



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Banaś

KGP. 410.004.01.2021

Pan
Piotr Nowak
Minister Rozwoju i Technologii
Plac Trzech Krzyży 3/5
00-507 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr 17/2022 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
z dnia 27 kwietnia 2022 r. w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego

P/21/016 - Promocja gospodarcza Polski

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93
nik@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Rozwoju i Technologii ¹ Poprzednio: Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii ² (w okresie 7 października do 11 sierpnia 2021 r.), Ministerstwo Rozwoju ³ (w okresie od 15 listopada 2019 r. do 6 października 2020 r.), Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii ⁴ (od 9 stycznia 2018 r. do 14 listopada 2019 r.) oraz Ministerstwo Rozwoju ⁵ (od 16 listopada 2015 r. do 8 stycznia 2018 r.)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Nowak, Minister Rozwoju i Technologii od dnia 26 października 2021 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki, ministra właściwego do spraw gospodarki ⁶ pełnili: <ul style="list-style-type: none">– Mateusz Morawiecki, Prezes Rady Ministrów wykonujący obowiązki Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii od 11 sierpnia 2021 r. do 25 października 2021 r.– Jarosław Gowin, Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Rozwoju Pracy i Technologii, od 6 października 2020 r. do 10 sierpnia 2021 r.– Jadwiga Emilewicz, Minister Rozwoju, od 9 stycznia 2018 r. do 8 kwietnia 2020 r. oraz od 9 kwietnia do 6 października 2020 r. Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Rozwoju,– Mateusz Morawiecki, Wiceprezes Rady Ministrów oraz Minister Rozwoju i Finansów od 28 września 2016 r. do 8 stycznia 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Organizacja systemu promocji polskiej gospodarki.2. Realizacja działań z zakresu promocji polskiej gospodarki.3. Efekty działań w zakresie budowy systemu promocji polskiej gospodarki.4. Koordynacja promocji polskiej gospodarki za granicą.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2018 r. do 30 czerwca 2021 r. z wykorzystaniem dowodów wykraczających poza ten okres, mających istotne znaczenie dla kontrolowanej działalności
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> ⁷
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Renata Patkowska, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KGP/34/2021 z 20 maja 2021 r. i nr KGP/65/2021 z 18 sierpnia 2021 r.2. Miłena Tymendorf, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KGP/47/2021 z 7 czerwca 2021 r. i nr KGP/66/2021 z 18 sierpnia 2021 r.3. Anna Noworyta, starszy inspektor kp., upoważnienie do kontroli nr KGP/48/2021 z 7 czerwca 2021 r. i nr KGP/67/2021 z 18 sierpnia 2021 r. <p>(akta kontroli str. 1-6, 1140-1145)</p>

¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 sierpnia 2021 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Rozwoju i Technologii (Dz. U. poz. 1470).

² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 października 2020 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii (Dz. U. 1736).

³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 listopada 2019 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Rozwoju (Dz. U. poz. 2291).

⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 stycznia 2018 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii (Dz. U. poz. 102).

⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Rozwoju oraz zniesienia Ministerstwa Gospodarki (Dz. U. 2076).

⁶ Dalej również: Minister.

⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

I. Ocena ogólna⁸ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Minister właściwy do spraw gospodarki nieskutecznie i nierzetelnie realizował zadania w zakresie promocji polskiej gospodarki.

Nie został stworzony spójny system promocji polskiej gospodarki, ze względu na zmienność koncepcji oraz zaprzestanie w okresie od marca 2018 r. do kwietnia 2021 r. prac nad dokumentem strategicznym kształtującym taki system. Podjęte w 2016 r. przez Ministra prace nad projektem ustawy o *systemie promocji gospodarki*, która miała na celu stworzenie systemu promocji polskiej gospodarki obejmującego wszystkie działania administracji publicznej w sferze promocji, zostały wstrzymane w 2017 r. Powodem tego było przyjęcie *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*⁹. Realizowany na jej podstawie 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 on realizowany bez zatwierzonego planu, bez określenia potrzeb oraz celów i wskaźników realizacji, bez ustalonego harmonogramu i budżetu. Nie ustalono formalnie składu zespołu projektowego i nie określono zakresu kompetencji poszczególnych podmiotów uczestniczących w projekcie lub jego częściach. Minister wystąpił o jego zamknięcie mimo nieosiągnięcia wszystkich celów wymienionych w SOR, w szczególności zbudowania spójnego systemu promocji gospodarki koordynowanego na poziomie centralnym. Projekt zamknięto, choć nie opracowano i nie przyjęto polityki eksportowej integrującej działania promocyjne na szczeblu krajowym i regionalnym. Minister nie wypracował i nie wdrożył systemu oceny efektów działań promocji gospodarki Polski i opierał się na ogólnych wskaźnikach SOR. Wskaźniki te jednak odnosiły się do zagregowanych danych o eksporcie i nie oceniały działań podejmowanych przez instytucje finansujące promocję gospodarki ze środków publicznych. Dopiero w kwietniu 2021 r. podjęto na nowo działania mające na celu uporządkowanie istniejącego systemu promocji gospodarki w oparciu o dokument strategiczny (projekt pn. *Polityka Eksportowa Polski*).

Minister nie zrealizował działań systemowych mogących usprawnić proces koordynacji promocji polskiej gospodarki za granicą. Proces ten miał zapewnić *Międzyresortowy Zespół do spraw Promocji Polski za granicą*¹⁰ oraz funkcjonujący w jego strukturze zespół zadaniowy do spraw *promocji gospodarki i dyplomacji ekonomicznej*, jednak zostały one zlikwidowane bez osiągnięcia zamierzonych rezultatów. Minister koordynował projekty w obszarze promocji gospodarki na poziomie operacyjnym, w sposób doraźny podejmując działania o charakterze bieżącym i roboczym, bez wypracowania rozwiązań systemowych w tym obszarze. W ocenie NIK, odstępianie 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.

Nieskuteczne działania Ministra w procesie budowy spójnego systemu promocji gospodarki powodują, że pomimo zrealizowania większości działań wymienionych w SOR w zakresie projektu strategicznego *System promocji gospodarki*, nadal – w ocenie NIK – 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.

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 (Wydziały Promocji Handlu

⁸ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁹ 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; dalej: SOR lub Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju.

¹⁰ Dalej: MZPP.

i Inwestycji¹¹) i zastąpienia jej siecią Zagranicznych Biur Handlowych Polskiej Agencji Inwestycji i Handlu SA¹² przeprowadzono bez analizy jego zasadności. Nie dokonano bowiem oceny funkcjonowania sieci WPHI, ani analizy kosztów i korzyści utworzenia sieci ZBH. Minister nie określił także zasad powoływania ZBH, w tym lokalizacji i zasięgu geograficznego działalności, oraz ich działania i likwidacji. NIK ocenia negatywnie niedokonanie przez Ministra oceny efektów przekazania Polskiej Agencji Inwestycji i Handlu SA¹³ (oraz jej sieci zagranicznych biur handlowych) zadań z zakresu promocji gospodarki. Na etapie procedowania ustawy z dnia 7 lipca 2017 r. o wykonywaniu zadań z zakresu promocji polskiej gospodarki przez Polską Agencję Inwestycji i Handlu SA¹⁴ (w ocenie skutków regulacji) planowano, że wykonanie ewaluacji efektów wprowadzenia tej ustawy nastąpi po trzech latach jej obowiązywania, tj. w 2020 r. Niezwłoczne dokonanie oceny efektów wprowadzenia ww. ustawy jest celowe z uwagi na zmianę modelu wsparcia przedsiębiorców oraz nowe zadania, które PAIH ma realizować zgodnie z projektem polityki eksportowej.

Ponadto Minister niewłaściwie wykonywał zadania w zakresie powierzania PAIH zadań związanych z promocją gospodarki oraz nadzoru nad ich wykonaniem. Minister corocznie udzielał PAIH dotacji na realizację takich zadań, lecz były one przekazywane w terminach uniemożliwiających stabilne finansowanie i będących zagrożeniem dla utrzymania ciągłości procesu promocji polskiej gospodarki. Dotacje były udzielane najwcześniej w czerwcu danego roku, przy czym do końca września 2021 r. nie zawarto umowy dotacji celowej na realizację zadań w 2021 r. Utrudniało to Agencji planowanie działań i wydatkowanie środków publicznych zgodnie z regułami określonymi w art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁵, czyli w sposób umożliwiający terminową realizację zadań oraz w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Zadania do realizacji w danym roku nie były ustalane z wyprzedzeniem umożliwiającym dokonanie racjonalnego przygotowania, natomiast 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. Niektóre ze wskaźników realizacji zadań i celów ujęte w umowach o dotacje celowe były niewłaściwie określone. Część z nich nie zawierała wartości docelowej (po 11 wskaźników z umów na 2018 r. i 2019 r. oraz siedem wskaźników z umowy na rok 2020). Inne wskaźniki były z kolei niewłaściwie oszacowane (dotyczyło to wskaźników, których realizacja wyniosła od 0% do 50% - trzy wskaźniki z umowy na 2018 r. i pięć wskaźników z umowy na 2019 r. lub od 200% do 4207% - 16 wskaźników z umowy na 2018 r., 11 wskaźników z umowy na 2019 r. oraz sześć wskaźników z umowy na 2020 r.). Ponadto 16 (28%) wskaźników monitorujących realizację celów powtarzało się we wszystkich latach okresu kontroli. Brak powtarzalności wskaźników w kolejnych latach utrudniał Ministrowi, zdaniem NIK, analizę stopnia realizacji celów w dłuższym okresie i ocenę postępów w osiąganiu założonych celów. Zastosowano jedynie mierniki produktu (udział w wydarzeniu) lub ilościowe (liczba uczestników wydarzenia, liczba zorganizowanych spotkań), bez ustalenia jakichkolwiek mierników jakościowych (oddziaływania, rezultatu, wyniku). NIK wskazuje, że zgodnie z zasadami kontroli zarządczej zalecane jest przeprowadzanie oceny realizacji celów i zadań z uwzględnieniem kryterium oszczędności, efektywności i skuteczności. Nieustalenie ww. mierników ograniczało lub wręcz uniemożliwiało taką ocenę.

W urzędzie obsługującym Ministra 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 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, brak było możliwości rzetelnego odtworzenia realizowanych procesów. W konsekwencji opisane

¹¹ Dalej: WPHI.

¹² Dalej: ZBH.

¹³ Dalej: PAIH lub Agencja.

¹⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 633. Dalej: ustawa o PAIH.

¹⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 305.

działania i zaniechania stwarzają istotne ryzyko niezachowania pamięci instytucjonalnej, co stanowi zagrożenie dla utrzymania ciągłości pracy urzędu. W trakcie kontroli Dyrektor Generalny Ministerstwa zadeklarował zlecenie audytu przejęcia i archiwizacji dokumentów powstałych w procesie zmian organizacyjnych, które objęły Ministerstwo.

Prowadzone przez Ministra przedsięwzięcia mające na celu promocję polskiej gospodarki były realizowane przede wszystkim w ramach projektu ujętego w Programie Operacyjnym Inteligentny Rozwój *Promocja gospodarki w oparciu o polskie marki produktowe – Marka Polskiej Gospodarki – Brand*¹⁶, z którego finansowane były działania wynikające z projektów strategicznych SOR, a także w ramach pomocy udzielanej w formule *de minimis*. Działania w tym zakresie NIK ocenia pozytywnie.

II. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Organizacja systemu promocji polskiej gospodarki

W latach 2018-2021 (do 31 sierpnia) minister właściwy do spraw gospodarki powierzył wykonywanie zadań promocji gospodarki Polski: Podsekretarzowi Stanu Tadeuszowi Kościńskiemu (od 29 marca 2018 r. do 1 lipca 2019 r.), Podsekretarzowi Stanu Krzysztofowi Mazurowi (od 20 stycznia 2020 r. do 12 października 2020 r.), Podsekretarzowi Stanu Robertowi Tomankowi (od 6 listopada 2020 r. do 29 sierpnia 2021 r.) i Sekretarzowi Stanu Grzegorzowi Piechowiakowi (od 30 sierpnia 2021 r.).

W latach 2018-2021 (do 31 sierpnia) w regulaminach organizacyjnych urzędu obsługującego Ministra zadania w zakresie promocji gospodarki wykonywały dwa departamenty.

Departament Handlu i Współpracy Międzynarodowej¹⁸ w okresie od marca 2018 r. do 20 lutego 2021 r. był odpowiedzialny za:

- przygotowywanie, wdrożenie i monitorowanie realizacji polityki eksportowej,
- planowanie, koordynację i realizację działań promujących polski eksport, w tym przygotowanie i realizację udziału Rzeczypospolitej Polskiej w wystawach EXPO,
- współpracę z podmiotami Grupy Polskiego Funduszu Rozwoju SA¹⁹, w tym PAIH, w zakresie realizacji polityki eksportowej oraz organizację i koordynację współpracy gospodarczej z zagranicą,
- wspieranie działalności polskich przedsiębiorców na rynkach zagranicznych w zakresie eksportu i inwestycji zagranicznych, w tym poprzez współpracę z Departamentem Rozwoju Inwestycji²⁰ w realizacji projektów w zakresie eksportu i inwestycji zagranicznych w ramach projektów pozakonkursowych *Brand*.

W regulaminie organizacyjnym MRPiT z 21 lutego 2020 r. DHM w miejsce zadań przygotowania i monitorowania polityki eksportowej powierzono zadania organizacji i koordynacji współpracy gospodarczej z zagranicą, ze szczególnym uwzględnieniem polityki eksportowej.

Według stanu na 30 czerwca 2021 r. 11 pracowników DHM wykonywało zadania promocji gospodarki w tym pozyskiwanie i rozliczanie środków na promocję z budżetu UE. W latach 2018-2020 (stan na koniec roku) zadania te wykonywało od 10 do 14 pracowników DHM. Z uwagi na zakres zadań będących w kompetencji DHM pozostali pracownicy departamentu w zależności od potrzeb byli angażowani w realizację poszczególnych projektów promujących polską gospodarkę.

DRI w okresie od marca 2018 r. do 10 czerwca 2019 r. był odpowiedzialny za nadzór merytoryczny nad PAIH w zakresie inwestycji prywatnych oraz udzielania i rozliczania dotacji na realizację ustawowych zadań tej spółki, prowadzenie prac związanych z przygotowaniem i realizacją projektów pozakonkursowych *Brand*. Od 11 czerwca 2019 r. z zadań DRI

¹⁶ Dalej: Brand.

¹⁷ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁸ Dalej: DHM.

¹⁹ Dalej: Grupa PFR, a spółka PFR SA.

²⁰ Dalej: DRI.

wyłaczono zadanie nadzoru merytorycznego nad dotacją na realizację ustawowych zadań PAIH. W miejsce tego zadania DRI powierzono prowadzenie spraw związanych z udzielaniem i rozliczaniem dotacji na realizację zadań PAIH. Niezmienione, w stosunku do poprzedniego okresu pozostały zadania dotyczące wsparcia w ramach projektów *Brand*, które od 11 czerwca 2019 r. uzupełniono o udzielanie wsparcia w ramach pomocy *de minimis* w zakresie promocji eksportu polskich przedsiębiorców.

Według stanu na 30 czerwca 2021 r. 17 pracowników DRI odpowiedzialnych było za udzielanie i rozliczanie dotacji na realizację zadań PAIH oraz przygotowanie i realizację projektów pozakonkursowych *Brand*. W latach 2018-2020 (stan na koniec roku) zadania rozliczania dotacji udzielonych PAIH i projektów *Brand* wykonywało od 14 do 16 pracowników DRI.

Dyrektor²¹ Biura Dyrektora Generalnego w MRPiT wyjaśniła, że podział zadań z zakresu promocji gospodarki pomiędzy DHM i DRI dotychczas nie budził wątpliwości, a komórki organizacyjne nie wniosowały o zmianę zadań.

NIK zauważa, że od czerwca 2019 r., ani DHM ani DRI nie były odpowiedzialne za nadzór merytoryczny nad wykonywaniem zadań przez PAIH (wraz z ZBH) i oceną efektywności jej działań w zakresie wzrostu eksportu i ekspansji zagranicznej przedsiębiorców. DRI w zakresie swoich zadań dokonywał oceny kwalifikowalności wydatków PAIH zgodnie z umowami dotacji, jak również wykonania ilościowych wskaźników monitorowania zadań powierzonych w dotacji. Natomiast DHM odpowiedzialny był za politykę eksportową oraz koordynację promocji gospodarki. Zdaniem NIK, z uwagi na postanowienie regulaminu organizacyjnego, DHM i DRI nie oceniali faktycznego wpływu działalności PAIH na rozwój eksportu, ograniczając się wyłącznie do oceny wykonania zadań w oparciu o coroczne rozliczenie dotacji. NIK zauważa, że zmiany organizacyjne oraz kadrowe w Ministerstwie, w tym na stanowiskach kierowniczych i w departamentach odpowiedzialnych za promocję gospodarki, w powiązaniu z brakiem dokumentowania i archiwizowania zachodzących procesów decyzyjnych powodują brak zachowania pamięci instytucjonalnej.

(akta kontroli str. 766-770, 980, 987, 1026, 1169-1170)

System promocji gospodarki w 2016 r. i prace ministra właściwego do spraw gospodarki nad zmianami systemu prowadzone przed SOR

Do zadań ministra właściwego do spraw gospodarki, zgodnie z art. 9 ust. 2 pkt 2, 9-11, 13 i 14 ustawy z dnia 4 września 1997 r. *o działach administracji rządowej*²², należą m.in. sprawy formułowania założeń współpracy gospodarczej z zagranicą oraz promocji gospodarki, w tym wspierania rozwoju eksportu i inwestycji polskich za granicą oraz wspierania napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych.

W 2016 r. minister właściwy do spraw gospodarki podjął prace nad ustawowym uregulowaniem systemu promocji gospodarki. Brak było, zdaniem Ministra, właściwego instrumentarium organizacyjno-finansowego promocji eksportu i inwestycji. Podmioty zajmujące się promocją i wsparciem przedsiębiorców były rozproszone, nie było jasnego podziału kompetencji pomiędzy różne podmioty mające w tym zakresie takie same lub podobne kompetencje (WPHI i Ambasy RP). Instrumenty wsparcia oferowane przez państwo dla małych i średnich przedsiębiorstw były, zdaniem Ministra, mało elastyczne. Informacje na temat rynków zagranicznych były rozproszone²³.

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”²⁴. W działalność promocji gospodarki, co podkreślał Minister, angażowało się kilkanaście podmiotów administracji rządowej, które wraz z podległymi im jednostkami realizowały zadania równolegle poprzez nakładanie się kompetencji²⁵. Działalność podmiotów zaangażowanych w promocję gospodarki

²¹ Pismo z 29 lipca 2021 r. bez numeru.

²² Dz. U. z 2020 r. poz. 1220 ze zm. Dalej: *ustawa o działach*.

²³ Notatka służbowa Departamentu Rozwoju Inwestycji zaakceptowana przez Mateusza Morawieckiego Ministra Rozwoju 9 lutego 2016 r. (bez numeru).

²⁴ Ocena Ministra prezentowana w trakcie prac nad projektem ustawy *o systemie promocji gospodarki* i w opracowaniu Departamentu Polityki Eksportowej z 2 lutego 2017 r. dotyczącym systemu promocji gospodarki.

²⁵ Według stanu na styczeń 2016 r. promocją polskiej gospodarki na poziomie krajowym zajmowały się następujące podmioty i instytucje, które nie działały według wspólnego planu promocji: Ministerstwo Finansów nadzorujące

nie była koordynowana, ani w sposób celowy wzajemnie powiązana, np. ówczesnie działająca Rada Promocji Polski nie wykonała żadnego z przypisanych jej zadań. Zdaniem Ministra brak było wspólnego stanowiska MSZ i MG co do zadań i lokalizacji placówek zagranicznych obu resortów.

(akta kontroli str. 201-208, 353-355, 428, 2372-2373)

W opracowanym w MR projekcie ustawy, który przesłano do konsultacji departamentom Ministerstwa, zakładano, że wejdzie ona w życie 1 stycznia 2017 r.

Projekt miał zdefiniować system promocji gospodarki funkcjonalnie, wskazując podmioty prowadzące działania promocyjne, określić zasady ich działania i ustalić tryb współpracy między nimi. Projekt ustawy zakładał również utworzenie specjalnie dedykowanej systemowi agencji rządowej odpowiedzialnej za podnoszenie konkurencyjności i efektywności polskiego eksportu oraz przyciąganie innowacyjnych inwestycji.

W trakcie prac w MR nad projektem ustawy o *systemie promocji gospodarki* i planowanym powołaniem agencji rządowej odpowiedzialnej za promocję gospodarki PwC Advisory spółka z o. o. sp.k.²⁶ w dniu 23 lutego 2016 r. przekazała do MR opracowany z własnej inicjatywy raport *Koordinacja polityki eksportowej jest realna*. PwC w oparciu o doświadczenia międzynarodowe wskazał m.in. na potrzebę powołania agencji rządowej odpowiedzialnej za promocję gospodarki i koordynującej ogół działań związanych z polityką eksportową. Zdaniem PwC prezentowanym w rekomendacjach, koordynacja powinna dotyczyć koordynacji prac za granicą (w tym współpracy m.in. z ambasadami, instytucjami zagranicznymi oraz różnymi organizacjami branżowymi), koordynacji prac na szczeblu krajowym i regionalnym oraz pomiędzy szczeblem krajowym, a regionalnym.

(akta kontroli str. 191-192, 198-208, 224, 311, 353)

W dniu 27 kwietnia 2016 r. Radosław Domagalski-Łabędzki Podsekretarz Stanu w MR podjął decyzję o zawieszeniu prac nad projektem ustawy o *systemie promocji gospodarki* z uwagi na prace nad projektem SOR. Z dokumentacji dostępnej w MR wynika, że decyzja była uzasadniona planowanym w projekcie SOR powołaniem grupy kapitałowej skupiającej główne instytucje wsparcia rozwoju gospodarczego Polski, w tym promocji eksportu. W skład grupy miały wejść: Korporacja Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych SA, Bank Gospodarstwa Krajowego, Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych SA i spółka Polskie Inwestycje Rozwojowe SA (po zmianie nazwy Polski Fundusz Rozwoju SA²⁷).

W dniu 31 maja 2016 r. odbyło się spotkanie Podsekretarza Stanu Radosława Domagalskiego-Łabędzkiego i pracowników MR z przedstawicielami PFR SA. Spotkanie dotyczyło wypracowania systemu promocji polskiej gospodarki w kontekście powołania PFR SA – spółki integrującej podmioty wspierające eksport. Podsekretarz Stanu poinformował uczestników spotkania, że według założeń MR za promocję eksportu odpowiedzialna miała być PAIiIZ. Właściwym modelem funkcjonowania zagranicznych oddziałów PAIiIZ (nowej agencji ds. promocji gospodarki) miały być biura handlowe (tzw. *trade office*). W trakcie spotkania poruszono również kwestię prac nad zawieszonym projektem ustawy o *systemie promocji gospodarki*. Przedstawiciele MR zaprezentowali stanowisko, że przyjęcie ustawy było potrzebne, aby skoordynować działania wszystkich podmiotów promocji gospodarki i wsparcia eksportu, w szczególności na poziomie kraj-region.

(akta kontroli str. 210-240, 249-256)

Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) i Korporację Ubezpieczeń i Kredytów Eksportowych SA (KUKKE); Minister Gospodarki odpowiedzialny na promocję gospodarki, w tym wspieranie rozwoju eksportu i inwestycji za granicą m.in. za pośrednictwem Wydziałów Promocji Handlu i Inwestycji Ambasad i Konsulatów RP (WPHI) i nadzorujący Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP) i spółkę Polska Agencja Inwestycji i Handlu SA (PAIiIZ); Minister Spraw Zagranicznych, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi nadzorujący Agencję Rynku Rolnego (ARR), Minister Sportu i Turystyki nadzorujący Polską Organizację Turystyczną (POT). Na poziomie zagranicznym promocją gospodarczą zajmowały się: WPHI (podległe Ministrowi Gospodarki), Ambasady RP (podległe MSZ), Radcowie do spraw rolnych przy Ambasadach RP (jednostki podległe ARR i MRiRW zapewniające wsparcie eksporterów rolno-spożywczych), oddziały zagraniczne POT (podległa 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.

²⁶ Dalej: PwC.

²⁷ Dalej: PFR SA.

W marcu 2016 r. Prezes RM powołał Międzyresortowy Zespół ds. Promocji Polski za granicą²⁸, którego celem była koordynacja działań wszystkich resortów oraz podlegających im jednostek w dziedzinie promocji zagranicznej RP. W ramach MZPP powołany został (od 1 września 2016 r.) *Zespół zadaniowy do spraw promocji gospodarki i dyplomacji ekonomicznej* kierowany przez MR, którego zadaniem było zapewnienie spójności działań różnych instytucji państwowych (ministerstw i podlegających im instytucji) w obszarze promocji gospodarczej. Zgodnie z regulaminem przyjętym przez Zespół zadaniowy był on odpowiedzialny m.in. za: koordynację działań instytucji rządowych w dziedzinie promocji gospodarki oraz opracowanie dokumentów, wytycznych, strategii, rekomendacji w zakresie promocji gospodarki i dyplomacji ekonomicznej, w szczególności na rzecz realizacji SOR.

(akta kontroli str. 175-183)

W listopadzie 2016 r., w ramach prac *Zespołu zadaniowego do spraw Promocji gospodarki i dyplomacji ekonomicznej* prezentowano plany Ministra dotyczące zmian systemu promocji gospodarki, których efektem miało być zbudowanie zintegrowanego, wewnętrznie spójnego systemu, koordynowanego na poziomie centralnym. MR zakładało: uchwalenie ustawy o powierzeniu niektórych zadań z zakresu promocji gospodarki wyspecjalizowanemu podmiotowi, tj. agencji do spraw handlu i inwestycji; utworzenie zagranicznych oddziałów nowej agencji dostosowanych w swojej formie prawnej do realiów danego rynku, które zastąpiłyby WPHI oraz rozbudowę, unowocześnienie i dostosowanie do potrzeb przedsiębiorstw finansowych instrumentów wsparcia polskiego eksportu i polskich inwestycji za granicą. Potwierdzeniem planów Ministra była prezentacja 16 marca 2017 r. na posiedzeniu Zespołu zadaniowego *Schematu docelowego Systemu promocji polskiej gospodarki*. Schemat wskazywał instytucje i ich zadania w systemie promocji, ale nie definiował powiązań funkcjonalnych pomiędzy podmiotami w systemie promocji ani narzędzi, przy pomocy których miały być realizowane zadania promocji gospodarki.

