikowalne i zrealizowane zgodnie z umowami (w przypadkach odstępstw od postanowień umownych dokonano naliczenia kar umownych).

W ramach poddziałania 3.3.3. POIR, wdrażane były programy branżowe i ogólne oraz programy specjalne finansowane ze środków projektu *Go to Brand*.

Projekt *Go to Brand*

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Programy branżowe i ogólne miały za cel wsparcie mikro, małych i średnich przedsiębiorców uczestniczących w programach promocji: 12 branżowych⁷³ i pięciu o charakterze ogólnym⁷⁴.

Poddziałanie ukierunkowane było na promowanie polskich marek produktowych poprzez *Markę Polskiej Gospodarki* przy zaangażowaniu przedsiębiorstw posiadających produkt (wyrób lub usługę) konkurencyjny względem produktów z tej samej branży występujących na rynku międzynarodowym.

Przedsiębiorstwa mogły skorzystać z dofinansowania udziału w działaniach promocyjnych określonych w programach promocji, tj. działania związane z udziałem w targach; udziałem w wyjazdowych misjach gospodarczych; organizacją przyjazdowych misji gospodarczych; udziałem w seminariach, kongresach i konferencjach; zakupem usług doradczych dotyczących umiędzynarodowienia przedsiębiorcy; realizacją dodatkowych działań informacyjno-promocyjnych.

Programy specjalne stanowiły wsparcie dedykowane: Światowej Wystawie EXPO w Astanie w 2017 r., targach Hannover Messe odbywających się w dniach 24–28 kwietnia 2017 r. i Światowej Wystawie EXPO w Dubaju w 2020 r.

Celem programów specjalnych było promowanie marek produktowych (wyrobów/usług), które mają szansę stać się markami rozpoznawalnymi na rynkach zagranicznych oraz promowania *Marki Polskiej Gospodarki*. Zakres zadań możliwych do realizacji w projekcie obejmował działania związane z: udziałem w targach; udziałem w wyjazdowych misjach gospodarczych; organizacją przyjazdowych misji gospodarczych; udziałem w seminariach, kongresach i konferencjach; zakupem usług doradczych dotyczących umiędzynarodowienia przedsiębiorcy; realizacją dodatkowych działań informacyjno-promocyjnych; udziałem w Polsko-Emirackim Forum Gospodarczym (w ramach programu dedykowanego Światowej Wystawie EXPO w Dubaju); udziałem w Polish Game Show (w ramach programu dedykowanego Światowej Wystawie EXPO w Dubaju).

Projekt był wdrażany przez PARP jako instytucję pośredniczącą POIR i rozliczany przez IZ POIR – MFiPR.

Projekt strategiczny
GLOBAL Inno-STARS
nie został zrealizowany

W ramach projektu *GLOBAL Inno-STARS* przewidziano do wykonania ekspertyzę oraz wdrożenie instrumentu pilotażowego, na co zaplanowano wydatki odpowiednio w wysokości 120 tys. zł oraz 5000 tys. zł. Działania te nie zostały podjęte. W ramach prac przygotowawczych zlecono natomiast przygotowanie raportu analitycznego⁷⁵ sfinansowanego ze środków poddziałania 2.4.1. PO IR – *Centrum Analiz i Pilotaży nowych instrumentów inno_LAB*. Raport miał być podstawą przygotowania założeń projektowych dla projektu *GLOBAL Inno-STARS*. Został on opracowany w 2018 r.

⁷³ Dla następujących branż: biotechnologia i farmacja, budowa i wykańczanie budowli, części samochodowe i lotnicze, jachty i łodzie, kosmetyki, maszyny i urządzenia, meble, moda polska, sprzęt medyczny, IT/ICT, polskie specjalności żywnościowe, usługi prozdrowotne.

⁷⁴ Każdy dotyczył innego kraju – Algieria, Indie, Iran, Meksyk i Wietnam.

⁷⁵ Raport końcowy z badania analitycznego na potrzeby instrumentu „GLOBAL Inno-STARS” opracowany przez Spółkę Celową Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu.

i dostarczył informacji na temat proponowanych narzędzi wsparcia, określił rekomendacje dotyczące sposobu realizacji instrumentu. Równocześnie rozpoczęto wdrażanie projektu PMT⁷⁶, który miał podobne założenia (wsparcie promocji oraz internacjonalizacji innowacyjnych przedsiębiorstw technologicznych), natomiast środki przeznaczone na poddziałanie 2.4.1 POIR zostały wykorzystane przez Ministerstwo na inne przedsięwzięcia.

Dalsze prace związane z projektem nie były prowadzone. W ocenie Ministerstwa, w celu opracowania szczegółowych założeń instrumentu wsparcia polegającego na wzmocnieniu innowacyjności polskich przedsiębiorstw technologicznych poprzez skalowanie ich działalności na rynkach zagranicznych konieczne byłyby dalsze analizy uszczegóławiające zakres wsparcia, zwłaszcza w kontekście uruchomionych w ostatnich latach inicjatyw wspierających umiędzynarodowienie polskich firm. Ministerstwo podjęło więc decyzję o wstrzymaniu realizacji do momentu dokonania ewaluacji wyników realizacji projektu PMT.

W grudniu 2020 r. Ministerstwo wystąpiło o zamknięcie projektu *GLOBAL Inno-STARs* jako niezrealizowanego. Do czasu zakończenia czynności kontrolnych w Ministerstwie trwały prace nad opracowaniem raportu zamknięcia projektu. W ocenie Ministra ustalenia wynikające z raportu pozostawały aktualne i były możliwe do wykorzystania w procesie projektowania nowych albo zmiany istniejących instrumentów wsparcia. Mimo planów Ministerstwa uruchomienia podobnych projektów w ramach perspektywy finansowej 2021–2027, zdaniem NIK przygotowany w 2018 r. na potrzeby projektu *GLOBAL Inno-STARs* raport będzie miał znikomą wartość w procesie tworzenia nowego projektu. Ze względu na upływ czasu (od momentu przygotowania raportu minęły już niemal cztery lata) i dynamicznie zmieniającą się sytuację gospodarczą w Polsce i na świecie, raport nie będzie możliwy do wykorzystania w pełnym zakresie, będzie wymagał uaktualnienia lub sporządzenia nowego raportu.

Koszt sporządzenia Raportu wyniósł 72,6 tys. zł. Analiza dokumentów potwierdzających wydatki poniesione w związku z przygotowanym *Raportem* wykazała, że zostały one poniesione w trybie konkurencyjnym i były kwalifikowalne.

W ramach projektu realizowano trzy przedsięwzięcia.

EXPO 2017 – udział Polski w Międzynarodowej Wystawie EXPO 2017 w Astanie w Republice Kazachstanu. W ramach tego projektu wykonano ekspozycję Polski, zrealizowano program promocji gospodarczej, w tym Dzień Polski oraz Forum Gospodarcze, a także zrealizowano działania z zakresu komunikacji. Poniesiono wydatki w kwocie 20 409,1 tys. zł (tj. 92,3% środków zaplanowanych), w tym 12 831,9 tys. zł z projektu *Brand* (tj. 99% zaplanowanych wydatków). Wystawa została zorganizowana w dniach 10 czerwca–10 września 2017 r. Uczestniczyło w niej 115 państw i 22 organizacje międzynarodowe. Polską ekspozycję odwiedziło ok. 300 tys. osób spośród ok. 4000 tys. ogółu odwiedzających.

Projekt strategiczny
Wystawy EXPO

⁷⁶ Realizacja projektu rozpoczęła się w 2018 r., jednak jego założenia były znane wcześniej – na etapie przygotowania PO IR.

EXPO 2022 – działania związane z ubieganiem się przez Polskę o prawo do organizacji EXPO 2022 w Łodzi. Polska ubiegała się o uzyskanie praw do organizacji w Łodzi Międzynarodowej Wystawy EXPO w 2022 r. poświęconej tematyce rewitalizacji obszarów miejskich. W ramach tego projektu przygotowano i złożono w Międzynarodowym Biurze Wystaw (BIE) dokumentację aplikacyjną oraz zrealizowano działania promocyjne, w tym określone w Planie promocji. Poniesiono wydatki w kwocie 22 969,6 tys. zł (tj. 81,6% zaplanowanych środków), w tym 5776 tys. zł z budżetu Urzędu Miasta Łodzi (81,6% środków zaplanowanych). Ostatecznie Polska nie otrzymała prawa do zorganizowania wystawy.

EXPO 2020 – udział Polski w Światowej Wystawie EXPO 2020 w Dubaju w Zjednoczonych Emiratach Arabskich. Projekt ten był, na etapie działań kontrolnych, w trakcie realizacji. W ramach jego realizacji wybudowano Pawilon Polski, w trakcie realizacji były działania związane z jego wykończeniem oraz przygotowywana była ekspozycja wewnętrzna, trwały prace przygotowawcze dotyczące realizacji programu promocji gospodarczej i rozpoczęła się realizacja systemu komunikacji społecznej. Zgodnie z danymi z systemu MonAliZa na projekt miały być przeznaczone środki w kwocie 97 992 tys. zł, z czego 15 000 tys. zł pochodzić miało z budżetu projektu *Brand*, zaś 82 992 tys. zł z budżetu krajowego. Do 22 czerwca 2021 r. zrealizowano wydatki w kwocie 32 543,4 tys. zł (tj. 33,2% wydatków zaplanowanych do realizacji), w tym 1880 tys. zł ze środków projektu *Brand* (12,5% planu). Wystawa EXPO 2020 w Dubaju, z powodu COVID-19, została przesunięta o rok i miała odbyć się w dniach od 1 października 2021 r. do 31 marca 2022 r. Powyższa zmiana spowodowała zmianę w harmonogramie realizacji projektu i przesunięcia terminu wydatkowania środków. W celu realizacji zadań dotyczących przygotowania udziału Polski w światowej wystawie EXPO 2020 r. w Dubaju Ministerstwo zawarło z PAIH umowę o partnerstwie oraz umowy dotacji celowych.

Minister udzielił PAIH, w latach 2019–2021, dotacji celowych na realizację działań z zakresu udziału Polski w EXPO 2020 w Dubaju, w łącznej kwocie 73 925 tys. zł (w tym w 2019 r. 6000 tys. zł, w 2020 r. 30 000 tys. zł oraz w 2021 r. 37 925 tys. zł). PAIH wykorzystwała w 2019 r. 4212,1 tys. zł (70,2% udzielonej dotacji) oraz w 2020 r. – 13 408,4 tys. zł (44,7% udzielonej dotacji, przy czym kwota 15 000,0 tys. zł została przeniesiona do wydatkowania w 2021 r.⁷⁷). Wydatki ze środków dotacji celowych udzielonych w 2021 r. mają być ponoszone do 31 grudnia 2021 r.⁷⁸ oraz do 30 listopada 2021 r.⁷⁹

Największymi pozycjami kosztowymi zarówno w 2019 r. jak i w 2020 r. były wydatki na zaprojektowanie i wybudowanie Pawilonu Polski na Wystawie Światowej oraz koszty operacyjne (np. wynagrodzenia, koszty eksploatacyjne, delegacje, tłumaczenia). Nie wykorzystano pełnych kwot przeznaczonych na działania objęte dotacjami ze względu na niewykonanie pełnego

⁷⁷ Przy uwzględnieniu kwoty 15 000 tys. zł przeniesionej na 2021 r. jako środków niewygasających (w związku z przesunięciem terminu Wystawy Światowej EXPO) wykorzystano 94,7% udzielonej dotacji.

⁷⁸ W ramach umowy o dotację celową z dnia 10 maja 2021 r.

⁷⁹ W ramach umowy o dotację celową z dnia 8 lutego 2021 r. dotyczącą wydatków niewygasających.

zakresu założonych działań, zmiany budżetów niektórych zadań, przesunięcia terminu Wystawy EXPO 2020 na 2021 r., a w związku z tym przesunięcia realizacji działań przewidzianych w projekcie.

Ministerstwo finansowało przedsięwzięcia w obszarze promocji realizowane na podstawie czterech rozporządzeń w sprawie udzielania pomocy *de minimis*⁸⁰.

Przedsięwzięcia
realizowane w ramach
pomocy *de minimis*

Wydatki przeznaczone na te przedsięwzięcia w latach 2018–2020 wynosiły rocznie 3000 tys. zł, zaś wydatkowanie osiągnęło: w 2018 r. – 1764,2 tys. zł (58,8% zaplanowanego budżetu), w 2019 r. – 1983,3 tys. zł (66,1%), a w 2020 r. – 2631,3 tys. zł (87,7% zaplanowanego budżetu).

Niepełne wykorzystanie zaplanowanych środków wynikało ze specyfiki udzielania pomocy w formule *de minimis* w ramach instrumentów promocji i wspierania eksportu. Wnioskodawcy we wnioskach wskazywali przewidywane na moment składania wniosku możliwe kwoty dotacji. W trakcie naboru wniosków, na bieżąco wnioski były rejestrowane, co umożliwiało monitorowanie kwot wskazanych we wnioskach i pozwalało określić łączną wnioskowaną kwotę pomocy. W momencie osiągnięcia limitu posiadanych środków finansowych nabór wniosków był wstrzymywany.

Dotacje przekazywane były w formie refundacji poniesionych przez beneficjentów kosztów kwalifikowalnych, do 50% ich wartości. Dlatego w trakcie naborów wniosków nie było możliwe określenie łącznej kwoty dotacji, jaka była ostatecznie udzielana przez Ministra w każdym roku. Ponadto, większość przedsięwzięć promocyjnych realizowana była w drugiej połowie danego roku, a weryfikacja sprawozdań merytorycznych i rozliczeń finansowych często przedłużała się, ze względu na uzupełnienia lub korekty ww. dokumentów.

W 2020 r. osiągnięto wysoki procent wykorzystania środków finansowych, tj. 87,7%, ponieważ zabezpieczono dodatkowe środki finansowe na ten cel (oprócz przeznaczonych pierwotnie na ten cel 2700 tys. zł) i możliwe było zawarcie większej liczby umów.

W 2021 r. nie zastosowano mechanizmu w postaci zabezpieczenia dodatkowych środków, jak to miało miejsce w roku poprzednim, z uwagi na zwiększenie budżetu (z 2700 tys. zł do 3500 tys. zł) oraz ograniczenie możliwości organizowania i udziału firm w targach i wystawach ze względu na trwającą pandemię COVID-19, co przełożyło się na niższe niż w latach poprzednich zainteresowanie podmiotów składaniem wniosków

⁸⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 listopada 2014 r. w sprawie udzielania pomocy *de minimis* na realizację branżowych projektów promocyjnych w zakresie eksportu lub sprzedaży na rynku wewnętrznym Unii Europejskiej (Dz. U. z 2014 r., poz. 1571) – dalej: rozporządzenie w sprawie branżowych projektów promocyjnych; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 listopada 2014 r. w sprawie udzielania pomocy *de minimis* na realizację niektórych przedsięwzięć w zakresie promocji i wspierania eksportu lub sprzedaży na rynku wewnętrznym Unii Europejskiej (Dz. U. z 2014 r., poz. 1569) – dalej: rozporządzenie w sprawie wspierania eksportu; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 listopada 2014 r. w sprawie udzielenia pomocy *de minimis* na realizację przedsięwzięć wydawniczych promujących eksport lub sprzedaż na rynku wewnętrznym Unii Europejskiej (Dz. U. z 2014 r., poz. 1572) – dalej: rozporządzenie w sprawie przedsięwzięć wydawniczych; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 listopada 2014 r. w sprawie udzielania pomocy *de minimis* na uzyskanie certyfikatu wyrobu wymaganego na rynkach zagranicznych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1570) – dalej: rozporządzenie w sprawie certyfikatów.

w ramach dostępnych instrumentów promocji i wspierania eksportu⁸¹. Ponadto wskazanie w rozporządzeniach w sprawie udzielania pomocy *de minimis* konkretnego terminu składania wniosków, tj. 31 maja 2021 r., uniemożliwiało kontynuowanie naboru wniosków pomimo niewykorzystania posiadanych środków finansowych, gdyż wnioskowane kwoty w złożonych w terminie i pozytywnie zweryfikowanych wnioskach wynosiły łącznie ok. 3000 tys. zł. Budżet na te przedsięwzięcia zaplanowany na 2021 r. także wyniósł 3000 tys. zł. Do dnia 20 lipca 2021 r. wydatki poniesione wyniosły 90,7 tys. zł (3% budżetu), zaś planowane było poniesienie jeszcze 2866,1 tys. zł (95,6% budżetu⁸²) na ten cel.

W latach 2018–2021 (I półrocze) złożono łącznie 431 wniosków o dofinansowanie dla 1461 firm. Wsparcia nie otrzymało 491 podmiotów (34%). Najczęstszymi przyczynami nieudzielenia wsparcia były:

- rezygnację z udziału w projektach lub z ubiegania się o dotacje na etapie rozliczania umowy,
- nieprzesłanie rozliczeń finansowych w terminie wskazanym w umowie, przesłanie rozliczeń po terminie lub niezłożenie korekt lub uzupełnień rozliczeń finansowych w terminie wskazanym w umowach,
- rezygnację z realizacji przedsięwzięć promocyjnych.

Rozporządzenia w sprawie udzielania pomocy *de minimis* pozostawiały dowolność w zakresie wyboru branży czy grupy towarowej, w jakich działały firmy-wnioskodawcy i beneficjenci pomocy udzielanej na ich podstawie.

Procedury i zasady udzielania dofinansowania na podstawie rozporządzeń w sprawie udzielania pomocy *de minimis* określały ich przepisy w zakresie: kosztów kwalifikowalnych, ostatecznego terminu składania wniosków, terminu na uzupełnianie wniosków i ich rozpatrzenie, możliwej wielkości pomocy w ujęciu procentowym. Natomiast zasady oceny i weryfikacji wniosków określone zostały w Regulaminie oceny i kontroli wniosków oraz odbioru zadań dot. dofinansowania przedsięwzięć promocyjnych na podstawie rozporządzeń Rady Ministrów z dnia 4 listopada 2014 r. w sprawie *udzielania pomocy de minimis*⁸³. Sposób wypełniania wniosków aplikacyjnych regulowały *Wytyczne dla wnioskodawców*, umieszczone na stronie www.trade.gov.pl.

Nabór wniosków w ramach wszystkich rozporządzeń był ciągły i trwał do 31 października danego roku (z wyjątkiem rozporządzenia w sprawie *certyfikatów*, gdzie określono jedynie, że wniosek należy złożyć przed uzyskaniem certyfikatu) lub do wyczerpania środków przeznaczonych na ten cel w danym roku budżetowym.

⁸¹ Z pierwotnie zaplanowanych do realizacji 16 projektów branżowych, jedynie osiem było nadal możliwych do zrealizowania, ale i w nich organizatorzy i koordynatorzy zmieniali destynację i terminy targów lub wystaw (ze względu na np. lockdown w poszczególnych krajach lub regionach, zmiany w wymogach umożliwiających wjazd do danego kraju, itp.).

⁸² Łącznie z wydatkami już poniesionymi łączne wydatkowanie miało wynieść 98,6% zaplanowanych środków.

⁸³ Z dnia 11 lipca 2017 r. i 7 grudnia 2018 r.

Ze względu na specyfikę udzielania pomocy w formule *de minimis* oraz szybkie osiągnięcie limitu posiadanych środków finansowych na dany rok, w latach 2018–2020 nie organizowano kolejnych tur naborów wniosków. W związku z tym, że informacja o faktycznym wykorzystaniu środków finansowych w danym roku znana była dopiero w IV kwartale danego roku, w przypadku uruchomienia kolejnego naboru wniosków, niemożliwe byłoby zachowanie obowiązujących terminów przy rozliczaniu umów i wypłatach dotacji.

Zainteresowanie realizowanym dofinansowaniem oferowanym w ramach ww. rozporządzeń było tak duże, że nabór wniosków był co roku zamykany ze względu na osiągnięcie limitu środków finansowych na dany rok, w:

- 2018 r., w dniu 24 stycznia;
- 2019 r., w dniu 18 kwietnia;
- 2020 r., w dniu 20 stycznia;
- 2021 r., w dniu 15 lutego, a następnie przedłużony do 15 marca, po czym wznowiony od 29 marca (w wyniku zwiększenia posiadanego budżetu z 2,7 mln do 3 mln zł) ze wskazaniem ostatecznego możliwego terminu składania wniosków do 31 maja 2021 r., co bezpośrednio wynikało z przepisów rozporządzeń w sprawie udzielania pomocy *de minimis* lub wyczerpania środków finansowych.

Nie stwierdzono nieprawidłowości w udzielaniu, wypłacie i rozliczeniu wydatków poniesionych w ramach rozporządzeń *de minimis*.

W okresie podlegającym kontroli Minister udzielał PAIH dotacji podmiotowych. Wartość dotacji wyniosła: w 2018 r. – 4572 tys. zł⁸⁴; w 2019 r. – 4572 tys. zł⁸⁵; w 2020 r. – 16 072 tys. zł⁸⁶. Do dnia 17 września 2021 r. (zakończenie czynności kontrolnych w MRiT) nie została podpisana umowa o dotację podmiotową dla PAIH na 2021 r.

Dotacje podmiotowe dla PAIH

Dotacje podmiotowe w latach 2018–2020 były udzielane po pierwszym kwartale każdego roku, przy czym w 2019 r. umowa o dotację podmiotową została podpisana w drugiej połowie września. Termin zawierania umów wynikał z długotrwałych i czasochłonnych uzgodnień i wymianie korespondencji pomiędzy Ministerstwem a PAIH. Przez okres ponad ośmiu miesięcy Agencja ponosiła wydatki bieżące z własnych środków.