Zgodnie ze Schematem docelowego Systemu promocji polskiej gospodarki:

- MZPP powierzono rolę koordynacji w zakresie promocji Polski i przygotowanie *Kierunków promocji Polski na lata 2017-2027*. Funkcję przewodniczącego MZPP miał pełnić Sekretarz Stanu w KPRM;
- *Zespołowi zadaniowemu ds. promocji gospodarki i dyplomacji ekonomicznej*, powierzono zadania koordynacji działań instytucji rządowych (MR, MSZ, MRiRW, MSiT wraz z ich jednostkami zagranicznymi) w zakresie promocji polskiej gospodarki i dyplomacji ekonomicznej za granicą; przygotowanie wkładu do kierunków promocji; opracowanie zasad współpracy z zagranicznymi biurami handlowymi i placówkami dyplomatycznymi. Funkcję przewodniczącego miał pełnić podsekretarz stanu w MR;
- MR powierzono zadania promocji gospodarki, w tym wspieranie rozwoju eksportu, inwestycji polskich za granicą i w Polsce oraz wsparcie napływu inwestycji zagranicznych. Zadania MR miały być realizowane przy udziale podmiotów z Grupy PFR (PFR SA, PARP, BGK, KUKE SA, PAIH, ARP SA);
- MSZ wraz z ambasadami RP powierzono zadania wspierania promocji gospodarczej i dyplomacji ekonomicznej, MRiRW wraz z radcami do spraw rolnych przy ambasadach RP powierzono zadania promocji sektora rolno-spożywczego i wsparcia eksporterów, MSiT wraz z POT i jej oddziałami zagranicznymi powierzono promocję turystyki;
- PFR SA wraz z podmiotami z Grupy PFR powierzono odpowiedzialność za realizację strategii promocji, tworzenie instrumentów wsparcia dostosowanych do potrzeb przedsiębiorców;
- PAIH wraz z ZBH powierzono zadania bezpośredniego wsparcia eksporterów i inwestorów.

Prezentacja schematu przez przedstawicieli Ministra miała charakter informacyjny. Zespół zadaniowy nie wyraził opinii o zaprezentowanym systemie promocji polskiej gospodarki ani nie zaakceptował prezentowanego przez MR docelowego systemu promocji.

(akta kontroli str. 13-14, 23-37, 175-176, 178)

²⁸ Zarządzenie nr 43 Prezesa Rady Ministrów z 31 marca 2016 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu ds. Promocji Polski za granicą.

Była Minister Rozwoju Jadwiga Emilewicz wyjaśniła²⁹, że model systemu promocji prezentowany przez pracowników MR na posiedzeniu *Zespołu zadaniowego ds. promocji gospodarki*, podobnie jak i podczas wielu innych konferencji, seminariów poświęconych reformie systemu promocji, był wynikiem decyzji podjętych uprzednio na poziomie politycznym – członków RM i kierownictwa ministerstwa, tym samym jego prezentacja na posiedzeniu nie miała charakteru tworzenia modelu, który wymagałby dodatkowego zatwierdzenia.

(akta kontroli str. 1148)

Prace nad projektem ustawy o systemie promocji gospodarki prowadzono w MR w okresie od stycznia 2016 r. do kwietnia 2016 r. Ostateczną decyzję o ich zakończeniu Minister podjął w styczniu 2017 r. W lutym 2017 r. na wniosek ministra właściwego do spraw gospodarki, projekt ustawy o systemie promocji gospodarki wycofano z Wykazu Prac Rady Ministrów. Wycofując projekt Minister zdecydował, że budowa spójnego systemu promocji gospodarki będzie realizowana bez uregulowań ustawowych 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;
- działalność MZPP, odpowiedzialnego za koordynację działań wszystkich resortów oraz podlegających im jednostek w dziedzinie promocji zagranicznej Polski;
- działalność *Zespołu zadaniowego do spraw promocji gospodarki i dyplomacji ekonomicznej*, kierowanego przez MR, który miał zapewnić spójność działań różnych instytucji państwowych (w tym instytucji Grupy PFR, innych ministerstw i podlegających im instytucji) w obszarze promocji gospodarczej, m.in. poprzez wypracowanie zasad współpracy pomiędzy nowymi zagranicznymi biurami PAIH a placówkami zagranicznymi MSZ.

(akta kontroli str. 191, 311)

Podejście projektowe SOR w zarządzaniu projektami strategicznymi

Zgodnie z SOR projekty strategiczne miały być realizowane z wykorzystaniem podejścia projektowego, którego wdrożenie miało opierać się na budowaniu struktur projektowych, zarówno w poziomym przekroju danej struktury organizacyjnej oraz współpracy poszczególnych ministerstw i instytucji.

Minister Rozwoju i Finansów, decyzją z 17 lutego 2017 r., wprowadził w MR dokument pn. *Proces Projektowy dla projektów realizowanych w Ministerstwie Rozwoju*. Wprowadzona przez Ministra metodyka zarządzania projektami była adresowana do pracowników MR oraz pracowników jednostek podległych lub nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw gospodarki (oraz rozwoju regionalnego). Obowiązującą w MR metodykę zarządzania projektami minister właściwy do spraw gospodarki stosował do 12 stycznia 2018 r. tj. do powstania MPiT. Minister właściwy do spraw gospodarki nie wprowadził w MPiT, MR, MRPiT ani MRiT (do 31 sierpnia 2021 r.) pisemnej metodyki dedykowanej zarządzaniu projektami strategicznymi. Regulaminy organizacyjne Ministerstwa obowiązujące od marca 2018 r. dopuszczały realizację zadań z wykorzystaniem metodyki zarządzania projektami. Dyrektor Biura Ministra³⁰ wyjaśnił, że w Ministerstwie stosowano wprowadzony do obligatoryjnego stosowania przez Radę Monitorowania Portfela Projektów Strategicznych³¹ dokument z dnia 12 czerwca 2018 r. *Proces monitorowania projektów strategicznych*. Jak wyjaśnił Dyrektor Biura Ministra dokument *Standardy Zarządzania Projektami Strategicznymi* rekomendowany 25 września 2018 r. na drugim posiedzeniu Rady Monitorowania Portfela Projektów Strategicznych³² pozostaje w administracji rządowej dokumentem fakultatywnym.

W ocenie NIK, dla wszystkich projektów realizowanych przez Ministerstwo, w tym wymienionych w obszarze *Ekspansja 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

²⁹ Pismo z 30 sierpnia 2021 r.

³⁰ Pismo z 29 lipca 2021 r. nr BM-III.0810.1.2021.

³¹ Dalej: RMPPS.

³² Dalej: RMPPS.

Ministerstwo lub podległe mu podmioty. Uniemożliwiało to skuteczne zastosowanie podejścia projektowego wymaganego przez SOR.

(akta kontroli str. 124, 146, 163-165, 918,447-453, 930, 933-935, 940-941, 2379-2380)

Projekt strategiczny SOR System promocji gospodarki oraz analizy ministra właściwego do spraw gospodarki poprzedzające zmiany w systemie promocji gospodarki wprowadzone w 2017 r.

W Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (str. 141-145) w obszarze *Ekspansja zagraniczna* wskazano pięć projektów strategicznych w zakresie promocji gospodarki:

- System promocji gospodarki,
- Spójny Portal Promocji Eksportu,
- Polscy Eksporterzy na rynkach zagranicznych,
- GLOBAL Inno-STARs,
- Wystawy EXPO.

W diagnozie obszaru *Ekspansja Zagraniczna* SOR wskazano m.in. następujące słabości w procesie promocji gospodarki i wspierania polskich eksporterów:

- 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;
- niedostateczna oferta finansowych instrumentów wsparcia eksportu, w tym instrumentów kredytowych, ubezpieczeniowych i gwarancyjnych;
- silna i rosnąca koncentracja eksportu na rynkach UE, przy niewielkim i malejącym udziale państw pozaunijnych.

Za rynki perspektywiczne o szczególnym znaczeniu dla rozwoju polskiego eksportu uznano Indie, Wietnam, Iran, Algierię i Meksyk.

W SOR w obszarze *Ekspansja Zagraniczna* założono realizację do 2020 r. projektu strategicznego *System promocji gospodarki*. W projekcie założono (do realizacji w latach 2016-2020) 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.

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*, jak wynika z Karty projektu zawartej w systemie MonAliZa, był realizowany w latach 2016-2019 (do sierpnia) przez ministra właściwego do spraw gospodarki we współpracy z MF, MSZ, PFR SA, PAIH, MRiRW oraz KOWR. Projekt był monitorowany w systemie MonAliZa w oparciu o sprawozdania kwartalne przekazywane przez lidera projektu – pracownika DHM. System MonAliZa nie pozwala na wygenerowanie danych historycznych dotyczących projektu, bowiem w systemie opracowanym na potrzeby monitorowania SOR prezentowane były jedynie aktualne dane dotyczące projektu.

Raport zamknięcia projektu sporządzono w dniu 8 sierpnia 2019 r. RMPPS, na wniosek Dyrektora DHM 24 września 2019 r., wyłączyła z portfela projektów strategicznych projekt *System promocji gospodarki* z uwagi na jego zakończenie.

MRiT nie dysponuje kompletną dokumentacją odzwierciedlającą proces decyzyjny planowania projektu strategicznego *System promocji gospodarki*, w tym określenia celów projektu, osób pełniących istotne funkcje w projekcie ani dokumentami zatwierdzenia karty projektu. Dysponuje jedynie dokumentem powołania, w dniu 24 października 2017 r., pracownika MR na lidera projektu przez Komitet Sterujący Programu *System wsparcia przedsiębiorców* w składzie: Tadeusz Kościński Podsekretarz Stanu w MR (Przewodniczący Komitetu/Sponsor³³), Grażyna Ciurzyńska (Dyrektor w MR) i Tomasz Pisula (Prezes Zarządu PAIH). Komitet Sterujący powołał pracownika Ministerstwa na lidera projektu Programu *System promocji gospodarki* na podstawie obowiązującej wówczas w MR decyzji Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie *Procesu Projektowego w Ministerstwie Rozwoju* z 24 października 2017 r.

Cele projektu wskazane w *Raporcie zamknięcia projektu* z dnia 8 sierpnia 2019 r. w zakresie promocji gospodarki odpowiadały tylko niektórym prezentowanym w SOR działaniom i były skoncentrowane na PAIH, ustawowym umocowaniu zadań PAIH, likwidacji WPHI i utworzeniu w ich miejsce ZBH PAIH. Wskaźniki realizacji celów projektu *System promocji gospodarki* prezentowane w raporcie zamknięcia miały charakter ilościowy.

W celach projektu *System promocji gospodarki* prezentowanych w raporcie zamknięcia projektu oraz w Karcie projektu (z systemu MonAliZa) nie uwzględniono celów systemowych zakładanych w SOR, tj. celów 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. W celach projektu na dzień jego zamknięcia nie uwzględniono również wskazanego w SOR działania dotyczącego rozbudowy, unowocześnienia i dopasowania do potrzeb przedsiębiorstw instrumentów finansowych wsparcia polskiego eksportu i polskich inwestycji za granicą. Były Podsekretarz Stanu w MR Tadeusz Kościński wyjaśnił³⁴, że według jego wiedzy działanie powyższe nie zostało powierzone żadnej instytucji, bowiem miało ono charakter horyzontalny i w szczególności dotyczyło instytucji z Grupy PFR.

Dyrektor Generalny³⁵ w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej, które było następcą prawnym Ministerstwa Rozwoju, wyjaśnił, że proces planowania interwencji w ramach SOR w obszarze *Ekspansja zagraniczna* był prowadzony przez komórki organizacyjne obecnie podlegające MRPiT i komórki te powinny dysponować dokumentacją projektową.

(akta kontroli str. 143-144, 163-165, 575-577, 690-696, 918-919, 1038-1040, 1122-1123, 2371-2381)

MRPiT nie dysponuje analizami, diagnozami, opracowaniami ani ocenami poprzedzającymi opracowanie projektów ustawy o systemie promocji gospodarki oraz o zasadach wykonywania niektórych zadań z zakresu promocji polskiej gospodarki przez Polską Agencję Inwestycji i Handlu Spółka Akcyjna³⁶, którego opracowanie i wejście do porządku prawnego było jednym z celów projektu strategicznego wymienionych w SOR. W sprawie analiz stanowiących podstawę opracowania projektów ustawy o systemie promocji gospodarki i ustawy o PAIH Dyrektor DRI³⁷ wyjaśnił, że DRI nie dysponuje taką dokumentacją. Dyrektor DRI zaznaczył, że z uwagi na przeprowadzone w styczniu 2018 r. zmiany organizacyjne (powołanie Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju, a także utworzenie Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii), jak również fluktuację kadr od 2017 r., DRI nie może jednoznacznie stwierdzić, że dokumentacja ta nie została przygotowana przez inne komórki ówczesnego MR, bądź inne podmioty na zlecenie ministra właściwego do spraw gospodarki.

³³ Sponsor – rola projektowa, osoba, pod opieką której realizowany jest projekt, ambasador projektu wewnątrz i na zewnątrz. Sponsor organizuje prace Komitetu Sterującego oraz przewodniczy jego obradom i inicjuje jego działania. Komitet Sterujący - rola projektowa, grupa osób, która sprawuje stały nadzór nad realizacją projektu, a także ponosi nadzór za finalne rezultaty jego wdrożenia.

³⁴ Pismo z 3 września 2021 r. nr DKN-Ia.0814.15.2021.

³⁵ Pismo z 7 lipca 2021 r. nr DKN-Ia.0814.15.2021.DB.

³⁶ Dalej projekt ustawy o PAIH, który 4 stycznia 2017 r. MR przekazało do KPRM.

³⁷ Pisami z 28 czerwca 2021 r. nr 1677538.

Dyrektor Generalny³⁸ MRPiT w sprawie analiz poprzedzających opracowanie projektów strategicznych obszaru *Ekspansja zagraniczna* SOR wyjaśnił, że SOR zawiera diagnozę poszczególnych obszarów strategicznych, a także wyznacza kierunki interwencji i definiuje projekty strategiczne zmierzające do realizacji wyznaczonych celów. W wyjaśnieniu Dyrektor Generalny stwierdził również, że początek realizacji projektów SOR w tym zakresie 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.

(akta kontroli str. 125-126, 188, 2371-2381)

Opracowanie projektu ustawy o PAIH w ramach realizacji projektu strategicznego System promocji gospodarki

W dniu 4 stycznia 2017 r. Minister, w miejsce wycofanego projektu ustawy o systemie promocji gospodarki, zgłosił projekt ustawy o zasadach wykonywania niektórych zadań z zakresu promocji polskiej gospodarki przez Polską Agencję Inwestycji i Handlu Spółka Akcyjna³⁹. Celem wprowadzenia ustawy było skupienie zadań proeksportowych i proinwestycyjnych w jednej instytucji, działającej na zasadzie one stop shop. Projekt ustawy o PAIH opracowano przy założeniu wykonywania przez ministra właściwego do spraw gospodarki nadzoru merytorycznego i właścicielskiego nad PFR SA i PAIH.

W celu przyspieszenia prac MR w trybie roboczym przekazało projekt do wstępnego opiniowania KPRM, MF, komórkom organizacyjnym MR, PFR SA, PAIIZ SA i PARP.

Zgodnie z projektem MRiF, PAIH miała funkcjonować w ramach Grupy PFR, co zdaniem Ministra 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.

W ocenie skutków regulacji⁴⁰ 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. W OSR stwierdzono również, że zauważalnym problemem była struktura WPHI⁴¹, 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. 59% udzielało wsparcia w Europie). Powyższe argumenty stanowiły przesłankę do wskazania w systemie promocji jednej instytucji (PAIH funkcjonującej wówczas pod nazwą PAIIZ), w której przedsiębiorca będzie mógł uzyskać pełen dostęp do informacji i doradztwo w zakresie ekspansji na rynki zagraniczne. W OSR oceniano, 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. W uzasadnieniu do ustawy nie określono rynków, na których bezpośrednie wsparcie biznesowe przedsiębiorców miały zapewnić ZBH i konkretnych lokalizacji biur, ani zasad ich określania. W dokumentacji prac MR nad projektem ustawy o PAIH zarchiwizowano tylko robocze, niezatwierdzone przez Kierownictwo Ministerstwa i departamentu, zestawienie (harmonogram) otwierania ZBH w okresie od sierpnia do listopada

³⁸ Pismo z 23 lipca 2021 r. nr DKT-V.0810.2.2021.

³⁹ Dalej: projekt ustawy o PAIH.

⁴⁰ Dalej: OSR.

⁴¹ Wydział 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. Na dzień 31 grudnia 2016 r. zadania promocji realizowało 49 WPHI Ambasad i Konsulatów RP, zlokalizowanych w 44 krajach świata, z których 29 WPHI zlokalizowano na rynkach europejskich. W 2016 r. liczba etatów merytorycznych wynosiła ok. 187. Część pracowników WPHI (na dzień 29 lipca 2017 r. – 92 pracowników) korzystało z akredytacji dyplomatycznej i w tym zakresie stosowano do nich przepisy ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej (Dz. U. z 2017 r. poz. 161).

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.

Zgodnie z OSR 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 OSR szacowano, że w latach 2017-2020 wydatki ZBH będą 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 w OSR na 2 mln zł. Dla porównania w 2016 r. roczny koszt utrzymania WPHI wynosił średnio 1,87 mln zł.

Ani w OSR projektu ustawy o PAIH ani w uzasadnieniu nie wymieniono żadnych analiz, które były podstawą projektowanych zmian. Za opracowanie ustawy o PAIH odpowiedzialny był Podsekretarz Stanu w MR Tadeusz Kościński⁴², który nie wskazał analiz poprzedzających opracowanie projektu i powołał się na analizy zawarte w diagnozie SOR oraz analizy wykonane na potrzeby oceny absorpcji środków UE we wcześniejszej perspektywie finansowej na potrzeby nowej perspektywy.

(akta kontroli str. 312-322, 419-420, 426, 2371-2381)

Podsekretarz Stanu Tadeusz Kościński w odpowiedzi z 26 stycznia 2017 r. na uwagi skierowane w trybie roboczym przez KPRM do projektu ustawy o PAIH wyjaśnił, że skutkiem wejścia w życie ustawy o PAIH będzie 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 PALiIZ przeznaczonej na wspieranie napływu do Polski inwestycji. PAIH, jak stwierdzono w wyjaśnieniu, miała również przejąć część zadań z zakresu promocji od PARP wraz z dotacją w kwocie 1,55 mln zł. Podsekretarz Stanu stwierdził również, że przesunięcie środków, które dotychczas pozostawały w dyspozycji wielu podmiotów (PALiIZ, PARP, WPHI), a docelowo zostaną przekazane PAIH, nie spowoduje oszczędności dla budżetu państwa. Kwoty te miały być w pełni wykorzystane na działalność merytoryczną PAIH.

(akta kontroli str. 350-351)

Dyrektor Generalny⁴³ wyjaśnił, że MRPiT nie posiada syntetycznych ocen, diagnoz, czy też analiz wskazujących na nieefektywną działalność WPHI, które stanowiły podstawę wprowadzenia nowego systemu promocji. Nie można wykluczyć, jak wyjaśnił Dyrektor Generalny, iż działania w tym zakresie były podejmowane w okresie funkcjonowania pierwszego Ministerstwa Rozwoju. Planując powstanie sieci ZBH, co potwierdzają wyjaśnienia Dyrektora Generalnego, nie dokonano analizy spodziewanej efektywności sieci ZBH.

(akta kontroli str. 126-127, 140)

W uzasadnieniu do ustawy o PAIH zakładano, że działalność ZBH będzie skupiona na konkretnym wsparciu przedsiębiorców za granicą i będzie obejmowała zadania nieodpłatne, które dotychczas były realizowane przez WPHI⁴⁴, a także nowe zadania⁴⁵. Docelowo PAIH

⁴² Pismo z 3 września 2021 r. nr DKN-Ia.0814.15.2021.

⁴³ Pisma z 23 lipca i z 5 sierpnia 2021 r. nr DKT-V.0810.2.2021.

⁴⁴ W 2016 r. sieć 49 WPHI wykonała 77 824 działań promocyjnych. M.in.: zorganizowało 308 stoisk informacyjnych na imprezach targowo wystawienniczych; udzieliło 44 731 pisemnych odpowiedzi, przekazało do Portalu Promocji Eksportu 19 945 informacji i ofert; obsłużyło 331 misji, przy udziale WPHI zorganizowano 5 958 spotkań B2B.

⁴⁵ Zgodnie z uzasadnieniem do ustawy o PAIH m.in.: organizację zagranicznych misji gospodarczych sprofilowanych pod kątem konkretnych branż, realizację programów wsparcia dedykowanych poszczególnym rynkom lub branżom, opracowywanie strategii wejścia przedsiębiorstw na rynki zagraniczne, dokonywanie weryfikacji kontrahentów zagranicznych, a także świadczenie standardowych usług poza granicami kraju zwiększających dostępność do informacji (pomoc w znalezieniu kontrahentów, zebraniu informacji o certyfikatach, cłach, logistyce, pomoc przy wyborze optymalnej formy prawnej na podjęcie działalności na zagranicznym rynku, uzyskanie dostępu do baz danych, analizy rynkowe itp.).

miała powołać 69 ZBH, a Minister miał dokonać likwidacji WPHI nie później niż w terminie 36 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy. W OSR założono, że w latach 2017-2027 wydatki budżetu państwa na PAIH wyniosą 982,7 mln zł.

W OSR przewidziano również dodatkowe źródło przychodów PAIH w formie stopniowego wprowadzania usług płatnych. Planowano wprowadzenie odpłatności za usługi „szyte na miarę”, na zamówienie konkretnego przedsiębiorcy, w tym opracowanie analizy rynku, matchmaking i poszukiwanie partnerów pod konkretne działania biznesowe. Dyrektor DRI wyjaśnił, że DRI analizował z PAIH w latach 2017-2020 możliwość wprowadzenia przez PAIH odpłatności za usługi i zgodnie z wypracowanym stanowiskiem, wprowadzenie takich usług powinno być poprzedzone uzyskaniem przez PAIH pozytywnej opinii Prokuratury Generalnej RP, a na jej podstawie zostałyby przygotowane zasady oraz katalog usług realizowanych na zasadach komercyjnych. Do końca okresu objętego badaniami w tym zakresie⁴⁶ takie zasady nie zostały ustalone. Opinia Prokuratury Generalnej RP w sprawie świadczenia usług odpłatnych, sporządzona w grudniu 2019 r., nie została przekazana Ministerstwu przez PAIH. Zdaniem NIK brak informacji u Ministra o świadczeniu przez PAIH usług odpłatnych i niezgodnienie zasad ich świadczenia stwarza ryzyko nieprzejrzystego finansowania działań wykonywanych na podstawie udzielonych dotacji. Tymczasem usługi odpłatne powinny stanowić uzupełnienie katalogu bezpłatnych usług promocji gospodarki finansowanych z dotacji, a nie konkurencję dla nich.

Minister nie dysponował informacjami o świadczeniu odpłatnych usług promocji przez PAIH powiązanych z powierzonymi Agencji ustawowymi zadaniami promocji gospodarki. W latach 2018-2020. PAIH zawarła co najmniej osiem umów o świadczenia usług promocji. Dyrektor DRI, niezwłocznie po przekazaniu przez NIK w dniu 13 września 2021 r. informacji o prowadzeniu przez PAIH komercyjnej działalności z zakresu promocji gospodarki, zwrócił się do Agencji o przekazanie kopii umów i podjął działania zmierzające do ustalenia, czy umowy komercyjne nie były realizowane z wykorzystaniem środków dotacji celowych i podmiotowych przekazanych przez Ministra w latach 2018-2020.

(akta kontroli str. 377-402, 2412-2419)

Ustawa o PAIH weszła w życie 21 lipca 2017 r.

Po roku od przekazania nowych zadań PAIH zleciła badanie satysfakcji klientów, które Minister otrzymał wraz ze sprawozdaniem z wykorzystania dotacji celowej za 2018 r. Badanie działań PAIH na zasadzie *one stop shop* przeprowadzono w terminie 17-26 października 2018 r. Wówczas zdecydowana większość uczestników badania pozytywnie oceniła swoją dotychczasową współpracę z PAIH (78% badanych), jednak stosunkowo duża grupa (22%) nie była zadowolona z tego aspektu, zwykle byli to klienci postulujący lepsze rozeznanie konkretnej branży.

Do 31 sierpnia 2021 r. Minister nie wykonał ewaluacji efektów wprowadzenia ustawy o PAIH. Zgodnie z OSR projektu ustawy o PAIH ewaluacja wprowadzonej regulacji mogła nastąpić najwcześniej po upływie trzech lat od wejścia w życie ustawy (lipiec 2020 r.). Dyrektor DRI⁴⁷ wyjaśnił, że jego zdaniem wykonanie ewaluacji wymaga powrotu do stanu sprzed pandemii COVID-19, pozwalającej na nieograniczoną realizację działań promocyjnych. Jak wyjaśnił Dyrektor DRI, ewaluacja mogłaby zostać przeprowadzona najwcześniej rok po zakończeniu pandemii.

Była Minister Rozwoju Jadwiga Emilewicz wyjaśniła, że w jej ocenie zakładany efekt powierzenia jednej instytucji zadań promocji gospodarki i wsparcia inwestycji został osiągnięty, mimo że nie wszystkie ambitne plany dotyczące rozwoju sieci ZBH na rynkach pozaeuropejskich udało się zrealizować, biorąc pod uwagę pełną zdolność operacyjną ZBH do wspierania przedsiębiorców. Wpływ na to, jej zdaniem, miał kryzys, jaki dotknął działalność promocyjną na niemal wszystkich rynkach świata dotkniętych przez konsekwencje pandemii COVID-19.

(akta kontroli str. 187-188, 1150-1152)

⁴⁶ wrzesień 2021 r.

⁴⁷ Pismo z 28 czerwca 2021 r. nr 1677538.

Decyzje o likwidacji WPHI i powołaniu ZBH

W OSR projektu ustawy o PAIH przekazanej RM i Sejmowi RP 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). Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora Departamentu Bezpieczeństwa i Obsługi Administracyjnej⁴⁸ i dokumentacji dotyczącej likwidacji WPHI dostępnej w Ministerstwie, procesy likwidacji WPHI i powoływania sieci ZBH były odrębnymi i niezależnymi procesami, choć przedstawiciele PAIH zostali włączeni w likwidację WPHI. Nie zostały one skorelowane ze sobą, nie opracowano spójnych harmonogramów likwidacji WPHI oraz powołania ZBH. Fakt ten potwierdzają wyjaśnienia⁴⁹ Dyrektora Generalnego w MRPIIT oraz uzgodnienia poczynione podczas spotkań pracowników MR i PAIH przed formalnym rozpoczęciem likwidacji WPHI i powołaniem biur za granicą (tzw. *trade office*) w dniach 29 listopada i 7 grudnia 2016 r.

Według wyjaśnień⁵⁰ Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej nie uczestniczyło w procesie reorganizacji instytucjonalnej systemu promocji polskiej gospodarki za granicą. MSZ nie było zaangażowane w proces tworzenia zagranicznych biur handlowych PAIH, nie konsultowało ich lokalizacji geograficznej ani kompetencji terytorialnych. Ponadto wyjaśnił, że decyzje dotyczące likwidacji WPHI (podejmowane przez ministra właściwego do spraw gospodarki) nie były skorelowane w czasie z tworzeniem zagranicznych biur przez PAIH. W rezultacie, jak podkreślił Dyrektor Generalny SZ, mieliśmy do czynienia praktycznie z dwoma równoległymi procesami, które realizowane były niezależnie od siebie przez dwie różne instytucje.

Likwidacja WPHI była prowadzona i dokumentowana przez Ministra. W tym celu został powołany zespół do spraw likwidacji WPHI, który na bieżąco dokumentował podejmowane działania. Natomiast ZBH były powoływane w latach 2017-2018 przez organy statutowe PAIH, co potwierdzają wyjaśnienia byłego Podsekretarza Stanu Tadeusza Kościńskiego i byłej Dyrektorki DRI Grażyny Ciurzyńskiej⁵¹. Nie zawarto porozumienia pomiędzy Ministrem a PAIH w sprawie przekształcenia WPHI w ZBH. W notatce ze spotkania w dniu 21 marca 2017 r. zespołu likwidacyjnego WPHI z udziałem przedstawicieli PAIH podano, że z uwagi na *niezgodność w ustaleniach pomiędzy Zespołem a przedstawicielem PAIH odstąpiono od dalszych prac nad porozumieniem o współpracy przy likwidowaniu WPHI i powołaniu ZBH*. Notatka nie zawierała informacji, na czym wskazana niezgodność polegała. Dyrektor Generalny⁵² nie odniósł się do przyczyn rezygnacji z zawarcia porozumienia z PAIH regulującego likwidację WPHI i powołanie ZBH, którego treść była omawiana na posiedzeniach zespołu do spraw likwidacji WPHI i wyjaśnił, że Ministerstwo *nie dysponuje pełną wiedzą oraz dokumentacją w zakresie sformalizowania kwestii synchronizacji likwidacji WPHI oraz powołania ZBH*.