PAIH wykorzystwała pełne kwoty udzielonych jej dotacji podmiotowych. W 2018 r. PAIH wykorzystwała dodatkowo 2886,1 tys. zł pochodzących ze środków uzyskanych z dokapitalizowania w 2017 r.⁸⁷ W 2019 r. PAIH wykorzystwała dodatkowo środki o wartości 3931,6 tys. zł, a w 2020 r. o wartości 509,2 tys. zł, którą sfinansowano ze środków własnych PAIH.

⁸⁴ Umowa o dotację podmiotową nr II/58/P/50005/2580/18/DRI z dnia 7 czerwca 2018 r., zmieniona (w zakresie terminów składania sprawozdań kwartalnych z realizacji umowy) aneksem nr 1 z dnia 17 lipca 2018 r.

⁸⁵ Umowa o dotację podmiotową nr II/659/P/50005/2580/19/DRI z dnia 19 września 2019 r.

⁸⁶ Umowa o dotację podmiotową nr II/47/P/50005/2580/20/DRI z dnia 29 kwietnia 2020 r., zmieniona (w zakresie zwiększenia kwoty dotacji o 11 500 tys. zł) aneksem nr 1 z dnia 9 listopada 2020 r.

⁸⁷ Na mocy umów PAIH ze Skarbem Państwa o emisji akcji serii: C, D, E i F.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Sprawozdania z realizacji umów o dotacje podmiotowe były składane przez PAIH w terminach zgodnych z postanowieniami umów o dotacje lub uprzednio uzgodnionych. Natomiast Ministerstwo uwagi bądź informacje o akceptacji: przekazało z opóźnieniem wynoszącym od czterech dni (w przypadku Sprawozdania rocznego za 2018 r.) do 112 dni (w przypadku Korekty Sprawozdania za I kwartał 2020 r.). Ponadto uwagi do Sprawozdania za II półrocze 2019 r. zostały przekazane PAIH po 4,5 miesiącach od otrzymania, o czym poinformowano PAIH, po zakończeniu kontroli dotacji.

Opóźnienia w przekazywaniu uwag i informacji o akceptacji Sprawozdań lub ich korekt wynikały z następujących przyczyn:

- niezłączenie przez PAIH kopii dokumentów księgowych,
- konieczność szczegółowej weryfikacji składanych dokumentów księgowych,
- konieczność zakończenia kontroli realizacji umowy na 2019 r.

W przypadku żadnej z umów o dotacje podmiotowe Ministerstwo nie stwierdziło przypadków wykorzystania środków dotacji niezgodnie z przeznaczeniem. W wyniku kontroli przeprowadzonej przez Ministra w zakresie realizacji umowy o dotację podmiotową na 2019 r.⁸⁸ stwierdzono m.in.: prawidłowe wykorzystanie środków dotacji podlegających kontroli oraz brak zwrotu przychodów z tytułu odsetek uzyskanych od środków dotacji podmiotowej zgromadzonych na rachunku bankowym (nieprawidłowość usunięta w toku kontroli).

Dotacje celowe dla PAIH

W latach 2018–2020 minister właściwy do spraw gospodarki corocznie udzielał PAIH dotacji celowych na realizację zadań z zakresu promocji polskiej gospodarki, określonych w art. 2 ustawy *o PAIH*. Minister właściwy do spraw gospodarki udzielał PAIH dotacji celowych po pierwszym kwartale każdego roku (w czerwcu 2018 r. oraz w lipcu 2019 r. i 2020 r.), co oznaczało konieczność finansowania działań podejmowanych w tym czasie ze środków własnych PAIH. Do dnia 17 września 2021 r. (zakończenie czynności kontrolnych w MRiT) nie została podpisana umowa o dotację podmiotową dla PAIH na 2021 r.

Termin zawierania umów wynikał z długotrwałych i czasochłonnych uzgodnień i wymianie korespondencji pomiędzy Ministerstwem a PAIH. Ministerstwo podejmowało liczne kontakty (zarówno oficjalne, jak i robocze) z PAIH w celu otrzymania projektów załącznika określającego zadania do realizacji, kosztorys, wskaźniki monitorowania, a także załącznika zawierającego kategorie wydatków i przypisane im kwoty.

Minister udzielał PAIH dotacji podmiotowej oraz celowej na realizację zadań, o których mowa w art. 2 ustawy *o PAIH*, w terminach uniemożliwiających stabilne finansowanie oraz rzetelne planowanie i prowadzenie procesu promocji polskiej gospodarki. Zgodnie z dyspozycją art. 6 ust. 1 pkt 1 i 2 lit. a ustawy *o PAIH* Agencja otrzymuje dotacje na realizację zadań, o których mowa w art. 2 ustawy *o PAIH*. Przepis ten nie określa szczegółowego trybu jej udzielenia. Wobec braku unormowania w ustawie *o PAIH*

⁸⁸ Wystąpienie pokontrolne z dnia 26 maja 2020 r., znak DKT-I.0813.1.2020 IK: 1140509.

szczegółowych zasad i terminów udzielania PAIH dotacji, Minister nie podjął skutecznych działań zmierzających do wypracowania procedury powierzenia PAIH zadań z zakresu promocji polskiej gospodarki w taki sposób, aby zapewnić ich zaplanowanie, realizację i rozliczenie zgodnie z zasadami wydatkowania środków publicznych, tj. w sposób celowy i oszczędny, z uzyskaniem najlepszych efektów z danych nakładów, z optymalnym doбором metod i środków służących osiągnięciu założonych celów, w sposób umożliwiający terminową realizację zadań oraz w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Próbie taką podjęto poprzez zawarcie w projekcie ustawy *o systemie promocji gospodarki* terminu przedłożenia przez Agencję projektu rocznego planu działalności Agencji na rok następny (do 30 listopada) oraz terminu sprawozdania z jego realizacji (do 31 marca). Z uwagi na odstąpienie przez Ministra od kontynuowania prac nad projektem ustawy, terminów tych nigdzie nie ustanowiono. Nie wypracowano także stosownej praktyki w tym zakresie.

Mając na uwadze, że promocja gospodarki jest procesem o charakterze nieprzerwanym, udzielanie dotacji w drugiej połowie roku, którego dana dotacja dotyczy, oraz jej nieudzielenie w roku 2021 (do dnia zakończenia kontroli), stanowi zagrożenie dla ciągłości tego procesu. Ponadto utrudniało PAIH wydatkowanie środków publicznych z zachowaniem zasad określonych w art. 44 ust. 3 ustawy *o finansach publicznych*, tj. w sposób umożliwiający terminową realizację zadań oraz w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. W konsekwencji niezapewnienia finansowania zadania do realizacji w danym roku nie były ustalane z wyprzedzeniem umożliwiającym dokonanie racjonalnego przygotowania, zaś PAIH do momentu zawarcia stosownych umów i przekazania środków na ich realizację zmuszona była do wykonywania zadań z zakresu promocji gospodarczej oraz finansowania działalności bieżącej związanej z ich realizacją, jak i pozostałe działania wynikające z art. 2 ustawy *o PAIH*, ze środków własnych.

Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że Minister w 2017 r. przeznaczył 128 602,0 tys. zł na podwyższenie kapitału zakładowego PAIH, natomiast realizując dyspozycję art. 12b ustawy *o PAIH* w związku z art. 88(a) pkt 2 ustawy z dnia 19 listopada 2020 r. *o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021*⁸⁹, procedował kolejne podwyższenie kapitału zakładowego o 300 000,0 tys. zł. Środki z dokapitalizowania przeznaczone były między innymi na realizację zadań wynikających z ustawy *o PAIH* do momentu otrzymania środków pochodzących z dotacji.

Mając na uwadze coraz późniejsze terminy zawierania umów dotacyjnych w kolejnych latach, należy uznać, że przyjęty sposób kształtowania treści tych umów jest nieefektywny, a ponowne dokapitalizowanie PAIH wskazuje na niedoszacowanie kosztów jej działalności. Minister, wykorzystując dostępne narzędzia wynikające z prawa do powierzenia zadań oraz

⁸⁹ Dz. U. poz. 2400 ze zm.

sprawowania nadzoru nad PAIH, powinien więc rozważyć zmianę procedury uzgadniania dotacji z Agencją, która w przyszłości zapewniłaby stabilne finansowanie i nieprzerwaną realizację procesu promocji gospodarki.

Wartość udzielonych dotacji, zgodnie z umowami, wyniosła: w 2018 r. – 50 332,8 tys. zł⁹⁰; w 2019 r. – 74 037 tys. zł⁹¹; w 2020 r. – 58 636,5 tys. zł⁹².

Poprzez umowy dotacji Minister powierzał PAIH zadania o ogólnym charakterze. Decyzje co do konkretnych inicjatyw podejmowała Agencja. PAIH nie sporządzała formalnych planów działań promocyjnych wykonywanych przez Centralę Agencji oraz poszczególne ZBH. Wszystkie działania były wykonywane ad hoc, w zależności od aktualnej sytuacji na rynku krajowym oraz rynkach zagranicznych.

Ustalenia kontroli przeprowadzonej przez NIK w czterech ZBH⁹³ wskazują, że planowanie wydarzeń promocyjnych w poszczególnych ZBH odbywało się na zasadzie konstrukcji planu na nadchodzący rok, który nie był formalnie akceptowany przez Centralę PAIH. Dobór przedsięwzięć do realizacji dokonywany był przez ZBH, z uwzględnieniem roboczych konsultacji z zewnętrznymi partnerami (głównie z ambasadą RP działającą w kraju urzędowania ZBH). W niektórych przypadkach realizacja wydarzeń była zlecana przez PAIH lub inne instytucje krajowe (np. Ministerstwo). Przed przystąpieniem do realizacji każdego przedsięwzięcia promocyjnego ZBH występowało do PAIH o wyrażenie zgody na podjęcie działania oraz na jego sfinansowanie. Tworzony był kosztorys przedsięwzięcia, sporządzano wnioski o sfinansowanie, a następnie – na poziomie PAIH – podejmowano decyzję o przyznaniu środków. ZBH nie posiadały bowiem budżetu (np. rocznego), którym mogły operować. Dysponowały środkami przypisanymi do określonego działania i zatwierdzonymi do wydatkowania przez PAIH. Dla porównania, WPHI działały na zasadach obowiązujących jednostki budżetowe, tj. między innymi posiadały roczny budżet przeznaczony na utrzymanie oraz na działalność promocyjną. Kierownicy WPHI byli bowiem ustanowieni dysponentami budżetu państwa stopnia trzeciego w części 20-Gospodarka. Natomiast działalność promocyjna WPHI była realizowana na podstawie zatwierdzanych przez Ministra *Zasad działalności promocyjnej WPHI* oraz w oparciu o roczne plany promocji, także zatwierdzane przez Ministra. WPHI miały obowiązek sporządzania kwartalnych sprawozdań z wykonania budżetu placówki zagranicznej oraz planu promocji, a także corocznie były oceniane. WPHI były jednostkami podległymi ministrowi właściwemu do spraw gospodarki, mimo że funkcjonowały przy ambasadach lub konsulatach RP.

⁹⁰ Umowa o dotację celową nr II/59/P/50005/2830/18/DRI z dnia 7 czerwca 2018 r., zmieniona aneksem nr 1 z dnia 6 grudnia 2018 r. (w zakresie zmiany dotacji z 49 412,3 tys. zł na 50 332,8 tys. zł).

⁹¹ Umowa o dotację celową nr II/622/P/50005/2830/19/DRI z dnia 19 lipca 2019 r.

⁹² Umowa o dotację celową nr II/176/P/50005/2830/20/DRI z dnia 3 lipca 2020 r., zmieniona aneksem nr 1 z dnia 5 sierpnia 2020 r. (w zakresie zmiany wzoru sprawozdania) oraz aneksem nr 2 z dnia 9 listopada 2020 r. (w zakresie zmiany kwoty dotacji z 70 000 tys. zł na 58 636,5 tys. zł, zmiany terminu przekazania ostatniej transzy dotacji, a także zmiany wzorów załączników – zakresu zadań i wskaźników monitorowania, zasad kwalifikowania wydatków oraz wzoru sprawozdania).

⁹³ Kontrolę przeprowadzono w ZBH w: Londynie, Mexico City, Nairobi i Nur-Sułtanie, równoległe z kontrolą w PAIH.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Brak uregulowanego procedurą wewnętrzną systemu planowania i raportowania wyników realizacji zadań w zakresie promocji gospodarczej Polski uniemożliwia jednoznaczną ocenę działań w tym zakresie. Nie stworzono narzędzi do oceny uzyskanych rezultatów i korzyści realizowanych poszczególnych działań, poprzestając na realizacji wskaźników zawartych w umowach, które były określone dla PAIH wraz z siecią ZBH.

W procesie akceptacji zadań i przedsięwzięć do realizacji przez poszczególne biura PAIH nie ustalała celów, jakie mają być osiągnięte w wyniku podejmowanych działań promocyjnych lub określała je w sposób ogólny (np. promocja branż gospodarki, których dane wydarzenie dotyczyło oraz promocja polskich przedsiębiorców w nich działających). Przyjęte cele powinny być precyzyjne, mierzalne, osiągalne, istotne i określone w czasie. Dla większości realizowanych przedsięwzięć nie ustalono mierników, dla pozostałych natomiast ustalono mierniki, które były niewystarczające, ponieważ stopień ich realizacji nie odzwierciedlał osiągniętych korzyści. Nie mogły one więc stanowić podstawy do podejmowania przyszłych decyzji i właściwego planowania przyszłych przedsięwzięć. Zastosowano jedynie mierniki ilościowe (liczba uczestników wydarzenia, liczba spotkań), bez określenia mierników jakościowych (oddziaływanie, rezultatu).

PAIH wykorzystała pełne kwoty udzielonych jej dotacji celowych na lata 2018 i 2019. W 2018 r. Agencja wykorzystała dodatkowo 8290,2 tys. zł pochodzących ze środków uzyskanych z dokapitalizowania PAIH⁹⁴. W 2019 r. Agencja wykorzystała dodatkowo środki o wartości 6639,1 tys. zł, które pochodziły ze środków własnych PAIH.

W 2020 r. PAIH nie wydatkowała wszystkich środków otrzymanych w ramach dotacji celowej. Niewykorzystane środki, w kwocie 70,9 tys. zł zostały zwrócone przez Agencję w dniu 8 lipca 2021 r.⁹⁵, tj. po terminie wynikającym z umowy o dotację celową na 2020 r.⁹⁶ oraz na niewłaściwy rachunek. W związku z nieterminowym zwrotem dotacji PAIH wpłaciła dodatkowo odsetki w kwocie 2,7 tys. zł.

Nieterminowy zwrot niewykorzystanych środków dotacji

Przyczyną powstałego opóźnienia był błąd ludzki, na który złożyły się wieloetapowy proces ustalenia kwoty podlegającej zwrotowi powiększonej o ewentualne należne odsetki oraz uzyskanie stosownych akceptacji, okres pandemii COVID-19, czyli pracy zdalnej połączonej z nieobecnością części kluczowych pracowników, jak również zmian składu Zarządu PAIH.

Zarząd PAIH argumentował także, że brak możliwości określenia kwoty dotacji podlegającej zwrotowi w terminie wskazanym w umowie wynikał z faktu wydatkowania środków przez ZBH na całym świecie i konieczności rejestracji i weryfikacji tych kosztów w Centrali PAIH. Argument ten nie jest jednak trafny, bowiem wymóg prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej środków otrzymanych w ramach dotacji oraz prawidłowa organizacja i podział zadań w Spółce powinny umożliwiać terminowy zwrot niewykorzystanej części dotacji, bez konieczności uiszczenia odsetek za zwłokę.

⁹⁴ Na mocy umów PAIH ze Skarbem Państwa o emisji akcji serii: C, D, E i F, zawartych w 2017 r.

⁹⁵ 0,29 zł niedopłaconej kwoty dotacji zostało zwrócone przez PAIH na rachunek dochodów Ministerstwa w dniu 23 lipca 2021 r.

⁹⁶ Tj. 15 stycznia 2021 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Niedokonanie w terminie zwrotu dotacji w należytym wysokości stanowi naruszenie art. 9 pkt 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. *o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*. Stosowne zawiadomienie NIK skierowała w dniu 7 kwietnia 2022 r. do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych.

Sprawozdania z realizacji umów o dotacje celowe były, co do zasady, składane w terminach zgodnych z postanowieniami umów o dotacje lub poprzedzone uzyskaniem zgody na wydłużenie terminów ich złożenia. Nieznaczne opóźnienia w złożeniu przez PAIH sprawozdań wystąpiły w przypadku pięciu sprawozdań.

Wystąpiło także pięć przypadków opóźnienia (od dwóch do 19 dni) w przekazaniu przez Ministra informacji o konieczności zmiany lub uzupełnienia złożonych Sprawozdań bądź ich akceptacji. Jednocześnie do dnia zakończenia czynności kontrolnych w Ministerstwie (17 września 2021 r.) Minister nie przekazał PAIH informacji o ostatecznej akceptacji Sprawozdania rocznego za 2020 r. Opóźnienia te wynikały ze: komplikowania Sprawozdań oraz konieczności weryfikacji licznych dokumentów księgowych, a także przedkładania przez PAIH kolejnych wersji Sprawozdań (przed zweryfikowaniem przez Ministerstwo poprzednich).

Minister właściwy do spraw gospodarki przeprowadził kontrole realizacji umów o dotacje celowe na 2018 r. i 2019 r. Ministerstwo nie stwierdziło przypadków wykorzystania dotacji celowych niezgodnie z przeznaczeniem.

Natomiast NIK stwierdziła, że PAIH w sprawozdaniu z wykonania dotacji w 2020 r. nierzetelnie wskazała wykonanie miernika dotyczącego liczby opracowanych informacji rynkowych. Z dokumentów źródłowych wynikało, że na wykonanie tego wskaźnika składały się informacje zawarte na stronach internetowych Agencji, jednak w przeważającej większości (434 na 636, czyli 68%) były to informacje przekazane przez pracowników PAIH poprzez infolinię. Analiza zestawienia tematów rozmów w infolinii wykazała, że co najmniej 44 rozmowy w ogóle nie dotyczyły informacji rynkowych, w tym w 32 rozmowcy prosili o przekazanie kontaktu (numeru telefonu, adresu e-mail) do pracowników PAIH, w tym ZBH.

Ponadto spośród 26 wskaźników objętych kontrolą, docelową wartość wskaźnika osiągnięto dla 16 (62%) zadań oraz nie osiągnięto dla ośmiu (31%). Dla jednego zadania nie ustalono wartości docelowej wskaźnika. Działania PAIH sfinansowane ze środków dotacji celowych w latach 2018–2020 nie zostały prawidłowo udokumentowane. Występowały braki w dokumentacji źródłowej. Przykładowo brak było raportów dotyczących barier w handlu, które powinny być załączone do sprawozdania z wykorzystania dotacji celowej w 2018 r. oraz potwierdzenia faktu realizacji 66 wydarzeń promocyjnych spośród 345 zaplanowanych przez PAIH do realizacji w 2020 r. Częścią dokumentacji świadczącej o wykonaniu zadań były jedynie e-maile pracowników bezpośrednio zaangażowanych w ich realizację. Jednak z uwagi na fakt, że część tych osób nie jest już pracownikami PAIH, nie było dostępu do ich skrzynek e-mailowych.

Umowy o dotacje celowe zawierały wskaźniki monitorowania realizacji zadań i celów. W umowie o dotację celową na 2018 r. przewidziano 61 wskaźników, zaś w umowach o dotacje celowe na 2019 r. i 2020 r. po 57 wskaźników. Liczba wskaźników, w ocenie Ministerstwa, była pochodną zakresu i różnorodności zadań realizowanych przez Agencję. W umowie dotacji celowej na 2018 r. określono 25 zadań, a w latach 2019–2020 po 21 zadań. Zamiarem Ministerstwa było objęcie monitorowaniem pełnego obszaru umowy w oparciu o reprezentatywny zestaw wskaźników.

W umowach o dotacje celowe nieprawidłowo ustanowiono część mierników. Nie przypisano wartości docelowych: 11 wskaźnikom z umów o dotacje za 2018 r. i 2019 r. oraz siedmiu wskaźnikom z umowy o dotację celową na 2020 r., ze względu na ich realizację w okresie dłuższym niż rok oraz brak dostępu do części z tych danych.

Zdaniem Ministerstwa, mimo braku wartości docelowych, wskaźniki zapewniały Ministrowi właściwy nadzór i kontrolę nad środkami dotacji, a poziom wykonania wskaźników pozwalał na ocenę efektywności i celowości udzielonych dotacji. Niektórym wskaźnikom nie mogły zostać przypisane wartości docelowe ze względu na fakt, że część przedsiębiorców korzystających z instrumentów i narzędzi oferowanych przez PAIH nie udostępniała danych dotyczących kontraktów eksportowych czy inwestycyjnych. Ponadto niektóre projekty eksportowe i inwestycyjne nie były realizowane w ramach jednego okresu sprawozdawczego. Część wskaźników miała charakter ilościowy i odnosiła się nie do efektów organizowanych spotkań i efektów pracy pracowników ZBH, a do ich liczby. Miały one zapewniać niezbędne informacje w zakresie liczby realizowanych przez PAIH działań promocyjnych, co miało przyczynić się do oceny tych działań, z kolei efekty tych działań opisane były w sprawozdaniach poszczególnych ZBH, które stanowiły załączniki do sprawozdań PAIH. W umowach wyznaczano także wskaźniki dotyczące przygotowania i złożenia dokumentów, a nie efekty działań Agencji opisanych w tych dokumentach. Miały one na celu zobligowanie Agencji do przekazania tych dokumentów.