Wydatki na likwidację WPHI poniesione przez ministra właściwego do spraw gospodarki z budżetu państwa w latach 2017-2021 (do 30 czerwca) wyniosły 9 371,8 tys. zł, w tym:

- w ramach wydatków dysponenta I stopnia: 2 722 tys. zł przeznaczono w latach 2017-2018 na wypłaty dla pracowników WPHI z tytułu odpraw i odszkodowań z tytułu rozwiązania stosunku pracy oraz 438,1 tys. zł w latach 2017-2020 na utrzymanie budynków i likwidację mienia (m.in. media, opłaty celne, transport);
- w ramach wydatków dysponenta III stopnia: 478,8 tys. zł przeznaczono w latach 2019-2021 na odprawy i odszkodowania dla byłych pracowników z tytułu ustania z nimi stosunku pracy oraz 5 731,8 tys. zł w latach 2018-2021 m.in. na opłaty za media, opłaty celne, transport i parkingi.

(akta kontroli str. 127-129, 135-136, 140-141, 440-441, 443, 478-481, 501, 507, 1177-1180, 2371-2381)

⁴⁸ Pismo Dyrektora Departamentu Bezpieczeństwa i Obsługi Administracyjnej z 30 czerwca 2021 r. znak: IK 1687904. Pisma z 23 lipca i z 5 sierpnia 2021 r. nr DKT-V.0810.2.2021.

⁴⁹ Pisma z 23 lipca i z 5 sierpnia 2021 r. nr DKT-V.0810.2.2021.

⁵⁰ Pismo z dnia 8 czerwca 2021 r. znak BKA.081.3.2021/4.

⁵¹ Pismo z 3 września 2021 r. bez numeru.

⁵² Pismo z 23 lipca 2021 r. nr DKT-V.0810.2.2021.

W art. 11 ustawy o PAIH założono, 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 w okresie od lutego 2017 r. do maja 2018 r. Od dnia podjęcia decyzji o likwidacji WPHI nie prowadziły działalności w zakresie promocji polskiej gospodarki.

Decyzja o wcześniejszym zakończeniu działalności WPHI, co potwierdza w swoich wyjaśnieniach Dyrektor Generalny⁵³, była uzasadniona okolicznościami wskazanymi w protokole⁵⁴ ze spotkania Komitetu Sterującego projektów strategicznych SOR System wsparcia przedsiębiorcy i Przedsiębiorcy na rynkach zagranicznych. W protokole ze spotkania, które odbyło się w dniu 6 czerwca 2017 r. stwierdzono, że Przewodnicząca Zespołu likwidacyjnego WPHI wskazała, że w dniu poprzedzającym spotkanie Zespół otrzymała polecenie Premiera (Wiceprezesa Rady Ministrów Mateusza Morawieckiego – przypis NIK), by w 2018 r. przekazać na działalność ZBH kwotę 60 mln zł stanowiącą dotychczas część budżetu WPHI. Logiczną konsekwencją polecenia była konieczność zlikwidowania wszystkich jednostek WPHI jeszcze w 2017 r.

Proces likwidacji WPHI prowadził Zespół do spraw likwidacji Wydziałów Promocji Handlu i Inwestycji⁵⁵ działający w strukturze projektowej⁵⁶, w skład którego wchodził pracownicy MR i PAIH. Do zadań Zespołu do spraw likwidacji WPHI należały zadania likwidacji WPHI i zagospodarowania majątku pozostałego po ich likwidacji. Według wyjaśnień⁵⁷ Dyrektora Departamentu Bezpieczeństwa i Obsługi Administracyjnej podejmowane przez Zespół ds. likwidacji WPHI czynności likwidacji WPHI były na bieżąco uzgadniane z PAIH jedynie w zakresie realizacji koncepcji Ministra dotyczącej wniesienia w formie aportu składników majątkowych WPHI do PAIH. Z notatek ze spotkań Zespołu do spraw likwidacji WPHI wynika, że harmonogram otwarcia biur przez PAIH prezentowano jeden raz w dniu 24 stycznia 2017 r.; członkowie Zespołu do spraw likwidacji WPHI zapoznali się z nowym harmonogramem i przedstawili ryzyko braku płynności przejęcia zadań likwidowanych WPHI przez ZBH. W dniu 25 kwietnia 2017 r. członkowie Zespołu do spraw likwidacji WPHI zwrócili się do PAIH o przedstawienie harmonogramu powołania ZBH w II półroczu 2017 r., jednak na następnym spotkaniu przedstawiciele spółki nie byli obecni i nie przekazali harmonogramu.

(akta kontroli str. 127-128, 442, 454-460, 478, 482, 504-505, 523, 534, 537)

Komitet Sterujący projektów strategicznych SOR System wsparcia przedsiębiorcy i Przedsiębiorcy na rynkach zagranicznych reprezentowany przez Sponsora Tadeusza Kościńskiego na posiedzeniu 6 czerwca 2017 r. oprócz decyzji o likwidacji WPHI do końca 2017 r., zdecydował również o zapewnieniu przez PAIH wsparcia dla przedsiębiorców po likwidacji WPHI, a przed powołaniem ZBH dla danego rynku. W protokole z posiedzenia w Komentarzach dodatkowych osób nieobecnych na spotkaniu Komitetu Sterującego⁵⁸ stwierdzono m.in. *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. Prezes PAIH wskazał, iż celem SOR jest ekspansja zagraniczna na rynki pozaunijne, nie zaś kontynuowanie aktualnego modelu.*

W protokole ze spotkania Komitetu Sterującego projektów strategicznych SOR System wsparcia przedsiębiorcy i Przedsiębiorcy na rynkach zagranicznych 6 czerwca 2017 r. stwierdzono, że Sponsor Programu (Tadeusz Kościński – przypis NIK) wskazał, iż proces likwidacji WPHI i otwierania ZBH planowany był na okres trzech lat, natomiast w nowych warunkach proces likwidacji będzie w sumie trwał tylko jeden rok (od stycznia do grudnia 2017 r.) – stąd też likwidacja dokonywana będzie ze świadomością, że w danej lokalizacji obsługa przedsiębiorców nie zawsze będzie mogła być przyjęta przez lokalną jednostkę ZBH, bo te mogą powstać później. (...) Sponsor nie akceptuje takiej sytuacji, że jakkolwiek

⁵³ Pismo z 23 lipca 2021 r. nr DKT-V.0810.2.2021.

⁵⁴ Protokół z dnia 8 czerwca 2017 r. Wersja 4.0.

⁵⁵ 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.

⁵⁶ Działania Zespołu wpisywały się realizację projektu SOR System promocji Gospodarki, w którym funkcję sponsora pełni Tadeusz Kościński Podsekretarz Stanu w MR, a następnie w MPiT.

⁵⁷ Pismo Dyrektora Departamentu Bezpieczeństwa i Obsługi Administracyjnej z 30 czerwca 2021 r. nr IK.1687904.

⁵⁸ Komentarz Prezesa PAIH nieobecnego na spotkaniu, ale uczestniczącego w opracowaniu notatki ze spotkania.

przedsiębiorca dotychczas obsługiwany przez WPHI zostanie pozbawiony wsparcia, PAIH zobowiązany jest poinformować każdego bezwzględnie inwestora o przejściu przez siebie zadań WPHI.

Na posiedzeniu Zespołu zadaniowego ds. promocji gospodarki i dyplomacji ekonomicznej 18 października 2017 r. Wiceprezes PAIH zaprezentował postępy tworzenia ZBH. W trakcie dyskusji po przekazaniu informacji PAIH przedstawiciel MSZ poinformował członków Zespołu o zorganizowanym spotkaniu ambasadorów z przedsiębiorcami. Jak stwierdził przedstawiciel MSZ spotkania pokazały, że przedsiębiorcy nie mają wiedzy o nowym systemie promocji gospodarczej. Zespół nie podjął żadnych decyzji w związku z informacją o braku wiedzy przedsiębiorców o nowym systemie promocji.

(akta kontroli str. 144-156, 456-458)

Powołanie ZBH i dokumentowanie procesu powołania ZBH

Ministerstwo nie dysponuje dokumentacją potwierdzającą przebieg procesów decyzyjnych w zakresie: powierzenia PAIH realizacji zadania tworzenia sieci ZBH ani dokumentacją z PAIH dotyczącą decyzji o otwieraniu ZBH w konkretnych lokalizacjach. Brak było dokumentacji odzwierciedlającej proces decyzyjny tworzenia sieci ZBH i wyboru kryteriów ich tworzenia w poszczególnych krajach. Brak było dokumentacji obejmującej m.in. liczbę ZBH (oprócz wskaźnika liczby ZBH we wskaźnikach projektu SOR System promocji gospodarki), które powinna otworzyć PAIH i ich lokalizację na konkretnych rynkach, analizy rynkowe z zakresu otwarcia ZBH i konsultacji lokalizacji z biznesem (reprezentacja przedsiębiorców, izby gospodarcze), lokalizację ZBH w zgodzie ze Strategią PPZ, harmonogram tworzenia sieci ZBH zaakceptowany przez Kierownictwo Ministerstwa i przekazany MSZ, procedury otwierania ZBH opracowane w Ministerstwie lub PAIH, założenia decydujące o tym, kiedy ZBH uzyskuje status operacyjności i rozpoczyna działalność, status objęcia rynku obsługą, otwieranie ZBH zgodnie z harmonogramem przyjętym przez PAIH. 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 przez PAIH ani bieżącymi informacjami PAIH o stanie realizacji tego harmonogramu. Dyrektor Generalny w MRPiT⁵⁹ w sprawie dokumentowania procesu decyzyjnego tworzenia sieci ZBH wyjaśnił, że *DRI nie uczestniczył w procesie likwidowania WPHI, jak również powoływania i lokalizowania ZBH, w związku z czym nie dysponuje dokumentacją w tym zakresie. Zaznaczono również, że z uwagi na przeprowadzone w styczniu 2018 r. zmiany organizacyjne (powołanie Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju, a także utworzenie Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii), jak również fluktuację kadr od 2017 r., Departament nie może jednoznacznie stwierdzić, że taka dokumentacja nie została przygotowana i prowadzona przez inne komórki organizacyjne Ministerstwa.*

(akta kontroli str. 127-128, 905-915, 1193-1196, 2371-2381)

W OSR projektu ustawy o PAIH stwierdzono m.in., że z uwagi na konieczność wzmożenia działań promocyjnych zarówno w kraju, jak i za granicą w swej działalności PAIH wykorzystywać będzie sieć nowych ZBH (docelowo w liczbie 69) w formie prawnej i organizacyjnej dostosowanych do lokalnych uwarunkowań prawnych i ekonomicznych, które zastąpią sieć 49 WPHI. W dodatkowych wyjaśnieniach przekazanych 19 lipca 2017 r. Marszałkowi Senatu RP w trakcie prac nad projektem ustawy o PAIH, Podsekretarz Stanu informował, że jako lokalizację nowych ZBH wskazano:

- 1) lokalizacje najbardziej perspektywiczne z punktu widzenia MŚP, czyli rynki pozaeuropejskie oraz światowe centra biznesowe w Europie,
- 2) rynki niepokryte przez WPHI z dużym potencjałem eksportu,
- 3) rynki perspektywiczne zawarte w projekcie 3.3.2 PO IR *Brand* tj. Algieria, Indie, Iran, Meksyk i Wietnam,
- 4) rynki wybrane do programów akceleryjnych 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,

⁵⁹ Pismo Dyrektora Generalnego z 23 lipca 2021 r. nr DKT-V.0810.2.2021.

Republika Południowej Afryki, Kanada, Japonia, Korea Południowa, Wietnam, Arabia Saudyjska.

(akta kontroli str. 426-427)

W umowach o udzielenie dotacji celowych w 2016 r. i w 2017 r. Minister zdecydował⁶⁰ o powołaniu przez PAIILZ, a następnie przez PAIH, zagranicznych biur w pięciu lokalizacjach, tj. w Iranie, Kenii, Singapurze, Stanach Zjednoczonych (San Francisco) i Wietnamie⁶¹. Umowa o dotację wskazywała również rynki priorytetowe dla Polski, którymi były kraje Zatoki Perskiej i kraje afrykańskie. Zagraniczne biura w lokalizacjach wskazanych przez Ministra zostały zorganizowane przez PAIH (następcę prawnego PAIILZ) w 2016 r., natomiast działalność rozpoczęły w 2017 r.

Lokalizacja nowych pięciu biur PAIH wpisywała się w założenia *Strategii Polskiej Polityki Zagranicznej na lata 2017-2021*⁶², w której stwierdzono, że nie rezygnując z silnej pozycji w Unii Europejskiej i Europie Wschodniej, Polska powinna wzmocniać relacje gospodarcze z krajami z innych regionów świata z Azji, Ameryki Południowej i Północnej, Afryki, Bliskiego Wschodu i Australii, oraz z wybranymi krajami rozwijającymi się. W umowie dotacji na 2017 r. (zadanie wspierania przedsiębiorców na wybranych rynkach) potwierdzono kontynuowanie tworzenia biur w pięciu ww. lokalizacjach i nowych lokalizacjach bez określenia we wskaźnikach wykorzystania dotacji liczby obsługiwanych rynków i otwartych ZBH. Jak wynika z zatwierdzonego przez Ministra sprawozdania z dotacji celowej, PAIH w 2017 r. prowadziła działania w celu budowy struktury i mechanizmów bezpośredniego i efektywnego wsparcia przedsiębiorców na rynkach zagranicznych. W 2017 r., o czym PAIH informowała w sprawozdaniu, podjęto działania w kierunku powołania ZBH na 38 rynkach. Do końca 2017 r. PAIH utworzyła ZBH w 16 lokalizacjach.

(akta kontroli str. 426-427, 905-915)

Po przyjęciu ustawy o PAIH (2018-2020) Minister był informowany o liczbie funkcjonujących ZBH w sprawozdaniach z realizacji dotacji celowej i obsługiwanych rynkach. W umowie dotacji celowej na 2018 r. wskazano *Liczbę rynków, na których zapewnione jest wsparcie polskich przedsiębiorców poprzez operacyjnie działające ZBH* (przyjęta wartość docelowa wskaźnika – 60, wykonanie przez PAIH 63); w 2019 r. określono liczbę 70 funkcjonujących ZBH świadczących usługi w ramach zadania 2.1 *Zapewnienie sprawnej działalności zagranicznych biur handlowych Agencji* (wykonanie 69 ZBH). W 2020 r. określono liczbę 70 funkcjonujących ZBH zadania 2.2 *Zapewnienie działalności zagranicznych biur handlowych Agencji* (do dnia 31 sierpnia 2021 r. sprawozdanie z realizacji dotacji nie zostało zatwierdzone).

Do dnia 31 grudnia 2019 r. PAIH powołała⁶³ 74 ZBH. Z tej liczby uruchomiono 67 biur. Z 74 powołanych ZBH, 27 biur zlokalizowano w Europie (23 w regionie Europa i cztery Europa Wschodnia). Zdaniem Dyrektora DHM⁶⁴ o ile w celu wzmocnienia aktywności polskich przedsiębiorców na rynkach pozaeuropejskich w pełni zasadne było otwieranie nowych ZBH na tych rynkach, to biorąc pod uwagę skalę zaangażowania polskiego biznesu na rynkach europejskich – w tym przede wszystkim UE – uzasadnione jest także funkcjonowanie ZBH na rynkach naszych kluczowych partnerów gospodarczych.

Status pełnej operacyjności⁶⁵ w 2018 r. uzyskały 33 biura, pozostałe 41 w 2019 r. znajdowały się na etapie organizacji. W przypadku czterech biur nie podjęto żadnych działań zmierzających do utworzenia jednostki, a w przypadku trzech podjęto decyzję o wstrzymaniu prac związanych z konstituowaniem jednostek, ze względu na niewystarczające środki dotacji celowej przeznaczonej na ten cel.

⁶⁰ Zawarcie i wykonanie umów dotacji celowej na 2016 r. i na 2017 r. nie były objęte kontrolą, ale treść umów i sprawozdań została przytoczona z uwagi na ich znaczenie dla kontrolowanej działalności.

⁶¹ Aneks nr 3 z dnia 2 września 2016 r. do umowy dotacji celowej z dnia z 1 kwietnia 2016 r. nr IV/166/P/50005/2830/16/DWP, zawartej pomiędzy Ministrem a PAIILZ.

⁶² Dalej *Strategia PPZ*. Dokument kierunkowy polskiej dyplomacji, opracowany w Ministerstwie Spraw Zagranicznych i przyjęty przez Radę Ministrów.

⁶³ Uzyskano zgody korporacyjne.

⁶⁴ Pismo z 19 sierpnia 2021 r. nr IK1750564.

⁶⁵ Biuro posiadające pełną operacyjność to (według kryteriów przyjętych przez PAIH) jednostka charakteryzująca się następującymi elementami: zakończona procedura rejestracji przedstawicielstwa lub oddziału (spółki) w urzędzie, podpisana umowa najmu lokalu na Biuro, zespół minimum dwóch pracowników wykonujących czynności merytoryczne.

Według stanu na 30 czerwca 2021 r. spośród powołanych 74 ZBH 34 biura miało status biura zorganizowanego; 27 biura miały status w organizacji, sześć biur miało status zawieszonych, trzy biura zostały zlikwidowane.

Dyrektor DRI⁶⁶ wyjaśnił, że ocena efektywności ZBH, w tym poprzez uzyskanie opinii przedsiębiorców, w porównaniu ze zlikwidowanymi WPHI nie leży w kompetencji kierowanego przez niego Departamentu.

(akta kontroli str. 575-577, 915, 1116, 1169)

System promocji gospodarki według stanu na dzień 30 sierpnia 2021 r.

Po likwidacji MZPP Minister⁶⁷ nie zwracał się do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o ustanowienie narzędzia koordynacji w systemie promocji gospodarki. Z wcześniej przywołanych wyjaśnień Dyrektora Generalnego i Dyrektora DHM⁶⁸ wynika, że operacjonalizacja uprawnień koordynacyjnych Ministra w zakresie promocji polskiej gospodarki następuje na poziomie krajowych narzędzi i instrumentów wsparcia, którymi dysponuje minister właściwy do spraw gospodarki. Koordynacja na poziomie narzędzi i instrumentów wsparcia następuje na podstawie uprawnień ustawowych, poprzez powierzenie zadań PAIH (coroczne umowy dotacji celowej), umowy partnerstwa zawierane w projekcie PO IR *Brand* (np. POT i KOWR) oraz porozumień z MSZ i PFR⁶⁹.

Minister włącza instytucje wspierające eksporterów na poziomie regionalnym (Centra Obsługi Inwestora⁷⁰ i Izby Gospodarcze) w organizowane przedsięwzięcia promocyjne. Wsparcia eksporterom (narzędzia finansowe i instrumenty niefinansowe) na poziomie krajowym wraz z MRiT i MSZ udziela 12 instytucji⁷¹, w tym instytucje podlegające ministrowi właściwemu do spraw gospodarki, ministrowi właściwemu do spraw nauki i ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa.

Finansowe instrumenty wsparcia promocji oferowane przez PFR i BGK pozostają poza koordynacją Ministra, bowiem zadania PFR i BGK w systemie promocji nie zostały ustalone z uwagi na brak narzędzi koordynacji promocji gospodarki przez Ministra opartego o strategię promocji. Od 5 września 2019 r. obowiązuje ustawa z dnia 4 lipca 2019 r. o *systemie instytucji rozwoju*⁷², która ustaliła zasady funkcjonowania systemu instytucji rozwoju i tryb współpracy między instytucjami tworzącymi system instytucji rozwoju tj. PFR, PARP, PAIH, BGK, KUKE, ARP SA. Minister, zgodnie z art. 7 ust. 3 pkt 1 i art. 8 ust. 3 tej ustawy, posiada uprawnienie do zaopiniowania strategii Grupy PFR oraz otrzymuje do wiadomości sprawozdania z realizacji strategii.

(akta kontroli str. 60-62, 123-124, 555-556, 870-895, 1128-1129, 2385-2391)

Minister w dniu 9 grudnia 2020 r. zawarł z Ministrem Spraw Zagranicznych porozumienie w sprawie współpracy polskich placówek zagranicznych przy realizacji zadań ministra właściwego do spraw gospodarki w obszarze promocji polskiej gospodarki za granicą. Porozumienie zawarto mając na uwadze cele i kierunki SOR, w tym głównie w zakresie stworzenia zintegrowanego wewnętrznie spójnego systemu promocji. Porozumienie zastąpiło porozumienie pomiędzy Ministrem Gospodarki a Ministrem Spraw Zagranicznych z 2006 r.⁷³

W okresie listopad 2017 r. - lipiec 2018 r. trwały prace nad zawarciem porozumienia między Ministrem Przedsiębiorczości i Technologii a Ministrem Spraw Zagranicznych, którego celem było uregulowanie zasad współpracy między MPiT, MSZ i PAIH. W trakcie tych uzgodnień MSZ proponowało m.in. przyjęcie wytycznych/dobrych praktyk dla ZBH w odniesieniu do współpracy z placówkami MSZ za granicą. Podjęcie prac nad przygotowaniem przedmiotowego porozumienia wynikało z implementacji nowego modelu promocji gospodarczej

⁶⁶ Pismo z 31 sierpnia 2021 r. nr 1748817.

⁶⁷ Pismo Dyrektora DHM z 6 września 2021 r. nr IK 1763420.

⁶⁸ Pismo Dyrektora DHM z 6 września 2021 r. nr IK 1763420.

⁶⁹ Porozumienie z PFR z 2 maja 2019 r. o współpracy w realizacji projektu akceleratorów branżowych rozwoju.

⁷⁰ Dalej: COI.

⁷¹ MRiT, MSZ, PAIH, PARP, POT, KOWR, ARP SA, Sieć Łukasiewicz, NCBIr, PFR TF, KUKE, BGK.

⁷² Dz.U. z 2021 r. poz. 1010

⁷³ Porozumienie z dnia 14 września 2006 r. zawarte pomiędzy Ministrem Spraw Zagranicznych a Ministrem Gospodarki w zakresie współpracy w realizacji zadań Ministra Gospodarki z zakresu promocji handlu i inwestycji zagranicznych przez polskie placówki zagraniczne, w których nie funkcjonują Wydziały Promocji Handlu i Inwestycji.

wprowadzonego wraz z wejściem w życie ustawy o PAIH. Prace nad dokumentem zostały wstrzymane decyzją Kierownictwa MPiT, z uwagi na negatywne stanowisko wobec wspólnego porozumienia prezentowane przez PAIH, do którego nie przedstawiono argumentacji. Decyzja Kierownictwa MRiT wraz z argumentami, które zdecydowały o wstrzymaniu prac, nie została udokumentowana. Dyrektor Generalny wyjaśnił⁷⁴, że proces prac nad wspólnym porozumieniem był dokumentowany wyłącznie w formie korespondencji emailowej. NIK zauważa, że korespondencja ta nie została zachowana i nie została udostępniona w trakcie prowadzonej kontroli.

Ostatecznie 8 października 2020 r. zostało zawarte porozumienie pomiędzy Ministrem Spraw Zagranicznych a PAIH w sprawie współpracy w realizacji zadań z zakresu promocji polskiej gospodarki za granicą. Porozumienie to zawierało, mając na uwadze cele i kierunki SOR, w tym głównie stworzenie zintegrowanego wewnętrznie spójnego systemu promocji.

(akta kontroli str. 142, 151-162, 866-891, 2380)

Była Minister Rozwoju Jadwiga Emilewicz wyjaśniła, że z perspektywy czasu nie była w stanie odnieść się do zagadnień dotyczących dokumentowania procesu decyzyjnego rezygnacji z prac nad porozumieniem pomiędzy ministrem właściwym do spraw gospodarki, Ministrem Spraw Zagranicznych i PAIH. Wyjaśniła, że *wydaje się, że aktualne rozwiązanie, w postaci porozumień dwustronnych, jest rozwiązaniem optymalnym i pozwalającym wszystkim stronom właściwie realizować swoje zadania. Nadzór ministra właściwego do spraw gospodarki nad PAIH sprawia, że współpraca Agencji z MSZ odbywa się nie tylko za aprobatą, ale też przy wsparciu MPiT.*

NIK zauważa, że projekt ustawy o PAIH opracowano przy założeniu wykonywania przez ministra właściwego do spraw gospodarki praw z akcji spółek PFR SA i PAIH. Jednak od 18 stycznia 2018 r. prawa z akcji Skarbu Państwa w spółce PFR SA wykonuje Prezes Rady Ministrów. Natomiast minister właściwy do spraw gospodarki wykonywał uprawnienia właścicielskie wobec PAIH w okresie od 3 stycznia 2017 r. do 28 marca 2019 r. i ponownie od 28 stycznia 2021 r. do momentu zakończenia czynności kontrolnych. W okresie od 29 marca 2019 r. do 27 stycznia 2021 r. uprawnienia te wykonywał Prezes Rady Ministrów⁷⁵. Minister w okresie, w którym nie wykonywał uprawnień właścicielskich wobec PAIH, pozbawiony był wpływu na plany strategiczne i obsadę Zarządu Spółki - bezpośrednio odpowiedzialnego za realizację zadań promocji. Nie dysponował również dokumentacją dotyczącą zatwierdzania sprawozdań finansowych Spółki za lata 2018-2019 i ich oceny. W okresie tym KPRM nie konsultowała z DRI (odpowiedzialnym w Ministerstwie za udzielanie i rozliczanie dotacji dla PAIH na działalność promocyjną) planów strategicznych PAIH, zmian statutu, zmian w składzie organów spółki. DRI i DNP nie dysponują informacjami o ewentualnych konsultacjach powyższych kwestii z Kierownictwem Ministerstwa.

(akta kontroli str. 129-130, 854-855, 924-925, 1150, 1182-1185)

Projekt strategiczny SOR Spójny Portal Promocji Eksportu

Portal Promocji Eksportu⁷⁶ (www.trade.gov.pl) został uruchomiony we wrześniu 2015 r. i powstał w wyniku połączenia trzech portali: www.trade.gov.pl, www.coie.gov.pl oraz www.eksporter.gov.pl. Miał być źródłem informacji o wszystkich punktach kontaktowych odnośnie promocji gospodarczej i promocji *Marki polskiej gospodarki*. Założeniem PPE było zgromadzenie w jednym miejscu koordynacji działań informacyjno-promocyjnych, w tym zapewniającego możliwość łatwego sortowania i selekcjonowania informacji z ZBH, WPHI, 15 regionalnych Centrów Obsługi Inwestorów i Eksporterów⁷⁷, informacji ze wszystkich województw w zakresie wspieranych kierunków i działań promocyjnych w perspektywie finansowej 2020 r. PPE powstał w związku z realizacją projektu Programu Operacyjnego

⁷⁴ Pismo z 5 sierpnia 2021 r. nr DKT-V.0810.2.2021.

⁷⁵ W okresie od 29 stycznia 2019 r. do 28 stycznia 2021 r. nadzór właścicielski sprawował Prezes Rady Ministrów na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 marca 2019 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, w tym jednoosobowe spółki Skarbu Państwa (Dz. U. poz. 584 ze zm.).