NIK nie podzieliła argumentacji przedstawianej przez Ministerstwo. Po pierwsze, skoro dotacja jest udzielana na jeden rok, to w przypadku zadań zaplanowanych na dłuższy okres powinny być one oceniane poprzez cząstkowe mierniki odnoszące się do jednego roku. Tylko wtedy mogą stanowić narzędzie kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji oraz oceny skuteczności i efektywności wykonywania dotowanych zadań. Po drugie, brak danych umożliwiających ustalenie wartości miernika świadczy o jego nierzetelnym ustaleniu. Miernik musi być możliwy do obliczenia, a także powinien odzwierciedlać stopień realizacji celów oraz osiągniętych korzyści i stanowić podstawę do podejmowania decyzji i właściwego planowania przyszłych przedsięwzięć. Ocena realizacji wskaźników, dla których nie określono wartości docelowych, jest niemożliwa. W przypadku niewykazania jakiegokolwiek wartości, nie można bowiem ocenić realizacji danego zadania według wymiernego efektu. Jednocześnie NIK nie zakwestionowała zasadności określania w umowach wskaźników ilościowych. Poza wskaźnikami w postaci liczby spotkań, wyjazdów czy misji zorganizowanych w danym okresie brakowało jednak mierników niezbędnych do oceny,

jakie te przedsięwzięcia przyniosły efekty w zakresie relacji handlowych, poziomu eksportu i importu, skali inwestycji czy liczby kontraktów handlowych zawartych przez polskich przedsiębiorców.

Nie określono zasad ani zakresu wykonywania przez PAIH usług komercyjnych

Uzupełnieniem oferty PAIH miało być wprowadzenie odpłatnych usług „szytych na miarę” potrzeb przedsiębiorców, takich jak opracowanie analizy rynku, matchmaking i poszukiwanie partnerów pod konkretne działania biznesowe. Wpływy z umów komercyjnych miały stanowić dodatkowe źródło przychodów PAIH. W uzasadnieniu do ustawy o PAIH zakładano, że działalność ZBH będzie skupiona na konkretnym wsparciu przedsiębiorców za granicą i będzie obejmowała zadania nieodpłatne (dotychczas realizowane przez WPHI), a także nowe zadania. Z uwagi na nieokreślenie w ustawie o PAIH zasad świadczenia przez PAIH usług odpłatnych, w toku konsultacji pomiędzy Ministerstwem a PAIH ustalono, że ich wprowadzenie powinno być poprzedzone uzyskaniem przez PAIH pozytywnej opinii Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej. Opinia ta miała stanowić podstawę do przygotowania zasad świadczenia oraz katalogu usług odpłatnych. Agencja, wykonując uzgodnienia poczynione z Ministerstwem, uzyskała opinię Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (z dnia 9 grudnia 2019 r.), a także dwie dodatkowe opinie prawne⁹⁷ (w 2020 r.) w sprawie możliwości świadczenia usług komercyjnych. W opiniach tych wskazano, że PAIH może świadczyć odpłatne usługi komercyjne, o ile przedmiot umowy nie jest objęty dofinansowaniem z umowy dotacji celowej. Wbrew uzgodnieniom, PAIH nie przedstawiła żadnej z uzyskanych opinii Ministrowi. Agencja wspólnie z organem nadzorującym⁹⁸ nie wypracowali zasad wykonywania przez Agencję usług na rzecz innych podmiotów w oparciu o zawarte z nimi umowy komercyjne. Jednocześnie Agencja nie opracowała własnych zasad zawierania tego typu umów, nie określiła rozdziału pomiędzy usługami wykonywanymi nieodpłatnie od tych wykonywanych odpłatnie, ani nie ustaliła sposobu rozdzielenia kosztów realizowanych zadań finansowanych z umów komercyjnych oraz dotacji.

Jednocześnie PAIH nie publikowała (np. na swojej stronie internetowej) informacji o możliwości wykonywania usług komercyjnych, ograniczając w ten sposób krąg potencjalnych zainteresowanych tego typu usługami.

W trakcie kontroli Zarząd PAIH twierdził, że Agencja w swojej ofercie nie posiadała usług płatnych. Tymczasem NIK ustaliła, że w latach 2018–2020 PAIH związana była co najmniej ośmioma umowami o świadczenie usług z zakresu promocji gospodarki⁹⁹. Na podstawie zawartych umów komercyjnych Agencja:

- wykonywała usługi promocyjne, w tym polegające na kształtowaniu pozytywnego wizerunku sponsora podczas konferencji i forów, które PAIH organizowała lub w których uczestniczyła;

⁹⁷ Opinie prawne CWW S. Cetera, M. Węgrzyn-Wysocka i Wspólnicy Kancelaria Radców Prawnych i Adwokatów Spółka Komandytowa z dnia 14 sierpnia 2020 r. i 29 października 2020 r.

⁹⁸ Obecnie minister właściwy do spraw gospodarki, poprzednio Prezes Rady Ministrów.

⁹⁹ poza zadaniami promocji polskiej gospodarki określonymi w art. 2 ustawy o PAIH realizowanymi w oparciu o umowy dotacji celowej zawierane z ministrem właściwym do spraw gospodarki.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- zatrudniła w jednym ZBH lokalnego pracownika w wymiarze pełnego etatu, który wykonywał zadania handlowo-marketingowe na rzecz sponsora oraz świadczyła usługi promocyjne na terytorium kraju działania ZBH;
- przeszkoliła pracowników jednostek samorządu terytorialnego w zakresie standardów obsługi inwestorów¹⁰⁰ w ramach projektu *Standardy obsługi inwestora w samorządzie*;
- przygotowała dla sponsora raport dotyczący wskazanych przez niego krajów.

PAIH prowadziła przygotowania do stworzenia i wdrożenia usług komercyjnych. W wyniku prowadzonych prac pilotażowych przyjęte zostały dwie procedury dotyczące świadczenia usług komercyjnych:

- *Procedura świadczenia usług komercyjnych – Szkolenia indywidualne w Polskiej Agencji Inwestycji i Handlu SA*¹⁰¹;
- *Procedura świadczenia usług komercyjnych – Raport Indywidualny w Polskiej Agencji Inwestycji i Handlu SA*¹⁰².

W procedurach tych określono między innymi: tryb zawierania umowy z klientem, sposób ustalania ceny usług odpłatnych, kwestie podatkowe, sposób naliczania i księgowania kosztów. Wdrożenie świadczenia usług komercyjnych w oparciu o przyjęte procedury oraz rozpoczęte prace nad procedurą dotyczącą marketingowego przygotowania lokalizacji, zostały jednak wstrzymane z uwagi na niewystarczające przygotowanie ówczesnego systemu finansowo-księgowo-kadrowego do efektywnego rozliczania nakładów/kosztów oraz niewielkie zainteresowanie ze strony przedsiębiorców prezentowane w ramach bieżących kontaktów biznesowych.

Jednocześnie NIK ustaliła, że o fakcie zawarcia i realizowania umów komercyjnych PAIH nie poinformowała Ministra, który nie miał wiedzy o świadczeniu odpłatnych usług promocyjnych przez PAIH powiązanych z powierzonymi PAIH ustawowymi zadaniami promocji gospodarki. Niezwłocznie po przekazaniu przez NIK w dniu 13 września 2021 r. informacji o prowadzeniu przez PAIH komercyjnej działalności z zakresu promocji gospodarki, Ministerstwo podjęło działania zmierzające do ustalenia, czy umowy komercyjne nie były realizowane z wykorzystaniem środków dotacji celowych i podmiotowych przekazanych przez Ministra w latach 2018–2020. Należy przypomnieć, że dotacje, zgodnie z definicją zawartą w art. 126 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*¹⁰³ są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z między innymi budżetu państwa na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych.

¹⁰⁰ Umowa z dnia 29 stycznia 2016 r. zawarta z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji i Warmińsko-Mazurską Agencją Rozwoju Regionalnego SA; umowa z dnia 30 sierpnia 2019 r. zawarta z Agencją Rozwoju Mazowsza SA oraz umowa z dnia 30 sierpnia 2019 r. zawarta z Województwem Śląskim.

¹⁰¹ Uchwała Zarządu nr 4/V/2020 z dnia 24 grudnia 2020 r.

¹⁰² Uchwała Zarządu nr 5/V/2020 z dnia 24 grudnia 2020 r.

¹⁰³ Dz. U. z 2021 r. poz. 305 ze zm.

Informacji o realizacji usług odpłatnych PAIH nie zawierała także w rocznych *Sprawozdaniach Zarządu z działalności Spółki*¹⁰⁴ przedkładanych organowi nadzorującemu. W konsekwencji organa nadzorujące nie dysponowały pełnymi danymi dotyczącymi działalności prowadzonej przez PAIH, co stwarzało ryzyko nieprzejrzystego finansowania działań wykonywanych na podstawie udzielonych dotacji. Natomiast usługi odpłatne powinny stanowić uzupełnienie katalogu bezpłatnych usług promocji gospodarki finansowanych z dotacji, a nie konkurencję dla nich.

Działania promocyjne podejmowane przez MSZ i placówki zagraniczne

Działania z zakresu promocji gospodarki były jednym z elementów działalności MSZ i placówek zagranicznych. W ramach planowanych zadań do wykonania w danym roku ustalano między innymi zadania w obszarze dyplomacji ekonomicznej. Zadania dla placówek zagranicznych podzielone były na trzy kategorie: zadania priorytetowe, stałe oraz jednorazowe i nie posiadały określonych celów ani mierników oceny ich skuteczności. W opracowywaniu planów działań udział miały ambasady, które wskazywały propozycje działań.

Przykład

W jednym przypadku NIK stwierdziła, że pomimo uznania przez ambasadę, że wskazany byłby udział Polski w czterech imprezach promocyjnych, to jedynie w jednej z nich udział wzięło ZBH działające na tym obszarze. W pozostałych trzech Polska nie była reprezentowana.

W okresie 2018–2021 (do maja) MSZ zaplanowało i uczestniczyło w 164 akcjach promocyjnych z zakresu dyplomacji ekonomicznej. Ambasady RP zaplanowały przeprowadzenie 901 aktywności o charakterze promocyjnym na całym świecie. Z powodu pandemii COVID-19 oraz innych przyczyn (niezależnych od MSZ) odwołano bądź przeniesiono na inny termin 137 z nich.

Dla zaplanowanych wydarzeń nie sformułowało celów do osiągnięcia. Dla ponad połowy wydarzeń przyjęto, że właściwymi miernikami rezultatów będą mierniki produktu takie jak: liczba uczestników imprezy, liczba firm polskich i zagranicznych uczestniczących w spotkaniach, szczebel prowadzonych rozmów, informacje prasowe: ich liczba, pozycja i nakłady na rynku publikatora, nakład prasowy, a także liczba odsłon strony internetowej informującej o danej akcji promocyjnej. Natomiast dla pozostałych nie ustalono żadnych mierników.

Celem usprawnienia procesów oceny realizacji zadań, a tym samym podejmowania decyzji i właściwego planowania przyszłych przedsięwzięć wspierających promocję polskiej gospodarki należy rozważyć wdrożenie zasady ustalania celów oraz mierników ich realizacji, także jako elementu kontroli zarządczej¹⁰⁵. Dlatego wyznaczenie celów, zgodnie ze standardami

¹⁰⁴ *Sprawozdania Zarządu z działalności Spółki za rok 2018* przyjęte uchwałą nr 9 ZWZ PAIH z dnia 29 lipca 2019 r., *Sprawozdania Zarządu z działalności Spółki za rok 2019* przyjęte uchwałą nr 1 ZWZ PAIH z dnia 30 czerwca 2020 r., *Sprawozdania Zarządu z działalności Spółki za rok 2020* przyjęte uchwałą nr 11 ZWZ PAIH z dnia 30 września 2021 r.

¹⁰⁵ Por. Komunikat nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem (Dz. Urz. MF poz. 56).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

kontroli zarządczej, powinno być podstawowym elementem poprzedzającym podejmowanie jakichkolwiek działań. Zaś ustalane cele powinny być istotne, precyzyjne, konkretne, mierzalne, osiągalne, realistyczne i określone w czasie. Stopień osiągniętych celów oraz ocena ich realizacji powinny być monitorowane, z uwzględnieniem takich kryteriów jak oszczędność, skuteczność i efektywność, i na podstawie ustalonego systemu mierników. Mierniki, zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Finansów, powinny umożliwiać rzetelne i obiektywne określenie stopnia realizacji celu (mierniki nie powinny mieć wartości logicznych, opisowych, bazujących na subiektywnej ocenie), odnosić się do rezultatu, jaki ma być osiągnięty, mierzyć tylko rezultat, na który jednostka ma wpływ oraz bazować na wiarygodnych i w miarę łatwo dostępnych informacjach.

Cele i zadania MSZ oraz jednostek mu podległych w sferze dyplomacji ekonomicznej, wynikały z głównych dokumentów programowych dotyczących polskiej polityki zagranicznej, dokumentów rządowych i priorytetów resortów gospodarczych, z którymi współpracuje MSZ. Natomiast ocena poszczególnych projektów (pod względem merytorycznym, organizacyjnym i finansowym) odbywała się na bieżąco, w trybie roboczym, przed formalnym przyznaniem środków na ich realizację. Tym samym decyzja o przekazaniu placówce środków była potwierdzeniem zbieżności celów danego przedsięwzięcia z priorytetami działań MSZ. Przy ocenie rezultatów podejmowanych inicjatyw pod uwagę brano kryteria ilościowe (np. liczba uczestników) oraz jakościowe – kategorie i profil odbiorców, do których adresowano poszczególne przedsięwzięcia. W efekcie kontroli NIK, MSZ zadeklarowało przygotowanie zasad współpracy z placówkami zagranicznymi z wykorzystaniem środków finansowych wspierających realizację zadań w obszarze dyplomacji ekonomicznej.

Od 2001 r. Bank Gospodarstwa Krajowego realizuje zadania dotyczące wspierania kontraktów eksportowych w ramach *Programu Dopłat do Oprocentowania Kredytów Eksportowych o stałej stopie procentowej* (DOKE). Program DOKE polega na wzajemnych rozliczeniach różnic w oprocentowaniu (dopłat lub nadwyżek) pomiędzy BGK a bankiem udzielającym kredytu eksportowego, z którym została podpisana umowa DOKE. Program zapewnia kredytobiorcy stałą stopę procentową przez cały czas spłaty kredytu, co daje polskim eksporterom możliwość konkurowania na rynkach międzynarodowych. Uczestnicy programu mogą skorzystać z warunków podobnych do tych, jakie mają firmy z innych państw będących członkami Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) i uczestnikami porozumienia OECD w Sprawie Oficjalnie Wspieranych Kredytów Eksportowych. Wsparciem z Programu DOKE mogą zostać objęte kredyty eksportowe o przynajmniej dwuletnim czasie spłaty¹⁰⁶, którego przedmiotem są towary i/lub usługi o charakterze inwestycyjnym. Finansowanie dla takich transakcji może być udzielane tylko po stałych stopach CIRR¹⁰⁷. Są to minimalne stopy procentowe, które mogą być stosowane w umowach

Wsparcie dla eksporterów realizowane przez BGK i KUKE w ramach rządowych programów

¹⁰⁶ Liczonym od zakończenia dostaw lub zakończenia realizacji umowy eksportowej.

¹⁰⁷ Ang. *Commercial Interest Reference Rates*.

kredytów eksportowych po to, aby mogły one uzyskać oficjalne wsparcie. Wszystkie kredyty objęte DOKE muszą być ubezpieczone przez KUKĘ od ryzyka handlowego i politycznego.

KUKĘ natomiast prowadziła w imieniu własnym działalność w zakresie gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeń eksportowych na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. *o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych*¹⁰⁸.

Zasady funkcjonowania Programu DOKE określają ustawa *o DOKE* wraz z wykonawczymi rozporządzeniami Ministra Finansów i Ministra Gospodarki. Obsługę programu DOKE przez BGK regulowały zapisy umowy z dnia 29 lutego 2008 r. zawartej pomiędzy Ministrem Finansów a BGK w sprawie *administrowania przez BGK Programem DOKE*¹⁰⁹.

Od 28 lipca 2009 r. funkcjonuje Rządowy Program Wspierania Eksportu pt. *Wspieranie polskiego eksportu poprzez udzielanie przez Bank Gospodarstwa Krajowego kredytów dla zagranicznych nabywców polskich towarów i usług lub ich banków z ochroną ubezpieczeniową Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych SA*. Realizując RP FWE BGK udzielał zagranicznym nabywcom (bezpośrednio lub poprzez bank nabywcy) kredytów finansujących zakup polskich towarów i usług. Środki z kredytów wypłacane były bezpośrednio krajowym eksporterom, a zagraniczni nabywcy po dostawie towaru/usługi dokonywali spłaty kredytów.

W ramach RP FWE udzielane są kredyty o zmiennej i/lub stałej stopie procentowej, obligatoryjnie objęte ochroną ubezpieczeniową KUKĘ realizowaną zgodnie z ustawą *o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych*:

- średnio i długoterminowe kredyty eksportowe o okresie spłaty dwóch i więcej lat (kredyt dla nabywcy ubezpieczony w KUKĘ w ramach limitów ustalonych dla poszczególnych kredytobiorców lub gwarantów, w tym kredyt dla banku nabywcy, kredyt dla nabywcy ubezpieczony w KUKĘ na zasadach indywidualnej oceny kredytobiorcy lub gwaranta, w tym kredyt dla banku nabywcy, współfinansowanie przez BGK w ramach konsorcjum banków kredytu dla nabywcy ubezpieczonego w KUKĘ, w tym kredyt dla banku nabywcy oraz refinansowanie kredytu dostawcy ubezpieczonego w KUKĘ;
- krótkoterminowe kredyty eksportowe o okresie spłaty poniżej dwóch lat (postfinansowanie akredytyw dokumentowych¹¹⁰ z gwarancją KUKĘ, dyskontowanie należności z akredytyw dokumentowych z gwarancją KUKĘ, potwierdzenie akredytyw dokumentowych z gwarancją KUKĘ, refinansowanie kredytu dostawcy ubezpieczonego w KUKĘ;
- kredyty na prefinansowanie eksportu¹¹¹ z gwarancją KUKĘ.

¹⁰⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 1135, ze zm.

¹⁰⁹ Dalej: umowa DOKE.

¹¹⁰ Akredytywa to instrument wykorzystywany do rozliczania kontraktów handlowych międzynarodowych i krajowych, polegający na tym, że bank importera zobowiązuje się (bez możliwości odwołania), że zapłaci eksporterowi, gdy ten przedstawi dokumenty ściśle zgodne z ustalonymi warunkami.

¹¹¹ Odbywa się przy użyciu krótkoterminowego kredytu obrotowego udzielanego polskim eksporterom (kredytobiorcom) na realizację kontraktu eksportowego.

Dla obu programów nie były określane plany ilościowe i wartościowe ich realizacji, ze względu na potrzebę ułożenia optymalnej struktury finansowania. Optymalny instrument wsparcia dobierany jest przez BGK po zapoznaniu się ze specyfiką transakcji, potrzebami eksportera i importera, jak również kondycją finansową lokalnego nabywcy i jego banku.

Nie były także określane wskaźniki stopnia realizacji celów dla poszczególnych oferowanych produktów (programy, instrumenty) ze względu na to, że celem obu programów jest wypełnienie luki rynkowej. Postawienie celów ilościowych (np. w postaci minimalnej wartości kredytów udzielonych w danym roku) skłaniałoby do konkurowania w obszarze finansowania eksportu z bankami komercyjnymi, podczas gdy tego rodzaju działanie stałoby w sprzeczności z założonym celem, jakim jest zapewnienie polskiemu eksporterom możliwie szerokiej dostępności finansowania kontraktów eksportowych.

Wspierane przez BGK kierunki eksportu i branże wynikały z tego, co i dokąd sprzedają eksporterzy, którzy chcą skorzystać ze wsparcia banku. Nie były preferowane konkretne kierunki eksportu ani branż gospodarki.

Łączna wartość wspieranych kredytów dla eksportu i ekspansji zagranicznej udzielonych przez BGK w ramach poszczególnych programów oraz działalności własnej BGK w latach 2018–2020 (I półrocze) wyniosła ok. 9,4 mld zł, co odpowiadało ok. 2699 zrealizowanych transakcji, w tym¹¹² w ramach Programu DOKE była to jedna transakcja¹¹³, w ramach RP FWE zrealizowano 2303 transakcje¹¹⁴ na kwotę 2,0 mld zł, natomiast w ramach własnej działalności Bank zrealizował 395 transakcji¹¹⁵ na łączną kwotę 7,1 mld zł. Wszystkie transakcje realizowane w ramach DOKE i RP FWE zostały objęte ubezpieczeniem KUKA.

W ramach realizacji Programu DOKE, w okresie 2018–2021 (do 30 czerwca) BGK zawarł jedną umowę wspierającą kredyt eksportowy udzielony przez zagraniczny bank. Umowa ta została rozwiązana przez kontrahenta. NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w procesie zawiernia tej umowy. Nie było ze strony BGK przypadków odmowy udzielenia wsparcia w zakresie DOKE.

W latach 2004–2007 umowy DOKE były finalizowane corocznie, podpisano odpowiednio: sześć, dwie, osiem i siedem umów. Następne dwie umowy podpisano dopiero w 2011 r. oraz trzy w 2014 r. Najnowsza z aktualnie realizowanych umów została zawarta w 2016 r.

Zmniejszenie stopnia wykorzystania tego instrumentu do wsparcia polskiego eksportu wynikało głównie z faktu, że mechanizm stabilizacji oprocentowania oferowany w ramach Programu DOKE jest instrumentem

¹¹² Dla programu DOKE jako kwotę nowych transakcji podano kwotę kontraktu eksportowego, którego finansowania dotyczyła umowa DOKE. W pozostałych przypadkach podano kwotę udzielonego przez BGK finansowania/przejęcia ryzyka.

¹¹³ W 2019 r. podpisano jedną umowę, ale została ona rozwiązana przez kredytobiorcę.