⁷⁶ Dalej: PPE.

⁷⁷ Dalej: Aktualnie Centra Obsługi Inwestora (COI).

Innowacyjna Gospodarka poddziałanie 6.5.1 *Promocja polskiej gospodarki na rynkach międzynarodowych*.

W projekcie strategicznym SOR *Spójny Portal Promocji Eksportu* zaplanowano (str. 143 SOR) stworzenie, w ramach jednolitego systemu informatycznego dla biznesu tworzonego przez PFR SA, spójnego systemu informacji o warunkach eksportu i prowadzenia działalności gospodarczej za granicą, w tym dostępnych instrumentach oraz instytucjach udzielających wsparcia. System ten miał być jedynym, ogólnym punktem wejścia dla przedsiębiorców planujących różne formy ekspansji zagranicznej. Modernizacja portalu, oprócz projektu strategicznego SOR, była także ujęta w projekcie pozakonkursowym *Brand*. Projekty *Spójny Portal Promocji Eksportu* miał być realizowany w latach 2016-2020.

NIK zwraca uwagę, że w ramach umowy dotacji celowej zawartej z PAIH na rok 2016 i na rok 2017 Minister zlecił PAIH równolegle prowadzenie Portalu Promocji Eksportu oraz budowę i rozwój strony internetowej PAIH, na której m.in. prezentowano zagadnienia związane ze wsparciem polskiego eksportu. NIK zauważa, że 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.

NIK podkreśla również, że zgodnie z SOR projekt strategiczny budowy portalu promocji miał zakończyć się w 2020 r., ale unieważnienie dwóch zamówień publicznych w tym zakresie spowodowało wydłużenie jego realizacji.

W karcie projektu *Spójny Portal Promocji Eksportu*, opracowanej w MRiT i monitorowanej 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.

Celami projektu *Spójny Portal Promocji Eksportu* określonymi w karcie projektu były:

- przygotowanie i wdrożenie podstron dedykowanych działalności Centrów Obsługi Inwestorów i Eksporterów, branżowym programom promocji, ZBH oraz 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.

(akta kontroli str. 57, 720-741, 2404-2407)

W MR w październiku 2017 r. zakładano, że realizacja projektu SOR *Spójny Portal Promocji Eksportu* poprzez modernizację portalu www.trade.gov.pl będzie prowadzona w systemie projektowym przez Ministerstwo (centrum koncepcyjne, realizacja projektu) i PAIH (partner wiodący wspierający projekt). W trakcie uzgodnień zasad współpracy w projekcie 23 maja 2018 r. Minister Przedsiębiorczości i Technologii wystąpił do Zarządu PAIH, administrującego od 2 września 2016 r. portalem na podstawie umów dotacji celowej⁷⁸, o podjęcie działań porządkujących stan prawny portalu i przetwarzanych tam danych w kontekście RODO⁷⁹. W odpowiedzi z dnia 4 lipca 2018 r. Zarząd PAIH poinformował Ministra, że PAIH wycofuje się z deklaracji udziału w modernizacji portalu www.trade.gov.pl, bowiem zdaniem PAIH portal ten nie jest portalem informacyjnym w rozumieniu art. 2 pkt 6 ustawy o PAIH. Wobec stanowiska PAIH, w MPiT zdecydowano o ogłoszeniu w 2019 r. dwóch zamówień publicznych w trybie przetargu nieograniczonego na opracowanie koncepcji funkcjonalnej modernizacji portalu promocji eksportu (www.trade.gov.pl). Wykonanie modernizacji portalu, według planów Ministra, miało być przedmiotem następnego zamówienia ogłoszonego po przyjęciu koncepcji funkcjonalnej. Postępowania wszczęte w 2019 r. unieważniono z przyczyn leżących po stronie zamawiającego odpowiednio 5 kwietnia⁸⁰ 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 w odpowiedzi na ogłoszenie z 8 lutego 2019 r. deklarowali wykonanie zamówienia

⁷⁸ Zadanie Prowadzenia portalu promocji powierzone pierwszy raz na mocy aneksu nr 3 do umowy dotacji celowej z 1 kwietnia 2016 r. nr IV/166/P/50005/2830/16/DWP.

⁷⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz. Urz. UE L 119 z 4 maja 2016 r., str. 1)

⁸⁰ Data publikacji w Biuletynie Zamówień Publicznych.

dopiero w lipcu 2019 r. (w terminie 100 i 116 dni kalendarzowych). Drugie postępowanie wszczęto 3 kwietnia 2019 r. i unieważniono 30 maja 2019 r. przed wyborem wykonawcy, ponieważ Minister zmienił 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*. Analizę możliwości wykorzystania e-eksportu w internacjonalizacji polskich przedsiębiorców z lipca 2019 r. wykonano na zlecenie DHM w ramach projektu *Promocja gospodarki w oparciu o polskie marki produktowe Marka Polskiej Gospodarki – Brand 3.3.2 PO IR*.

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 wykonawcą zamówienia modernizacji portalu wyłoniono 4 czerwca 2020 r. Zamówienie było realizowane z wykorzystaniem środków UE w ramach projektu *Brand*. Umowę z wykonawcą PwC podpisano 21 września 2020 r. Realizację postanowień umowy zawartej z PwC opisano w punkcie 2 wystąpienia.

W opracowanym w MRiT projekcie *Polityki Eksportowej Polski* założono, że PAIH będzie realizowała zadanie merytorycznego prowadzenia portalu www.trade.gov.pl. Przekazanie PAIH nowego zadania ma na celu zapewnienie kompleksowej obsługi portalu przez jedną instytucję. Ministerstwo, jak wyjaśnił Dyrektor DHM⁸¹, uzyskało już zgodę Instytucji Zarządzającej PO IR m.in. na cesję umowy modernizacji portalu zawartej z PwC na PAIH.

(akta kontroli str. 57-60, 66-77, 80-114, 1112, 1177)

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

W marcu 2018 r. w trakcie prac nad projektem *Polityki ekspansji polskich przedsiębiorców* DHM identyfikował 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 www.trade.gov.pl DHM stwierdził⁸², 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.

NIK zwraca uwagę, że minister właściwy do spraw gospodarki pomimo podejmowania działań od 2017 r. do 31 sierpnia 2021 r. nadal nie zakończył procesu modernizacji portalu www.trade.gov.pl przewidzianego w projekcie strategicznym SOR, choć podjęto działania w celu jego modernizacji.

Portal, w funkcjonalności aktualnej na dzień 30 czerwca 2021 r., co potwierdzają wyniki audytu⁸³ PwC, nie stanowił jednolitego systemowego punktu informacji o promocji eksportu

⁸¹ Pismo z 19 sierpnia 2021 r. nr IK 1748818.

⁸² Notatka DHM z 8 listopada 2019 r. w sprawie uruchomienia w 2019 r. postępowania na wybór wykonawcy modernizacji portalu www.trade.gov.pl zatwierdzona przez Ministra Przedsiębiorczości i Technologii.

⁸³ 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 6 000 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,

i wsparciu eksporterów oraz nie integrował portali informacyjnych sześciu instytucji z grupy PFR, ministerstw⁸⁴, COI⁸⁵, 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.

(akta kontroli str. 47, 50, 76, 84-114, 1131-1138, 2404-2409)

Opracowanie projektów dokumentów strategicznych w zakresie promocji gospodarczej, w tym ekspansji zagranicznej polskich przedsiębiorców

Minister właściwy do spraw gospodarki do 30 sierpnia 2021 r. nie sformułował celów i zadań promocji gospodarki w perspektywie wieloletniej. Prace nad projektem dokumentu pn. *Polityka Eksportowa Polski* zostały podjęte w MRPiT w 2021 r. i na dzień zakończenia czynności kontrolnych pozostawały na etapie uzgadniania projektu. W projekcie *Polityki Eksportowej Polski*, zgodnie z ustawą o działach, ministrowi właściwemu do spraw gospodarki powierzono tzw. koordynację międzypaństwowych relacji gospodarczych, a ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych koordynację międzypaństwowych relacji politycznych. Opracowywany w MRiT projekt polityki ma służyć realizacji wskaźników SOR zdefiniowanych dla obszaru *Ekspansja zagraniczna*. Założenia zawarte w projekcie nie przewidywały przyjęcia *Polityki Eksportowej Polski* przez Radę Ministrów.

Podjęcie prac nad dokumentem strategicznym promocji gospodarki poprzedzało przygotowywanie w okresie od września 2017 r. do marca 2018 r., projektu dokumentu pn. *Polityka ekspansji zagranicznej polskich przedsiębiorstw do 2020 r. (z perspektywą do 2030 roku)*. Prace nad nim prowadzono na polecenie Tadeusza Kościńskiego Podsekretarza Stanu w MR odpowiedzialnego za promocję gospodarczą. W dniu 2 marca 2018 r. Zastępca Dyrektora Departamentu Współpracy Międzynarodowej w MR przekazał projekt polityki Kierownictwu Ministerstwa. W projekcie ww. dokumentu m.in. zdefiniowano: cele szczegółowe polityki ekspansji zagranicznej i wskaźniki realizacji celów, zidentyfikowano wyzwania po stronie przedsiębiorców i instytucji w promocji gospodarki, określono system promocji polskiej gospodarki oraz podział wraz z zakresem odpowiedzialności pomiędzy instytucjami, zidentyfikowano instrumenty wsparcia ekspansji zagranicznej i instytucje, które zarządzają instrumentami wsparcia.

MRPiT nie dysponuje dokumentami potwierdzającymi przebieg procesu decyzyjnego podjęcia prac nad projektem dokumentu pn. *Polityka ekspansji zagranicznej polskich przedsiębiorstw do 2020 r. (z perspektywą do 2030 roku)* oraz zakończenia prac nad dokumentem przez Kierownictwo MR, bowiem w MR nie było obowiązku dokumentowania posiedzeń Kierownictwa MR. Dyrektor Generalny wyjaśnił⁸⁶, że w dniu 28 marca 2018 r. odbyło się posiedzenie Kierownictwa, na którym omawiano przedstawione dokumenty, niemniej jednak nie zapadły wiążące decyzje w sprawie dalszego procedowania projektu „*Polityki (...)*”. W związku z powyższym, na polecenie Pana Ministra Tadeusza Kościńskiego prace nad dokumentem „*Polityka ekspansji zagranicznej polskich przedsiębiorstw z perspektywą do 2030 roku*” zakończono.

Dyrektor Generalny wyjaśnił⁸⁷ również, że z dostępnej korespondencji emailowej wynika, że ówczesny Zarząd PAIH krytycznie odnosił się do przekazanej do konsultacji wersji dokumentu *Polityka ekspansji zagranicznej polskich przedsiębiorców z perspektywą do 2030 roku*.

W okresie od marca do lipca 2018 r. w MPiT prowadzono prace nad projektem *Moda na eksport* wpisującym się w cel zwiększenie umiędzynarodowienia polskiej gospodarki obszaru *Ekspansja zagraniczna* SOR. Projekt *Moda na eksport* był ukierunkowany na umacnianie

subdomeny dedykowane ZBH nie były aktualizowane od 2019 r. bowiem przeniesiono je na stronę internetową PAIH.

⁸⁴ Grupa PFR, COIE, ministerstwa i podległe im agencje, władze regionalne itd.

⁸⁵ 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.

⁸⁶ Pismo z 22 czerwca 2021 r. nr DKT-V.0810.2.2021.

⁸⁷ Pismo z 5 sierpnia 2021 r. nr DKT-V.0810.2.202.

międzynarodowego wizerunku Polski, poprawę rozpoznawalności polskich produktów i usług za granicą przy zaangażowaniu m.in.: samorządów, izb gospodarczych i branżowych, szkół wyższych. Kierownictwo MPiT nie zaakceptowało założeń projektu *Moda na eksport* do realizacji. Proces decyzyjny podjęcia prac i braku akceptacji założeń projektu *Moda na eksport* nie został w MPiT udokumentowany.

(akta kontroli str.12-13, 21, 38-53, 2371-2381, 2385-2391)

Była Minister Rozwoju Jadwiga Emilewicz wyjaśniła, że nie są jej znane przyczyny, dla których podsekretarz stanu nadzorujący w ministerstwie gospodarczą współpracę międzynarodową zrezygnował z prac nad dokumentem pn. *Polityka ekspansji zagranicznej polskich przedsiębiorstw do 2020 r.* i projektem pn. *Moda na eksport*.

(akta kontroli str. 1150)

W kwietniu 2021 r., z uwagi na wyzwania stojące przed polskim eksportem w świecie postcovidowym, w MRPiT ponownie podjęto prace nad projektem dokumentu strategicznego promocji gospodarczej *Polityka Eksportowa Polski*. Celem opracowania dokumentu było wsparcie polskiego eksportu poprzez koordynację i synergę w działaniach jednostek podległych i MRPiT oraz skupienie wysiłków na branżach i sektorach perspektywicznych. Przed rozpoczęciem prac nad opracowaniem projektu polityki DHM zwrócił się do instytucji z Grupy PFR oraz przedstawicielei KOWR, Polskiej Agencji Kosmicznej, Sieci Łukasiewicz oraz Narodowego Centrum Badań i Rozwoju o przekazanie informacji o instrumentach rozumianych jako pomoc finansowa (np. dotacje, pożyczki) oraz narzędziach rozumianych jako pomoc niefinansowa (np. doradztwo, szkolenia).

Równocześnie zdecydowano o opracowaniu *Perspektywicznego planu działań Ministerstwa w zakresie rozwoju eksportu do 2023 r.*, który ma skoordynować działania promocyjne Ministra, PAIH i ZBH, w tym realizowane w oparciu o coroczne umowy dotacji celowej udzielanej PAIH przez Ministra, z przeznaczeniem na promocję polskiej gospodarki określoną w art. 2 ustawy o PAIH. Do 17 września 2021 r. nie zakończono prac nad projektami dokumentów *Polityka Eksportowa Polski* i *Perspektywiczny plan działań Ministerstwa w zakresie rozwoju eksportu do 2023 r.* Projekt Polityki przekazano do decyzji Kierownictwa Ministerstwa, a prace nad ostatecznym projektem Planu zostaną wznowione po określeniu przez Kierownictwo MRiT dalszego procedowania nad *Polityką eksportową Polski*.

(akta kontroli str.12-13, 166-174, 1050-1107, 2385-2391)

Wydatki ministra właściwego do spraw gospodarki w latach 2016-2021 (do 30 czerwca) związane z promocją gospodarki ze środków budżetu państwa i UE wyniosły łącznie 567 967,9 tys. zł. Wydatki przeznaczono na działalność promocyjną WPHI (do 30 czerwca 2021 r.), dotacje dla PAIH, w tym na organizację EXPO w Dubaju, udzielanie pomocy *de minimis* na realizację przedsięwzięć promocyjnych, dotację dla miasta Łódź na starania o organizację EXPO, EXPO w Astanie i wsparcie wypłacone w ramach poddziałań 6.5.2 PO IR i 3.3.2 POIR.

(akta kontroli str.134)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Minister nie opracował i nie wdrożył metodyki zarządzania realizowanymi projektami strategicznymi. Było to niezgodne z rekomendacjami RBMP⁸⁸, zawartymi w *Standardach zarządzania projektami strategicznymi* (opracowanymi przez RBMP we wrześniu 2018 r.). W regulaminach organizacyjnych urzędu obsługującego Ministra dopuszczano realizację zadań z wykorzystaniem metodyki zarządzania projektami, nie określono jednak jakichkolwiek wymaganych zasad. Minister nie zapewnił zarchiwizowania dokumentacji projektowej pięciu projektów strategicznych SOR z obszaru *Ekspansja zagraniczna*, w tym określenia struktury zarządczej, określenia celów, zakresu działań, ról projektowych oraz harmonogramu realizacji. 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 dotyczących projektów strategicznych. System MonAliZa został tak

⁸⁸ Działającego w strukturze KPRM od kwietnia 2018 r.

skonstruowany, że udostępniał jedynie ostatnie dokonane wpisy, nadpisane na starsze, bez możliwości odczytania danych historycznych.

Minister nie zapewnił skompletowania ani zarchiwizowania dokumentów projektowych z fazy projektowania pięciu projektów strategicznych SOR z obszaru *Ekspansja zagraniczna*, 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)* oraz dokumentowania procesu decyzyjnego tworzenia sieci ZBH. Było to niezgodne z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach⁸⁹. Zgodnie z tym przepisem dokumentacja powstająca w organach państwowych i państwowych jednostkach organizacyjnych, a także napływająca do nich, jest przechowywana przez te organy i jednostki organizacyjne, a następnie archiwizowana. Ponadto zgodnie z regulaminami organizacyjnymi z lat 2016-2021 (*Zasady zarządzania Ministerstwem*) ustalonymi przez Dyrektora Generalnego dla urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw gospodarki, Ministerstwo powinno działać z zachowaniem zasad legalności, skuteczności i przejrzystości, czyli jawności postępowania. Zgodnie z regulaminami organizacyjnymi, do zadań dyrektorów komórek organizacyjnych Ministerstwa należało zapewnienie 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. W § 31 *Instrukcji kancelaryjnej*⁹⁰ na prowadzących sprawę nałożono obowiązek dokumentowania spraw załatwianych ustnie poprzez sporządzenie w aktach sprawy notatki opisującej sposób załatwienia sprawy oraz odnotowanie zakończenia sprawy w systemie EZD.

Z uwagi na budzącą wątpliwość kwestię wypełnienia obowiązku sprawowania nadzoru i tym samym zapewnienia przez kierujących komórkami organizacyjnymi ciągłości dokumentacji Dyrektor Generalny zlecił przeprowadzenie audytu. Zakres zleconego zadania audytowego obejmie sposób zarządzania dokumentacją w kontekście zmian organizacyjnych, jakie zaszły w ostatnich latach w Ministerstwie. Wyniki miały być znane po zakończeniu czynności kontrolnych. NIK podkreśla, że w projektach strategicznych zadania Sponsora i członków Komitetu Sterującego wykonywali pracownicy urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw gospodarki: Podsekretarze Stanu, Dyrektorzy i Wicedyrektorzy departamentów zatrudnieni w MR, a następnie MPiT.

NIK przyjmuje do wiadomości wyjaśnienia Dyrektora Generalnego⁹¹ MRPiT, że każda reorganizacja wiązała się z koniecznością wprowadzenia wielu zmian wewnątrz organizacji (dostosowania regulacji wewnętrznych, udzielenia pełnomocnictw, podziału zadań pomiędzy komórki organizacyjne, itp.), co niewątpliwie wymagało czasu. Równocześnie sprawnie i terminowo musiały być realizowane działania bieżące urzędu. Stąd też kwestie archiwizacji dokumentacji mogły dla dyrektorów komórek organizacyjnych nie być działaniami o charakterze priorytetowym. Jednak brak dokumentowania procesów decyzyjnych i archiwizowania wytworzonych w realizacji procesów decyzyjnych, w sytuacji zmian organizacyjnych i rotacji kadr stanowi zagrożenie dla ciągłości działania organu i oznacza brak transparentności jego działania i brak możliwości rozliczenia osób odpowiedzialnych z realizacji powierzonych zadań.

(akta kontroli str. 120-133, 140-149, 675, 1146-1154, 1193-1196, 2375-2382, 2420-2435, 2717-2732)

2. Działania Ministra w zakresie opracowania strategii promocji gospodarki były nieskuteczne i nierzetelne. Zaniechano prac nad koncepcją systemu promocji wypracowywaną od roku 2016, po czym w 2018 r. wstrzymano na trzy lata wszelkie prace nad nowym dokumentem

⁸⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 164 ze zm.

⁹⁰ Zarządzenie nr 12 Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 28 grudnia 2020 r. w sprawie wprowadzenia w Ministerstwie Rozwoju, Pracy i Technologii instrukcji kancelaryjnej, jednolitego rzeczowego wykazu akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwum zakładowego (Dz. Urz. Ministra Rozwoju Pracy i Technologii poz. 15), a uprzednio zarządzenie nr 26 Ministra Przedsiębiorczości i Technologii z dnia 3 kwietnia 2018 r. w sprawie wprowadzenia w Ministerstwie Przedsiębiorczości i Technologii instrukcji kancelaryjnej, jednolitego rzeczowego wykazu akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwum zakładowego (Dz. Urz. Ministra Przedsiębiorczości i Technologii poz. 26).

⁹¹ Pismo z 5 sierpnia 2021 r. nr DKT-V.0810.2.2021.

strategicznym, który w perspektywie do 2030 r. miał być rozwinięciem i uszczegółowieniem działań założonych w obszarze *Ekspansja zagraniczna SOR* oraz potwierdzającym dokonane zmiany w modelu (systemie) promocji gospodarki związane z rolą PAIH.

Opracowanie strategii wynikało z zaleceń MZPP i planów Ministra. W *Kierunkach promocji Polski na lata 2017-2027*⁹² wypracowanych przez MZPP zalecano opracowanie przez poszczególne ministerstwa i instytucje szczegółowych strategii działań dla odrębnych obszarów, zgodnie z określonymi w tym dokumencie założeniami. Jedynie fragmentarycznie, na potrzeby rocznych planów działalności i planów przekazywanych MSZ, Minister formułował cele swojej działalności, w tym wspierającej eksport i rozwój inwestycji. W szczególności Minister nie opracował dokumentu wiążącego wszystkie instytucje, wskazującego kierunki strategiczne promocji gospodarki Polski, narzędzia ich realizacji, cele, mierniki skuteczności działań promocji gospodarki oraz zasady monitorowania i ewaluacji strategii. Opracowanie i wdrożenie dokumentu strategicznego *Polityka ekspansji zagranicznej polskich przedsiębiorców*, jako elementu budowy zintegrowanego systemu promocji gospodarczej, było jednym z celów planu działalności ministra właściwego do spraw gospodarki na 2018 r., jednak już w marcu 2018 r. z uwagi na decyzję Kierownictwa MPiT, której procesu decyzyjnego nie udokumentowano, zakończono prace nad projektem polityki i nie podejmowano ich aż do początku 2021 r. Minister w kwietniu 2021 r. ponownie podjął prace nad projektem dokumentu strategicznego pn. *Polityka Eksportowa Polski* i skorelowanym z tą polityką *Perspektywicznym planem działań Ministerstwa w zakresie rozwoju eksportu do 2023 r.*, które nie zostały zakończone przyjęciem dokumentu przez Kierownictwo MRiT do 31 sierpnia 2021 r.

Według wyjaśnienia Tadeusza Kościńskiego⁹³, byłego Podsekretarza Stanu, o niepodejmowaniu prac nad strategią rozwoju promocji gospodarczej Polski zdecydował fakt, iż system narzędzi i instytucji prorozwojowych, którego elementem jest promocja gospodarki, był na etapie kształtowania. Zdaniem NIK, podstawą promocji gospodarki i wprowadzania zmian w systemie instytucji oraz narzędzi promocji powinna być rzetelna diagnoza działania poszczególnych instytucji, analiza stanu narzędzi, zaprojektowanie zmian i wieloletni plan strategiczny z ustalonymi zasadami jego ewaluacji. Dokument strategiczny o wieloletnim charakterze, opracowany przez ministra właściwego do spraw gospodarki odpowiedzialnego za kwestie promocji gospodarki przed wprowadzeniem zmian systemowych zapewniłby również operacjonalizację działań podmiotów prowadzących działania promocyjne, określiliby zasady ich działania i ustalili tryb współpracy między nimi. Brak ustalonych zasad współpracy z koordynacją na szczeblu centralnym przez ministra właściwego do spraw gospodarki powoduje, że nadal nie uzyskano zakładanego w SOR efektu synergii zapewniającego zrealizowanie zdefiniowanych tam wskaźników⁹⁴. Według SOR, zrealizowanie do 2020 r. projektu strategicznego SOR *System promocji gospodarki* miał zapewnić efekt synergii. W SOR przewidziano, że efektem tego projektu strategicznego ma być zbudowanie zintegrowanego, wewnętrznie spójnego systemu promocji gospodarki, koordynowanego na poziomie centralnym, ukierunkowanego na rozwój eksportu i inwestycji. Tymczasem do zakończenia czynności kontrolnych Minister nie zakończył prac nad dokumentem opisującym system promocji polskiej gospodarki, będący dokumentem strategicznym o wieloletnim charakterze i wiążącym wszystkie instytucje zaangażowane w promocję gospodarki, ze wskazaniem ministra właściwego do spraw gospodarki jako koordynatora promocji – zgodnie z zakresem jego kompetencji wynikających z ustawy o *działach*.

Podjęte z inicjatywy Ministra działania mające na celu zmianę instytucjonalną w systemie promocji, polegające na powierzeniu PAIH zadań w zakresie podnoszenia efektywności polskiego eksportu oraz przyciągania inwestycji zagranicznych oraz powołania ZBH w miejsce zlikwidowanych WPHI, nie zostały jeszcze w pełni zakończone. Do 31 sierpnia 2021 r. nie zakończono procesu przekazywania PAIH wszystkich zadań wskazanych w art. 2 ustawy o *PAIH* (nie przekazano zadania opisanego w pkt 6 art. 2 ustawy o *PAIH*

⁹² Przyjętych uchwałą MZPP nr 7 z dnia 20 grudnia 2017 r

⁹³ Pismo z 3 września 2021 r. nr DKN-Ia.0814.15.2021.

⁹⁴ Osiągnięte wartości wskaźników opisano na str. 50 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

dotyczącego prowadzenia portalu informacyjnego, który powinien być głównym źródłem informacji i miejscem kontaktu z instytucjami odpowiedzialnymi za wsparcie eksportu), nie zapewniono powstania efektywnie funkcjonującej sieci ZBH wspierającej ekspansję zagraniczną polskich przedsiębiorstw i z uwagi na brak wieloletnich planów strategicznych wyznaczających cele Ministra w realizacji promocji gospodarki – nie włączono PAIH w perspektywiczny plan rozwoju eksportu.

Brak wieloletniego dokumentu strategicznego porządkującego system instytucji i narzędzi promocji gospodarki powoduje, że nadal aktualne są wnioski sformułowane przez NIK w 2016 r. w wyniku kontroli P/15/023 *Promocja gospodarcza Polski*. Wnioski te Rada Ministrów uznała za zasadne i zadeklarowała ich wykonanie. Dotyczyły one zbudowania systemu promocji gospodarki opartego na spójnej strategii, usankcjonowania roli Ministra jako koordynatora promocji gospodarki oraz badania wpływu realizowanych przedsięwzięć promocyjnych na rozwój eksportu i inwestycji polskich za granicą. Minister ostatecznie wycofał z prac legislacyjnych Rady Ministrów projekt ustawy o *systemie promocji gospodarki*, który realizował wnioski sformułowane przez NIK. W projekcie m.in. zdefiniowano pojęcie promocji gospodarki, uczestników systemu na poziomie krajowym i regionalnym oraz zakładano promowanie gospodarki w oparciu o wspólny dla uczestników systemu wieloletni plan promocji przy pomocy ośrodka koordynacji, jakim miał być minister właściwy do spraw gospodarki. Były Podsekretarz Stanu Tadeusz Kościński⁹⁵, powołując się na BIP KPRM, wyjaśnił, że zrezygnowano z prac nad projektem ustawy o *systemie promocji gospodarki*, bowiem zdecydowano o powołaniu PAIH i powierzeniu jej zadań promocji gospodarki oraz koordynacji promocji gospodarki przez MZPP i zespoły zadaniowe.