¹¹⁴ W RP FWE jako jedną transakcję przyjęto zawartą nową umowę w przypadku finansowania długoterminowego oraz udzielone jedno postfinansowanie/dyskonto/potwierdzenie akredytywy (w odniesieniu do produktów krótkoterminowych opartych o akredytywy).

¹¹⁵ W przypadku transakcji dotyczących akredytyw w działalności własnej BGK przyjęto, że jedna transakcja to: jedna umowa kredytu, jedna gwarancja, jedna akredytywa lub jedno przejęcie ryzyka w PAE.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

specyficznym, znajdującym zastosowanie w określonych transakcjach, w których zazwyczaj długi jest okres realizacji kontraktu i wykorzystywania kredytu (liczony w latach), spłaty rozpoczynają się dopiero po przekazaniu nabywcy przedmiotu transakcji, a okres spłat może trwać nawet ponad 10 lat. Zainteresowanie banków transakcjami o tak długim horyzoncie czasowym oraz wysokim poziomie skomplikowania jest umiarkowane. Niezbędne są tutaj doświadczenie, praktyka, a niejednokrotnie specjalizacja w finansowaniu określonych typów kontraktów lub branż przemysłu, posiadanie wydzielonych komórek tym się zajmujących. Nie wszystkie banki są również skłonne do udzielania kredytów po stałej stopie CIRR.

Kolejnymi przyczynami, które mogły mieć istotny wpływ na niewielką liczbę zawartych umów w Programie DOKE były utrzymujące się (w latach objętych kontrolą) na bardzo niskim poziomie stopy procentowe na rynku (mogące przekładać się na wzrost atrakcyjności stosowania stóp zmiennej opartych o stawki bazowe typu LIBOR/EURIBOR i tym samym spadek zainteresowania importerów stopami CIRR¹¹⁶) oraz pandemia COVID-19 (ograniczenia i wynikające z nich ryzyko), która oddziałuje negatywnie na długoterminowe decyzje inwestycyjne, a przedłużanie się jej może powodować dalsze odkładanie transakcji w czasie.

W ramach realizacji RP FWE udzielono wsparcia poprzez:

- instrumenty krótkoterminowe w postaci:
 - potwierdzenia akredytyw dokumentowych (bez finansowania) w odniesieniu do 30 transakcji dotyczących kredytów na łączną kwotę: 45,7 mln EUR, 842,7 mln RUB oraz 0,7 mln USD. Samo potwierdzenie akredytywy nie jest instrumentem finansowania eksportu, ale zwiększa jego bezpieczeństwo;
 - dyskontowania należności z akredytyw dokumentowych (dyskonto) w odniesieniu do 238 transakcji dotyczących kredytów na łączną kwotę: 15,4 mln EUR oraz 3,6 mln USD;
 - postfinansowania akredytyw dokumentowych (postfinansowanie) w odniesieniu do 982 transakcji dotyczących kredytów na łączną kwotę: 95,1 mln EUR oraz 0,1 mln USD oraz
- instrumenty średnio i długoterminowe w postaci:
 - kredytu dla banku nabywcy w odniesieniu do siedmiu transakcji na łączną kwotę finansowania 44,6 mln EUR,
 - kredytu dla nabywcy w odniesieniu do trzech transakcji na łączną kwotę finansowania 175,5 mln EUR,
- refinansowanie kredytu dostawcy w odniesieniu do siedmiu transakcji na łączną kwotę finansowania 58,2 mln EUR.

W 18 przypadkach BGK odmówił udzielenia wsparcia w ramach RP FWE, głównie z powodu nieakceptowalnej struktury finansowania oczekiwanej przez klienta lub nieakceptowalnej kondycji finansowej kredytobiorcy. W większości przypadków były to projekty w krajach tzw. podwyższo-

¹¹⁶ Stawka bazowa EURIBOR po znaczących spadkach utrzymuje się od dłuższego czasu na ujemnym poziomie w okolicy -0,5%. Stopy CIRR również znacznie spadły, ale przykładowo stawka dla EUR jest aktualnie dodatnia i wynosi w podstawowej wersji od 0,33% do 0,62%.

nego ryzyka, gdzie bardzo często występuje m.in. brak kapitału i wysokie ryzyko rynkowe. Wpływa to bezpośrednio na oczekiwania niskiego wkładu własnego ze strony importera i/lub brak wiarygodnego finansowo sponsora/gwaranta projektu. Zaangażowanie się w takie projekty ze strony BGK i KUKĘ wiązałoby się z bardzo dużym ryzykiem kredytowym dla BGK i ubezpieczeniowym dla KUKĘ. BGK kilkakrotnie odmówił refinansowania kredytu dostawcy, także wskazując na nieakceptowalną kondycję potencjalnego dłużnika (analogicznie do kredytów dla nabywcy).

W odniesieniu do transakcji takich jak: postfinansowanie, dyskonto, potwierdzenie akredytywy lub kredyt dla banku nabywcy¹¹⁷ w okresie objętym kontrolą było kilkudziesiąt przypadków odmowy. Najczęstszą przyczyną odmowy była negatywna ocena zdolności kredytowej kredytobiorcy w odniesieniu do proponowanej transakcji (przejawiająca się brakiem możliwości wyznaczenia na dany bank zagraniczny limitu w kwocie umożliwiającej realizację transakcji). Zdarzały się również odmowy z uwagi na niespełnienie przez eksportera warunku polskości eksportowanego produktu (aktualnie w przypadku instrumentów krótkoterminowych warunek został zawieszony), a także odmowy z uwagi na nieakceptowalne dla BGK ryzyko z zakresu przeciwdziałania praniu pieniędzy (AML¹¹⁸) i zgodności (Compliance¹¹⁹).

Występowały również przypadki rezygnacji ze strony przedsiębiorców ze wsparcia programem RP FWE. Głównym powodem rezygnacji był wybór innej oferty finansowania, brak finalnego porozumienia z zagranicznym kontrahentem, brak porozumienia handlowego odnośnie transakcji (nieudane negocjacje kontraktowe lub wybór oferty innego dostawcy przez importera), niechęć importera do otwarcia akredytywy w akceptowalnym przez BGK banku z kraju importera lub brak możliwości otwarcia akredytywy przez importera (np. gdy lokalne banki nie akceptują jego sytuacji finansowej lub nie dochodzą do porozumienia z importerem odnośnie warunków jej otwarcia).

KUKĘ realizowała wsparcie eksportu objęte gwarancjami Skarbu Państwa w oparciu o założenia zawarte w *Planach rozwoju gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeń eksportowych*¹²⁰ na lata 2014–2018¹²¹ oraz na lata 2019–2021¹²².

W latach 2018–2021 (I kwartał) zawarto łącznie 844 polisy z tytułu ubezpieczenia kredytów eksportowych bezpośrednich, z czego połowę w 2020 r. Odnowiono 2914 polis. Łącznie czynnych polis na koniec lat 2018–2020 i I kwartału 2021 r. było: 1013, 1044, 1276 i 1265. Wzrost liczby polis

¹¹⁷ Transakcje realizowane w ramach ryzyka banku zagranicznego.

¹¹⁸ AML (ang. *anti-money laundering*, czyli przeciwdziałanie praniu pieniędzy), to zespół regulacji z zakresu prawa administracyjnego oraz karnego, nakładających na instytucje obowiązkane obowiązek wdrożenia określonych działań, zdefiniowanych najczęściej w procedurach, mających na celu zapobieganie i wykrywanie prania brudnych pieniędzy lub finansowanie terroryzmu.

¹¹⁹ Compliance (z ang. *zgodność*), to zespół procedur i systemów mających na celu zapobieganie występowania ryzyka natury prawnej.

¹²⁰ Dalej: *Plan rozwoju*.

¹²¹ Uchwała Komitetu Polityki Ubezpieczeń Eksportowych nr 20/2014 z dnia 13 listopada 2014 r.

¹²² Uchwała Zarządu KUKĘ z dnia 27 grudnia 2018 r.

podpisanych oraz polis czynnych w latach 2020 i 2021 wynikał głównie z ubezpieczeń krótkoterminowych poniżej dwóch lat. KUKE podejmowała aktywne działania promujące ofertę w zakresie ubezpieczeń gwarantowanych przez Skarb Państwa (seminaria, szkolenia, artykuły w prasie, spotkania z przedsiębiorcami, aktywizacja brokerów ubezpieczeniowych). W ramach programu pomocowego dla polskich przedsiębiorców w związku z pandemią COVID-19 rozpoczęto sprzedaż nowych produktów: od maja 2020 r. KUKE *GAP Ex* i *GAP Ex+* oraz od października 2020 r. *Polisa bez Granic*, będącego modyfikacją wycofanego ze sprzedaży produktu *Polisa na Wschód*.

W latach 2018–2021 (I kwartał) zawarto łącznie cztery polisy z tytułu ubezpieczenia kredytów eksportowych pośrednich. Nie odnowiono żadnej polisy z tego tytułu. Liczba czynnych polis na koniec lat 2018–2020 i I kwartału 2021 r. wynosiła 10, 8, 8 i 8. Ich liczba wynika z faktu, że ubezpieczenia pośrednie to wyłącznie reasekuracja na rzecz innych, zagranicznych agencji kredytów eksportowych (odpowiedników KUKE w innych krajach) w ramach zawartych ramowych umów reasekuracyjnych (wyłącznie ubezpieczenia długoterminowe). Do tej pory KUKE nie była wiodącym ubezpieczycielem, lecz reasekuruje część ryzyka projektu odpowiadającą wartości przypadającej na polskich poddostawców/podwykonawców.

Wartość ubezpieczonego obrotu w omawianym okresie wynosiła odpowiednio 4 409 967,7 tys. zł, 3 460 136,2 tys. zł, 4 085 760,8 tys. zł i 1 110 636,0 tys. zł. Wartość przypisanych składek wyniosła odpowiednio 114 877,2 tys. zł, 54 660,0 tys. zł, 76 977,3 tys. zł i 25 820,0 tys. zł.

W latach 2018–2021 (I kwartał) udzielono łącznie 1467 gwarancji ubezpieczeniowych gwarantowanych przez Skarb Państwa. Liczba czynnych gwarancji ubezpieczeniowych gwarantowanych przez Skarb Państwa koniec lat 2018–2020 i I kwartału 2021 r. wynosiła 614, 656, 618 i 628.

Wartość wypłaconych odszkodowań¹²³ wyniosła łącznie 3990,0 tys. EUR, 1240,0 tys. USD oraz 417 559,3 tys. zł. Liczba wypłaconych odszkodowań w badanym okresie wyniosła 21, 20, 27 i 15. Kwota wypłaconych odszkodowań wyniosła odpowiednio 66 694,5 tys. zł, 31 965,7 tys. zł, 60 302,6 tys. zł i 2315,2 tys. zł. W omawianym okresie prowadzono 206 postępowań regresowych o łącznej wartości 5 266 543,7 tys. zł. Zakończono 109 postępowań o wartości 313 609,3 tys. zł.

¹²³ Wartość wypłaconych odszkodowań w ubezpieczeniach należności poniżej dwóch lat (polisa obrotowa) zgodna z ustaleniami, suma (z podziałem na waluty limitów): najwyższych limitów kredytowych w poszczególnych sprawach, których dotyczą wypłacone odszkodowania w danym okresie; w przypadku tego typu ubezpieczeń (w formie polisy obrotowej) nie ma jednej stałej sumy ubezpieczenia (limitu odpowiedzialności ubezpieczyciela), jest ona zmienna w trakcie trwania umowy ubezpieczenia, w zależności od wnioskowanych przez klienta i ustalanych przez KUKE na bieżąco limitów ubezpieczeniowych w odniesieniu do poszczególnych kontrahentów ubezpieczonego.

KUKE nie zrealizowała ze środków budżetu państwa wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji kredytów. Limity łącznej kwoty poręczeń i gwarancji udzielanych przez Skarb Państwa¹²⁴ w latach 2018–2020 wynosiły po 200 000 000,0 tys. zł oraz w 2021 r. 500 000 000,0 tys. zł. Nie wystąpiły także wypłaty ze środków budżetu państwa z tytułu pożyczek udzielonych KUKE z budżetu państwa. Limity pożyczek dla KUKE finansowanych ze środków budżetu przeznaczonych na wypłatę gwarantowanych przez Skarb Państwa odszkodowań z tytułu ubezpieczeń eksportowych oraz kwot gwarancji ubezpieczeniowych wynosiły¹²⁵ w latach 2018–2021 394 000,0 tys. zł, 316 000,0 tys. zł, 671 000,0 tys. zł i 589 000,0 tys. zł. Nie dokonywano wypłat w powodu braku urzeczywistnienia się ryzyka wypłaty odszkodowań i gwarancji w ramach ubezpieczeń gwarantowanych przez Skarb Państwa, będących podstawą kalkulacji kwot zapotrzebowania na pożyczki.

Kluczową miarą w realizacji wsparcia polskiego eksportu była wartość ubezpieczonych kontraktów eksportowych. Założone w *Planach rozwoju* wskaźniki stopnia realizacji celów dla każdego z oferowanych produktów zostały realizowane w różnym stopniu. Wykonanie *Planu rozwoju* ubezpieczenia kontraktów eksportowych w 2018 r. realizowanych w kredycie poniżej dwóch lat wyniosło 56,7%. Wykonanie planu rozwoju ubezpieczenia kontraktów i kredytów eksportowych w okresie spłaty dwóch i więcej lat w 2018 r. wyniosło 156,9%, a w 2019 r. 32,3% i w 2020 r. 33,3%. Wykonanie planu rozwoju gwarancji ubezpieczeniowych w 2019 r. wyniosło 188,1% i w 2020 r. 184,5%.

Przyczyną niskiego stopnia realizacji założeń były zbyt optymistyczne założenia co do wzrostu wolumenu ubezpieczonych obrotów w ramach kontraktów eksportowych realizowanych w kredycie poniżej dwóch lat (wariant podstawowy) w wysokości 2% w 2015 r., po 15% w latach 2016–2017 oraz 10% w 2018 r. W *Planie rozwoju* zakładano, iż po spadku polskiego eksportu do Rosji i na Ukrainę w 2014 r., w kolejnych latach nastąpi dynamiczne odbicie (na rynek rosyjski od 14% do 17% oraz na rynek ukraiński o 17% do 20%).

Wysoki stopień wykonania planu rozwoju w 2018 r. w zakresie ubezpieczeń kontraktów i kredytów z okresem spłaty dwóch i więcej lat (156,9%) wynikał z objęcia ochroną ubezpieczeniową dwóch projektów. W kolejnych dwóch latach założenia planu zrealizowano na poziomie ok. 30%, co wynikało w dużej mierze z przesunięcia w czasie realizacji poszczególnych projektów eksportowych, a także ze zmiany otoczenia gospodarczego. Specyfika tego typu projektów, czyli projektów o charakterze inwestycyjnym, powoduje, że są one planowane i strukturyzowane nawet przez kilkadziesiąt miesięcy, a wszelkie zmiany otoczenia prawnego, społecznego, politycznego lub gospodarczego mogą powodować istotne przesunięcie w czasie danego projektu albo jego zaniechanie przez inwestorów. Natomiast główną przyczyną mniejszej aktywności w zakresie wymiany handlowej dotyczącej towarów i usług

¹²⁴ Art. 6 kolejnych ustaw budżetowych na lata 2018–2021 w związku z art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne – dotyczy wszystkich udzielanych przez Skarb Państwa gwarancji i poręczeń; dotychczas nigdy nie zostało udzielone KUKE żadne poręczenie Skarbu Państwa spłaty kredytu w oparciu o art. 13 ust. 2 pkt 1 ustawy o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych.

¹²⁵ Art. 8 pkt 2 lit. d) kolejnych ustaw budżetowych na lata 2018–2021.

o charakterze inwestycyjnym w 2020 r. była pandemia COVID-19 i oczekiwane jej skutki gospodarcze, co spowodowało, że transakcje, które miały zostać zrealizowane w 2020 r. zostały zamrożone i odłożone w czasie, nawet o kilka lat (m.in. wszystkie projekty hotelowe z pipeline KUKÉ, transakcje typu *project finance* oraz projekty związane z surowcami kopalnianymi, których ceny mocno spadły, co spowodowało wstrzymanie modernizacji kopalń i tym samym przełożyło się na brak eksportu urządzeń górniczych z Polski).

Natomiast na wysokie wykonanie planu rozwoju gwarancji ubezpieczeniowych miały wpływ w szczególności wysokokwotowe transakcje, które zdarzają się okazjonalnie, a ich finalizacja po stronie kontraktowej (zawarcie i wejście w życie umowy pomiędzy zamawiającym i wykonawcą) jest poprzedzona wielomiesięcznymi negocjacjami, których efekt końcowy nie jest z góry przesądzony. Transakcje te mają dość złożoną strukturę finansowania i wiele warunków musi się spełnić, aby doszło do wejścia w życie kontraktu eksportowego, którego realizacja zostanie później zabezpieczona od strony wykonawcy gwarancjami kontraktowymi udzielonymi przez KUKÉ.

5.3. Koordynacja promocji polskiej gospodarki za granicą

Pomimo podejmowanych działań, minister właściwy do spraw gospodarki nadal nie stworzył systemowego narzędzia koordynacji promocji gospodarki, które by koordynowało i integrowało działania wszystkich instytucji udzielających wsparcia eksportu na poziomie krajowym i regionalnym. Promocją zajmuje się wiele instytucji, które prowadzą ją w wydzielonych obszarach lub regionach, bez systemowej platformy wymiany informacji z ministrem właściwym do spraw gospodarki, który jest odpowiedzialny za tę promocję.

Według stanu na koniec 2021 r. w promocję gospodarki zaangażowanych było wiele podmiotów działających w kraju i za granicą, których działania nie były wzajemnie skoordynowane. Na poziomie krajowym promocją gospodarki zajmowały się: Ministerstwo Finansów nadzorujące Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) i Korporację Ubezpieczeń i Kredytów Eksportowych SA (KUKÉ); Minister właściwy do spraw gospodarki odpowiedzialny na promocję gospodarki, w tym wspieranie rozwoju eksportu i inwestycji za granicą oraz nadzorujący PAIH; Polska Agencja Inwestycji i Handlu SA, Minister Spraw Zagranicznych, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi nadzorujący Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (KOWR), Minister Sportu i Turystyki nadzorujący Polską Organizację Turystyczną (POT). Na poziomie zagranicznym promocją gospodarczą zajmowały się: Zagraniczne Biura Handlowe (sieć biur PAIH), Ambasad RP (podległe MSZ), Radcowie do spraw rolnych przy Ambasadach RP, oddziały zagraniczne POT (podległe MSiT) oraz instytucje otoczenia biznesu. Na poziomie regionalnym za promocję odpowiadały Urzędy Marszałkowskie i funkcjonujące w Urzędach Centra Obsługi Inwestora (COI), oddziały regionalne i lokalne POT i instytucje otoczenia biznesu.

Przyczyn tego stanu należy upatrywać w utrzymującym się braku dokumentu (polityki) wiążącego wszystkie instytucje zaangażowane w promocję polskiej gospodarki, który definiowałby system promocji gospodarki z Ministrem jako koordynatorem tego systemu oraz który by ustanawiał narzędzia i zasady koordynacji. Minister zrezygnował z procedowania projektu ustawy

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

o systemie promocji gospodarki, który w art. 3 ustanawiał Ministra koordynatorem całego systemu promocji. W konsekwencji od listopada 2018 r., kiedy to prace zakończył Zespół ds. promocji gospodarki i dyplomacji ekonomicznej powołany w ramach MZPP – organu pomocniczego Rady Ministrów, nie funkcjonowała płaszczyzna wymiany informacji i koordynacji działań.

W Ministerstwie podejmowano próby opracowania regulacji dotyczących systemu koordynacji promocji gospodarczej Polski, jednak żaden z nich nie został przyjęty do stosowania. Były to:

- *Polityka ekspansji zagranicznej polskich przedsiębiorstw z perspektywą do 2030 roku*. Dokument określał podział ról i odpowiedzialności poszczególnych instytucji w obszarze promocji Polski i polskiej gospodarki oraz narzędzia realizacji polityki eksportowej. Projekt przygotowano w Ministerstwie w 2017 r. Na początku 2018 r., po konsultacjach z instytucjami Grupy PFR, został on przekazany kierownictwu Ministerstwa, które na posiedzeniu w dniu 28 marca 2018 r. nie podjęło decyzji w sprawie jego dalszego procedowania. Z dostępnej korespondencji emailowej wynika, że ówczesny Zarząd PAIH krytycznie odnosił się do wersji przekazanej do konsultacji, jednakże nie zostały zachowane dokumenty zawierające uwagi PAIH oraz wyjaśniające przyczynę zaprzestania prac nad projektem.
- *Moda na eksport*, prace nad projektem prowadzono w okresie marzec-lipiec 2018 r. Dokument zakładał między innymi umacnianie międzynarodowego wizerunku Polski, poprawę rozpoznawalności polskich produktów i usług oraz stworzenie modelu obsługi eksportera od początkującego do firmy lokującej oddziały za granicą. Projekt nie uzyskał akceptacji kierownictwa Ministerstwa i również nie zostały zachowane dokumenty wyjaśniające przyczynę braku jego akceptacji.
- *Polityka eksportowa Polski* odpowiadająca na wyzwania stojące przed eksportem w świecie postcovidowym. Projekt był w trakcie procedowania.
- *Perspektywiczny plan działań MRPiT w zakresie rozwoju eksportu do 2023 r.* Dokument miał na celu m.in. zapewnienie koordynacji działań na poziomie Ministra oraz PAIH i ZBH. Plan zawierał wykaz działań ministra właściwego do spraw gospodarki w zakresie promocji Polski i polskiej gospodarki na rynkach zagranicznych w obszarze wydarzeń promocyjnych, relacji bilateralnych oraz działań PAIH przy współpracy z siecią ZBH. Projekt był w trakcie procedowania.

W latach 2018–2021 (I półrocze) koordynacja promocji gospodarki należała do zadań dwóch zespołów międzyresortowych, z których jeden działał w okresie marzec 2016 r. – grudzień 2018 r., a drugi działa od lutego 2020 r.

Międzyresortowy Zespół do spraw Promocji Polski za granicą¹²⁶, funkcjonujący w randze organu doradczego Rady Ministrów, zastąpił Radę Promocji Polski pod przewodnictwem Ministra Spraw Zagranicznych. Celem

Działalność międzyresortowych zespołów powołanych do koordynacji promocji nie przyniosła oczekiwanych efektów

¹²⁶ Utworzony zarządzeniem nr 43 Prezesa Rady Ministrów z 31 marca 2016 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu ds. Promocji Polski za granicą (niepublikowane) oraz zniesiony zarządzeniem nr 200 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 listopada 2018 r. w sprawie zniesienia niektórych organów pomocniczych Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów (M. P. poz. 1191). Dalej: MZPP.

działalności MZPP była koordynacja działań wszystkich resortów oraz podlegających im jednostek w dziedzinie promocji zagranicznej RP. Funkcję przewodniczącego MZPP pełnił Sekretarz Stanu w KPRM Adam Lipiński. W skład MZPP wchodziła Kancelaria Prezydenta RP, Ministerstwa Rozwoju oraz 11 innych działów administracji.

Do zadań MZPP należały między innymi koordynacja działań instytucji rządowych w dziedzinie promocji RP za granicą, opracowywanie rekomendacji dla RM w zakresie promocji RP za granicą, opracowywanie projektów wytycznych oraz średnich i długofalowych strategii promocji RP za granicą.

W ramach MZPP funkcjonowało dziewięć zespołów zadaniowych wspierających jego prace w działaniach na rzecz zwiększenia skuteczności działań promocyjnych prowadzonych przez poszczególne ministerstwa w różnych obszarach promocji Polski, w tym *Zespół ds. promocji gospodarki i dyplomacji ekonomicznej* (z wiodącą rolą Ministerstwa), którego zadaniem było zapewnienie spójności działań różnych instytucji państwowych (ministerstw i podlegających im instytucji) w obszarze promocji gospodarczej.

W ciągu niespełna trzech lat działalności MZPP obradował siedem razy¹²⁷. Omawiał między innymi zagadnienia związane z projektem ustawy o *wykonywaniu zadań z zakresu promocji polskiej gospodarki przez PAIH*, udziałem Polski w dużych wydarzeniach międzynarodowych (Astana EXPO 2017, Hannover Messe 2017, EXPO 2020 Dubaj, możliwością zorganizowania EXPO 2022 w Łodzi) oraz z reformą dyplomacji ekonomicznej (likwidacja WPHI i powołanie sieci ZBH).

Efektami prac MZPP było opracowanie dokumentów, które jednak nie miały statusu obligatoryjnych:

- 15 zasad komunikacji marki Polska i ujednolicone zasady marki *Polska*,
- *Kierunki promocji Polski na lata 2017–2027*,
- *Marka Polska – koncepcja*.

Dokument *Kierunki promocji Polski na lata 2017–2027* powstał w uzgodnieniu ze wszystkimi ministerstwami, wyznaczał kierunki działań administracji rządowej i jednostek im podległych w zakresie promocji Polski za granicą. Miał on stanowić podstawę do opracowania we własnym zakresie przez poszczególne ministerstwa i instytucje szczegółowych strategii działań dla odrębnych obszarów, zgodnie z założeniami określonymi w dokumencie. W dokumencie zaprezentowany został strategiczny przekaz promocji Polski (marki *Polska*), proponowane w promocji atrybuty marki Polska, a także cele, grupy docelowe, przykładowe taktyki, narzędzia i mierniki dla każdego z obszarów strategicznych promocji. Określono warunki, które powinny zostać spełnione, żeby promocja Polski za granicą była skuteczna, przedstawiono zalecenia w zakresie koordynacji planów, raportowania, ewaluacji działań oraz weryfikacji dokumentu. W obszarze gospodarka sformułowano sześć ogólnych celów (np. „ułatwienie ekspansji gospodarczej

¹²⁷ W 2016 r. odbyły się dwa posiedzenia Zespołu, w dniach 1 września 2016 r. i 28 listopada 2016 r., w 2017 r. trzy posiedzenia w dniach 16 marca, 19 lipca i 18 października 2017 r. oraz w 2018 r. dwa posiedzenia w dniach 16 marca oraz 24 maja 2018 r.

na wybrane nowe, obiecujące kierunki geograficzne”). Realizacja wszystkich celów miała być mierzona za pomocą dwóch mierników: liczba przedsiębiorstw posiadających w portfolio rozpoznawalne globalne marki i kojarzone z Polską jak krajem pochodzenia oraz liczba przedsiębiorców wykorzystujących w komunikacji markę Polska jako czynnik zwiększający przewagę konkurencyjną. Przykładowymi narzędziami realizacji miały być: wspieranie polskich start-upów w ramach projektu Global Inno-Stars (z którego realizacji zrezygnowano), organizowanie przez ambasady i ZBH imprez służących nawiązaniu kontaktów oraz działania informacyjno-edukacyjne skierowane do polskich przedsiębiorców mające na celu zwiększenie świadomości istnienia projektów wspierających eksport.

Od lutego 2020 r. działał Międzyresortowy Zespół do spraw Promocji Rzeczypospolitej Polskiej¹²⁸. MZPRP miał pełnić rolę platformy do wymiany doświadczeń i informacji między ministerstwami wchodzącymi w jego skład w obszarze promocji Polski. Do zadań MZPRP należało m.in. opracowanie rekomendacji dla Rady Ministrów w zakresie promocji Polski, określenie celów komunikacyjnych oraz kierunków geograficznych w perspektywie średnio i długoterminowej, opracowanie mechanizmów współpracy pomiędzy organami administracji rządowej, samorządowej oraz innymi instytucjami i organizacjami. Powołanie MZPRP wynikało z braku, po zniesieniu MZPP, organu odpowiedzialnego za opracowywanie rekomendacji i przedstawianie opinii w zakresie inicjatyw dotyczących promocji Polski za granicą.

W skład MZPRP weszli przedstawiciele ministrów, kierujących działaniami administracji rządowej, które uznano za wiodące w obszarze promocji Polski za granicą. Z uwagi na zakres zadań MZPRP, przedstawicielami poszczególnych ministrów mogły być osoby w randze dyrektora lub zastępcy dyrektora, w celu ułatwienia współpracy na poziomie roboczym. Przez półtora roku działalność MZPRP obradował trzykrotnie¹²⁹. Omawiano między innymi stan przygotowań do udziału Polski w EXPO 2020 w Dubaju oraz działania komunikacyjne Polski za granicą dotyczące pandemii COVID-19.

Koordinacja działań odbywała się na poziomie operacyjnym, dotyczącym poszczególnych narzędzi promocji, zawieranych umów dotacji oraz przy realizacji konkretnych wydarzeń oraz na dwóch poziomach: horyzontalnym (Ministerstwo, PAIH i MSZ) oraz na poziomie branżowym lub regionalnym (i inne podmioty).

Horyzontalny podział zadań w zakresie promocji pomiędzy uczestników obejmował między innymi odpowiedzialność za:

- Ministerstwo – działania promocyjne, kształtowanie warunków podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej, podejmowanie działań sprzyjających wzrostowi konkurencyjności oraz innowacyjności polskiej gospodarki, formułowanie założeń współpracy gospodarczej z zagranicą;

Faktyczną koordynację działań promocyjnych realizowano na poziomie realizacji poszczególnych zadań i za pomocą utworzonych w nich narzędzi

¹²⁸ Zarządzenie Nr 16 Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lutego 2020 r. Dalej: MZPRP.

¹²⁹ W dniach 30 czerwca i 15 grudnia 2020 r. oraz 22 czerwca 2021 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- PAIH – realizację działań w obszarze promocji eksportu polskich przedsiębiorców, promocję polskich branż, wspieranie napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych, wspieranie inwestycji polskich za granicą, dostarczanie przedsiębiorcom informacji ekonomiczno-handlowych na temat rynków zagranicznych oraz inwestorom zagranicznym informacji na temat warunków i uregulowań prawnych prowadzenia działalności gospodarczej na terytorium Polski, w tym prowadzenie portalu informacyjnego; PAIH i jej biura (ZBH) przejęły działania realizowane wcześniej na rzecz polskich przedsiębiorców na rynkach zagranicznych przez WPHI;
- MSZ – koordynację polityki zagranicznej Polski, kształtowanie międzynarodowego wizerunku Polski, dyplomację publiczną i kulturalną, a także wspieranie działań promujących polską gospodarkę, kulturę, język, turystykę, technikę i naukę.

Kluczowym instrumentarium realizacji działań mających zapewnić spójność i koordynację promocji gospodarki Polski przez Ministra jest realizacja projektu *Promocja gospodarki w oparciu o polskie marki produktowe – Marka Polskiej Gospodarki – Brand* – Poddziałanie 3.3.2 PO IG, w ramach którego promowanych jest 12 branż¹³⁰ oraz inne projekty, w ramach których finansowany jest udział w dużych wydarzeniach promocyjnych, w tym przede wszystkim w wystawach EXPO.

Koordinacja branżowych programów promocji (w ramach *Brand*) polegała na powierzeniu przez Ministra, w drodze umów partnerskich, realizacji zadań czterem instytucjom, tj.:

- PAIH w zakresie I tury dziewięciu branżowych programów promocji (do końca 2019 r.);
- POT w zakresie I i II tury branżowego programu promocji branży usług prozdrowotnych;
- KOWR w zakresie I i II tury branżowego programu promocji branży polskich specjalności żywnościowych;
- PARP w zakresie I i II tury branżowego programu promocji branży IT/ICT oraz II tury branżowego programu promocji branży sprzętu medycznego.

W latach 2020–2022 realizacja pozostałych branżowych programów promocji w ramach II tury została powierzona wykonawcom wyłonionym w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych. Z każdym z partnerów zostały podpisane umowy partnerskie, załącznikami do których były m.in. harmonogramy rzeczowo-finansowe zawierające działania promocyjne zaplanowane do realizacji na przestrzeni całego okresu realizacji umowy. Dobór działań promocyjnych w ramach poszczególnych branżowych programów promocji prowadzony był w konsultacji z izbami branżowymi zrzeszającymi przedsiębiorców, natomiast sposób ich realizacji konsultowany był przez Ministerstwo i wykonawców programów z izbami w celu dopasowania do potrzeb przedsiębiorców.

¹³⁰ Tj. sprzęt medyczny, maszyny i urządzenia, kosmetyczna, moda polska (obejmująca sektor odzieżowy, obuwniczy, galanteryjny i jubilerski), IT/ICT, meblarska, biotechnologii i farmaceutyków, usług prozdrowotnych, polskich specjalności żywnościowych, budowy i wykańczania budowli, jachtów i łodzi rekreacyjnych, części samochodowych i lotniczych.

Koordinacja zadań na poziomie branżowych akceleratorów innowacji i ekspansji obejmowała realizację projektu akceleratorów branżowych, prowadzonego w oparciu o Porozumienie o współpracy zawarte w dniu 2 maja 2019 r. pomiędzy Ministrem a Polskim Funduszem Rozwoju SA. Projekt miał na celu zdynamizowanie ekspansji polskich firm w oparciu o instrumenty z oferty grupy PFR oraz dialog z instytucjami publicznymi o rozwoju polskich firm za granicą. Akceleratory były organizowane cyklicznie dla branż priorytetowych zdefiniowanych w SOR. Dotychczas odbyły się akceleratory branży: meblowej, kosmetycznej, mody polskiej, urzędzeń medycznych, branży jachtowej, polskich specjalności żywnościowych, branży wyrobów budowlanych i wykańczania budowli. W odpowiedzi na zgłoszone potrzeby izb branżowych, z którymi Ministerstwo współpracowało przy realizacji projektu *Brand*, zorganizowano także tzw. małe akceleratory. Były to przedsięwzięcia prowadzone w formie paneli, których agendy ustalane były w trybie roboczym z branżowymi organizacjami zrzeszającymi przedsiębiorców.

Koordinacja działań i współpraca w zakresie promocji gospodarki pomiędzy ministrem właściwym do spraw gospodarki z Ministrem Spraw Zagranicznych realizowana była poprzez formalne uzgadnianie *Rocznych planów współpracy zagranicznej* oraz *Wieloletniego planu współpracy zagranicznej na lata 2019–2021*. Obowiązek ten wynikał z art. 32 ust. 2 pkt 2 ustawy o *działach*.

Polskie placówki dyplomatyczne wykonywały zadania na rzecz promocji gospodarczej i pozyskiwania zagranicznych inwestycji do Polski na podstawie dwóch porozumień:

- do 31 grudnia 2020 r. Porozumienie z dnia 14 września 2006 r. między Ministrem Spraw Zagranicznych a Ministrem Gospodarki w *sprawie współpracy przy realizacji zadań Ministra Gospodarki z zakresu promocji handlu i inwestycji zagranicznych przez polskie placówki zagraniczne, w których nie funkcjonują Wydziały Promocji Handlu i Inwestycji* oraz
- od 1 stycznia 2021 r. Porozumienie z dnia 9 grudnia 2020 r. w *sprawie współpracy polskich placówek zagranicznych przy realizacji zadań ministra właściwego do spraw gospodarki w obszarze promocji polskiej gospodarki za granicą* zawarte przez Ministra Spraw Zagranicznych i Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii.

Na podstawie tych porozumień Minister akceptował i finansował roczne plany działalności promocyjnej placówek dyplomatycznych i konsularnych ubiegających się o finansowanie ze środków będących w dyspozycji Ministra. Sprawozdania z realizacji tych planów zostały złożone i rozliczone zgodnie z zasadami wynikającymi z Porozumień, oraz bez uwag zaakceptowane.

Na realizację zadań przez polskie placówki zagraniczne w budżecie¹³¹ Ministra w latach 2018–2021 zaplanowano łącznie 1755,0 tys. zł. Środki zostały przekazane w związku z 58¹³² wnioskami złożonymi przez placówki

¹³¹ Ujętych w zadaniu Wspieranie przedsiębiorstw na rynkach zagranicznych przez polskie placówki za granicą w krajach, w których nie funkcjonują WPHI.

¹³² Wnioski złożyło odpowiednio: w 2018 r. – 18, w 2019 r. – 29, w 2020 r. – trzy oraz w 2021 r. (I półrocze) – osiem placówek.

zagraniczne. Z przekazanej kwoty 1075,0 tys. zł wydatkowano łącznie 1001,4 tys. zł. W latach 2018–2019 zrealizowane zostały wszystkie zaplanowane wydarzenia, za wyjątkiem dwóch, z których jedno zostało odwołane z przyczyn niezależnych od placówki, a realizację drugiego przełożono na kolejny rok. Niewykorzystane środki wynikały z niższych niż planowane kosztów realizacji przedsięwzięć (w tym z powodu zmian kursowych, zwrotu podatku VAT). Część zaoszczędzonych środków wykorzystano na realizację dodatkowych działań.

W 2020 r., ze względu na restrykcje wprowadzane w związku z pandemią COVID-19, ograniczano lub przekładano realizację wielu działań promocyjnych. Znaczna część środków (200,0 tys. zł) została przeniesiona na realizację innych zadań lub zakwalifikowana jako środki niewygasające w kolejnym roku. Ostatecznie jedynie trzy placówki zagraniczne¹³³ wykorzystwały łącznie 50,0 tys. zł na realizację zadań promocyjnych. Natomiast w 2021 r. (do 30 czerwca 2021 r.) osiem¹³⁴ placówek otrzymało środki finansowe (w łącznej kwocie 84,4 tys. zł), z czego sześć zrealizowało zaplanowane działania, a dwie przełożyły realizację zadań z uwagi na ograniczenia pandemiczne.

W planach promocji placówek zagranicznych, a następnie w sprawozdaniach z ich realizacji, sposób sformułowania celów i spodziewanych efektów dofinansowanych wydarzeń uniemożliwiał ocenę ich skuteczności. Cele wszystkich zaplanowanych wydarzeń dotyczyły faktu organizacji wydarzenia (np. *głównym celem seminarium jest dotarcie do szerokiego grona przedsiębiorców, instytucji otoczenia biznesu oraz mediów branżowych z informacją o potencjale polskiej gospodarki i ofercie eksportowej polskich firm*¹³⁵), jako spodziewane efekty wydarzeń określano zaplanowane do zrealizowania czynności bez ich precyzyjnego określenia ani zwymiarowania (np. *element kampanii promocyjnej, organizacja stoisk*¹³⁶), natomiast jako uzyskane efekty w sprawozdaniach wykazywano wykonane czynności (*ogólna promocja Polski i dotarcie do grona przedsiębiorców i konsumentów z informacjami o potencjale polskiej gospodarki; podkreślenie roli Polski jako kraju o bardzo atrakcyjnej ofercie eksportowej; nawiązanie kontaktów z firmami potencjalnie zainteresowanymi nawiązaniem współpracy handlowej z przedsiębiorstwami z Polski*). Tak formułowane cele i efekty nie spełniały zasad ich formułowania. Powinny być one przede wszystkim konkretne, jednoznaczne, mierzalne i osiągalne. W przeciwnym razie brak jest możliwości dokonania rzetelnej oceny stopnia osiągnięcia celów oraz efektywności wydatkowania środków publicznych.

Współpraca Ministra Spraw Zagranicznych z PAIH opierała się o Porozumienie w sprawie współpracy w realizacji zadań z zakresu promocji polskiej gospodarki za granicą pomiędzy Ministerstwem Spraw Zagranicznych a Polską Agencją Inwestycji i Handlu SA, które zostało zawarte w dniu 8 paździer-

¹³³ W Meksyku (Mexico City), Łotwie (Ryga) i Chinach (Kanton).

¹³⁴ W: Słowieni (Lublana), Litwie (Wilno), Singapurze, Senegal (Dakar), Katarze (Doha), Egipcie (Kair), Chinach (Kanton) oraz Stanach Zjednoczonych (Chicago).

¹³⁵ Korekta programu promocji Konsulatu Generalnego RP w Kantonie na 2021 r. z dnia 27 kwietnia 2021 r.

¹³⁶ Korekta programu promocji Konsulatu Generalnego RP w Kantonie na 2021 r.

nika 2020 r. Natomiast współpraca ministra właściwego do spraw gospodarki z PAIH była realizowana w oparciu o ustawę o PAIH oraz poprzez umowy dotacji zawierane corocznie przez Ministra, przy czym koordynacja realizacji działań promocyjnych była realizowana na poziomie operacyjnym, na bieżąco w trybie roboczym.

Pomimo deklaracji trójstronnego uregulowania współdziałania pomiędzy ministrem właściwym do spraw gospodarki, MSZ oraz PAIH w marcu 2017 r., czyli w momencie rozpoczęcia procesu zmiany systemu promocji gospodarki, prace nad zawarciem dwustronnego porozumienia pomiędzy MSZ a PAIH – kluczową jednostką nowego systemu – zostały podjęte dopiero w 2019 r. i sfinalizowane w październiku 2020 r. Przyczyną długotrwałego procesu uzgadniania zasad współpracy był brak zgody pomiędzy Kancelarią Prezesa Rady Ministrów, Ministrem oraz PAIH. W konsekwencji MSZ oraz podległe mu placówki zagraniczne były jedynymi instytucjami wypełniającymi lukę w zakresie promocji gospodarki oraz wsparcia polskich przedsiębiorców w okresie przejściowym (od likwidacji WPHI do powołania ZBH). Od momentu rozpoczęcia działalności przez ZBH, MSZ wraz z podległymi placówkami zagranicznymi działały w oparciu o robocze kontakty i ustalenia z nowo powoływanymi ZBH, a zatem bez systemowo ustalonego podziału zadań w okresie przejściowym pomiędzy zaprzestaniem działalności przez WPHI a rozpoczęciem działalności i osiągnięciem pełni zdolności operacyjnej przez kolejne ZBH.

Porozumienie pomiędzy MSZ a PAIH regulowało ogólne zasady współpracy, a po jego podpisaniu, zorganizowano serię spotkań (w formule *on-line*) z udziałem przedstawicieli PAIH, ZBH, MSZ oraz kierowników i pracowników placówek dyplomatycznych, podczas których omawiano plany współpracy operacyjnej między placówkami a ZBH.

Głównie dzięki dobrym relacjom i stałej, bieżącej współpracy pomiędzy Ambasadorami, pracownikami ambasad oraz pracownikami ZBH, realizowane przez te podmioty działania w obszarze promocji gospodarki nie dublują się i uzupełniają przy wzajemnym wsparciu w realizacji przedsięwzięć. We wszystkich skontrolowanych podmiotach zagranicznych przyjęto (nieformalnie), że placówka dyplomatyczna, co do zasady, odpowiada za kontakty na szczeblu rządowym, wsparcie dla firm w sytuacjach spornych (np. przy postępowaniach antydumpingowych), wsparcie przy dużych projektach produkcyjnych lub inwestycyjnych, natomiast zadania ZBH dotyczą głównie promocji MŚP i ułatwiania kontaktów B2B, bowiem te działania nie wymagają posiadania statusu dyplomatycznego.

Minister na poziomie operacyjnym utrzymywał bieżący, roboczy kontakt z organizacjami przedsiębiorców w celu koordynacji działań mających na celu promowanie polskiej gospodarki. Bieżąca współpraca polega m.in. na udziale przedstawicieli Ministerstwa w organizowanych przez nie wydarzeniach (seminariach, konferencjach, misjach gospodarczych), przekazywaniu informacji dotyczących możliwości eksportowych i inwestycyjnych (np. informacji o przetargach otrzymywanych od placówek dyplomatycznych innych państw lub nowych regulacjach gospodarczych), podejmowaniu interwencji na rzecz polskich przedsiębiorstw. Taka forma współpracy

z organizacjami pozarządowymi została uznana za najbardziej korzystną, ze względu na ich niezależność w określaniu swoich działań i sposobu reprezentowania interesu przedsiębiorców.