(akta kontroli str. 120-133, 140-149, 1146-1154, 1193-1196, 2375-2382, 2717-2732)

3. Proces przekształcania WPHI w ZBH był prowadzony w sposób nieprzejrzysty, a liczne zmiany organizacyjne w ministerstwach w tym okresie spowodowały brak ciągłości instytucjonalnej na poziomie dokumentowania całego procesu. Decyzje o lokalizacji poszczególnych ZBH nie były podejmowane w oparciu o analizę potrzeb i dotychczasowych doświadczeń w działalności promocyjnej polskich instytucji w poszczególnych krajach lub regionach. Minister nie dysponował dokumentacją odzwierciedlającą proces decyzyjny tworzenia sieci ZBH, w tym ustalenia kryteriów wyboru państw, w których cele polityki rządu wymagają działalności ZBH. Były Podsekretarz Stanu Tadeusz Kościński wyjaśnił, że ze względu na upływ czasu nie jest w stanie odnieść się do kwestii dokumentowania w Ministerstwie ww. działań, a określanie sztywnych, formalnych ram nie było konieczne. Procesu powoływania ZBH i wymagań stawianych temu procesowi przez Ministra nie pamiętała również Grażyna Ciużyńska⁹⁶, była Dyrektorem Departamentu Rozwoju Inwestycji (w 2017 r. Dyrektorem Departamentu Inwestycji i Rozwoju w Ministerstwie). Do zadań kierowanego przez nią Departamentu w latach 2017-2018 (okres powoływania ZBH) należało prowadzenie spraw wynikających z nadzoru merytorycznego ministra właściwego do spraw gospodarki nad PAIH w zakresie promocji eksportu i polskich inwestycji za granicą⁹⁷. Począwszy od maja 2017 r. do zadań Departamentu kierowanego przez Grażynę Ciużyńską należało także obsługa umowy dotacji celowej na 2017 r. oraz rozliczenie dotacji dla PAIH na 2017 r. i na 2018 r.

W opinii NIK, Minister miał decydujący wpływ na liczbę powołanych biur, a w 2016 r. wprost na ich lokalizację we wskazanych krajach. W umowie dotacji celowej na 2016 r. (aneks nr 4 z 2 września 2016 r.) Minister zdecydował o powołaniu przez PAIH (wówczas PAIIZ) zagranicznych biur w Iranie, Kenii, Singapurze, USA i Wietnamie. W karcie projektu strategicznego, w którego strukturze zarządczej funkcję pełnili pracownicy MR (następnie MPiI) oraz członkowie Zarządu PAIH, wskaźnikiem realizacji celów projektu

⁹⁵ Pismo z 3 września 2021 r. nr DKN-Ia.0814.15.2021.

⁹⁶ Pismo z 3 września 2021 r. Grażyna Ciużyńska pełniła funkcję Dyrektora Departamentu Inwestycji i Rozwoju w MR (następnie MPiI) od 5 kwietnia 2017 r. do 28 lutego 2018 r. oraz funkcję Dyrektora Departamentu Rozwoju Inwestycji w MRiP od 1 marca 2018 r. do 14 marca 2019 r.

⁹⁷ <https://www.infor.pl/akt-prawny/U57.2017.026.0000079,zarządzenie-ministra-rozwoju-i-finansow-zmieniajace-zarządzenie-w-sprawie-ustalenia-regulaminu-organizacyjnego-ministerstwa-rozwoju.html>

było otwarcie 69 ZBH. Wskaźnik ten był aktualny na dzień 28 lutego 2018 r., jak i na dzień zamknięcia projektu.

Wobec powyższego, NIK negatywnie ocenia zamknięcie projektu strategicznego *SOR System promocji gospodarki*, w sytuacji gdy nie zostały zrealizowane wszystkie cele projektu. Na dzień 31 grudnia 2018 r., kiedy to zdaniem Ministra⁹⁸ sieć zagranicznych biur handlowych osiągnęła pełną operacyjność, z powołanych przez PAIH 70 ZBH (wobec 69 planowanych) w pełni zorganizowane były 42 ZBH (60%). Na dzień zakończenia kontroli sieć ZBH była w trakcie zmian organizacji działalności prowadzonej przez Zarząd PAIH, a Minister opracowywał analizę do wykorzystania w procesie optymalizacji rozmieszczenia sieci ZBH PAIH.

Minister, poza oceną wskaźników realizacji zadań wymienionych dotacji, nie ocenił efektywności działań ZBH podejmowanych w celu wsparcia eksporterów, a projektując powołanie biur nie przeprowadził analizy oczekiwanej ich efektywności.

Na dzień 31 sierpnia 2021 r. *Perspektywiczny plan działań Ministerstwa w zakresie rozwoju eksportu do 2023 r.* włączający PAIH w plany promocji MRiT i będący podstawą określania kierunków działań oraz wskaźników wykonania w ramach dotacji dla PAIH był na etapie opracowania projektu. Opracowanie planu było wykonaniem zaleceń audytu wewnętrznego Ministerstwa, które zaprezentowano w sprawozdaniu z zadania zapewniającego *Nadzór nad organami i jednostkami* z 16 września 2019 r.

(akta kontroli str. 120-133, 140-149, 1146-1154, 1193-1196, 2375-2382, 2717-2732)

4. Minister nie dokonał oceny efektów ustawowego przekazania zadań promocji gospodarki jednej instytucji (PAIH), która zadania wykonuje przy pomocy sieci zagranicznych biur handlowych. W szczególności nie oceniono, czy zmiany instytucjonalne w systemie promocji zapewniły osiągnięcie zakładanego w OSR projektu ustawy o PAIH efektu intensyfikacji działań na rzecz utrzymania tempa wzrostu wartości polskiego eksportu, w tym wzrostu udziału eksportu wyrobów wysokiej techniki. Nie oceniono, w szczególności z punktu widzenia przedsiębiorców, czy powierzenie PAIH nowych zadań i powołanie ZBH w miejsce nieefektywnych, w ocenie Ministra, WPHI poprawiło koordynację polskiej gospodarki za granicą i zapewniło zakładane w OSR realne wsparcie polskich przedsiębiorców za granicą. Abstrahując od zaplanowanych w OSR przykładowych liczbowych mierników⁹⁹ ewaluacji zaplanowanych w ustawie o PAIH podkreślić należy, że Minister, zgodnie z § 152 ust. 2 uchwały Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. *Regulaminu pracy Rady Ministrów*¹⁰⁰, uprawniony był do wykonania ewaluacji ex post przepisów ww. ustawy, z którego to uprawnienia nie skorzystał. Należy ponadto zauważyć, że w uzasadnieniu do projektu ustawy o PAIH założono, że po zakończeniu pierwszego roku funkcjonowania ZBH zostanie wypracowany sposób dokonywania jakościowej oceny ich funkcjonowania, czego nie wykonano.

Do zakończenia czynności kontrolnych nie dokonano oceny, czy wprowadzony w połowie 2017 r. model obsługi przedsiębiorców przez PAIH (wraz z ZBH) w miejsce zlikwidowanych WPHI był bardziej efektywny. W wyniku zmiany instytucjonalnej WPHI na ZBH obsługa przedsiębiorców została przeniesiona poza administrację publiczną. Działania w celu optymalizacji sieci ZBH i włączenia jej w *Perspektywiczny plan działań Ministerstwa w zakresie rozwoju eksportu do 2023 r.* następują bez oceny efektów zmian wprowadzonych w systemie promocji. Od kwietnia 2021 r. prowadzone były prace nad analizą operacjonalizacji sieci ZBH, których efektem może być zmniejszenie liczby ZBH. Do dnia 17 września 2021 r. nie powstała jednak finalna wersja analizy sieci ZBH (powołanie nowych biur, likwidacja powołanych i otwartych biur).

Zgodnie z OSR projektu ustawy o PAIH ewaluacja wprowadzonej regulacji mogła nastąpić najwcześniej po upływie trzech lat od wejścia w życie ustawy (lipiec 2020 r.). Dyrektor

⁹⁸ W raporcie zamknięcia projektu strategicznego *System promocji gospodarki*, którego realizację zakończono z uwagi na zrealizowanie wszystkich celów projekt, potwierdzono utworzenie i otwarcie 70 ZBH z 69 zaplanowanych w projekcie.

⁹⁹ Miernik: zmiana liczby przedsiębiorstw wspartych w zakresie ekspansji zagranicznej przez jedno ZBH i miernik: zmiana liczby przedsięwzięć informacyjno-promocyjnych zorganizowanych poza granicami RP przez jedno ZBH.

¹⁰⁰ M.P. z 2016 r. poz.1006, ze zm.

DRI¹⁰¹ wyjaśnił m.in., że wykonanie ewaluacji wymaga powrotu do stanu sprzed pandemii COVID-19. NIK w kwestii oceny efektów wejścia w życie ustawy o PAIH częściowo podziela wyjaśnienia Dyrektora DRI co do ograniczenia przez pandemię działalności promocyjnej PAIH. Jednak o braku ewaluacji ustawy o PAIH zdecydował fakt, że w roku poprzedzającym zaistnienie pandemii nie została osiągnięta funkcjonalność organizacyjna PAIH i ZBH. Podkreślić należy również, że w sytuacji gdy umowy dotacji celowych stanowiące podstawę wykonywania przez PAIH zadań promocji określonych w art. 2 ustawy o PAIH podpisywane są w drugiej połowie roku, Minister przez większą część roku pozbawiony był możliwości monitorowania wykonywania przez Agencję zadań promocyjnych i oceny ich efektów. Jednocześnie NIK negatywnie ocenia fakt, iż do dnia zakończenia czynności kontrolnych w MRPiT (17 września 2021 r.) Minister nie udzielił PAIH dotacji celowej i podmiotowej na rok 2021. Pomimo założeń¹⁰² MR, przyjętych na etapie opracowania projektu ustawy o PAIH i planu działalności Ministra na 2018 r., dotychczas nie wypracowano mierników oceny jakościowej działalności ZBH.

(akta kontroli str. 120-133, 140-149, 2375-2382)

OCENA CZĄSTKOWA

Minister właściwy do spraw gospodarki nie podjął skutecznych działań w celu stworzenia spójnego systemu promocji gospodarki według zasad określonych w SOR.

Mimo podjęcia działań, przez pięć lat nie opracowano projektu dokumentu określającego koncepcję systemu promocji. Dokument ten miał być uszczegółowieniem działań założonych w SOR. W sytuacji braku takiego dokumentu nadal nieprzejrzysty był podział zadań w zakresie promocji gospodarki między podmiotami realizującymi zadania państwa z tym związane. Nie były też wyznaczone cele promocji i mierniki efektywności działań. Tym samym Minister nie zrealizował założeń projektu strategicznego SOR *System promocji gospodarki* w zakresie stworzenia spójnego systemu promocji koordynowanego na poziomie centralnym. W tej sytuacji decyzja o zamknięciu realizacji projektu strategicznego *System promocji gospodarki*, z uzasadnieniem wskazującym na zrealizowanie wszystkich jego celów była działaniem nierzetelnym, ponieważ opierała się na nieprawdziwej i niezwyfikowanej przesłance. Dopiero w kwietniu 2021 r. Minister podjął działania w celu uporządkowania istniejącego systemu promocji i zintegrowania wsparcia udzielanego przedsiębiorcom w procesie internacjonalizacji, ale prace nad projektem *Polityki eksportowej Polski* nie zostały jeszcze zakończone. Nie zakończono także prac modernizacyjnych Portalu Promocji Eksportu, który ma być głównym źródłem informacji i miejscem kontaktu z instytucjami odpowiedzialnymi za wsparcie eksportu – punktem wyjścia dla przedsiębiorców prowadzących działalność eksportową lub zainteresowanych podjęciem takiej działalności. Zakończenie prac zaplanowano po dacie zakończenia czynności kontrolnych, co oznacza roczne opóźnienie w stosunku do założeń SOR.

NIK ocenia negatywnie działania Ministra związane z przekształceniem WPHI w ZBH. Zarówno na etapie wypracowania koncepcji reorganizacji sieci instytucji zajmujących się promocją polskiej gospodarki w innych krajach, jak i na etapie wdrażania zmian podejmowane decyzje nie miały rzetelnego merytorycznego uzasadnienia w jakichkolwiek analizach potrzeb i dotychczasowych doświadczeń w działalności promocyjnej polskich instytucji w poszczególnych krajach lub regionach. W związku z tym nie określono jasno skonkretyzowanych celów całego procesu reorganizacji ww. instytucji. Minister nie dokonał także oceny efektów ustawowego przekazania zadań promocji gospodarki jednej instytucji (PAIH), oceny czy zmiany instytucjonalne w systemie promocji zapewniły osiągnięcie zakładanego w OSR projektu ustawy o PAIH efektu intensyfikacji działań na rzecz utrzymania tempa wzrostu wartości polskiego eksportu. Nie dokonano też oceny efektów powołania ZBH pod względem poprawy skuteczności realizowania zadań z zakresu promocji gospodarki za granicą oraz poprawy koordynacji tych zadań. W latach 2017-2021 (do 30 czerwca) na likwidację WPHI wydatkowano 9 371,8 tys. zł.

Minister nie zapewnił zarządzania realizowanymi projektami strategicznymi w zakresie promocji gospodarki w sposób uwzględniający rekomendacje dla administracji rządowej, dotyczące

¹⁰¹ Pismo z 28 czerwca 2021 r. nr 1677538.

¹⁰² Informacja przekazana przez Podsekretarza Stanu w MR Tadeusza Kościńskiego do Sekretarza Stałego Komitetu Rady Ministrów, pismo z lutego 2017 r. nr DPE-III.0210.06.2017.EŁ.

zastosowania podejścia projektowego, którego nieodzownym elementem jest pisemna, całościowa i spójna metodyka zarządzania projektem.

OBSZAR

2. Realizacja działań z zakresu promocji polskiej gospodarki

Opis stanu faktycznego

Projekt Spójny Portal Promocji

Projekt Spójny Portal Promocji Eksportu (SPP) polegał na modernizacji poprzedniego Portalu Promocji Eksportu (PPE) działającego na domenie www.trade.gov.pl w celu zapewnienia funkcji wskazanej w SOR – Spójny Portal Promocji (SPP).

Zadanie to było 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 Rozwój¹⁰³ (Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej – MFiPR) a Beneficjentem projektu DRI w MRiPT, poddziałanie 3.3.2 PO IR.

Portal miał być utrzymywany przez firmę Webster-Studio¹⁰⁴, 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 zajmował się DHM w Ministerstwie. Redaktor (pracownik DHM) obsługiwał skrzynkę uwagi_eksportuj@mr.gov.pl i pozostawał w bieżącym kontakcie z firmą Webster-Studio, PAIH i urzędami marszałkowskimi. PAIH prowadziła podstronę Polskie Mosty Technologiczne (PMT), dostępną pod adresem: <https://pmt.trade.gov.pl>.

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora DHM¹⁰⁵ zasadność prowadzenia strony PMT i dodawania przez PAIH w ramach niej treści wynikały z dokumentacji projektu PMT załączonej do umowy w ramach Poddziałania 3.3.1 POIR z dnia 18 grudnia 2017 r. zawartej przez PAIH z ówczesnym Ministerstwem Rozwoju.

Zmodernizowany PPE miał stanowić narzędzie koordynacji współpracy między instytucjami i spełniać następujące funkcje:

- integracja oferty różnych instytucji wsparcia przedsiębiorców w zakresie internacjonalizacji (instytucji szczebla centralnego i regionalnego, instytucji wsparcia finansowego i pozafinansowego);
- integracja różnych punktów kontaktu dla przedsiębiorców;
- platforma promująca usługi wszystkich instytucji publicznych w zakresie wsparcia internacjonalizacji z uwzględnieniem potrzeb przedsiębiorcy i etapu jego rozwoju międzynarodowego (potencjalny eksporter, początkujący eksporter, doświadczony eksporter, inwestor).

Portal miał zawierać również moduł informacyjny dotyczący handlu międzynarodowego poprzez kanały elektroniczne – e-eksport.

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

- przeprowadzono postępowanie przetargowe, w wyniku którego wybrano wykonawcę;
- w dniu 21 września 2020 r. podpisano umowę z wykonawcą¹⁰⁶ – firmą PwC, która opiewała na kwotę 2 975,4 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.;

¹⁰³ Dalej: POIR.

¹⁰⁴ 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.

¹⁰⁵ Pismo Dyrektora DHM z dnia 22 czerwca 2021 r., znak IK 1665004.

¹⁰⁶ Umowa nr II/374/P/50005/6067/20/DHM.

- 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 3 665 tys. zł. W ramach środków unijnych kwota 3 000 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 doradcą w zakresie wsparcia Ministerstwa przy budowie nowego PPE, została zapłacona ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego¹⁰⁷ w ramach projektu *Brand*.

Zadanie realizowane było zgodnie z harmonogramem zawartym w umowie z PwC.

(akta kontroli str. 1750-1757, 1995-2012, 2210-2216)

Projekt *Polscy eksporterzy na rynkach zagranicznych*

W SOR projekt *Polscy eksporterzy na rynkach zagranicznych* został opisany jako działania zwiększające umiędzynarodowienie wybranych sektorów MŚP, wpisujących się w obszary Krajowych Inteligentnych Specjalizacji oraz wzmacniających wizerunek Polski i polskiej gospodarki. Miały być one realizowane w ramach projektów: *Brand*, *PMT* i *Umiędzynarodowienie Krajowych Klastrow Kluczowych* finansowanych ze środków POIR oraz *Internacjonalizacja MŚP* finansowanego z Programu Operacyjnego Polska Wschodnia¹⁰⁸. Efektem podjętych działań miał być wzrost umiędzynarodowienia polskich przedsiębiorstw posiadających innowacyjne produkty, usługi lub technologie.

Projekt *PMT* był realizowany przez PAIH, na podstawie Porozumienia z Instytucją Zarządzającą POIR, natomiast projekty *Umiędzynarodowienie 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).

(akta kontroli str. 1750-1754, 1758-1761)

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 – 4 029,2 tys. zł (14,4% wydatków zaplanowanych na realizację przedsięwzięcia);
- Programy promocji na rynkach perspektywicznych – 2 933,0 tys. zł (9,8%);

¹⁰⁷ Dalej: EFRR.

¹⁰⁸ Dalej: PO PW.

- Duże przedsięwzięcia promocyjne – 17 976,9 tys. zł (93,6%);
- Koordynacja systemu promocji polskiej gospodarki – 7 tys. zł (0,2%);
- Wdrażanie Marki Polskiej Gospodarki – 3 641,6 tys. zł (65,1%);
- Koszty zarządzania projektem – 8 203,6 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 Rolnictwa¹⁰⁹ 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 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).

Według wyjaśnień Dyrektora DRI¹¹⁰ 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.

Zastępca Dyrektora DRI wyjaśniła¹¹¹, że 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. Zgodnie z wyjaśnieniami 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. Zastępca Dyrektora wyjaśniła, że na dzień 25 sierpnia 2021 r. nie było ryzyka niezrealizowania pełnego zakresu działań w ramach projektu. Dokładano wszelkich starań, aby zakres ten został w pełni zrealizowany i nie planowano odstąpienia od realizacji założonych zadań. 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.

Na podstawie analizy próby wydatków poniesionych w ramach projektu *Brand*¹¹² stwierdzono, że były one kwalifikowalne i zrealizowane zgodnie z umowami (w przypadkach odstępstw od postanowień umownych dokonano naliczenia kar umownych).

(akta kontroli str. 1693-1695, 1697, 1755-1762, 1963-1965, 2013-2034, 2050-2104, 2210-2216)

¹⁰⁹ Wcześniej Agencję Rynku Rolnego.

¹¹⁰ Pismo z dnia 6 września 2021 r., znak 1762491.

¹¹¹ Pismo z dnia 25 sierpnia 2021 r.

¹¹² Wydatki objęte fakturami o numerach: FG/007/12/18 z dnia 12 grudnia 2018 r. na kwotę 1 577 796,18 zł brutto (1 282 761,12 zł netto); 1056VK/19/26056 z dnia 11 października 2019 r. na kwotę 1 479 392,34 zł brutto (1 202 758 zł netto); 39202001 z dnia 09 sierpnia 2019 r. na kwotę 696 180 zł brutto (566 000 zł netto).

Projekt GLOBAL Inno-STARS

Zgodnie z danymi wynikającymi z systemu MonAliZa w ramach projektu GLOBAL Inno-STARS zaplanowano do realizacji wydatki w kwocie 120 tys. zł (na ekspertyzę). Wydatki nie zostały poniesione. Zgodnie z danymi wynikającymi z systemu MonAliZa, na dzień 25 czerwca 2021 r., planowano także wydatki w kwocie 5 000 tys. zł na wdrożenie instrumentu pilotażowego, jednak wydatki nie zostały na projekt przyznane. W ramach prac przygotowawczych zlecono natomiast przygotowanie raportu analitycznego¹¹³ sfinansowanego ze środków poddziałania 2.4.1. PO IR – *Centrum Analiz i Pilotaży nowych instrumentów inno_LAB*, którego koszt 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. Raport miał być podstawą przygotowania założeń projektowych dla projektu GLOBAL Inno-STARS. Został on opracowany w 2018 r.¹¹⁴ przez Spółkę Celową Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu i dostarczył informacji na temat proponowanych narzędzi wsparcia, określił rekomendacje dotyczące sposobu realizacji instrumentu. Jednak, zgodnie z wyjaśnieniami¹¹⁵, 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.

Raport został zlecony, mimo że w tym samym czasie rozpoczęto wdrożenie projektu PMT¹¹⁶, 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 przedsięwzięcia¹¹⁷.

Dyrektor Generalny Ministerstwa wyjaśnił¹¹⁸, że zamknięcie projektu GLOBAL Inno-STARS było zasadne. Ministerstwo podjęło decyzję o wstrzymaniu jego realizacji do momentu dokonania ewaluacji wyników realizacji projektu PMT. W grudniu 2020 r. Ministerstwo, w drodze kontaktów roboczych, zwróciło się do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (Rządowe Biuro Monitorowania Projektów¹¹⁹) m.in. o zamknięcie projektu GLOBAL Inno-STARS jako niezrealizowanego. Do czasu zakończenia czynności kontrolnych w Ministerstwie trwały prace nad opracowaniem raportu zamknięcia projektu. Ponadto Dyrektor Generalny Ministerstwa wyjaśnił¹²⁰, że 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 trzy 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. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Generalnego Ministerstwa rozpoczęcie analiz zasadności realizacji założeń projektu w nowej Perspektywie Finansowej możliwe będzie dopiero po uzyskaniu wyników ewaluacji projektu PMT¹²¹.

(akta kontroli str. 137-1501772-1774, 1803-1804,
dowód elektroniczny str. 2226, plik nr 1)

¹¹³ Raport końcowy z badania analitycznego na potrzeby instrumentu „GLOBAL Inno-STARS”.

¹¹⁴ Prace nad jego przygotowaniem trwały od lipca do października 2018 r.

¹¹⁵ Pismo Dyrektora DIP z dnia 18 czerwca 2021 r., znak DIP-II.4140.3.2021.

¹¹⁶ Realizacja projektu rozpoczęła się w 2018 r., jednak jego założenia były znane wcześniej – na etapie przygotowania PO IR.

¹¹⁷ Dobry pomysł, Szkoła dla Innowatora i Strefa Pomysłodawcy.

¹¹⁸ Pismo z dnia 5 sierpnia 2021 r., znak DKT-V.0810.2.2021.

¹¹⁹ Dalej: RBMP.

¹²⁰ Pismo z dnia 23 lipca 2021 r., znak DKT-V.0810.2.2021.

¹²¹ Projekt jest realizowany do końca grudnia 2023 r.

Projekt Wystawy EXPO

W ramach projektu realizowano trzy przedsięwzięcia: EXPO 2017 – udział Polski w Międzynarodowej Wystawie EXPO 2017 w Astanie w Kazachstanie, EXPO 2022 – działania związane z ubieganiem się przez Polskę o prawo do organizacji EXPO 2022 w Łodzi oraz EXPO 2020 – udział Polski w Światowej Wystawie EXPO 2020 w Dubaju w Zjednoczonych Emiratach Arabskich. Dwa pierwsze projekty były realizowane w latach 2016-2017, projekt EXPO 2020 miał być realizowany w okresie od 2017 r. do 2022 r.

W ramach projektu EXPO 2017 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). Koszty realizacji przedsięwzięcia okazały się niższe niż zaplanowano. Międzynarodowa Wystawa EXPO 2017 w Astanie w Republice Kazachstanu, została zorganizowana w dniach 10 czerwca – 10 września 2017 r. W Wystawie uczestniczyło 115 państw i 22 organizacje międzynarodowe. Odwiedziło ją ok. 4 000 tys. osób. Polską ekspozycję odwiedziło ok. 300 tys. osób.

W ramach projektu EXPO 2022 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 5 776 tys. zł z budżetu Urzędu Miasta Łodzi (81,6% środków zaplanowanych). Polska ubiegała się o uzyskanie praw do organizacji w Łodzi Międzynarodowej Wystawy EXPO w 2022 r. poświęconej tematyce rewitalizacji obszarów miejskich. Urząd Miasta Łodzi finansował część wydatków w wysokości min. 20% wartości zadań. Ponieważ Polska nie otrzymała praw do zorganizowania EXPO w 2022 r., nie wypłacono wykonawcy tzw. *success fee*. Ponadto realizacja części działań nie wymagała zaangażowania całości środków zaplanowanych na ten cel (np. organizacja wyjazdów promocyjnych przedstawicieli Rządu i samorządu, prezentacje kandydatury podczas Zgromadzenia Ogólnego BIE, działania wśród społeczności lokalnej).

Projekt EXPO 2020 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 1 880 tys. zł ze środków projektu *Brand* (12,5% planu). Wystawa EXPO 2020 w Dubaju, z powodu COVID-19, została przesunięta o rok i ma odbyć się w dniach 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, opisane w dalszej części wystąpienia.

(akta kontroli str. 1750-1754, 1761-1762, 2035-2049)

Przedsięwzięcia realizowane w formule *de minimis*

Poza przedsięwzięciami promocyjnymi realizowanymi w ramach ww. projektów, Ministerstwo finansowało przedsięwzięcia realizowane na podstawie czterech rozporządzeń w sprawie udzielania pomocy *de minimis*¹²².

¹²² 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*

Wydatki przeznaczone na te przedsięwzięcia w latach 2018-2020 wynosiły rocznie 3 000 tys. zł, zaś wydatkowanie osiągnęło: w 2018 r. – 1 764,2 tys. zł (58,8% zaplanowanego budżetu), w 2019 r. – 1 983,3 tys. zł (66,1%), a w 2020 r. – 2 631,3 tys. zł (87,7% zaplanowanego budżetu).

Zastępca Dyrektora DRI wyjaśniła¹²³, że niewykorzystanie posiadanych w budżecie na dany rok środków finansowych 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. W związku z czym, w trakcie naborów wniosków, nie było możliwe przewidzenie łącznej kwoty dotacji, jaka była ostatecznie udzielana przez ministra właściwego ds. gospodarki 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.

Wypłata dotacji mogła nastąpić dopiero po zaakceptowaniu złożonych dokumentów, a także po wystawieniu protokołu odbioru, na podstawie przesłanej przez wnioskodawcę prawidłowo wypełnionej noty księgowej. Zdarzały się także korekty not księgowych, co również wydłużało czas rozliczania umów. Dlatego też, rozliczenia umów i ostateczne określenie łącznej kwoty wypłat następowało najczęściej w IV kwartale danego roku.

Dodatkowo, na niewykorzystanie środków finansowych przeznaczonych na wsparcie w danym roku mieli wpływ wnioskodawcy z powodów wskazanych poniżej, a także w związku z poniesieniem niższych od planowanych kosztów.