Bieżący, roboczy i projektowy charakter współpracy, w opinii Ministra, był najbardziej efektywny. Jednak NIK dostrzega zagrożenie dla przyjętej formuły działania i braku uregulowania współpracy na poziomie wiążącym wszystkie zaangażowane w nią podmioty. Przykładowo, Minister nie był informowany przez MSZ o planach dotyczących tworzenia i likwidacji placówek dyplomatycznych. W okresie objętym kontrolą Polska nawiązała stosunki dyplomatyczne i utworzyła trzy ambasady: w Manili w Republice Filipin (2018 r.), w Valletcie w Republice Malty (2019 r.) i w Ułan Bator w Mongolii (2021 r.). Należy zwrócić uwagę, że rynek azjatycki, zgodnie z diagnozą SOR, należy do rynków perspektywicznych, na których należy wzmacniać aktywność.

Dlatego za aktualną należy uznać opinię Ministra prezentowaną w trakcie prac nad projektem ustawy *o systemie promocji gospodarki* (w 2016 r.), zbieżną z ustaleniami kontroli NIK z 2016 r. P/15/023 *Promocja gospodarcza Polski*, że podmioty zajmujące się promocją i wsparciem przedsiębiorców są rozproszone, nie ma jasnego podziału kompetencji pomiędzy różne podmioty mające w tym zakresie podobne kompetencje, a ich działalność nie jest koordynowana i powiązana. Brak ustalonych narzędzi i zasad koordynacji działań powoduje, że podmioty zaangażowane w promocję nie mają obowiązku współpracy, a sama współpraca opiera się przede wszystkim na relacjach międzyludzkich i dokumentach o niskiej randze (porozumieniach), oraz polega w głównej mierze na omawianiu planów i wyborze działań do wspólnej realizacji. W konsekwencji nikt nie koordynuje i nie ocenia efektów całości działań promocyjnych.

NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w zakresie koordynacji na poziomie operacyjnym realizacji poszczególnych projektów z obszaru promocji gospodarki. Były one prowadzone za pomocą narzędzi określonych w realizowanych projektach, w tym przede wszystkim w projekcie *Promocja gospodarki w oparciu o polskie marki produktowe – Marka Polskiej Gospodarki – Brand*, a także w sposób doraźny poprzez branżowe akceleratory innowacji i ekspansji, tzw. małe akceleratory.

Narzędziem koordynacji systemu promocji polskiej gospodarki ma być modernizowany Portal Promocji Eksportu. Zgodnie z założeniami, PPE będzie integrował ofertę różnych instytucji wsparcia przedsiębiorców w zakresie internacjonalizacji (instytucja szczebla centralnego i regionalnego oraz wsparcia finansowego i pozafinansowego) oraz będzie platformą promującą usługi wszystkich instytucji publicznych w zakresie wsparcia internacjonalizacji z uwzględnieniem potrzeb przedsiębiorcy i etapu jego doświadczenia w działalności eksportowej (ścieżka rozwoju eksportera). Jednak od 2018 r. portal nie spełniał oczekiwań użytkowników (brak aktualnych informacji) ani wymagań technologicznych nowoczesnych portali, co skutkowało niską liczbą odwiedzin, niską użytecznością, brakiem przełożenia na zaangażowanie polskich firm w działalność eksportową.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Czy działania organów państwowych i innych podmiotów finansowanych ze środków publicznych, służące promocji gospodarczej Polski, były skuteczne i efektywne?

Cel główny kontroli

1. Czy działania organów państwowych w zakresie promocji gospodarki były skuteczne i jakie uzyskano efekty?
2. Czy działania instytucji wspierających promocję gospodarki były skuteczne i jakie uzyskano efekty?
3. Czy koordynacja promocji Polski za granicą była skuteczna?

Cele szczegółowe

Jednostki do kontroli zostały dobrane celowo spośród najważniejszych podmiotów prowadzących promocję gospodarki za granicą. Były to:

Zakres podmiotowy

- dwa ministerstwa:
 - Ministerstwo Rozwoju i Technologii, odpowiedzialne za kształtowanie promocji gospodarki i prowadzenie programów wspierających promocję współfinansowanych ze środków unijnych,
 - Ministerstwo Spraw Zagranicznych, odpowiedzialne za koordynację polityki zagranicznej i wspieranie działań promujących polską gospodarkę oraz cztery Ambasady RP;
- Polska Agencja Inwestycji i Handlu SA, kluczowa jednostka odpowiedzialna za prowadzenie promocji gospodarki oraz jej cztery Zagraniczne Biura Handlowe wykonujące zadania w krajach (regionach) ich lokalizacji;
- cztery Ambasady RP i cztery ZBH wybrane w sposób celowy, z uwzględnieniem ograniczeń w podróżowaniu spowodowanych pandemią COVID-19. Kryteria wyboru obejmowały: po jednym kraju z trzech regionów uznanych w SOR za perspektywiczne dla rozwoju współpracy gospodarczej, osiągnięcie przez ZBH pełnej zdolności operacyjnej (wg stanu na luty 2021 r.), poniesienie przez ZBH najwyższych kwotowo wydatków w 2019 r. Ze względów logistycznych przyjęto, że obie kontrolowane jednostki działające w danym kraju mają siedziby w tym samym mieście. Kontrolą objęto Ambasadach RP i ZBH mające siedziby w:
 - Londynie,
 - Mexico City,
 - Nairobi,
 - Nur-Sułtanie;
- dwie jednostki realizujące niektóre zadania wspierające przedsiębiorców w ich ekspansji zagranicznej
 - Bank Gospodarstwa Krajowego;
 - Korporację Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych SA.

We wszystkich jednostkach kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK tj. z uwzględnieniem kryteriów legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.

Kryteria kontroli

2018–2021 (I półrocze) z uwzględnieniem faktów spoza tego okresu, mających istotne znaczenie dla kontrolowanej działalności. Czynności kontrole przeprowadzono w okresie od dnia 21 maja 2021 r. do dnia 8 lutego 2022 r.

Okres objęty kontrolą

ZAŁĄCZNIKI

Pozostałe informacje Wystąpienia pokontrolne skierowano do wszystkich 13 kierowników jednostek objętych kontrolą. Kierownicy trzech z nich zgłosili zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych. Zastrzeżenia zgłoszone przez:

- Ministra Rozwoju i Technologii zostały częściowo uwzględnione przez Kolegium NIK,
- Ministra Spraw Zagranicznych zostały w całości uwzględnione przez Kolegium NIK,
- Prezesa Zarządu PAIH zostały częściowo uwzględnione przez Komisję Rozstrzygającą w NIK.

Sformułowano łącznie 13 wniosków pokontrolnych, które zostały zawarte w sześciu wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do: Ministra Rozwoju i Technologii, PAIH oraz Ambasad RP w Kazachstanie, Kenii, Meksyku i Wielkiej Brytanii.

Z przedstawionych przez kierowników jednostek kontrolowanych informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych wynika, że z 13 sformułowanych wniosków trzy zostały zrealizowane, dziewięć jest w trakcie realizacji, a jeden pozostaje niezrealizowany.

W dniu 7 kwietnia 2022 r. NIK skierowała do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych zawiadomienie o uzasadnionym podejrzeniu naruszenia dyscypliny finansów publicznych przez Polską Agencję Inwestycji i Handlu SA, polegającym na niedokonaniu w terminie zwrotu dotacji w należnej wysokości.

Wszystkie kontrole przeprowadzili kontrolerzy z Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji.

Wykaz jednostek kontrolowanych

| Lp. | Nazwa jednostki kontrolowanej | Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej |
|-----|---|--|
| 1. | Ministerstwo Rozwoju i Technologii (poprzednio Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii, Ministerstwo Rozwoju, Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii Ministerstwo Rozwoju) | <p>Piotr Nowak Minister Rozwoju i Technologii</p> <p>Mateusz Morawiecki Prezes Rady Ministrów wykonujący obowiązki Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii</p> <p>Jarosław Gowin Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Rozwoju Pracy i Technologii</p> <p>Jadwiga Emilewicz Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Rozwoju,</p> <p>Mateusz Morawiecki Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Rozwoju i Finansów</p> |
| 2. | Ministerstwo Spraw Zagranicznych | <p>Zbigniew Rau Minister Spraw Zagranicznych</p> <p>Jacek Czaputowicz Minister Spraw Zagranicznych</p> <p>Witold Waszczykowski Minister Spraw Zagranicznych</p> |

ZAŁĄCZNIKI

| Lp. | Nazwa jednostki kontrolowanej | Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej |
|-----|--|---|
| 3. | Polska Agencja Inwestycji i Handlu SA | <p>Krzysztof Drynda Prezes Zarządu</p> <p>Grzegorz Słomkowski Członek Zarządu pełniący obowiązki Prezesa Zarządu</p> <p>Grażyna Ciurzyńska pełniąca obowiązki Prezesa Zarządu</p> <p>Krzysztof Senger Członek Zarządu pełniący obowiązki Prezesa Zarządu</p> <p>Tomasz Pisula Prezes Zarządu</p> |
| 4. | Ambasada RP w Londynie | <p>Agnieszka Kowalska Chargé d'affaires ad interim</p> <p>Arkady Rzegocki Ambasador Rzeczypospolitej Polskiej w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej</p> |
| 5. | Ambasada RP w Mexico City | <p>Maciej Ziętara Ambasador Nadzwyczajny i Pełnomocny Rzeczypospolitej Polskiej w Meksykańskich Stanach Zjednoczonych i Republice Kostaryki</p> <p>Jadwiga Szpakowska Chargé d'affaires ad interim</p> <p>Paweł Woźny Chargé d'affaires ad interim</p> <p>Beata Wojna Ambasador Nadzwyczajny i Pełnomocny Rzeczypospolitej Polskiej w Meksykańskich Stanach Zjednoczonych oraz Belize, Republice Gwatemali, Republice Hondurasu, Republice Nikaragui, Republice Salwadoru i Republice Kostaryki</p> |
| 6. | Ambasada RP w Nairobi | <p>Jacek Bazański Ambasador Nadzwyczajny i Pełnomocny Rzeczypospolitej Polskiej w Republice Kenii</p> |
| 7. | Ambasada RP w Nur-Sułtanie | <p>Selim Chazbijewicz Ambasador Nadzwyczajny i Pełnomocny Rzeczypospolitej Polskiej w Republice Kazachstanu i Republice Kirgiskiej</p> |
| 8. | Zagraniczne Biuro Handlowe PAIH w Londynie | <p>Wakat od 12 czerwca 2021 r.</p> <p>Wojciech Stando Kierujący ZBH</p> |
| 9. | Zagraniczne Biuro Handlowe PAIH w Mexico City | <p>Patrycja Staszewska Kierująca ZBH</p> |
| 10. | Polish Investment and Trade Agency – Nairobi Office Limited Zagraniczne Biuro Handlowe PAIH w Nairobi | <p>Michael Mazurewicz Kierownik</p> |
| 11. | Zagraniczne Biuro Handlowe PAIH w Nur-Sułtanie | <p>Julia Horodecka Kierująca ZBH</p> |
| 12. | Bank Gospodarstwa Krajowego | <p>Beata Daszyńska-Muzyczka Prezes Zarządu</p> |
| 13. | Korporacja Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych SA | <p>Janusz Władyczak Prezes Zarządu</p> <p>Piotr Stolarczyk Wiceprezes Zarządu</p> |

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

| Lp. | Nazwa jednostki kontrolowanej | Ocena (pozytywna/negatywna/w formie opisowej) | Stany mające wpływ na wydaną ocenę: | |
|-----|--|---|--|---|
| | | | prawidłowe | niepożądane/nieprawidłowe |
| 1. | Ministerstwo Rozwoju i Technologii (poprzednio Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii, Ministerstwo Rozwoju, Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii, Ministerstwo Rozwoju) | negatywna | Prawidłowa koordynacja działań na poziomie operacyjnym, prawidłowa realizacja przedsięwzięć promujących polską gospodarkę, prawidłowe udzielanie pomocy w formule <i>de minimis</i> | Nietworzenie spójnego systemu promocji polskiej gospodarki, nieustalenie celów strategicznych, horyzontu czasowego, metod i narzędzi realizacji, monitorowania oraz koordynacji podejmowanych działań i zasad oceny ich skuteczności, nieopracowanie dokumentacji zarządczej i niewłaściwe zarządzanie realizowanymi projektami strategicznymi, zamknięcie projektu strategicznego System promocji gospodarki mimo nieosiągnięcie wszystkich celów, przeprowadzenie reorganizacji instytucjonalnej w obszarze promocji bez merytorycznego przygotowania i uzasadnienia, niedokonanie oceny efektów przekazania PAIH zadań z zakresu promocji gospodarki, udzielenie dotacji PAIH w terminach uniemożliwiających prawidłowe planowanie i realizację dotowanych zadań, niewłaściwe określenie części mierników i celów zadań ujętych w dotacjach, niewłaściwe lub brak dokumentowania kluczowych procesów decyzyjnych dotyczących promocji gospodarki |
| 2. | Ministerstwo Spraw Zagranicznych | pozytywna | Prawidłowa realizacja zaplanowanych działań w obszarze dyplomacji ekonomicznej, prawidłowe wyznaczanie kierunków działań i zadań poległym placówkom zagranicznym, aktywna współpraca z innymi podmiotami zaangażowanymi w promocję gospodarki, aktywne wsparcie procesu likwidacji sieci WPPI i tworzenia sieci ZBH PAIH | Brak narzędzi do oceny uzyskanych rezultatów i korzyści realizowanych przedsięwzięć promocyjnych, w tym nieokreślenie celów podejmowanych działań oraz ustalenie nieprawidłowych mierników |
| 3. | Polska Agencja Inwestycji i Handlu SA | negatywna | Przeprowadzenie w 2021 r. kompleksowej oceny działalności sieci ZBH, prawidłowa realizacja zadań na rzecz promocji polskiej gospodarki w ramach 23 umów zawartych z ministrem właściwym ds. gospodarki (poza dotacją celową na realizację zadań w zakresie promocji polskiej gospodarki określonych w art. 2 ustawy o PAIH) oraz z innymi podmiotami | Nieprzejryste, merytorycznie nie przygotowane i nie w pełni skuteczne przeprowadzenie procesu tworzenia i funkcjonowanie sieci ZBH, opóźnione o półtora roku zgłoszenie dwóch pracowników ZBH w Nur-Sułtanie do ubezpieczenia społecznego i zdrowotnego, nieterminowy zwrot niewykorzystanych środków dotacji celowej udzielonej przez ministra właściwego ds. gospodarki na realizację zadań w zakresie promocji polskiej gospodarki określonych w art. 2 ustawy o PAIH, nierzetelna sprawozdawczość z wykorzystania dotacji celowych udzielonych przez ministra właściwego ds. gospodarki, brak okresowych planów promocji w skali PAIH i poszczególnych ZBH, nierzetelne lub brak dokumentowania działalności promocyjnej, brak narzędzi do oceny uzyskanych rezultatów i korzyści realizowanych przedsięwzięć promocyjnych, |

| Lp. | Nazwa jednostki kontrolowanej | Ocena (pozytywna/negatywna/w formie opisowej) | Stany mające wpływ na wydaną ocenę: | |
|-----|--|---|---|--|
| | | | prawidłowe | niepożądane/nieprawidłowe |
| | | | | w tym nieokreślenie celów podejmowanych działań oraz ustalanie nieprawidłowych mierników, nieustalenie zasad świadczenia odpłatnych usług z zakresu promocji gospodarki, niewykazywanie w sprawozdawczości realizowanych umów komercyjnych, brak dokumentowania w PAIH działań związanych z podstawową działalnością oraz niezapewnienie instytucjonalnej ciągłości procesów zarządzania |
| 4. | Ambasada RP w Londynie | pozytywna | Prawidłowa realizacja oraz sprawozdawczość z wykonanych przedsięwzięć promocyjnych, prawidłowa współpraca z innymi podmiotami w zakresie promocji gospodarki | Brak ustalonych okresowych planów działalności promocyjnej; brak narzędzi do oceny uzyskanych rezultatów i korzyści realizowanych przedsięwzięć promocyjnych, w tym nieokreślenie celów podejmowanych działań oraz ustalanie nieprawidłowych mierników |
| 5. | Ambasada RP w Mexico City | pozytywna | Prawidłowa realizacja oraz sprawozdawczość z wykonania zaplanowanych przedsięwzięć promocyjnych, prawidłowa współpraca z innymi podmiotami w zakresie promocji gospodarki | Niewykonanie wszystkich zadań wyznaczonych przez MSZ jako priorytetowe, brak narzędzi do oceny uzyskanych rezultatów i korzyści realizowanych przedsięwzięć promocyjnych, w tym nieokreślenie celów i mierników podejmowanych działań |
| 6. | Ambasada RP w Nairobi | pozytywna | Prawidłowa realizacja oraz sprawozdawczość z wykonanych przedsięwzięć promocyjnych, prawidłowa współpraca z innymi podmiotami w zakresie promocji gospodarki | Brak ustalonych okresowych planów działalności promocyjnej; brak narzędzi do oceny uzyskanych rezultatów i korzyści realizowanych przedsięwzięć promocyjnych, w tym nieokreślenie celów podejmowanych działań oraz ustalanie nieprawidłowych mierników |
| 7. | Ambasada RP w Nur-Sultanie | pozytywna | Prawidłowa realizacja oraz sprawozdawczość z wykonanych przedsięwzięć promocyjnych, prawidłowa współpraca z innymi podmiotami w zakresie promocji gospodarki | Brak ustalonych okresowych planów działalności promocyjnej; brak narzędzi do oceny uzyskanych rezultatów i korzyści realizowanych przedsięwzięć promocyjnych, w tym nieokreślenie celów i mierników podejmowanych działań |
| 8. | Zagraniczne Biuro Handlowe PAIH w Londynie | w formie opisowej | Prawidłowa realizacja i rozliczenie pod względem merytorycznym i finansowym zrealizowanych przedsięwzięć promocyjnych, prawidłowe zorganizowanie biura | Nierzetelne planowanie działalności promocyjnej, niepełna realizacja planów promocji, brak narzędzi narzędzi do oceny uzyskanych rezultatów i korzyści realizowanych przedsięwzięć promocyjnych, w tym nieokreślenie celów i mierników podejmowanych działań |

| Lp. | Nazwa jednostki kontrolowanej | Ocena (pozytywna/negatywna/ w formie opisowej) | Stany mające wpływ na wydaną ocenę: | |
|-----|---|--|--|---|
| | | | prawidłowe | niepożądane/nieprawidłowe |
| 9. | Zagraniczne Biuro Handlowe PAIH w Mexico City | w formie opisowej | Pełna realizacja zaplanowanych działań promocyjnych, prawidłowe ich rozliczenie pod względem merytorycznym i finansowym, prawidłowe zorganizowanie biura | Nierzetelne planowanie działalności promocyjnej, brak narzędzi narzędzi do oceny uzyskanych rezultatów i korzyści realizowanych przedsięwzięć promocyjnych, w tym nieokreślanie celów i mierników podejmowanych działań |
| 10. | Polish Investment and Trade Agency – Nairobi Office Limited | pozytywna | Pełna realizacja zaplanowanych działań promocyjnych, prawidłowe ich rozliczenie pod względem merytorycznym i finansowym, prawidłowe zorganizowanie biura | Brak narzędzi narzędzi do oceny uzyskanych rezultatów i korzyści realizowanych przedsięwzięć promocyjnych, w tym nieokreślanie celów i mierników podejmowanych działań |
| 11. | Zagraniczne Biuro Handlowe PAIH w Nur-Sultanie | pozytywna | Pełna realizacja zaplanowanych działań promocyjnych, prawidłowe ich rozliczenie pod względem merytorycznym i finansowym, prawidłowe zorganizowanie biura | Brak narzędzi narzędzi do oceny uzyskanych rezultatów i korzyści realizowanych przedsięwzięć promocyjnych, w tym nieokreślanie celów i mierników podejmowanych działań |
| 12. | Bank Gospodarstwa Krajowego | pozytywna | Prawidłowe i aktywne prowadzenie działań promocyjnych w zakresie udzielania wsparcia w ramach programów i instrumentów wsparcia eksporтерów | - |
| 13. | Korporacja Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych SA | pozytywna | Prawidłowe i aktywne prowadzenie działań promocyjnych w zakresie udzielania wsparcia w ramach programów i instrumentów wsparcia eksporтерów | - |

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

Zgodnie z ustawą z dnia 4 września z dnia 1997 r. *o działach w administracji rządowej* dział gospodarka obejmuje między innymi sprawy konkurencyjności gospodarki, współpracy gospodarczej z zagranicą oraz promocji gospodarki polskiej w kraju i za granicą. W myśl art. 9 ust. 2 pkt 10 ustawy *o działach*, do zadań ministra właściwego do spraw gospodarki należą sprawy promocji gospodarki, w tym wspierania rozwoju eksportu i inwestycji polskich za granicą oraz wspierania napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych.

Usytuowanie promocji gospodarki w przepisach kompetencyjnych

Ministerstwo Rozwoju i Technologii¹³⁷ obsługuje ministra właściwego do spraw gospodarki. Wcześniej urzędem obsługującym ministra właściwego do spraw gospodarki były: Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii¹³⁸ (w okresie od 6 października 2020 r. do 11 sierpnia 2021 r., Ministerstwo Rozwoju¹³⁹ (w okresie od 15 listopada 2019 r. do 5 października 2020 r.), Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii¹⁴⁰ (od 9 stycznia 2018 r. do 14 listopada 2019 r.) oraz Ministerstwo Rozwoju¹⁴¹ (od 16 listopada 2015 r. do 8 stycznia 2018 r.).