Zastępca Dyrektora DRI wskazała także, że główny księgowy resortu parafował projekty umów na kwoty, na które miał pokrycie w budżecie. Zatem nawet jeśli wiadomym było, iż wpisane do umów kwoty są kwotami maksymalnymi (wynikającymi z weryfikacji wniosków, a nie ostatecznie poniesionymi), a ostateczne kwoty dotacji będą z pewnością niższe, nie było możliwe podpisywanie umów ponad kwoty wynikające z zaplanowanego budżetu.

W 2020 r. osiągnięto wysoki procent wykorzystania środków finansowych, tj. 87,7%, tylko dlatego, że zabezpieczono dodatkowe środki finansowe na ten cel (oprócz przeznaczonych pierwotnie na ten cel 2 700 tys. zł). Dzięki temu główny księgowy resortu parafował więcej umów opiewających na wyższe kwoty.

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora DRI¹²⁴ w 2021 r. nie zastosowano mechanizmu w postaci zabezpieczenia dodatkowych środków, jak to miało miejsce w roku poprzednim. Mechanizm nie został wprowadzony z uwagi na:

- zwiększenie przez MF budżetu w 2021 r. dla instrumentów z 2 700 tys. zł do 3 500 tys. zł;
- 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 w ramach dostępnych instrumentów promocji i wspierania eksportu¹²⁵;
- wskazanie w rozporządzeniach w sprawie udzielania pomocy *de minimis* konkretnego terminu składania wniosków, tj. 31 maja 2021 r., co uniemożliwiało kontynuowanie

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.

¹²³ Pismo z dnia 20 lipca 2021 r., znak DRI-IX.4600.5.5.2021.

¹²⁴ Pismo z dnia 7 września 2021 r., znak 1764676.

¹²⁵ 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.).

naboru wniosków pomimo niewykorzystania posiadanych środków finansowych, gdyż wnioskowane kwoty w złożonych w terminie i pozytywnie zweryfikowanych wnioskach wynosiły łącznie ok. 3 000 tys. zł.

Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DRI¹²⁶ wynika, że w 2018 r., w oparciu o przepisy rozporządzenia w sprawie branżowych projektów promocyjnych, złożono 58 wniosków, które dotyczyły 430 podmiotów. Spośród nich dotacji nie otrzymało 131 firm (tj. 30,5% podmiotów ubiegających się o wsparcie). W oparciu o przepisy rozporządzenia w sprawie wspierania eksportu złożono 32 wnioski (każdy dotyczył jednego podmiotu), z czego dotacji nie otrzymało osiem firm (tj. 25% ubiegających się o wsparcie). W oparciu o przepisy rozporządzenia w sprawie przedsięwzięć wydawniczych złożono 17 wniosków (każdy dotyczył jednego podmiotu), z czego dotacji nie otrzymały trzy podmioty (tj. 17,6% podmiotów, które złożyły wnioski). W oparciu o przepisy rozporządzenia w sprawie certyfikatów złożono 14 wniosków (każdy dotyczył jednego podmiotu), z czego dotacji nie otrzymało 12 firm (85,7% firm składających wnioski).

W 2019 r., w oparciu o przepisy rozporządzenia w sprawie branżowych projektów promocyjnych złożono 49 wniosków, które dotyczyły 339 podmiotów. Spośród nich dotacji nie otrzymało 89 firm. W oparciu o przepisy rozporządzenia w sprawie eksportu złożono 35 wniosków (każdy dotyczył jednego podmiotu), z czego dotacji nie otrzymało pięć firm. W oparciu o przepisy rozporządzenia w sprawie przedsięwzięć wydawniczych złożono 22 wnioski (każdy dotyczył jednego podmiotu), z czego dotacji nie otrzymało pięć firm. W oparciu o przepisy rozporządzenia w sprawie certyfikatów złożono 11 wniosków (każdy dotyczył jednego podmiotu), z czego dotacji nie otrzymało osiem firm.

W 2020 r., w oparciu o przepisy rozporządzenia w sprawie branżowych projektów promocyjnych złożono 45 wniosków, które dotyczyły 312 podmiotów. Spośród nich dotacji nie otrzymało 140 firm. W oparciu o przepisy rozporządzenia w sprawie eksportu złożono 34 wnioski (każdy dotyczył jednego podmiotu), z czego dotacji nie otrzymało 21 firm. W oparciu o przepisy rozporządzenia w sprawie przedsięwzięć wydawniczych złożono 16 wniosków (każdy dotyczył jednego podmiotu), z czego dotacji nie otrzymały dwie firmy. W oparciu o przepisy rozporządzenia w sprawie certyfikatów złożono 12 wniosków (każdy dotyczył jednego podmiotu), z czego dotacji nie otrzymało osiem firm (66,7% podmiotów ubiegających się o wsparcie).

Jako przyczyny nieudzielenia wsparcia wnioskodawcom w latach 2018-2020 wskazano¹²⁷:

- rezygnację z udziału w projektach na etapie weryfikacji wniosku, w tym z powodu nieprzesłania korekt lub uzupełnień wniosków w terminie wskazanym z rozporządzeniach,
- rezygnację z ubiegania się o dotacje na etapie rozliczania umowy,
- nieprzesłanie rozliczeń finansowych w terminie wskazanym w umowie lub przesłanie rozliczeń po terminie,
- niezłożenie korekt lub uzupełnień rozliczeń finansowych w terminie wskazanym w umowach,
- zawieszenie przez uczestników projektów działalności gospodarczej,
- złożenie wniosków po terminie wskazanym w komunikacie dot. zamknięcia naboru wniosków z uwagi na wyczerpanie środków budżetowych przeznaczonych na dany rok budżetowy,
- aplikowanie przez firmy o certyfikaty niezgodne z przepisami rozporządzenia w sprawie certyfikatów,
- rezygnację z ubiegania się o certyfikaty eksportowe i tym samym rezygnację z ubiegania się o dotację,
- niespełnienie warunku uczestnictwa w projektach co najmniej czterech firm (rozporządzenie w sprawie branżowych projektów promocyjnych),
- złożenie wniosków bez zachowania 30-dniowego terminu przed rozpoczęciem realizacji przedsięwzięcia (rozporządzenie w sprawie branżowych projektów promocyjnych),
- rezygnację z realizacji przedsięwzięć promocyjnych,

¹²⁶ Pismo z dnia 20 lipca 2021 r., znak DRI-IX.4600.5.5.2021.

¹²⁷ Pismo z dnia 20 lipca 2021 r., znak DRI-IX.4600.5.5.2021.

- wykonania publikacji w sposób niestaranny i nienależyty,
- otrzymania certyfikatu przed złożeniem wniosku,
- nienależytego i niestarannego wykonania przedsięwzięć promocyjnych w roku poprzednim.

W 2021 r., w oparciu o przepisy rozporządzenia w sprawie branżowych projektów promocyjnych złożono 16 wniosków, które dotyczyły 117 podmiotów. Spośród nich dotacji nie otrzyma 55 firm (tj. 47% ubiegających się o wsparcie). W oparciu o przepisy rozporządzenia w sprawie eksportu złożono 44 wnioski (każdy dotyczył jednego podmiotu), z czego dotacji nie otrzymają trzy firmy (6,8% ubiegających się o wsparcie). W oparciu o przepisy rozporządzenia w sprawie przedsięwzięć wydawniczych złożono 19 wniosków (każdy dotyczył jednego podmiotu). Zgodnie z wyjaśnieniami nie zidentyfikowano powodów, dla których jakkolwiek podmiot miałby nie otrzymać dotacji. W oparciu o przepisy rozporządzenia w sprawie certyfikatów złożono siedem wniosków (każdy dotyczył jednego podmiotu), z czego dotacji nie otrzyma jedna firma (14,3% wnioskodawców).

Jako powody nieudzielenia dotacji w 2021 r. wskazano:

- rezygnację z udziału w projektach na etapie weryfikacji wniosku,
- rezygnację z ubiegania się o dotację z powodu niespełnienia warunku uczestnictwa w projekcie co najmniej czterech firm (rozporządzenie w sprawie branżowych projektów promocyjnych),
- złożenie wniosku bez zachowania 30-dniowego terminu jego złożenia przed rozpoczęciem realizacji przedsięwzięcia promocyjnego,
- złożenie zdublowanych wniosków,
- wnioskowanie o certyfikat niezgodny z przepisami rozporządzenia w sprawie certyfikatów.

Budżet na te przedsięwzięcia zaplanowany na 2021 r. także wyniósł 3 000 tys. zł. Do dnia 20 lipca 2021 r. wydatki poniesione wyniosły 90,7 tys. zł (3% budżetu), zaś planowane jest poniesienie jeszcze 2 866,1 tys. zł (95,6% budżetu¹²⁸) na ten cel.

Zastępca Dyrektora DRI¹²⁹ wyjaśniła, że ww. 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 podstawie ww. rozporządzeń w sprawach udzielania pomocy *de minimis* (w limitach kwotowych i w ramach wyłączeń blokowych ustalonych rozporządzeniem Komisji (UE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis*¹³⁰ wraz ze zmianą wprowadzoną rozporządzeniem Komisji (UE) 2020/972 z dnia 2 lipca 2020 r. zmieniającym rozporządzenie (UE) nr 1407/2013 w odniesieniu do jego przedłużenia oraz zmieniającym rozporządzenie (UE) nr 651/2014 w odniesieniu do jego przedłużenia i odpowiednich dostosowań).

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. Ponadto zawierały wzory: wniosku, informacji składanych przez uczestników projektów branżowych, oświadczeń, zaświadczeń o udzielonej pomocy, formularzy ustalonych i wymaganych przez UOKiK.

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*¹³¹. Sposób wypełniania wniosków aplikacyjnych został opisany w Wytycznych dla wnioskodawców, umieszczanych 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.

¹²⁸ Łącznie z wydatkami już poniesionymi łączne wydatkowanie ma wynieść 98,6% zaplanowanych środków.

¹²⁹ Pismo z dnia 20 lipca 2021 r., znak DRI-IX.4600.5.5.2021.

¹³⁰ Dz. U. U.E. L z 2013 r. Nr 352 str. 1.

¹³¹ 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.

Działania informacyjne dotyczące przedsięwzięć promocyjnych, jakie możliwe były do realizacji na podstawie ww. rozporządzeń w sprawie udzielania pomocy *de minimis* polegały na stałym udostępnianiu do powszechnej wiadomości informacji i zamieszczeniu wszystkich dokumentów, tj. instrukcji wypełniania wniosków i rozliczeń, rozporządzeń ze wskazanymi terminami składania wniosków, kompletem załączników niezbędnych przy ubieganiu się o pomoc *de minimis*, w tym wzoru wniosku, wzoru formularza informacji przedstawianych przy ubieganiu się o pomoc *de minimis* na stronie internetowej ministerstwa i na stronie www.trade.gov.pl¹³². Ponadto na bieżąco udzielano informacji i wyjaśnień zainteresowanym podmiotom podczas kontaktów telefonicznych i mailowych. Informacje były stale dostępne na ww. stronach dla wszystkich zainteresowanych podmiotów. Ministerstwo nie ponosiło i nie ponosi żadnych kosztów związanych z tymi działaniami informacyjnymi.

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 na 3 mln PLN) 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.

Zastępca Dyrektora wyjaśniła, że w 2018 r. DRI zaproponował wprowadzenie do budżetu zadaniowego miernika mającego na celu pomiar projektów realizowanych w formule *de minimis* – Liczba podmiotów wspartych ze środków na promocję eksportu (szt.). Przedmiotowy miernik został przypisany do działania budżetu zdaniowego 6.1.3.1 pn. *Promocja gospodarki oraz wspieranie napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych*. Przyjęcie miernika ilościowego pozwoliło na pomiar i analizę skuteczności realizacji celu działania – *Partnerstwo dla rozwoju gospodarczego – wzrost umiędzynarodowienia przedsiębiorstw*. Dane niezbędne do monitorowania miernika były łatwo dostępne i uzyskiwane bezkosztowo na podstawie sprawozdań składanych przez beneficjentów pomocy *de minimis*. DRI, na etapie przygotowywania materiałów do ustawy budżetowej, sporządził plan dotyczący wartości docelowych miernika, planowanych do osiągnięcia w kolejnym roku budżetowym. Corocznie przygotowywane były również sprawozdania z realizacji miernika, co pozwalało na prowadzenie kontroli i nadzoru nad efektywnością instrumentów realizowanych w formule *de minimis*.

Poziom wykonania miernika w latach 2018-2020 kształtował się następująco:

- 2018 r. – 335 wspartych podmiotów (wykonanie miernika na poziomie 96%),
- 2019 r. – 296 podmiotów (wykonanie miernika na poziomie 85%),
- 2020 r. – 205 podmiotów (wykonanie miernika na poziomie 103%).

Miernik na 2021 r. został ustalony na poziomie 150 podmiotów, zaś wykonanie wg stanu na dzień 30 czerwca 2021 r.: 120 podmiotów (80% wartości docelowej miernika).

Na podstawie analizy dokumentów dotyczących udzielenia, wypłaty i rozliczenia wydatków¹³³ poniesionych w ramach rozporządzeń *de minimis* ustalono, że wydatki były kwalifikowalne i zgodne z przepisami rozporządzeń.

(akta kontroli str. 1778-1801, 1859-1888, 2217-2220)

¹³² <https://www.gov.pl/web/rozwoj-praca-technologie/instrumenty-wsparcia-eksportu>,

<https://www.trade.gov.pl/pl/niezbednik-eksportera/finansowanie-eksportu/De-Minimis>

¹³³ Po cztery wydatki poniesione w 2018 r. i 2020 r. oraz pięć wydatków poniesionych w 2019 r.

Inne projekty z zakresu promocji gospodarczej Polski

Poza wskazanymi powyżej projektami w Polsce realizowane były także projekty, w których realizacji nie brał bezpośredniego udziału minister właściwy do spraw gospodarki, a które obejmowały działania z zakresu promocji polskiej gospodarki.

Projekt *Polskie Mosty Technologiczne*

Głównym celem Projektu było przyspieszenie rozwoju polskich mikro, małych i średnich przedsiębiorstw o dużym potencjale internacjonalizacji działalności i dużym potencjale rozwoju innowacyjnych technologii. Projekt polegał na doradztwie merytorycznym i wsparciu finansowym w procesie umiędzynarodowienia na wybranych rynkach pozaunijnych.

Projekt dedykowany był dla: mikro, małych i średnich przedsiębiorstw z wszystkich sektorów kwalifikujących się do otrzymania pomocy *de minimis* i posiadających innowacyjny produkt, usługę bądź technologię.

Budżet projektu wynosił ok. 150 100 tys. zł, z czego 149 981,3 tys. zł (99,9%) pochodziło ze środków EFRR, a 118,7 tys. zł (0,1%) ze środków budżetu krajowego. Na dzień 15 czerwca 2021 r. w ramach projektu wydatkowano 25 033,1 tys. zł (16,7% budżetu projektu).

Projekt PMT był realizowany w ramach poddziałania 3.3.1 POIR przez PAIH, jako beneficjenta tego poddziałania. Rozliczenia wydatków poniesionych w ramach projektu były prowadzone w MFIPR (IZ POIR).

(akta kontroli str. 1750-1754, 1766)

Projekt *Umiędzynarodowienie Krajowych Klastrow Kluczowych*

Projekt *Umiędzynarodowienie Krajowych Klastrow Kluczowych*¹³⁴ wspierał działania z zakresu przyspieszania wzrostu internacjonalizacji przedsiębiorstw działających w ramach KKK w wyniku dofinansowania usług wspierających wprowadzenie na rynki zagraniczne oferty klastra lub jego członków, ze szczególnym uwzględnieniem produktów zaawansowanych technologicznie, celem podniesienia zdolności klastra do trwałej współpracy z podmiotami zagranicznymi, a także do zacieśniania współpracy w ramach klastra (koordynatora i członków klastra).

Budżet projektu wyniósł 144 282,4 tys. zł, a do końca maja 2021 r. wydatki poniesione w ramach projektu osiągnęły wartość 59 020,8 tys. zł (40,9% budżetu projektu).

Projekt realizowany w okresie od 2016 r. do 2023 r. i wdrażany przez PARP, jako instytucję pośredniczącą, w ramach poddziałania 2.3.3. POIR oraz rozliczany przez IZ POIR – MFIPR.

(akta kontroli str. 1750-1754, 1769)

Projekt *Internacjonalizacja MŚP*

Projekt *Internacjonalizacja MŚP* miał na celu zwiększenie aktywności gospodarczej małych i średnich przedsiębiorstw z makroregionu Polski Wschodniej na rynkach międzynarodowych, w szczególności poprzez wsparcie doradcze obejmujące kompleksowe działania mające wesprzeć przedsiębiorcę w diagnozie jego potencjału w zakresie internacjonalizacji, przygotowaniu przedsiębiorstwa i jego oferty pod kątem eksportu oraz aktywnego poszukiwania partnerów biznesowych w celu wprowadzenia produktów na wybrane rynki zagraniczne.

Budżet projektu wynosił 492 208,4 tys. zł, a wydatki dokonane do końca maja 2021 r. osiągnęły poziom 72 541 tys. zł. Projekt jest realizowany w okresie od 2016 r. do 2023 r., wdrażany przez PARP, jako instytucję pośredniczącą, w ramach działania 1.2. POPW i rozliczany przez IZ POPW (MFIPR).

(akta kontroli str. 1750-1754, 1768)

Projekt *Go to Brand*

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

Programy branżowe i ogólne miały za cel wsparcie mikro, małych i średnich przedsiębiorców uczestniczących w programach promocji: 12 branżowych¹³⁵ i pięciu o charakterze ogólnym¹³⁶.

¹³⁴ Dalej: KKK.

¹³⁵ 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.

¹³⁶ Każdy dotyczył innego kraju – Algieria, Indie, Iran, Meksyk i Wietnam.

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.

Z kolei programy specjalne to 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. (której termin został przesunięty na 2021 r.).

W ramach programu dedykowanego Światowej Wystawie EXPO w Dubaju działania promocyjne mogły być realizowane na terenie wskazanych krajów Zatoki Perskiej: Arabia Saudyjska, Bahrajn, Katar, Kuwejt, Oman i Zjednoczone Emiraty Arabskie.

Celem programów specjalnych było promowanie marek produktowych (wyróbów/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 IŻ POIR – MFIPR.

(akta kontroli str. 1750-1754, 1767)

Plany działań promocyjnych i zachęt dla zagranicznych inwestorów

W okresie objętym kontrolą nie były przygotowywane plany operacyjne przedsięwzięć promocyjnych i zachęt inwestycyjnych dla zagranicznych inwestorów¹³⁷.

Inwestorzy zagraniczni i polscy, chcący realizować inwestycje, mogli korzystać z grantów rządowych, finansowanych w ramach *Programu wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011-2030*, pod warunkiem spełnienia kryteriów Programu.

Ponadto minister właściwy do spraw gospodarki akceptował roczne plany działalności promocyjnej placówek dyplomatycznych i konsularnych, które ubiegały się o środki na finansowanie działań promocyjnych. Zakres poszczególnych działań promocyjnych realizowanych przez placówki zagraniczne był uzgadniany z DHM, a współpraca miała charakter operacyjny.

Dodatkowo branżowe programy promocji, będące elementem projektu *Brand*, były realizowane w oparciu o trzyletnie harmonogramy działań promocyjnych w związku z zawartymi umowami z wykonawcami poszczególnych branżowych programów promocji. W oparciu o ww. harmonogramy realizowane były poszczególne działania promocyjne, których zakres merytoryczny był uzgadniany przez poszczególnych wykonawców z DHM, również w przypadku ich zmian w związku z pandemią COVID-19 (np. zmiany terminów targów lub ich odwoływanie przez organizatorów).

W ramach przedsięwzięć promocyjnych realizowanych w formule *de minimis* rozporządzenia w sprawie udzielania pomocy pozostawiała dowolność polskim przedsiębiorcom w zakresie wyboru branży czy grupy towarowej, w ramach której będzie realizowane dane przedsięwzięcie. Minister nie wskazywał konkretnych branż, czy rynków, które mogły być przedmiotem dofinansowania.

¹³⁷ Pismo Dyrektora DRI z dnia 6 lipca 2021 r., znak 1692735 oraz Pismo Zastępcy Dyrektora DHM z dnia 23 lipca 2021 r., znak 1725360.

Jednocześnie w 2021 r. rozpoczęto prace nad przygotowaniem *Perspektywicznego planu działań Ministerstwa w zakresie rozwoju eksportu do 2023 r.*, który miał korespondować z kierunkami określonymi w *Polityce eksportowej Polski*.

(akta kontroli str. 1778-1785)

Dotacje udzielone PAIH

Dotacje podmiotowe

W okresie podlegającym kontroli minister właściwy ds. gospodarki udzielał PAIH dotacji podmiotowych. Wartość dotacji wyniosła: w 2018 r. – 4 572 tys. zł¹³⁸; w 2019 r. – 4 572 tys. zł¹³⁹; w 2020 r. – 16 072 tys. zł¹⁴⁰. 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 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. Przez okres ponad ośmiu miesięcy Agencja ponosiła wydatki bieżące z własnych środków.

Dyrektor DRI wyjaśnił¹⁴¹, że minister właściwy do spraw gospodarki zawierał umowy dotacji podmiotowych niezwłocznie po otrzymaniu od PAIH dokumentów i wyjaśnień niezbędnych do prawidłowego oszacowania wydatków oraz określenia katalogu wydatków kwalifikujących się do dofinansowania. Zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Dyrektora DRI¹⁴² w celu podpisania umów o dotacje Ministerstwo podejmowało liczne kontakty (zarówno oficjalne, jak i robocze) z PAIH w celu otrzymania projektów dokumentów niezbędnych do przygotowania i podpisania umów, niezwłocznie przekazywało uwagi do przedłożonych przez PAIH projektów, udzielało wyjaśnień, zwracało się o dodatkowe, niezbędne informacje, organizowało spotkania z przedstawicielami PAIH, a także przedkładało projekty umów do akceptacji służb księgowych Ministerstwa.

PAIH wykorzystwała pełne kwoty udzielonych jej dotacji podmiotowych. W 2018 r. PAIH wykorzystwała dodatkowo 2 886,1 tys. zł pochodzących ze środków uzyskanych z dokapitalizowania PAIH¹⁴³. W 2019 r. PAIH wykorzystwała dodatkowo środki o wartości 3 931,6 tys. zł, które pochodziły ze środków własnych PAIH¹⁴⁴. W 2020 r. wydatkowanie środków przekroczyło przekazaną dotację podmiotową o kwotę 509,2 tys. zł, którą sfinansowano ze środków własnych PAIH.

Sprawozdania z realizacji umów o dotacje podmiotowe były składane przez PAIH w terminach zgodnych z postanowieniami umów o dotacje. W przypadku sprawozdania za III kwartał 2020 r. PAIH zwróciła się do DRI z prośbą o przesunięcie terminu na jego złożenie, na co Dyrektor wyraził zgodę.

Ministerstwo przekazało nieterminowo uwagi bądź informacje o akceptacji:

- Sprawozdania rocznego za 2018 r. – cztery dni,
- Korekty Sprawozdania za I półrocze 2019 r.¹⁴⁵ – 21 dni,
- Korekty Sprawozdania za II półrocze 2019 r.¹⁴⁶ – dziewięć dni,
- Korekty Sprawozdania za 2019 r. – 20 dni,
- Korekty Sprawozdania za I kwartał 2020 r.¹⁴⁷ – 112 dni,
- Sprawozdania za II kwartał 2020 r. – 106 dni,
- Sprawozdania rocznego za 2020 r. – cztery dni

W przypadku Sprawozdania za II półrocze 2019 r., do którego uwagi zostały przekazane PAIH po 4,5 miesiącach od otrzymania, Ministerstwo w terminie na akceptację lub zgłoszenie uwag

¹³⁸ 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.

¹³⁹ Umowa o dotację podmiotową nr II/659/P/50005/2580/19/DRI z dnia 19 września 2019 r.

¹⁴⁰ 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.

¹⁴¹ Pismo z dnia 6 sierpnia 2021 r.

¹⁴² Pismo z dnia 31 sierpnia 2021 r., znak 1748817.

¹⁴³ Na mocy umów PAIH ze Skarbem Państwa o emisji akcji serii: C, D, E i F.

¹⁴⁴ Pismo Dyrektora DRI z dnia 6 lipca 2021 r., znak 1692735.

¹⁴⁵ Złożonej w Ministerstwie w dniu 28 października 2019 r.

¹⁴⁶ Złożonej w Ministerstwie w dniu 23 czerwca 2020 r.

¹⁴⁷ Złożone w Ministerstwie w dniu 31 lipca 2020 r.

do Sprawozdania poinformowało PAIH o przesunięciu terminu akceptacji Sprawozdania do momentu zakończenia kontroli dotacji.

Dyrektor DRI wskazał¹⁴⁸, że opóźnienia w przekazywaniu uwag i informacji nt. 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.

Z uwagi na przeznaczenie środków dotacji podmiotowych, w żadnej z umów o dotacje podmiotowe nie określono mierników realizacji celów.

W przypadku żadnej z umów o dotacje podmiotowe Ministerstwo nie stwierdziło przypadków wykorzystania środków dotacji niezgodnie z przeznaczeniem.

Minister właściwy ds. gospodarki przeprowadził jedną kontrolę realizacji umowy o dotację podmiotową - na 2019 r.¹⁴⁹ W wyniku kontroli 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).

(akta kontroli str. 1778-1785, 1891-1894, 1896-1898)

Dotacje celowe

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. Zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Dyrektora DRI¹⁵⁰ w celu podpisania umów o dotacje 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, niezwłocznie przekazywał uwagi do przedłożonych przez PAIH projektów, udzielał wyjaśnień, zwracał się o dodatkowe, niezbędne informacje, organizował spotkania z przedstawicielami PAIH, a także przedkładał projekty umów do akceptacji służb księgowych Ministerstwa. Wartość udzielonych dotacji, zgodnie z umowami, wyniosła: w 2018 r. – 50 332,8 tys. zł¹⁵¹; w 2019 r. – 74 037 tys. zł¹⁵²; w 2020 r. – 58 636,5 tys. zł¹⁵³.

PAIH wykorzystwała pełne kwoty udzielonych jej dotacji celowych na lata 2018 i 2019. W 2018 r. Agencja wykorzystwała dodatkowo 8 290,2 tys. zł pochodzących ze środków uzyskanych z dokapitalizowania PAIH¹⁵⁴. W 2019 r. Agencja wykorzystwała dodatkowe środki o wartości 6 639,1 tys. zł, które pochodziły ze środków własnych PAIH¹⁵⁵. 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.¹⁵⁶, tj. po terminie wynikającym z § 7 ust. 1 umowy o dotację celową na 2020 r.¹⁵⁷ oraz na rachunek niezgodny z § 7 ust. 1 umowy. W związku z nieterminowym zwrotem dotacji PAIH wpłaciła dodatkowo odsetki w kwocie 2,7 tys. zł.

¹⁴⁸ Pismo z dnia 27 sierpnia 2021 r., znak 1732842.

¹⁴⁹ Wystąpienie pokontrolne z dnia 26 maja 2020 r., znak DKT-I.0813.1.2020 IK: 1140509.

¹⁵⁰ Pismo z dnia 31 sierpnia 2021 r., znak 1748817.

¹⁵¹ 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).

¹⁵² Umowa o dotację celową nr II/622/P/50005/2830/19/DRI z dnia 19 lipca 2019 r.

¹⁵³ 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).

¹⁵⁴ Na mocy umów PAIH ze Skarbem Państwa o emisji akcji serii: C, D, E i F, zawartych w 2017 r.

¹⁵⁵ Pismo Dyrektora DRI z dnia 6 sierpnia 2021 r.

¹⁵⁶ 0,29 zł niedopłaconej kwoty dotacji zostało zwrócone przez PAIH na rachunek dochodów Ministerstwa w dniu 23 lipca 2021 r.

¹⁵⁷ Tj. 15 stycznia 2021 r.

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora DRI¹⁵⁸, Ministerstwo nie posiadało informacji o przyczynach opóźnienia w zwrocie niewykorzystanej kwoty dotacji celowej udzielonej na 2020 r., natomiast pracownicy DRI w styczniu 2020 r. informowali PAIH o konieczności i terminie dokonania zwrotu.

Sprawozdania z realizacji umów o dotacje celowe były co do zasady składane w terminach zgodnych z postanowieniami umów o dotacje. Opóźnienia w złożeniu przez PAIH sprawozdań wystąpiły w przypadku:

- Sprawozdania za I kwartał 2018 r. – jeden dzień;
- Sprawozdania za II kwartał 2019 r. – 12 dni (złożenie wersji papierowej zawierającej podpisy osób uprawnionych do reprezentowania PAIH w kancelarii Ministerstwa);
- korekty Sprawozdania za II kwartał 2019 r.¹⁵⁹ – 14 dni;
- Sprawozdania za I kwartał 2020 r. – jeden dzień;
- Sprawozdania rocznego za 2020 r. – jeden dzień.

W przypadku opóźnień, pracownicy DRI kontaktowali się na roboczo z pracownikami PAIH w celu przyspieszenia terminu złożenia Sprawozdania lub jego korekty¹⁶⁰.

W przypadku:

- korekty Sprawozdania za III kwartał 2019 r.¹⁶¹,
- korekty Sprawozdania rocznego za 2019 r.¹⁶²,
- korekty Sprawozdania za I kwartał 2020 r.¹⁶³,
- korekty Sprawozdania za II kwartał 2020 r.¹⁶⁴,
- Sprawozdania za III kwartał 2020 r.,
- korekty Sprawozdania za III kwartał 2020 r.¹⁶⁵

PAIH złożyła wnioski o wydłużenie terminów na ich złożenie, a minister właściwy do spraw gospodarki wyraził zgodę na zmiany terminów.

Wystąpiły także przypadki opóźnień w przekazaniu przez ministra właściwego do spraw gospodarki informacji nt. konieczności zmiany lub uzupełnienia złożonych Sprawozdań bądź ich akceptacji. Opóźnienia wystąpiły w przypadku:

- korekty Sprawozdania za III kwartał 2018 r.¹⁶⁶ – 19 dni,
- korekty Sprawozdania rocznego za 2018 r.¹⁶⁷ – dwa dni,
- korekty Sprawozdania za III kwartał 2019 r.¹⁶⁸ – dziewięć dni,
- dwóch Korekt Sprawozdania za III kwartał 2020 r.¹⁶⁹ – po sześć dni.

W przypadku Sprawozdania rocznego za 2020 r. do dnia 17 września 2021 r. (data zakończenia czynności kontrolnych w MRIT) minister właściwy do spraw gospodarki nie przekazał PAIH informacji o ostatecznej akceptacji Sprawozdania.

Dyrektor DRI wyjaśnił¹⁷⁰, że opóźnienia w przesyłaniu do PAIH pism dotyczących uwag lub akceptacji Sprawozdań lub ich korekt wynikały z:

- skomplikowania Sprawozdań,
- konieczności weryfikacji licznych dokumentów księgowych,
- przedkładania przez PAIH kolejnych wersji Sprawozdań (przed zweryfikowaniem przez Ministerstwo poprzednich),
- konieczności pozyskania od PAIH dodatkowych wyjaśnień.

¹⁵⁸ Pismo z dnia 6 sierpnia 2021 r.

¹⁵⁹ Złożona w odpowiedzi na pismo Ministerstwa z dnia 23 września 2019 r., znak DRI-I.3115.7.2019.JS.

¹⁶⁰ Pismo Dyrektora DRI z dnia 27 sierpnia 2021 r., znak 1732842.

¹⁶¹ Złożonej w odpowiedzi na pismo Ministerstwa z dnia 30 stycznia 2020 r., znak DRI-I.3115.1.2020.

¹⁶² Złożonej w odpowiedzi na pismo Ministerstwa z dnia 19 maja 2020 r., znak DRI-I.315.7.2020.

¹⁶³ Złożonej w odpowiedzi na pismo Ministerstwa z dnia 12 października 2020 r., znak DRI-I.3115.13.2020.

¹⁶⁴ Złożonej w odpowiedzi na pismo Ministerstwa z dnia 16 października 2020 r., znak DRI-I.3115.14.2020.

¹⁶⁵ Złożonej w odpowiedzi na pismo Ministerstwa z dnia 21 stycznia 2021 r., znak DRI-I.3115.1.2021.

¹⁶⁶ Złożonej w odpowiedzi na pismo z dnia 1 lutego 2019 r., znak DRI-I.3115.2.2018.AK.

¹⁶⁷ Złożonej w odpowiedzi na pismo z dnia 11 kwietnia 2019 r., znak DRI-I.3115.2.2019.AK.

¹⁶⁸ Złożonej wraz z pismem z dnia 20 kwietnia 2019 r., znak PAIH-PFK-01/04/2020.

¹⁶⁹ Złożonych w odpowiedzi na pisma z dnia: 21 stycznia 2021 r., znak DRI-I.3115.1.2021 oraz z dnia 1 marca 2021 r., znak DRI-I.3115.1.2021.

¹⁷⁰ Pismo z dnia 27 sierpnia 2021 r., znak 1732842.

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.

Kontrola dotacji udzielonej na 2018 r.¹⁷¹ wykazała m.in. prawidłowe wykorzystanie środków dotacji objętych kontrolą, niepełną realizację wskaźników określonych w umowie, ulokowanie środków dotacji na nieoprocentowanym rachunku (brak działań w celu przysporzenia przychodu z tytułu odsetek od środków dotacji) oraz niepoinformowanie ministra właściwego do spraw gospodarki o przesunięciu środków dotacji pomiędzy poszczególnymi zadaniami.

W wyniku kontroli dotacji na 2019 r.¹⁷² stwierdzono m.in. prawidłowe i celowe wykorzystanie środków dotacji, niepełną realizację wskaźników z umowy, nieterminowe rozliczenie przychodów z tytułu odsetek, dużą rozpiętość wykonania wskaźników (od 21% do 4 207%), brak raportowania zagrożeń osiągnięcia zakładanych celów i zadań.

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. Dyrektor DRI wyjaśnił¹⁷³, że liczba wprowadzonych do umowy wskaźników była pochodną zakresu i różnorodności zadań realizowanych przez Agencję¹⁷⁴, a zamiarem Ministerstwa było objęcie monitorowaniem pełnego obszaru umowy w oparciu o reprezentatywny zestaw wskaźników. Wskaźniki zawarte w umowach o dotacje celowe były, w ocenie DRI, niezbędne w procesie sprawowanego przez Ministra nadzoru i kontroli nad środkami dotacji, jak również badania efektywności udzielanych dotacji i realizowanych przez Agencję zadań.

W umowach o dotacje celowe 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. Dyrektor DRI wyjaśnił¹⁷⁵, że 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 zawartych w umowach miała charakter ilościowy i odnosiła się nie do efektów organizowanych spotkań czy misji, projektów, które zakończyły się inwestycjami, efektów pracy pracowników ZBH, a do ich liczby. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora DRI zapewniały one 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. Dyrektor DRI wyjaśnił, że miały one na celu zobligowanie Agencji do przekazania tych dokumentów.

Wskaźniki dotyczące liczby i wartości polskich inwestycji za granicą nie były realizowane ze względu na nieukończenie części zainicjowanych projektów inwestycyjnych do końca okresu sprawozdawczego oraz brak udostępnienia danych dotyczących wartości kontraktów inwestycyjnych przez przedsiębiorców. Dane dotyczące reinwestycji, liczby i wartości kontraktów podpisanych dzięki wsparciu Agencji i ZBH oraz inwestycji rozpoczętych dzięki ich wsparciu pochodziły ze sprawozdań składanych przez PAIH i nie były przez Ministerstwo weryfikowane poprzez inne narzędzia czy na podstawie danych pochodzących z innych źródeł. Wskaźniki obrazujące liczbę odsłon strony internetowej, połączeń na infolinię czy zapytań mailowych kierowanych do PAIH miały, zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora DRI, charakter informacyjny i pokazywały zainteresowanie przedsiębiorców instrumentami wsparcia oferowanymi przez PAIH. Należy przy tym zauważyć, że od 2018 r. PAIH nie posiadała własnej infolinii, a przedsiębiorcy mogli kontaktować się bezpośrednio z działami merytorycznymi lub z infolinią PFR.

¹⁷¹ Wystąpienie pokontrolne z dnia 8 sierpnia 2019 r., znak DKT-I.0813.2.2019 IK 1032886.

¹⁷² Wystąpienie pokontrolne z dnia 10 grudnia 2020 r., znak DKT-I.0813.6.2020.

¹⁷³ Pismo z dnia 6 sierpnia 2021 r., znak 1710834.

¹⁷⁴ W 2018 r. PAIH realizowała na podstawie umowy o dotację celową 25 zadań, a w latach 2019-2020 po 21 zadań.

¹⁷⁵ Pismo z dnia 6 sierpnia 2021 r., znak 1710834.

Dyrektor DRI wyjaśnił także, że szczegółowe informacje dotyczące efektów zrealizowanych działań opisane były, o ile były znane do końca okresu sprawozdawczego, w sprawozdaniach poszczególnych ZBH, które były załączane do sprawozdań kwartalnych i sprawozdania rocznego PAIH z wykonania dotacji celowej. Efekty zadań realizowanych przez PAIH oceniane były na podstawie przekazanych przez PAIH dokumentów.

(akta kontroli str. 1891-1894, 1932-1940, 2210-2216)

Dotacje celowe na EXPO

Minister właściwy ds. gospodarki udzielił PAIH, w latach 2019-2021, dotacji celowych na realizację działań z zakresu udziału Polski w EXPO 2020 w Dubaju.

W 2019 r. kwota dotacji wyniosła 6 000 tys. zł¹⁷⁶, w 2020 r. ostateczna kwota udzielonej dotacji wyniosła 30 000 tys. zł¹⁷⁷, zaś w 2021 r. kwoty udzielonych dotacji wyniosły: 22 925 tys. zł¹⁷⁸ oraz 15 000 tys. zł¹⁷⁹.

Kwota dotacji wykorzystanej: w 2019 r. wyniosła 4 212,1 tys. zł (70,2% udzielonej dotacji), w 2020 r. – 13 408,4 tys. zł (44,7% udzielonej dotacji, bez uwzględnienia kwoty przeniesionej na środki niewygasające w 2021 r.¹⁸⁰). Wydatki ze środków dotacji celowych udzielonych w 2021 r. mają być ponoszone do 31 grudnia 2021 r.¹⁸¹ oraz do 30 listopada 2021 r.¹⁸²

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 operacyjne¹⁸³.

Nie wykorzystano pełnych kwot przeznaczonych na działania objęte dotacjami ze względu na niewykonanie pełnego 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.

(akta kontroli str. 2148-2196)

Umowa o partnerstwie

W dniu 5 października 2020 r. Minister Rozwoju podpisał z PAIH Umowę nr II/434/P/50005/2007/20/DRI o partnerstwie przy wspólnej realizacji projektu pozakonkursowego pn. „Promocja gospodarki w oparciu o polskie marki produktowe – Marka Polskiej Gospodarki – Brand” poddziałanie 3.3.2 Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój 2014-2020¹⁸⁴. Na mocy umowy o partnerstwie PAIH miała wdrażać zadanie obejmujące realizację programu promocji Polski, w tym Marki Polskiej Gospodarki, podczas Światowej Wystawy EXPO 2020 w Dubaju. Zadania objęte umową o partnerstwie były realizowane w ramach umów dotacji celowych zawartych przez Ministra z PAIH w celu zapewnienia udziału Polski w EXPO 2020. Środki przeznaczone na realizację tego zadania, zgodnie z postanowieniami umowy o partnerstwie miały wynieść 15 000 tys. zł i miały być przekazane PAIH w formie dotacji celowej. Do końca marca 2021 r. w ramach umowy o partnerstwie Agencja otrzymała środki w wysokości 1 880 tys. zł, zaś wykorzystła 741,1 tys. zł (tj. 39,4% otrzymanych środków).

Dyrektor DRI wyjaśnił¹⁸⁵, że część zadań realizowanych przez PAIH na podstawie umowy o partnerstwie nie przebiegała zgodnie z przyjętym programem promocji i harmonogramem

¹⁷⁶ Umowa o dotację celową Nr II/6/15095/2830/19/DHM z dnia 14 marca 2019 r.

¹⁷⁷ Umowa o dotację celową Nr II/24/P/50005/2830/20/DHM z dnia 19 marca 2020 r., zmieniona Anekssem nr 1 z dnia 6 kwietnia 2020 r. (w zakresie kwoty dotacji oraz zakresu rzeczowego), Anekssem nr 2 z dnia 22 września 2020 r. (w zakresie kwoty dotacji oraz zakresu rzeczowego) oraz Anekssem nr 3 z dnia 21 grudnia 2020 r. (w zakresie kwoty dotacji oraz zakresu rzeczowego).

¹⁷⁸ Umowa o dotację celową Nr II/112/P/50005/2830/21/DHM z dnia 10 maja 2021 r.

¹⁷⁹ Umowa o dotację celową Nr II/2/P/50005/2830/21/DHM z dnia 8 lutego 2021 r. dotycząca środków niewygasających w 2020 r. zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2020 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2020 nie wygasają z upływem roku budżetowego (Dz. U. poz. 2422).

¹⁸⁰ 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.

¹⁸¹ W ramach umowy o dotację celową z dnia 10 maja 2021 r.

¹⁸² W ramach umowy o dotację celową z dnia 8 lutego 2021 r. dotyczącą wydatków niewygasających.

¹⁸³ Wydatki dotyczące: wynagrodzeń, kosztów eksploatacyjnych, delegacji, tłumaczeń, sprzętu i wyposażenia biurowego.

¹⁸⁴ Dalej: umowa o partnerstwie.

¹⁸⁵ Pismo z dnia 6 września 2021 r., znak 1762491.

(stanowiącymi odpowiednio załączniki do umowy), jednak występowały także opóźnienia związane z przesunięciem realizacji zadań, przedłużających się procedur przetargowych. Pomimo opóźnień, zgodnie z wyjaśnieniami, nie występowało ryzyko niezrealizowania zaplanowanych zadań.

(akta kontroli str. 2105-2124)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. 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. Należy zwrócić uwagę, iż 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. Natomiast przepis ten nie określa szczegółowego trybu jej udzielenia. Wobec braku unormowania w ustawie o PAIH szczegółowych zasad i terminów udzielania PAIH dotacji, Minister nie podjął skutecznych działań zmierzających do wypracowania procedury powierzania PAIH zadań z zakresu promocji polskiej gospodarki w sposób zapewniający 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.

Próbę 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. W ocenie NIK, planowanie działań Agencji realizowanych na podstawie dotacji oraz zawieranie umów dotacji równoległe z terminem planowania i przyjęcia budżetu Ministra, umożliwiałoby rzetelne planowanie i rozliczanie zadań powierzonych PAIH oraz w zgodzie z zasadami wydatkowania środków publicznych.

W konsekwencji w latach 2018-2020 minister właściwy do spraw gospodarki udzielał PAIH dotacji podmiotowych w czerwcu (2018 r.), wrześniu (2019 r.) i kwietniu (2020 r.), zaś dotacji celowych w czerwcu (2018 r.) i lipcu (2019 r. i 2020 r.). Obie dotacje na 2021 r. nie zostały udzielone do końca okresu objętego kontrolą (wrzesień 2021 r.).

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 umożliwiających 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.

NIK zwraca uwagę, iż 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 2021¹⁸⁶, 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.

¹⁸⁶ Dz. U. poz. 2400

Należy podkreślić, że promocja gospodarki jest zadaniem Ministra, które zgodnie z art. 4 ustawy o PAIH może być powierzone do realizacji PAIH, czyli wyspecjalizowanej nowej jednostce, spółce powołanej w celu wykonywania zadań z zakresu promocji gospodarki. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora DRI¹⁸⁷ podpisanie umów następowało niezwłocznie po uzyskaniu od PAIH niezbędnych dokumentów dotyczących zadań planowanych do realizacji ze środków dotacji celowych, jak również po dokonaniu, przez właściwe komórki organizacyjne Ministerstwa, oceny proponowanych przez PAIH wskaźników monitorowania zadań. Zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Dyrektora DRI¹⁸⁸ w celu podpisania umów o dotacje Ministerstwo podejmowało liczne kontakty (zarówno oficjalne, jak i robocze) z przedstawicielami PAIH w celu otrzymania dokumentów niezbędnych do ich podpisania, niezwłocznie przekazywało uwagi do przedłożonych przez PAIH projektów, udzielało wyjaśnień, zwracało się o dodatkowe, niezbędne informacje, organizowało spotkania z przedstawicielami PAIH, a także przedkładało projekty umów do akceptacji służb księgowych Ministerstwa.

Zdaniem NIK, mając na uwadze coraz późniejsze terminy zawierania umów dotacyjnych w kolejnych latach, 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 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.

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

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora DRI¹⁸⁹, mimo braku wartości docelowych, wskaźniki zapewniały Ministrowi nadzór i kontrolę nad środkami, a poziom wykonania pozwalał na ocenę efektywności i celowości dotacji. Część wskaźników zawartych w umowach¹⁹⁰ miała charakter ilościowy i odnosiła się nie do efektów podejmowanych działań, a do ich liczby. Były to np. wskaźniki dotyczące: liczby projektów inwestycyjnych obsługiwanych przez Agencję; liczby zorganizowanych spotkań, liczby przedsięwzięć informacyjnych i promocyjnych w Polsce i za granicą, w których uczestniczyła Agencja; liczby obsługiwanych misji przyjazdowych; liczby obsługiwanych inwestorów; liczby przedsiębiorstw, którym udzielono informacji; liczby opracowanych raportów; liczby przekazanych do Ministerstwa ofert wsparcia; liczby obsługiwanych inwestorów czy liczby nowych inwestycji za granicą. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora DRI zapewniały one niezbędne informacje w zakresie liczby realizowanych przez PAIH działań promocyjnych, co miało przyczynić się do oceny tych działań, zaś uzyskane w wyniku ich realizacji efekty wynikały ze sprawozdań ZBH. W umowach wyznaczano także wskaźniki dotyczące przygotowania i złożenia dokumentów, a nie efektów działań Agencji w nich opisanych. Zgodnie z wyjaśnieniami miały one służyć zobligowaniu PAIH do przekazania Ministerstwu tych dokumentów.

NIK nie podziela argumentacji zawartej w przywołanych wyżej wyjaśnieniach. 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, bo tylko wtedy mogą stanowić narzędzie kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji oraz oceny skuteczności i efektywności wykonywania zadań przez podmiot otrzymujący dotację. Natomiast 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.

¹⁸⁷ Pismo z dnia 6 września 2021 r., znak 1762491.

¹⁸⁸ Pismo z dnia 31 sierpnia 2021 r., znak 1748817.

¹⁸⁹ Pismo z dnia 6 sierpnia 2021 r., znak 1710834.

¹⁹⁰ 44 wskaźniki w ramach umowy z 2018 r., 37 wskaźników w ramach umowy z 2019 r. oraz 41 wskaźników w umowie z 2020 r.

Natomiast ocena realizacji wskaźników, dla których nie określono wartości docelowych, nie jest możliwa. W przypadku niewykazania jakiejkolwiek wartości, nie można bowiem ocenić realizacji danego zadania według wymiernego efektu. NIK nie kwestionuje 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.

(akta kontroli str. 2148-2207, 2210-2216, 1164-1175)

OCENA CZĄSTKOWA

Minister właściwy do spraw gospodarki nie zapewnił rzetelnych warunków organizacji i wykonania zadań w zakresie promocji gospodarki, realizowanych przez PAIH ze środków dotacji budżetowych. Dotacje były udzielane Agencji dopiero w drugiej połowie roku, co powodowało konieczność wykorzystywania przez PAIH, do momentu otrzymania dotacji, środków własnych Agencji, pochodzących w znacznej części z dokapitalizowania Spółki przez Ministra. Powodowało także ryzyko braku finansowego pokrycia kosztów zadań, wykonywanych w ramach planu działania PAIH, a także brak wskazania konkretnych działań, jakie w danym roku powinna podjąć PAIH (ich doprecyzowanie następowało dopiero w podpisanych umowach dotacji). Minister nie zapewnił też w pełni adekwatnych mierników wykonania zadań, realizowanych na podstawie udzielonych w latach 2018-2020 dotacji. Utrudniało to ocenę rzeczywistych efektów działalności PAIH i skuteczności prowadzonej polityki promocji.

Minister prawidłowo realizował projekty i przedsięwzięcia służące promocji polskiej gospodarki w ramach projektu *Brand* oraz wspierał przedsiębiorców w ramach pomocy udzielanej w formule *de minimis*.

3. Efekty działań w zakresie budowy systemu promocji polskiej gospodarki

Opis stanu faktycznego

Do dnia 31 sierpnia 2021 r. zrealizowano i zamknięto jeden projekt (*System promocji gospodarki*) z pięciu projektów strategicznych SOR z obszaru *Ekspansja Zagraniczna* realizowanych przez ministra właściwego do spraw gospodarki. Zakończenie pozostałych czterech projektów strategicznych¹⁹¹ monitorowanych w systemie MonAliZa zaplanowano na lata 2021-2023. Na dzień zakończenia kontroli MRiT nie odnotowało opóźnień i zagrożeń ich realizacji.

Zgodnie z SOR realizacja projektu *System promocji gospodarki* miała zapewnić m.in. budowę zintegrowanego, wewnętrznie spójnego systemu promocji gospodarki, koordynowanego na poziomie centralnym, ukierunkowanego na rozwój polskiego eksportu. W SOR realizację projektu *System promocji gospodarki* zaplanowano na lata 2017-2020. W ramach planowanych w SOR działań m.in. przewidywano powołanie PAIH, która miała uzyskać nowe kompetencje w zakresie promocji gospodarczej i utworzenie przez tą spółkę ZBH. Projekt *System promocji gospodarczej* zamknięto 27 czerwca 2019 r., ponieważ zdaniem Ministra zrealizowano zakres projektu. Z wnioskiem o zamknięcie projektu wystąpił minister właściwy do spraw gospodarki, a zgodę na wyłączenie projektu z portfela projektów strategicznych Rada Monitorowania Portfela Projektów Strategicznych SOR wyraziła 24 września 2021 r.

Projekt *System promocji gospodarki* od III kwartału 2019 r. był monitorowany w systemie MonAliZa, po jego zakończeniu sporządzono raport zamknięcia projektu. Cele projektu i wskaźniki ich realizacji, zgodnie z kartą projektu systemu MonAliZa i raportem zamknięcia, skoncentrowano na działaniach wskazanych wprost w SOR: przekształceniu PAIiZ w PAIH (w 2017 r.), uregulowaniu zadań PAIH w ustawie (w 2017 r.), likwidacji sieci 49 WPHI

¹⁹¹ Projekty *Spójny Portal Promocji Eksportu* (planowane data zakończenia 10 listopada 2021 r.), *Polscy Eksporterzy na rynkach zagranicznych* – aktualna nazwa projektu strategicznego w MRiT - *Narzędzia wsparcia przedsiębiorcy* (planowane data zakończenia 29 grudnia 2023 r.), *Wystawy EXPO* (planowane data zakończenia 18 maja 2023 r.), *GLOBAL Inno-STARs* (planowane data zakończenia 31 grudnia 2021 r.) Przykładowo w projekcie *Wystawy EXPO* w ramach osiągnięć odnotowano osiągnięcia projektu: złoty medal dla polskiej ekspozycji na Astana EXPO 2017 w kategorii Design; ponad 300 tys. wizyt na polskiej ekspozycji.

(w 2018 r.) i utworzeniu 69 ZBH PAIH (w 2018 r.). Wskaźnikiem realizacji celu utworzenia ZBH było otwarcie 69 ZBH. W raporcie odnotowano realizację wskaźnika celu, bowiem według informacji Ministerstwa PAIH utworzyła 70 ZBH w 2018 r. Według Ministerstwa, co odnotowano w systemie MonAliza, osiągnięciem zakończonego projektu *System promocji gospodarki* był *Nowy model obsługi rynków zagranicznych*. W raporcie zamknięcia odnotowano terminową realizację celów projektu *System promocji gospodarki*.

Lider projektu¹⁹² *System promocji gospodarki* (pracownik DHM) pełniący funkcję w dniu jego zamknięcia, nie wyjaśnił przyczyn ujęcia w projekcie wyłącznie działań wskazanych w SOR w zakresie powstania PAIH i ZBH, bez ujęcia w projekcie celów systemowych tworzenia wewnętrznie spójnego systemu promocji gospodarki. Lider projektu¹⁹³ wyjaśnił, że cele projektu zostały zdefiniowane przed rozpoczęciem przez niego pracy w MR. Pełniący rolę Sponsora ww. projektu Tadeusz Kościński (ówczesny Podsekretarz Stanu w Ministerstwie) przekazał ogólne wyjaśnienia w sprawie ujęcia w projekcie wyłącznie zadań wskazanych w SOR. Stwierdził¹⁹⁴ m.in., że ujęcie w nim wskazanych wyżej celów (celów wskazanych wprost w SOR – przypis NIK) stanowiło fundament dalszych działań. Powołanie PAIH i przypisanie jej nowych, kluczowych zadań, na czele z zadaniem powołania ZBH oraz równoległa likwidacja WPHI – to były przedsięwzięcia, bez których niemożliwe byłoby funkcjonowanie nowego systemu. Równolegle były podejmowane działania integrujące system, centralizujące i koncentrujące instytucje i zadania proeksportowe i proinwestycyjne (m.in. powołanie Grupy PFR i nadanie jej szczególnego statusu) oraz inicjatywy nakierowane na ciągłe wzmocnienie koordynacji działań instytucji włączonych w system nie tylko promocji gospodarki, ale cały system instytucji prorozwojowych (w szczególności ustawa z dnia 4 lipca 2019 r. o *systemie instytucji rozwoju*). 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 339¹⁹⁵, 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 Strategicznych¹⁹⁶ ww. raport, który był formą monitorowania korzyści wynikającej z zakończenia projektu SOR *System promocji gospodarki*, Minister miał opracować do 30 czerwca 2021 r. Do zakończenia kontroli Minister nie wykonał *Raportu końcowego dotyczącego analizy funkcjonowania systemu promocji gospodarki*, który miał na celu monitorowanie korzyści projektu. Lider projektu nie wyjaśnił przyczyn niewykonania *Raportu* w zakładanym terminie, ponieważ jego aktualny zakres zadań w DHM nie był już związany z projektem strategicznym *System promocji gospodarki*. Ponieważ projekt strategiczny został zamknięty nie miał już przypisanego lidera, natomiast *Raport* będzie wykonany w ramach projektu *Narzędzia wsparcia przedsiębiorców* (w ramach projektu *Brand*), w którym liderem jest naczelnik w DHM.