Stosownie do art. 32 ust. 1 pkt 7 ustawy *o działach*, dział sprawy zagraniczne obejmuje między innymi wspieranie działań promujących polską gospodarkę, kulturę, język, turystykę, technikę i naukę realizowanych w ramach innych działów poprzez m.in. polskie placówki zagraniczne i ich pionierzy ekonomiczne podległe ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych oraz koordynację polityki zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej, współpracę rozwojową, kształtowanie międzynarodowego wizerunku Rzeczypospolitej Polskiej oraz dyplomację publiczną i kulturalną. Minister właściwy do spraw zagranicznych corocznie opracowuje, uzgadnia i wnosi do rozpatrzenia przez Radę Ministrów dokumentu rządowego określającego kierunki i cele polskiej polityki zagranicznej oraz promocji interesów Rzeczypospolitej Polskiej na następny rok, a także opracowuje i przedkłada Radzie Ministrów wieloletnie strategie w zakresie spraw zagranicznych.

Ministerstwo Spraw Zagranicznych obsługuje ministra właściwego do spraw zagranicznych. MSZ monitoruje główne instytucje i uczestników rynku w krajach potencjalnie interesujących polskie firmy oraz zjawiska i procesy istotne z punktu widzenia przedsiębiorców, w tym na rynkach pozaeuropejskich, gdzie wsparcie dyplomacji jest szczególnie oczekiwane.

¹³⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 sierpnia 2021 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Rozwoju i Technologii (Dz. U. poz. 1470).

¹³⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 października 2020 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii (Dz. U. 1736).

¹³⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 listopada 2019 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Rozwoju (Dz. U. poz. 2291).

¹⁴⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 stycznia 2018 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii (Dz. U. poz. 102).

¹⁴¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Rozwoju oraz zniesienia Ministerstwa Gospodarki (Dz. U. 2076).

Ambasady Rzeczypospolitej Polskiej są placówkami zagranicznymi podległymi ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych, mającymi siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej. Prowadzą działalność w zakresie administracji publicznej, związaną ze sprawowaniem funkcji zewnętrznych państwa w sferze spraw zagranicznych. Działalność podstawowa ambasady obejmuje wykonywanie prac misji dyplomatycznej w państwie przyjmującym. Służbą zagraniczną działającą w MSZ i w placówkach zagranicznych kieruje minister właściwy do spraw zagranicznych, przy czym od dnia 29 lutego 2020 r. osoby wykonujące zadania z zakresu dyplomacji ekonomicznej podlegają ministrowi właściwemu do spraw gospodarki.

W przyjętej na początku 2017 r. *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*¹⁴² w obszarze *Ekspansja zagraniczna* zdiagnozowano słabości procesu promocji i wspierania polskich eksporterów. Diagnoza była zbieżna z wcześniejszymi ustaleniami NIK i wskazywała następujące słabości:

- aspekty instytucjonalne, takie jak rozproszenie lub nakładanie się zadań instytucji oraz brak wspierającego eksport podmiotu realizującego zadania we współpracy z innymi instytucjami i siecią placówek zagranicznych;
- szum informacyjny związany z istnieniem wielu portali internetowych finansowanych ze środków publicznych, które są poświęcone tematyce internacjonalizacji i promocji eksportu;
- słaba oferta instrumentów finansowych wsparcia eksportu, w tym instrumentów kredytowych, ubezpieczeniowych i gwarancyjnych.

Zakładanymi w *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* celami ekspansji zagranicznej były:

- zwiększenie umiędzynarodowienia polskiej gospodarki, polegające na zwiększeniu powiązań z rynkami międzynarodowymi, poprzez poszerzanie grona podmiotów uczestniczących w wymianie międzynarodowej w szczególności z krajami pozaunijnymi oraz rozwijanie bardziej zaawansowanych form współpracy z zagranicą;
- zwiększenie eksportu towarów zaawansowanych technologicznie. Uznano, że w dłuższej perspektywie zdolność polskich towarów do konkurencyjności na zagranicznych rynkach będzie zależała nie tylko od ich ceny, ale przede wszystkim od ich poziomu technologicznego. Zwiększenie innowacyjności naszych towarów powinno się jednocześnie przełożyć na przesunięcie się polskich producentów do bardziej wartościowych (czyli bardziej zyskowych) ogniw w ramach łańcuchów produkcji globalnej.

Efektem tych działań miało być utrzymanie relatywnie wysokiego tempa wzrostu eksportu, przy jednoczesnej poprawie poziomu jego innowacyjności, jak również pobudzenie polskich BIZ. Istotnym elementem polityki eksportowej miała być koncentracja wsparcia na kluczowych sektorach, stanowiących ważną pozycję eksportową kraju oraz tych, które mogą w przyszłości decydować o pozycji konkurencyjnej Polski w świecie.

¹⁴² Uchwała nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)* – M.P. poz. 260.

Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju wymieniała cztery kierunki interwencji oraz projekty strategiczne służące ich realizacji:

1. Wzmocnienie rozpoznawalności polskich produktów, marki „Polska” oraz Marki Polskiej Gospodarki

W tym kierunku kluczowe miało być wykorzystanie synergii działań poszczególnych instytucji zaangażowanych w promocję polskiej gospodarki w celu budowania spójnego wizerunku naszego kraju za granicą. Uwzględniając nadrzędną rolę marki „Polska”, wszystkie przedsięwzięcia o charakterze promocyjnym i marketingowym podejmowane na poszczególnych szczeblach administracji rządowej, samorządowej oraz przez instytucje podległe miały być realizowane w oparciu o najważniejsze zasady komunikacji, pod jednym wspólnym znakiem marka „Polska”. Jednocześnie planowano zaktywizować różne kanały wsparcia, dostosowane do potrzeb poszczególnych podmiotów (wynikających ze specyfiki danych rynków czy też sektorów/branż). Działania te miały sprzyjać budowaniu pozytywnego wizerunku Polski w świecie oraz zwiększeniu konkurencyjności polskich wyrobów na rynkach zagranicznych.

W projekcie strategicznym **System promocji gospodarki** planowano budowę zintegrowanego, wewnętrznie spójnego systemu promocji gospodarki, koordynowanego na poziomie centralnym, ukierunkowanego na: rozwój polskiego eksportu, zwiększanie polskich inwestycji za granicą, wspieranie polskich inwestycji w Polsce, umacnianie międzynarodowego wizerunku Polski jako kraju, z którym warto współpracować oraz poprawę rozpoznawalności polskich produktów i usług za granicą. Planowano między innymi:

- rozszerzenie kompetencji podmiotu, który zintegruje działania związane ze wspieraniem przedsiębiorców w ich internacjonalizacji, tj. Polskiej Agencji Inwestycji i Handlu SA;
- uchwalenie ustawy o zasadach wykonywania niektórych zadań z zakresu promocji gospodarki przez wyspecjalizowany podmiot;
- utworzenie zagranicznych biur PAIH dostosowanych w swojej formie prawnej do realiów danego rynku, które w perspektywie kilkuletniej zastąpią wówczas funkcjonujące WPHI;
- rozbudowę, unowocześnienie i dopasowanie do potrzeb przedsiębiorstw instrumentów finansowych wsparcia polskiego eksportu i polskich inwestycji za granicą.

2. Zwiększenie stopnia internacjonalizacji polskich przedsiębiorstw

Kierunek ten miał na celu zwiększenie liczby przedsiębiorstw prowadzących działalność międzynarodową, w tym ekspansję na nowe rynki oraz rozwijanie bardziej zaawansowanych form współpracy, np. poprzez zwiększenie polskich bezpośrednich inwestycji za granicą, szczególnie w krajach o niskim poziomie rozwoju. Oceniono, że w przyszłości spowoduje to zwiększenie strumieni handlu, a także budowę marki polskiej gospodarki w kraju przyjmującym inwestycje. Działania miały uwzględniać konkretne potrzeby przedsiębiorstw oraz specyfikę ich działalności. Istotne

Kierunki interwencji
oraz projekty
strategiczne w obszarze
ekspansji zagranicznej
SOR

było również rozwijanie powiązań kooperacyjnych między polskimi firmami, co bez utraty ich autonomii, może przyczynić się do obniżki kosztów ekspansji zagranicznej, a także zwiększenia liczby polskich firm prowadzących działalność na rynkach zagranicznych.

W projekcie strategicznym *Spójny Portal Promocji Eksportu* planowano stworzenie, w ramach jednolitego systemu informatycznego dla biznesu tworzonego przez PFR, spójnego systemu informacji o warunkach eksportu i prowadzenia działalności gospodarczej za granicą, w tym dostępnych instrumentach oraz instytucjach udzielających wsparcia. System ten ma być jedynym, ogólnym „punktem wejścia” dla przedsiębiorców.

3. Unowocześnienie oferty eksportowej

Ścisła integracja polityki proeksportowej z innymi politykami, zwłaszcza polityką innowacyjną i przemysłów kreatywnych, z uwzględnieniem wymogów ochrony środowiska oraz środowiskowego projektowania produktów oraz usług, miała wpłynąć na unowocześnienie oferty eksportowej, co uznano za jeden z głównych warunków przesunięcia się polskich firm w stronę bardziej dochodowych ogniw w globalnych łańcuchach wartości.

Zaplanowano realizację dwóch projektów strategicznych:

- **Polscy eksporterzy na rynkach zagranicznych** – działania zwiększające umiędzynarodowienie wybranych sektorów MŚP, wpisujących się w obszary Krajowych Inteligentnych Specjalizacji oraz wzmacniających wizerunek Polski i polskiej gospodarki. Miały być realizowane w ramach projektów: *Promocja gospodarki w oparciu o polskie marki produktowe – Marka Polskiej Gospodarki – Brand, Polskie Mosty Technologiczne i Umiędzynarodowienie Krajowych Klastrow Kluczowych* z Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój oraz *Internacjonalizacja MŚP* z Programu Operacyjnego Polska Wschodnia.
- **GLOBAL Inno-STARS** – projekt skierowany do technologicznych przedsiębiorstw z sektora MŚP, dysponujących rozwiązaniami o wysokim potencjale konkurencyjnym w skali globalnej, które charakteryzuje zbyt mały popyt na rynku krajowym. Miał na celu ułatwienie firmom skutecznego wejścia na rynek zagraniczny w formie partnerstwa strategicznego bądź zaangażowania kapitałowego (inwestycje bezpośrednie).

4. Wspieranie nowych kierunków ekspansji polskich firm

Planowano wzmacniać aktywność na perspektywicznych rynkach – azjatyckim, afrykańskim i amerykańskim, które notują często znacznie wyższe wskaźniki wzrostu PKB i obrotów handlowych (w tym importu) niż rynek Unii Europejskiej oraz posiadają jeszcze niezagospodarowany potencjał popytu wewnętrznego. Działania te miały przełożyć się na zmniejszenie uzależnienia wyników polskiego eksportu od koniunktury w krajach Unii Europejskiej. Planowano ich realizację w oparciu o programy promocji na pięciu wybranych rynkach perspektywicznych o szczególnym znaczeniu dla rozwoju polskiego eksportu tj. Indiach, Wietnamie, Iranie, Algierii i Meksyku. Wybór tych krajów wynikał z analizy perspektywicznych rynków pozaunijnych, oceny interesów gospodarczych Polski w poszczególnych

krajach, wyników ankiety dotyczącej rynków perspektywicznych dla polskiego biznesu, a także zestawienia rynków, na których realizowane będą działania promocyjne w ramach branżowych programów promocji. Celem realizacji programów promocji na rynkach perspektywicznych było stworzenie przedsiębiorcom narzędzi do ekspansji na odległe i kosztowne rynki pozaunijne, lecz o dużym potencjale importowym.

Ministrowi właściwemu do spraw gospodarki do roku 2018 podlegały bezpośrednio w zakresie merytorycznym, finansowym i kadrowym Wydziały Promocji Handlu i Inwestycji Ambasad i Konsulatów RP. Na koniec 2016 r. (ostatni rok pełnej działalności) było 49 WPHI, które działały w 44 krajach. Na podstawie decyzji nr 7 Ministra Gospodarki z dnia 24 lutego 2011 r. kierownicy WPHI byli dysponentami środków budżetu państwa III stopnia, bezpośrednio podległymi dysponentowi części 20-Gospodarka budżetu państwa. WPHI nie były zaliczane do placówek dyplomatycznych, jednakże znajdowały się w strukturze ambasad lub konsulatów RP, a ich pracownicy merytoryczni korzystali z akredytacji dyplomatycznej i w tym zakresie stosowane były do nich przepisy ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej¹⁴³. WPHI realizowały zadania w oparciu o *Zasady działalności promocyjnej WPHI* ustalone przez ministra właściwego do spraw gospodarki. Zasady współpracy i generalny podział zadań związanych z promocją gospodarki pomiędzy placówki dyplomatyczne podległe MZS a WPHI regulowało *Porozumienie* z dnia 7 lutego 2006 r. zawarte pomiędzy Ministrem Spraw Zagranicznych a Ministrem Gospodarki w sprawie *ustanowienia dyplomacji ekonomicznej*.

Likwidacja WPHI

Jednym z elementów nowego systemu promocji była zamiana dotychczas funkcjonujących WPHI na sieć zagranicznych biur handlowych podległych PAIH.

Sieci WPHI zarzucano, że nie była dostosowana do potrzeb polskich przedsiębiorców i nie odpowiadała wymogom nowej polityki rządu ukierunkowanej na wzmocnienie aktywności polskich przedsiębiorców na rynkach pozaeuropejskich, ponieważ 29 z 49 WPHI (60%) działało w Europie. Dodatkowo WPHI były tworzone w stolicach państw przy Ambasadach RP, a nie w centrach prowadzenia działalności gospodarczej.

Ustawa o PAIH w art. 11 zawiera regulacje dotyczące zasad likwidacji WPHI. Minister właściwy do spraw gospodarki miał dokonać likwidacji WPHI nie później niż w terminie 36 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, tj. do 18 sierpnia 2020 r. W związku z realizacją wyżej wymienionego zapisu, wszystkie 49 WPHI zostało w latach 2017–2018 postawionych w stan likwidacji i zlikwidowanych.

W 2017 r. zlikwidowano 26 WPHI w: Szanghaju, Berlinie, Budapeszcie, Montrealu, Lizbonie, Kaliningradzie, Sankt Petersburgu, Brukseli, Wiedniu, Buenos Aires, Abu Dhabi, Casablance, Rzymie, Kolonii, Waszyngtonie, Dżakarcie, Taszkencie, Ankarze, Sao Paulo, Pradze, Tel Aviwie, Ałmaty, Hadze, Paryżu, Kopenhadze i Seulu.

¹⁴³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1854. Powołana ustawa utraciła moc z dniem 16 czerwca 2021 r. Od tej daty obowiązuje ustawa z dnia 21 stycznia 2021 r. o służbie zagranicznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 464, ze zm.).

W 2018 r. zlikwidowano 23 WPHI w: Kijowie, Bukareszcie, New Delhi, Helsinkach, Zagrzebiu, Tokio, Kuala Lumpur, Oslo, Pekinie, Sofii, Algierze, Dublinie, Sztokholmie, Bernie, Moskwie, Kairze, Wilnie, Johannesburgu, Londynie, Mińsku, Nowym Jorku, Madrycie i Atenach.

Powołanie PAIH

W realizacji celów SOR istotną rolę miała odgrywać Polska Agencja Inwestycji i Handlu SA, utworzona w wyniku przekształcenia Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych SA¹⁴⁴. PAIH miała funkcjonować w ramach Grupy Polskiego Funduszu Rozwoju (PFR). Zadania PFR, określone w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju w obszarze *Ekspansja zagraniczna*, miały obejmować: zapewnienie finansowania obrotowego i inwestycyjnego dla internacjonalizacji, dotacje na opracowanie i wdrożenie strategii internacjonalizacji, program rządowy *Finansowe Wspieranie Eksportu* oraz ograniczanie ryzyka kontrahentów zagranicznych (ubezpieczenia w eksporcie, gwarancje eksportowe). Miały być one realizowane przy udziale pozostałych instytucji koordynowanych przez PFR, tj. Agencji Rozwoju Przemysłu SA, Banku Gospodarstwa Krajowego, Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych SA oraz Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości.

W dniu 18 sierpnia 2017 r. weszła w życie ustawa z dnia 7 lipca 2017 r. *o wykonywaniu zadań z zakresu promocji polskiej gospodarki przez Polską Agencję Inwestycji i Handlu SA*¹⁴⁵. Ustawa ta miała zlikwidować główną wadę promocji gospodarki Polski, tj. instytucjonalną słabość w postaci braku profesjonalnego podmiotu realizującego kompleksowo zadania z zakresu promocji polskiej gospodarki we współpracy z siecią zagranicznych przedstawicielstw. Wcześniej działania z zakresu promocji polskiej gospodarki były rozproszone i prowadzone odrębnie przez m.in. Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Gospodarki, Polską Agencję Informacji i Inwestycji Zagranicznych SA, Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości, Polską Organizację Turystyczną, jednostki samorządu terytorialnego czy organizacje przedsiębiorców. Brak koordynacji działań jednostek realizujących przedsięwzięcia promocyjne uniemożliwiał wykorzystanie efektu synergii.

Celem powołania Polskiej Agencji Inwestycji i Handlu SA było skupienie zadań proeksportowych i proinwestycyjnych w jednej instytucji.

PAIH jest jednoosobową spółką Skarbu Państwa. PAIH jest nadzorowana (od dnia 28 stycznia 2021 r.) przez ministra właściwego do spraw gospodarki. Wcześniej nadzór nad PAIH sprawował Prezes Rady Ministrów.

PAIH należy do systemu instytucji rozwoju, o którym mowa w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. *o systemie instytucji rozwoju*¹⁴⁶. PAIH może posługiwać się nazwą „Grupa Polskiego Funduszu Rozwoju”, skrótem „Grupa PFR” i wspólnym z innymi instytucjami rozwoju znakiem identyfikującym, wskazanymi obok firmy Spółki. Funkcjonowanie PAIH w ramach

¹⁴⁴ Przekształcenie nastąpiło na podstawie uchwały nr 2 Nadzwyczajnego Walnego Zgromadzenia z dnia 13 grudnia 2016 r. w sprawie zmiany Statutu Spółki; zmiana została wpisana do Krajowego Rejestru Sądowego postanowieniem z dnia 2 lutego 2017 r.

¹⁴⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 633, ze zm. Dalej: ustawa o PAIH.

¹⁴⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 760.

Grupy Polskiego Funduszu Rozwoju miało zapewnić koordynację jej działań z pozostałymi instytucjami rozwojowymi podległymi ministrowi właściwemu do spraw rozwoju.

Ustawa o PAIH określa zasady realizacji przez PAIH jej zadań w obszarach promocji polskiej gospodarki.

Zakres zadań PAIH

Głównym celem PAIH jest realizacja misji publicznej¹⁴⁷, jaką jest promocja polskiej gospodarki. PAIH realizuje szereg zadań z zakresu promocji polskiej gospodarki wskazanych w art. 2 ustawy o PAIH, w tym proeksportowe oraz proinwestycyjne. Są to m.in.: promocja eksportu polskich przedsiębiorców, w szczególności małych i średnich, promocja polskich branż, wspieranie napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych, wspieranie inwestycji polskich za granicą, wspieranie inwestycji polskich na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, dostarczanie przedsiębiorcom informacji ekonomiczno-handlowych na temat rynków zagranicznych oraz inwestorom zagranicznym informacji na temat warunków i uregulowań prawnych prowadzenia działalności gospodarczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w tym prowadzenie portalu informacyjnego; organizowanie przedsięwzięć informacyjnych i promocyjnych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i poza jej granicami, działalność wydawnicza.

Zadania PAIH mogą być wykonywane przez Zagraniczne Biura Handlowe, które zostały powołane w miejsce zlikwidowanych Wydziałów Promocji Handlu i Inwestycji. ZBH tworzone są przez PAIH w formie prawnej i organizacyjnej zależnej od uwarunkowań prawnych i ekonomicznych miejsca ich utworzenia, w tym w formie spółek kapitałowych. Finansowanie zadań PAIH realizowanych przez Zagraniczne Biura Handlowe może być realizowane ze środków, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2–4 ustawy o PAIH, m.in. w formie dotacji celowych (art. 3).

Zakres zadań ZBH

Zagraniczne Biura Handlowe są finansowo i organizacyjnie wyodrębnione od PAIH i posiadają zdolność do samodzielnego zatrudniania osób fizycznych we własnym imieniu, chyba że prawo właściwe dla miejsca siedziby danego ZBH nie przyznaje mu zdolności prawnej w tym zakresie. W takim przypadku stosunki prawne, w tym stosunki pracy zawiera samodzielnie i we własnym imieniu PAIH (§ 2 ust. 5 Statutu PAIH¹⁴⁸).

PAIH może realizować zadania z zakresu promocji polskiej gospodarki powierzone jej przez ministra właściwego do spraw gospodarki lub inne podmioty sektora finansów publicznych, wynikające w szczególności z dokumentów i programów przyjętych przez Radę Ministrów lub właściwego ministra. Powierzając zadania, wyżej wymienione podmioty zapewniają PAIH odpowiednie środki finansowe na ich realizację. Określenie zadań PAIH następuje w umowie dotacyjnej. Zasady udzielania, rozliczania oraz zwrotu dotacji celowej podlegają ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁴⁹ (art. 4).

Finansowanie PAIH

¹⁴⁷ Zgodnie z art. 2 pkt 8 lit. d ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 735, ze zm.); dalej: ustawa o zasadach zarządzania mieniem państwowym.

¹⁴⁸ https://www.paih.gov.pl/o_agencji/statut_paih

¹⁴⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 305, dalej: *ufp*.

Zgodnie z art. 5 *ufp* PAIH ma możliwość udzielania pomocy finansowej dotyczącej realizacji zadań z zakresu promocji polskiej gospodarki związanej z programami finansowanymi z budżetu Unii Europejskiej, o których mowa w ustawie z dnia 11 lipca 2014 r. *o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020*¹⁵⁰ oraz innymi programami finansowanymi ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi, do której zastosowanie mają przepisy określone w ww. ustawie. W zakresie promocji polskiej gospodarki PAIH może udzielać pomocy finansowej spełniającej przesłanki pomocy *de minimis*, dotyczącej promocji eksportu polskich przedsiębiorców. Do tego finansowania będą miały zastosowanie szczegółowe warunki i tryb właściwe dla udzielania tej pomocy.

PAIH otrzymuje dotację podmiotową z budżetu państwa na dofinansowanie działalności bieżącej związanej z realizacją zadań, o których mowa w art. 2 ustawy *o PAIH*, dotacje celowe, płatności z budżetu środków europejskich przeznaczone na realizację projektów finansowanych z udziałem środków europejskich, dla których beneficjentem jest PAIH, a także środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi lub z budżetu Unii Europejskiej (art. 6).

Zamówienia na potrzeby własne Zagranicznych Biur Handlowych PAIH może udzielić z wolnej ręki, zgodnie z przepisami art. 304 i art. 306 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – *Prawo zamówień publicznych*¹⁵¹ o ile wartość zamówienia jest mniejsza niż progi unijne, o których mowa w art. 3 ust. 1 tej ustawy (art. 7).

PAIH jest zobowiązana do prowadzenia odrębnej ewidencji księgowej dla działalności związanej z realizacją zadań finansowanych ze środków publicznych, środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi oraz z budżetu Unii Europejskiej, a także dla działalności gospodarczej zgodnie z zasadami określonymi w art. 10 ustawy z dnia 29 września 1994 r. *o rachunkowości*¹⁵² (art. 8).

Łączna kwota dotacji celowych przyznanych w kolejnych latach na dofinansowanie inwestycji realizowanej przez PAIH ze środków niepochodzących z budżetu Unii Europejskiej może wynosić do 100% planowanej wartości kosztorysowej inwestycji (art. 9).

Limit wydatków budżetowych na PAIH

W latach 2017–2026 maksymalny limit wydatków budżetu państwa będący skutkiem finansowym ustawy *o PAIH* miał wynieść 135 000,0 tys. zł i w całości dotyczył 2017 r. W drodze art. 88(a) pkt 1 lit. a ustawy z dnia 19 listopada 2020 r. *o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021*¹⁵³, z dniem 22 października 2021 r., tj. poza okresem objętym kontrolą, limit ten został podwyższony o 300 000,0 tys. zł i wyniósł 435 000,0 tys. zł. Dodany art. 12b ustawy *o PAIH* stanowi,

¹⁵⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 818, ze zm.

¹⁵¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 1129, ze zm.

¹⁵² Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.

¹⁵³ Dz. U. poz. 2400, ze zm.

że minister właściwy do spraw gospodarki przeznaczy środki w wysokości 300 000 tys. zł na zakup i objęcie akcji w podwyższonym kapitale zakładowym Agencji, w związku z realizacją zadań wynikających z ustawy o PAIH.

W przypadku przekroczenia lub zagrożenia przekroczenia przyjętego na dany rok budżetowy maksymalnego limitu wydatków, zostanie zastosowany mechanizm korygujący, polegający na obniżeniu kosztów działalności bieżącej PAIH przy jednoczesnym zapewnieniu nieprzerwanego procesu promocji polskiej gospodarki. Organem właściwym do monitorowania wykorzystania limitu wydatków oraz wdrożenia mechanizmu korygującego jest minister właściwy do spraw gospodarki (art. 12).

Bank Gospodarstwa Krajowego, zgodnie z ustawą z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego¹⁵⁴, jest bankiem państwowym w rozumieniu ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe¹⁵⁵. BGK należy do systemu instytucji rozwoju, o którym mowa w art. 2 ust. 1 ustawy o systemie instytucji rozwoju.

**Zadania BGK
w zakresie wsparcia
promocji gospodarki**

Do zadań Banku Gospodarstwa Krajowego należy między innymi obsługa transakcji eksportowych z zastosowaniem instrumentów wspierania eksportu oraz wspieranie eksportu polskich towarów i usług, zgodnie z odrębnymi przepisami lub w ramach realizacji programów rządowych.

Zgodnie z ustawą z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne¹⁵⁶ Bank Gospodarstwa Krajowego może udzielać, we własnym imieniu i na własny rachunek, poręczeń lub gwarancji w ramach rządowych programów poręczeniowo-gwarancyjnych obejmujących m.in. projekty związane z rozwojem sektora mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców. Poręczenie lub gwarancja mogą stanowić pomoc publiczną, pomoc *de minimis* lub pomoc *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie. Poręczenie i gwarancja są terminowe i udzielane do kwoty z góry oznaczonej. Pomoc *de minimis* jest udzielana mikroprzedsiębiorcom, małym lub średnim przedsiębiorcom w formie udzielanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego gwarancji spłaty kredytów. Gwarancja obejmuje nie więcej niż 80% kwoty kredytu. Szczegółowe warunki oraz tryb udzielania pomocy *de minimis*, w formie gwarancji Banku Gospodarstwa Krajowego w ramach rządowego programu poręczeniowo-gwarancyjnego, o którym mowa w art. 34a ust. 1 ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne określa rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 marca 2018 r. w sprawie udzielania przez Bank Gospodarstwa Krajowego pomocy *de minimis* w formie gwarancji spłaty kredytów¹⁵⁷.

BGK i Grupa Kapitałowa BGK realizują między innymi działania proeksportowe polegające na finansowaniu eksportu i ekspansji zagranicznej. BGK jest głównym partnerem KUKI w realizacji programu rządowego

¹⁵⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 100, ze zm.

¹⁵⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 2439, ze zm.

¹⁵⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 445, ze zm., dalej: ustawa o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne.

¹⁵⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 634.

wspierania eksportu, w ramach którego udziela kredytów eksportowych ubezpieczanych przez KUKE. Ponadto BGK finansuje projekty eksportowe, w części realizowane na ryzyko własne, z uzupełniającym zabezpieczeniem KUKE.

Jednym z celów rządowej *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* było umiędzynarodowienie polskiej gospodarki. Szczególny nacisk został położony na rozwój współpracy z krajami pozaunijnymi (w tym z krajami o podwyższonym ryzyku), a także rozwijanie bardziej zaawansowanych form współpracy z zagranicą. BGK pełnił kluczową rolę w zakresie dostarczania polskim firmom rozwiązań umożliwiających rywalizację na rynkach międzynarodowych. Zaangażowanie BGK w finansowanie eksportu i ekspansji zagranicznej odbywało się między innymi poprzez instrumenty finansowania eksportu i ekspansji zagranicznej udzielane w ramach rządowego programu ustanowionego w 2009 r. przez Radę Ministrów *Finansowe Wspieranie Eksportu*. Celem tego Programu jest poprawa pozycji konkurencyjnej polskich eksporterów oraz zwiększenie wielkości polskiego eksportu poprzez ułatwienie dostępu do finansowania zakupu polskich dóbr i usług oraz uatrakcyjnienie jego warunków, jak również istotne ograniczenie ryzyka działalności eksportowej polskich firm. Cel ten jest realizowany poprzez udzielanie przez BGK kredytów dla nabywców polskich towarów i usług lub ich banków z zapewnieniem ochrony ubezpieczeniowej KUKE.

Ponadto BGK realizuje na rzecz Ministra Finansów *Dopłat do Oprocentowania Kredytów Eksportowych o stałej stopie procentowej* (DOKE). Program DOKE obejmuje wsparcie stóp procentowych, wymienione w porozumieniu jako jedna z dozwolonych form udzielania oficjalnego wsparcia finansowego dla kredytów eksportowych, opierające się na porozumieniu OECD w sprawie oficjalnie wspieranych kredytów eksportowych. Zasady funkcjonowania Programu DOKE określa ustawa z dnia 8 czerwca 2001 r. *o dopłatach do oprocentowania kredytów eksportowych o stałych stopach procentowych*¹⁵⁸ (wraz z aktami wykonawczymi).

Zadania KUKE w zakresie wsparcia promocji gospodarki

Korporacja Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych SA jest jednoosobową spółką Skarbu Państwa działającą na podstawie ustaw z dnia 11 września 2015 r. *o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej*¹⁵⁹ oraz z dnia 7 lipca 1994 r. *o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych*¹⁶⁰. Akcjonariuszami KUKE są Skarb Państwa reprezentowany przez ministra właściwego do spraw gospodarki (51,55%) oraz BGK (48,45%). KUKE należy do systemu instytucji rozwoju, o którym mowa w art. 2 ust. 1 ustawy *o systemie instytucji rozwoju* oraz jest spółką realizującą misję publiczną w rozumieniu art. 2 pkt 8 lit. a tiret ósme ustawy *o zasadach zarządzania mieniem państwowym*.

¹⁵⁸ Dz. U. z 2019 poz. 208.

¹⁵⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 1130, ze zm.

¹⁶⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 1135, ze zm., dalej: ustawa *o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych*.

Do zadań KUKE należy między innymi prowadzenie działalności w zakresie ubezpieczeń eksportowych, powierzonej Spółce na warunkach określonych ustawą *o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych*, w formie ubezpieczenia bezpośredniego, ubezpieczenia pośredniego (reasekuracji) oraz udzielania gwarancji ubezpieczeniowej.

Szczegółowe zasady działalności KUKE w zakresie gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeń eksportowych oraz gwarancji ubezpieczeniowych określa Komitet Polityki Ubezpieczeń Eksportowych (obsługiwany przez urząd obsługujący ministra właściwego do spraw gospodarki).

Ubezpieczenia KUKE obejmują również długoterminowe projekty eksportowe o charakterze inwestycyjnym, finansowane kredytem o okresie spłaty powyżej dwóch lat. W ramach współpracy z BGK, KUKE ubezpiecza większość finansowania dłużnego, a także gwarancji i akredytyw w obszarze finansowania eksportu i wspierania ekspansji zagranicznej. W szczególności dotyczy to finansowania transakcji na rynku o podwyższonym profilu ryzyka, które objęte są gwarancjami Skarbu Państwa.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 4 września z dnia 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2021 r. poz. 1893, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 7 lipca 2017 r. o wykonywaniu zadań z zakresu promocji polskiej gospodarki przez Polską Agencję Inwestycji i Handlu Spółka Akcyjna (Dz. U. z 2021 r. poz. 633, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 4 lipca 2019 r. o systemie instytucji rozwoju (Dz. U. z 2022 r. poz. 760).
4. Ustawa z dnia 21 stycznia 2021 r. o służbie zagranicznej (Dz. U. poz. 464, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej (uchylona).
6. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz. U. z 2021 r. poz. 2439, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.).
8. Ustawa z dnia z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego (Dz. U. z 2022 r. poz. 100).
10. Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 1130, ze zm.).
11. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1135, ze zm.).
12. Ustawa z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne (Dz. U. z 2022 r. poz. 445, ze zm.).
13. Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1933).
14. Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (Dz. U. z 2020 r. poz. 818, ze zm.).
15. Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1129, ze zm.).
16. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 marca 2018 r. w sprawie udzielania przez Bank Gospodarstwa Krajowego pomocy de minimis w formie gwarancji spłaty kredytów (Dz. U. z 2021 r. poz. 634).
17. Uchwała nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) – M.P. poz. 260.

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informacje 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. Minister Rozwoju, Pracy i Technologii
8. Minister Spraw Zagranicznych
9. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej (KOP)
10. Sejmowa Komisja Gospodarki i Rozwoju (GOR)
11. Sejmowa Komisja Spraw Zagranicznych (SZA)
12. Senacka Komisja Gospodarki Narodowej i Innowacyjności
13. Senacka Komisja Spraw Zagranicznych i Unii Europejskiej
14. Polska Agencja Inwestycji i Handlu SA

6.5. Stanowisko Ministra Rozwoju i Technologii do informacji o wynikach kontroli



Minister
Rozwoju i Technologii

Data: 22 września 2022 r.
Znak sprawy: DKT-V.0810.2.2021

Pan
Marian Banaś
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Dotyczy: Informacji o wynikach kontroli: „Promocja gospodarcza Polski”.

Szanowny Panie Prezesie,

stosownie do postanowień art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ poniżej przedstawiam stanowisko do Informacji o wynikach ww. kontroli.

Minister Rozwoju i Technologii nie podziela stanowiska Izby, zgodnie z którym, nieuregulowanie systemu promocji polskiej gospodarki w dokumencie rangi ustawowej skutkuje m.in. nieustaleniem: celów strategicznych do osiągnięcia w ww. obszarze; narzędzi realizacji ww. celów, czy metod monitorowania efektów podejmowanych działań.

Zarówno cele, jak i zakładane efekty podejmowanych działań, zostały określone w *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*². Narzędziem realizacji tych celów są działania promocyjne realizowane przez administrację rządową. Dodatkowo postęp w zakresie realizacji projektów strategicznych raportowany jest w systemie MonAliZa będącym narzędziem sprawozdawczym funkcjonującym w ramach SOR. Miernikami pozwalającymi monitorować efektywność realizowanych przedsięwzięć są z kolei wskaźniki: „średnioroczne tempo wzrostu wartości eksportu towarów” oraz „udział eksportu towarów wysokiej techniki w eksporcie ogółem”.

Trudno zgodzić się także z oceną NIK, że brak dokumentu strategicznego definiującego system promocji gospodarki uniemożliwia realizację przez administrację rządową projektów i przedsięwzięć promujących Polskę, polską gospodarkę oraz badanie ich skuteczności.

Nieujęcie instytucjonalnego systemu promocji polskiej gospodarki w dokumencie o charakterze programowym lub w ustawie, w ocenie Ministra Rozwoju i Technologii, nie jest w żadnym razie podstawą do ustalenia, że funkcjonujący obecnie system nie jest spójny. Jak już wielokrotnie

¹ Dz. U. z 2022 r., poz. 623.

² Dalej: SOR.

wskazywano w treści udzielanych NIK odpowiedzi, główną rolę w tym systemie pełni Polska Agencja Informacji i Handlu S.A.³, której zadania określono w ustawie. PAIH S.A. realizuje przedsięwzięcia i inicjatywy w obszarze promocji polskiej gospodarki i w tym zakresie współpracuje z innymi instytucjami zaangażowanymi w ten proces.

Należy podkreślić, że instytucjonalne ujęcie systemu promocji polskiej gospodarki, koordynowanego na poziomie centralnym przez ministra właściwego do spraw gospodarki, o jakim jest mowa w wynikach kontroli NIK, zostało przedstawione w projekcie dokumentu *Polityka eksportowa Polski*. Zmieniające się na przestrzeni ostatnich lat uwarunkowania społeczno-gospodarcze (czynniki makroekonomiczne na świecie, wojna na Ukrainie) spowodowały jednak, że opracowany w 2021 r. projekt ww. dokumentu podlega w chwili obecnej aktualizacji.

Minister Rozwoju i Technologii nie zgadza się również z oceną Izby, jakoby działania promujące polską gospodarkę realizowane były głównie na zasadach opisanych w projektach współfinansowanych ze środków europejskich, przede wszystkim w ramach poddziałania 3.3.2 PO IR *Promocja gospodarki w oparciu o polskie marki produktowe – Marka Polskiej Gospodarki – Brand*. Należy podkreślić, że istotne źródło finansowania przedsięwzięć promujących polską gospodarkę stanowi głównie budżet państwa, ze środków którego realizuje zadania PAIH S.A. Tytułem przykładu wskazuję, że ze środków budżetowych wydatkowano 82,9 mln zł w związku z udziałem Polski w Światowej Wystawie EXPO w Dubaju.

Z upoważnienia, z wyrazami szacunku

Aneta Rożek

Dyrektor Generalny

/ kwalifikowany podpis elektroniczny /

³ Dalej: PAIH S.A.

6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra Rozwoju i Technologii



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

Opinia Prezesa Najwyższej Izby Kontroli
w sprawie stanowiska Ministra Rozwoju i Technologii
do Informacji o wynikach kontroli *Promocja gospodarcza Polski*

Na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623) przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Rozwoju i Technologii zawartego w piśmie z dnia 22 września 2022 r. (znak BKT-V.0810.2.2021).

Dziękuję za zajęcie stanowiska do *Informacji o wynikach kontroli*. Nie można jednak zgodzić się z przedstawionym w nim punktem widzenia. Kwestie wskazane przez Ministra Rozwoju i Technologii zostały poddane szczegółowej i wnikliwej analizie w toku prowadzonej kontroli, a trafność sformułowanych ocen części z nich została potwierdzona przez Kolegium NIK w procesie rozpatrywania zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego zgłoszonych przez Ministra.

Nieustalenie spójnego systemu promocji polskiej gospodarki koordynowanego na poziomie centralnym, mimo wyznaczenia takiego celu w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, jest istotnym mankamentem polityki państwa w tym obszarze, a ustalenia kontroli wskazują na negatywne skutki takiego stanu. Odstąpienie od uregulowania systemu promocji gospodarki w dokumencie rangi ustawowej (lub polityki rządowej) powoduje liczne zagrożenia. Przede wszystkim brak jest wyznaczonych celów strategicznych, określenia horyzontu czasowego i narzędzi ich realizacji, metod monitorowania oraz sposobu koordynacji podejmowanych działań i zasad oceny ich skuteczności. Prace nad wymienionym w stanowisku Ministra projektem dokumentu pn. *Polityka eksportowa Polski* wskazują, że również w ministerstwie jest dostrzegana potrzeba uporządkowania działań w zakresie promocji polskiej gospodarki. Dokument ten ma zawierać instytucjonalne ujęcie systemu promocji polskiej gospodarki, jednak wciąż jest w fazie przygotowania.

PREZES
Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś

6.7. Stanowisko Ministra Spraw Zagranicznych do informacji o wynikach kontroli



Warszawa, dnia 23 września 2022 r.

Minister
Spraw Zagranicznych

BAK.081.3.2021/34

Pan Marian Banaś
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

w odpowiedzi na pismo nr KGP.430.0011.2022 z dnia 5 września 2022 r., w związku z art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*¹ poniżej przedstawiam stanowisko do Informacji o wynikach kontroli P/21/016 *Promocja gospodarcza Polski*.

W opinii Ministerstwa Spraw Zagranicznych sprostowania wymaga nieprecyzyjna informacja zawarta w załączniku 6.2. *Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych*. Na stronie 75 dokumentu wskazano, że:

cyt.: Służbą zagraniczną działającą w MSZ i w placówkach zagranicznych kieruje minister właściwy do spraw zagranicznych, przy czym od dnia 29 lutego 2020 r. osoby wykonujące zadania z zakresu dyplomacji ekonomicznej podlegają ministrowi właściwemu do spraw gospodarki.

Sformułowanie to jest nieprecyzyjne. Choć bowiem zgodnie z przepisem art. 9 ust. 2a ustawy z dnia 4 września 1997 r. o *działach administracji rządowej*² minister właściwy do spraw gospodarki w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zagranicznych może tworzyć samodzielne stanowiska radców handlowych, wydziały lub zespoły zadaniowe, działające w strukturze placówek zagranicznych, nie oznacza to jednak, że wszystkie osoby wykonujące zadania z tego zakresu podlegają ministrowi właściwemu do spraw gospodarki. Aktualnie w wydziałach i referatach polityczno-ekonomicznych lub ekonomicznych placówek dyplomatycznych i konsularnych podlegających MSZ i nadzorowanych przez MSZ istnieje ponad 340 stanowisk, na których zatrudnione są osoby wykonujące obowiązki z obszaru dyplomacji ekonomicznej, w tym wspierające realizację zadań ustawowo przypisanych ministrowi właściwemu do spraw gospodarki.

¹ Dz. U. z 2022 r., poz. 623

² Dz. U. z 2021 r., poz. 1893 ze zm.

Co za tym idzie, stwierdzenie:

cyt.: (...) osoby wykonujące zadania z zakresu dyplomacji ekonomicznej podlegają ministrowi właściwemu do spraw gospodarki,

wymaga sprostowania, bądź to poprzez wskazanie, że temu ministrowi podlega jedynie część tych osób, lub poprzez wskazanie, że w pozostałym zakresie zadania te wykonują osoby podlegające MSZ.

Biorąc powyższe pod uwagę, zwracam się z prośbą o uwzględnienie stanowiska Ministerstwa Spraw Zagranicznych w Informacji o wynikach kontroli P/21/016 *Promocja gospodarcza Polski.*

Z poważaniem

wz. Ministra Spraw Zagranicznych
Piotr Wawrzyk
Sekretarz Stanu

6.8. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra Spraw Zagranicznych



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

Opinia Prezesa Najwyższej Izby Kontroli
w sprawie stanowiska Ministra Spraw Zagranicznych
do Informacji o wynikach kontroli *Promocja gospodarcza Polski*

Na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623) przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Spraw Zagranicznych zawartego w piśmie z dnia 23 września 2022 r. (znak BKA.081.3.2021/34).

Dziękuję Panu Ministrowi za zajęcie stanowiska do *Informacji o wynikach kontroli*. Z satysfakcją odnotowuję brak uwag do ocen i wniosków zawartych w ww. informacji. Jednocześnie należy doprecyzować zapis zawarty na str. 75 *Informacji o wynikach kontroli Promocja Gospodarcza Polski*, dotyczący realizacji uprawnienia określonego w art. 9 ust. 2a ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej¹. Jak wskazał Pan Minister, jedynie część osób wykonujących zadania z zakresu dyplomacji ekonomicznej podlega ministrowi właściwemu do spraw gospodarki.

PREZES
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś

¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 1893 ze zm.