Dyrektor¹⁹⁷ DHM wyjaśnił natomiast, że brak analizy korzyści projektu *System promocji gospodarki* wynika z faktu, iż we wskazanym okresie DHM nie dysponował wystarczającymi danymi niezbędnymi do przeprowadzenia miarodajnych analiz porównawczych w dostatecznie

¹⁹² W obligatoryjnie stosowanym w administracji rządowej dokumencie pn. *Proces monitorowania projektów strategicznych* przyjętym przez Radę Monitorowania Portfela Projektów Strategicznych wskazano zadania lidera projektu, który planuje i przygotowuje projekt oraz jest odpowiedzialny za „bieżące monitorowanie” projektu i zrealizowanie projektu w ramach ustalonego czasu, ryzyka i korzyści.

¹⁹³ Pismo z 9 sierpnia 2021 r. bez numeru.

¹⁹⁴ Pismo z dnia 3 września 2021 r. nr DKN-Ia.0814.15.2021

¹⁹⁵ 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.

¹⁹⁶ Zestawienie informacji o projektach zakończonych na podstawie przedstawionych raportów zamknięcia na V posiedzenie Rady Monitorowania Portfela Projektów Strategicznych z dnia 24 września 2019 r.

¹⁹⁷ Pismo z 15 lipca 2021 r. nr IK 1660492.

długim okresie czasu. W wyjaśnieniu Dyrektor DHM zauważył również, że tworzenie przez PAIH sieci ZBH następowało stopniowo, a co za tym idzie, poszczególne ZBH uzyskiwały pełną działalność operacyjną w różnych terminach. W świetle powyższego przyjęto, jak wyjaśnił Dyrektor DHM, że ocena efektów funkcjonowania ZBH w krótkim czasie po ich otwarciu (biorąc pod uwagę specyfikę powierzonych im zadań) nie będzie miarodajna, stąd też porównanie ich wyników powinno nastąpić w odpowiedniej perspektywie czasowej. Dyrektor DHM zwrócił również uwagę, że pandemia COVID-19 ograniczyła działalność operacyjną ZBH, co w konsekwencji wpłynęłoby na sformułowanie nieobiektywnych wniosków.

(akta kontroli str. 62, 124-125, 575-587, 678-763, 1031, 2373-2374)

Minister właściwy do spraw gospodarki nie opracował i nie wdrożył systemu monitorowania skuteczności działań promocyjnych wszystkich podmiotów zaangażowanych w promocję gospodarki Polski, ponieważ nadal nie zakończono prac nad dokumentem strategicznym i nie przyjęto opracowywanego w MRiT dokumentu strategicznego *Polityka eksportowej Polski*, w którym zaplanowano, w ramach operacjonalizacji strategii, opracowanie systemu jej monitorowania. W aktualnie procedowanym w MRiT projekcie *Polityki eksportowej Polski* Minister zakłada jej wdrożenie, monitorowanie i koordynowanie przez zespół międzyresortowy, pod przewodnictwem sekretarza albo podsekretarza stanu w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw gospodarki, nadzorującego merytorycznie sprawy związane ze współpracą gospodarczą z zagranicą i wspólną polityką handlową UE. Minister w projekcie polityki zakłada coroczne przekazywanie RM sprawozdania z postępów w jej realizacji. W Ministerstwie w procesach planowania i monitorowania zadań Ministra wykorzystywane były coroczne sprawozdania z wykonania planów działalności¹⁹⁸ sporządzane w ramach kontroli zarządczej. W latach 2018-2020 w planach działalności ujmowano wskaźniki osiągnięcia następujących mierników celu *Zwiększenia umiędzynarodowienia polskiej gospodarki*:

- Udział eksportu wyrobów wysokiej techniki w eksporcie ogółem (wskaźnik procentowy, jeden ze wskaźników monitorowania projektów strategicznych SOR),
- Ekspert per capita (w tys. euro),
- Udział eksportu do krajów poza UE w eksporcie ogółem (wskaźnik procentowy),
- Relacja średniorocznego tempa wzrostu polskiego eksportu towarów do średniorocznego tempa wzrostu światowego eksportu towarów (wskaźnik ilościowy),
- Udział polskich podmiotów w konsorcjach europejskich (wskaźnik ilościowy).

Monitorowano również wskaźniki osiągnięte w procesie realizacji zadań Ministra i wydatków z dotacji np. dotacji celowej dla PAIH i projektów programów operacyjnych finansowanych ze środków UE. Na prośbę Przewodniczącego Komisji Gospodarki i Rozwoju Sejmu RP z dnia 7 kwietnia 2021 r. Minister przygotował informację na temat działań na rzecz rozwoju polskiego eksportu i wzmocnienia roli polskiej gospodarki na rynkach zagranicznych, którą następnie zaprezentowano na posiedzeniu Komisji Gospodarki i Rozwoju Sejmu RP. Informacja dotyczyła działań podejmowanych w latach 2016-2021 przez Ministerstwo i na poziomie regionalnym.

Według informacji przekazanej przez Ministra Komisji Gospodarki i Rozwoju 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.

(akta kontroli str. 60-61, 148, 575-577, 624-671, 1077)

Minister monitorował wykonanie wskaźników SOR w obszarze *Ekspansja zagraniczna* oraz analizował dane statystyczne dotyczące eksportu i importu towarów i usług. W latach 2017-2019 wskaźnik *Średnioroczne tempo wzrostu wartości eksportu towarów* osiągnął poziom wyższy niż zakładany w SOR (odpowiednio było to 7,6% i 7,8% i 7,5%). 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 według danych wstępnych 6,2%) był niższy niż poziom wskaźnika planowany w SOR do osiągnięcia w latach 2015-2020 r. (plan 7,2%). Ekspert branż priorytetowych wzrósł w 2020 r.

¹⁹⁸ Zgodnie z art. 70 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych plan działalności na dany rok sporządzany dla działów administracji rządowej zawiera w szczególności określenie celów w ramach poszczególnych zadań budżetowych wraz ze wskazaniem podzadań służących osiągnięciu celów oraz mierniki określające stopień realizacji celu i ich planowane wartości. Minister sporządza sprawozdanie z wykonania planu działalności.

o 1,1%. Zdaniem¹⁹⁹ Zastępcy Dyrektora DHM sytuację tempa wzrostu eksportu zmieniła pandemia COVID-19 oraz jej wpływ na gospodarkę światową i handel międzynarodowy, w tym eksport towarów z Polski. Jednak w ciągu czterech miesięcy 2021 r. Polska miała czwarty najwyższy wzrost eksportu wśród krajów UE.

Wskaźnik *Udział eksportu wyrobów wysokiej techniki w eksporcie* ogółem w 2020 r. (wykonanie według danych MRiT – 9%) był niższy niż zakładany w SOR (10%) w 2020 r. W latach 2017-2019, tak jak w 2020 r., udział eksportu wyrobów wysokiej techniki nie osiągnął poziomu 10% zakładanego w SOR (odpowiednio było to 8,4% i 8,3% i 8,7%). Zdaniem Zastępcy Dyrektora²⁰⁰ DHM pomimo, że tempo wzrostu eksportu wyrobów wysokiej techniki było wyższe niż dla ogółu towarów, to nie na tyle aby osiągnąć udział na poziomie 10% w 2020 r. Brak osiągnięcia wyższego tempa wzrostu wskaźnika, jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora DHM, wynika w pierwszej mierze ze struktury polskiej gospodarki, która pozostaje niedostatecznie innowacyjna.

(akta kontroli str. 951-953)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość.

Wbrew założeniu SOR Minister nie opracował i nie wdrożył systemu monitorowania skuteczności promocji polskiej gospodarki, obejmującego wszystkie podmioty prowadzące tę promocję. Nie określono celów głównych i pośrednich promocji gospodarki ani adekwatnych mierników stopnia ich osiągania. 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. Natomiast wskaźniki ilościowe określone w corocznych umowach dotacji celowej udzielanej PAIH nie odzwierciedlają faktycznego wpływu prowadzonych czynności promocyjnych na ich rzeczywiste efekty. Tym samym Minister nadal nie posiada pełnych i wiarygodnych informacji o skuteczności prowadzonych działań w obszarze promocji polskiej gospodarki.

Podkreślić należy, że w 2016 r. NIK po kontroli P/15/023 *Promocja gospodarcza Polski* wniosowała, aby w zasady funkcjonowania przyszłego systemu wpisać regulę dokładniejszego badania skuteczności realizowanych przedsięwzięć promocyjnych, czyli ich rzeczywistego wpływu na rozwój eksportu i inwestycji polskich za granicą. Wobec powyższego NIK uznaje, że wniosek pokontrolny nie został zrealizowany, mimo deklaracji o jego wdrożeniu i w świetle dokonanych ustaleń uznaje, że nadal pozostaje aktualny.

(akta kontroli str. 12-18, 148)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK negatywnie ocenia niezapewnienie przez Ministra systemu rzetelnego monitorowania i oceny efektów działań promocji polskiej gospodarki podejmowanych przez instytucje finansujące promocję ze środków publicznych, w tym przede wszystkim PAIH wraz z siecią ZBH oraz MSZ. Ocenę skuteczności promocji gospodarki oparto na wartościach wskaźników SOR, które opierają się na zagregowanych danych i nie odzwierciedlają bezpośrednio wpływu działania podmiotów zaangażowanych w działalność promocyjną na uzyskane wartości wskaźników.

4. Koordynacja promocji polskiej gospodarki za granicą

Opis stanu
faktycznego

Podział zadań związanych z koordynacją promocji

W latach 2018-2021 (pierwsze półrocze) za sprawy koordynacji promocji gospodarki w zakresie eksportu odpowiadali wyznaczeni²⁰¹ sekretarze i podsekretarze stanu w Ministerstwie, którymi

¹⁹⁹ Pismo z 2 lipca 2021 r. nr IK1677502.

²⁰⁰ Pismo z 2 lipca 2021 r. nr IK1677502.

²⁰¹ Zarządzenie Ministra Przedsiębiorczości i Technologii z 29 marca 2018 r. w sprawie ustalenia podziału pracy w kierownictwie Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii (Dz. Urz. MPiT poz. 22), Zarządzenie Ministra Przedsiębiorczości i Technologii z 23 maja 2018 r. w sprawie ustalenia podziału pracy w kierownictwie Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii (Dz. Urz. MPiT poz. 32 ze zm.), Zarządzenie nr 2 Ministra Rozwoju z dnia 20 stycznia 2020 r. w sprawie podziału pracy w kierownictwie Ministerstwa Rozwoju (Dz. Urz. MR poz. 2), Zarządzenie nr 7 Ministra Rozwoju z 24 kwietnia 2020 r. w sprawie podziału pracy w kierownictwie

byli kolejno Tadeusz Kościński, Krzysztof Mazur i Robert Tomanek, natomiast w zakresie inwestycji pełnili kolejni ministrowie sprawujący nadzór nad DRI.

Zarządzeniem nr 2 Prezesa RM z dnia 3 stycznia 2020 r. powołany został Pełnomocnik Prezesa RM do spraw promocji polskiej marki²⁰². Funkcję tę pełnił nieprzerwanie Sekretarz Stanu w Ministerstwie Andrzej Gut-Mostowy. Do zadań Pełnomocnika (zgodnie z § 2 pkt 2, 6, 9 i 13 przywołanego zarządzenia) należało inicjowanie działań RM z zakresu współpracy turystycznej i gospodarczej z zagranicą, promocji Polski jako kraju atrakcyjnego turystycznie i gospodarczo, promocji turystyki i gospodarki na rynku krajowym i zagranicznym, wspierania regionalnych i lokalnych organizacji turystycznych i gospodarczych.

Działania w zakresie koordynacji promocji polskiej gospodarki za granicą pozostawały we właściwości DHM. Komórkami organizacyjnymi Ministerstwa wykonującymi zadania z zakresu koordynacji i zwiększania efektywności projektu *Brand* były DRI oraz od 10 maja 2018 r. DHM, którego kompetencje zostały poszerzone o zadania wspierania działalności polskich przedsiębiorców na rynkach zagranicznych w zakresie eksportu i inwestycji zagranicznych we współpracy z DRI.

Ponadto celem zapewnienia efektywnej współpracy i koordynacji przygotowań i przebiegu udziału Polski w Światowej Wystawie EXPO 2020 w Dubaju, Rada Ministrów powołała²⁰³ Komisarza Generalnego Sekcji Polskiej Wystawy Światowej EXPO 2020 w Dubaju²⁰⁴. Funkcję Komisarza EXPO pełnili:

- od 7 marca 2018 r. Tomasz Pisula Prezes PAIH,
- od 7 lutego 2019 r. Tadeusz Kościński Podsekretarz Stanu w MPiT,
- od 25 lutego 2020 r. Adrian Malinowski (PAIH).

(akta kontroli str. 1201-1281, 1300, dowód elektroniczny str. 1675-1689)

Według wyjaśnień²⁰⁵ Dyrektora DHM koordynacja ogółu zadań realizowanych na poziomie centralnym w obszarze promocji gospodarki i ekspansji zagranicznej polskich przedsiębiorstw została powierzona PAIH. Kluczowym elementem umożliwiającym Ministrowi budowę systemu koordynacji promocji gospodarki Polski było uchwalenie ustawy *o PAIH*. Utworzenie PAIH wprowadziło nowy podział relacji między instytucjami w zakresie promocji. Według dalszych wyjaśnień, kształtowanie i realizacja promocji odbywała się na dwóch poziomach: horyzontalnym (i była realizowana przez Ministerstwo, PAIH i MSZ) oraz na określonych częściach systemu zdefiniowanych branżowo lub regionalnie (i była realizowana przez inne podmioty).

Horyzontalny podział zadań w zakresie promocji pomiędzy uczestników promocji 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;
- 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;

Ministerstwa Rozwoju (Dz. Urz. MR poz. 10), Zarządzenie nr 5 Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 25 stycznia 2021 r. ze zm. (Dz. Urz. MRPiT poz. 6).

²⁰² MP z 2020 r. poz. 3 ze zm.

²⁰³ Uchwała Rady Ministrów Nr 44/2018 z dnia 7 marca 2018 r. w sprawie powołania Tomasza Pisuli, Prezesa PAIH na Komisarza Generalnego Sekcji Polskiej Światowej Wystawy EXPO 2020 w Dubaju w Zjednoczonych Emiratach Arabskich, zmieniona uchwałami nr 15/2019 z 7 lutego 2019 r. i nr 17/2020 z 25 lutego 2020 r.

²⁰⁴ Dalej: Komisarz EXPO.

²⁰⁵ Pismo z dnia 4 czerwca 2021 r. znak: 1660492.

- 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, według Dyrektora DHM, 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 branż²⁰⁶ oraz inne projekty, w ramach których finansowany jest udział w dużych wydarzeniach promocyjnych, w tym przede wszystkim w wystawach EXPO.

Koordynacja 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. Jak zaznaczył²⁰⁷ Dyrektor DHM, dobór działań promocyjnych w ramach poszczególnych branżowych programów promocji prowadzony był w konsultacji z izbami branżowymi zrzeszającymi przedsiębiorców, natomiast sposób ich realizacji konsultowany jest przez Ministerstwo i wykonawców programów z izbami w celu dopasowania do potrzeb przedsiębiorców.

Koordynacja 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. Każdy z akceleratorów składał się z trzech części (stref):

- strefa rozwiązań – warsztaty z udziałem instytucji, które mogą wesprzeć daną branżę w działaniach eksportowych (w tym: Ministerstwo, MSZ, PAIH, PARP, BGK, KUKI i KUKI Finance, ARP, PFR TFI),
- strefa dialogu – dyskusja z udziałem członka kierownictwa Ministerstwa o problemach danej branży,
- spotkania B2B – z instytucjami grupy PFR (prezentowano przedsiębiorcom ofertę finansową ubezpieczeniową i inwestycyjną oraz analizy przepływów towarowych w handlu zagranicznym danej branży).

Dotychczas odbyły się akceleratory branży: meblowej, kosmetycznej, mody polskiej, urządzeń 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*, DHM zorganizował tzw. małe akceleratory. Według wyjaśnień²⁰⁸ Dyrektora DHM były to przedsięwzięcia prowadzone w formie paneli, których agendy ustalane były w trybie roboczym z branżowymi organizacjami zrzeszającymi przedsiębiorców. W 2021 r.

²⁰⁶ 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.

²⁰⁷ Pismo z dnia 1 lipca 2021 r. znak: IK 1673339.

²⁰⁸ Pismo z dnia 23 lipca 2021 r. znak: IK 1726958.

w trakcie spotkań dotyczących branży maszyn i urządzeń rolniczych oraz branży motoryzacyjnej zaprezentowano narzędzia wsparcia eksportu będące w dyspozycji ministra właściwego do spraw gospodarki i podmiotów odpowiedzialnych za promocję gospodarki, analizy przepływów towarowych w handlu zagranicznym danej branży oraz bariery handlowe. Narzędziem koordynacji systemu promocji polskiej gospodarki, według wyjaśnień Dyrektora DHM, będzie modernizowany Portal Promocji Eksportu. 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). NIK zwraca jednak uwagę, że od 2018 r. portal nie spełniał oczekiwań użytkowników ani wymagań technologicznych nowoczesnych portali, co skutkowało niską liczbą odwiedzin, niską użytecznością, brakiem przełożenia na zaangażowanie polskich firm w działalność eksportową²⁰⁹. Jednocześnie, jak dalej wyjaśnił²¹⁰ Dyrektor DHM, w ramach przygotowywanej *Polityki eksportowej* w obszarze koordynacji działań umiędzynarodowienia zakłada się powołanie Komitetu Sterującego w formie Zespołu międzyresortowego, który miałby zapewnić monitorowanie wdrażania i realizacji *Polityki eksportowej Polski*, a także wyznaczać kierunki rozwoju PPE.

(akta kontroli str. str. 547-558; 1203-1224)

Od 2010 r. w Ministerstwie działał system INSIGOS.

Funkcjonowanie systemu zostało oparte na:

- Zasadach współpracy pomiędzy Ministrem Finansów, Prezesem Głównego Urzędu Statystycznego oraz Ministrem Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej odnośnie prowadzenia systemu statystyki międzynarodowego handlu towarami przy wykorzystaniu systemu CELINA²¹¹ z dnia 1 grudnia 2003 r. i aneksu z dnia 13 grudnia 2004 r. Przedmiotem współpracy był system statystyki międzynarodowego handlu towarami składającego się z dwóch systemów: INTRASTAT (system statystyki handlu towarami pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej, dla którego źródłem danych były deklaracje INTRASTAT) oraz SAD (system statystyki handlu z krajami trzecimi (tzn. spoza UE), dla którego źródłem danych było zgłoszenie celne Jednolity Dokument Administracyjny SAD).
- Porozumieniu z dnia 28 sierpnia 2006 r. w sprawie udostępniania danych z zakresu międzynarodowego handlu towarami oraz danych z systemu ISZTAR i podsystemu TQS zawartego pomiędzy Ministrem Finansów a Ministrem Gospodarki. W porozumieniu ustalono m.in., że dane z systemu CELINA mogą być wykorzystywane wyłącznie do realizacji zadań własnych Ministerstwa Gospodarki, bez możliwości dalszego ich przekazywania innym podmiotom, mogą być upowszechniane wyłącznie po oficjalnym ich ogłoszeniu przez GUS oraz publikowane wyłącznie w formie zagregowanej z zachowaniem przepisów ustawy o statystyce publicznej.

W latach 2010-2017 dostęp do systemu INSIGOS mieli upoważnieni pracownicy urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw gospodarki oraz pracownicy innych urzędów i instytucji, w tym Wydziały Ekonomiczne MSZ realizujące zadania na potrzeby ministra właściwego do spraw gospodarki. Zasady udostępniania systemu INSIGOS pracownikom Wydziałów Ekonomicznych MSZ realizującym zadania w zakresie promocji gospodarki określono w sierpniu 2010 r. W okresie objętym kontrolą dostęp do systemu INSIGOS mieli wyłącznie – do celów analitycznych – upoważnieni pracownicy urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw gospodarki. Ze względu na objęcie danych tajemnicą skarbową, dane przekazywane do systemu INSIGOS przez Krajową Administrację Skarbową zostały zanonimizowane i prezentowane są wyłącznie w formie zagregowanej. Jednocześnie, w związku ze zmianą klasyfikacji danych, Ministerstwo Finansów zablokowało dostęp do jednostkowych danych bazy INSIGOS dla pracowników resortów spraw zagranicznych i gospodarki oraz polskich placówek dyplomatycznych realizujących zadania w zakresie

²⁰⁹ Szerzej o PPE opisano w pkt III. 1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

²¹⁰ Pismo z dnia 4 czerwca 2021 r. znak: 1660492.

²¹¹ System Wspomagania Obsługi Zgłoszeń Celnych CELINA.

dyplomacji ekonomicznej. W związku z tym, a także mając na uwadze wprowadzenie wymogów określonych przez RODO i zmianę w systemie promocji (likwidacja WPHI i zastąpienie ich ZBH), Minister Przedsiębiorczości i Technologii wraz z Ministrem Spraw Zagranicznych wystąpili w dniu 28 czerwca 2018 r.²¹² do Ministra Finansów z prośbą o podjęcie działań mających na celu ponowne umożliwienie wyznaczonym pracownikom korzystania z danych zawartych w systemie INSIGOS.

Z wyjaśnień²¹³ Dyrektora Generalnego Ministerstwa wynika, że pracownicy Ministerstwa nie posiadają dostępu do bazy IBIZ prowadzonej przez MSZ. Ministerstwo nie zabiegało o dostęp do niej. Baza danych IBIZ została uruchomiona w 2014 r. Jest narzędziem wykorzystywanym przez placówki zagraniczne MSZ do dokumentowania ich współpracy z przedsiębiorstwami. Zamieszczane są w niej między innymi dane o przedsiębiorcach zainteresowanych poszczególnymi rynkami oraz opisywane rodzaje wsparcia udzielanego im przez placówkę. MSZ w ramach prac nad przygotowaniem *Polityki eksportowej Polski* wskazał natomiast bazę jako jeden z instrumentów wsparcia w procesie internacjonalizacji.

(akta kontroli str. 1355-1425)

W okresie objętym kontrolą w Ministerstwie opracowano dokumenty, zawierające między innymi regulacje dotyczące kształtowania systemu koordynacji promocji gospodarczej Polski. Żaden z nich nie został przyjęty do stosowania. Były to:

- *Polityka ekspansji zagranicznej polskich przedsiębiorstw z perspektywą do 2030 roku*, projekt przygotował w 2017 roku DHM na polecenie Podsekretarza Stanu w MPiIT Tadeusza Kościńskiego. W dniu 2 marca 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. Dokument określał podział ról i odpowiedzialności poszczególnych instytucji w obszarze promocji Polski i polskiej gospodarki oraz narzędzia realizacji polityki eksportowej. Minister nie zna²¹⁴ powodów, dla których ówczesne Kierownictwo MPiIT zaprzestało procedowania tego dokumentu. Wyjaśnił, że z dostępnej korespondencji emailowej wynika, że ówczesny Zarząd PAIH krytycznie odnosił się do wersji przekazanej do konsultacji. Ponadto wyjaśnił, że doświadczenia zdobyte w trakcie opracowywania tego dokumentu są wykorzystywane w bieżącej pracy Ministerstwa, w tym podczas przygotowywania projektu *Polityki eksportowej Polski*.
- *Moda na eksport*, prace nad projektem prowadzono w okresie marzec-lipiec 2018 r. Dokument nie uzyskał akceptacji kierownictwa Ministerstwa. 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. Beneficjentami projektu miały być m.in.: samorządy, izby gospodarcze i branżowe, szkoły wyższe. Minister nie zna²¹⁵ powodów, dla których ówczesny minister właściwy do spraw gospodarki nie podjął decyzji o rozpoczęciu wdrażania projektu. Wyjaśnił także, że doświadczenia zdobyte w trakcie jego opracowywania są wykorzystywane w bieżącej pracy Ministerstwa.
- *Polityki eksportowej Polski* odpowiadającej na wyzwania stojące przed eksportem w świecie postcovidowym.
- *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.

(akta kontroli str. 547-558, 1201-1224, 1286-1289, 1302-1321,
dowód elektroniczny str. 1675-1689 pliki nr 5-40)

²¹² Pismo znak: DWE.2130.5.2018/2.

²¹³ Pismo z dnia 30 sierpnia 2021 r. znak: DKT-V.0810.2.2021.

²¹⁴ Pismo z dnia 11 sierpnia 2021 r. znak: DKT-V.0810.2.2021.

²¹⁵ Pismo z dnia 11 sierpnia 2021 r. znak: DKT-V.0810.2.2021.

Według wyjaśnień²¹⁶ byłego Podsekretarza Stanu w MPiT Tadeusza Kościńskiego system promocji opierał się o centralnie działającą jednostkę – PAIH (centrala i jednostki zagraniczne, tj. ZBH) stanowiącą punkt pierwszego kontaktu dla eksportera i inwestora oraz centrum kompetencyjne dla przedsiębiorcy planującego rozwój działalności inwestycyjnej bądź eksportowej. PAIH pełnił funkcję integracyjną wielu inicjatyw proeksportowych, a kwestie promocji gospodarki zostały podniesione do rangi ustawowej (ustawa o PAIH). System działał w ramach ustawowych, opierał się na coraz większej liczbie umów i porozumień, a z uwagi na charakter podejmowanych inicjatyw, zakres współpracy uczestników systemu był dostosowywany do charakteru podejmowanych działań, inicjatyw lub projektów. W jego ocenie współpraca ministra właściwego do spraw gospodarki z członkami Grupy Polskiego Funduszu Rozwoju przebiegała bez zarzutu i rozwijała się w postaci realizowanych projektów (branżowe akceleratory eksportu) prowadzonych w celu promocji polskiej gospodarki oraz zwiększania ekspansji polskich przedsiębiorców na rynkach zagranicznych. Natomiast w obszarze rolnictwa realizację inicjatyw promujących polską branżę spożywczą, w ramach umowy wieloletniej, powierzono KOWR.

(akta kontroli str. 1187-1192, 2371-2382)

Międzyresortowe zespoły

W okresie objętym kontrolą funkcjonowały dwa zespoły międzyresortowe, do zadań których należała między innymi koordynacja promocji gospodarki Polski.

W okresie od marca 2016 r. do grudnia 2018 r.²¹⁷ funkcjonował organ doradczy Rady Ministrów Międzyresortowy Zespół do spraw Promocji Polski za granicą²¹⁸. MZPP zastąpił Radę Promocji Polski pod przewodnictwem Ministra Spraw Zagranicznych. Celem 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 przedstawiciele Kancelarii Prezydenta RP, Ministerstwa Rozwoju (ówczesnego) oraz 11 innych działów administracji.

Do zadań MZPP należały:

- koordynacja działań instytucji rządowych w dziedzinie promocji RP za granicą,
- podejmowanie działań na rzecz obrony dobrego imienia RP za granicą,
- podejmowanie działań na rzecz budowy wizerunku 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,
- proponowanie mechanizmów współpracy organów administracji rządowej z organizacjami pozarządowymi, przedsiębiorcami, środowiskami twórczymi na rzecz promocji RP za granicą,
- opiniowanie, na wniosek Prezesa RM lub właściwego ministra, projektów aktów prawnych lub innych dokumentów rządowych, w przedmiocie promocji RP za granicą lub mogących wywołać skutki w tym obszarze, podejmowanie innych działań związanych z promocją RP za granicą,
- podejmowanie innych działań związanych z promocją RP za granicą.

W ramach MZPP funkcjonowało²¹⁹ 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 MR), którego zadaniem było zapewnienie spójności działań różnych instytucji państwowych (ministerstw i podlegających im instytucji) w obszarze promocji gospodarczej. Zgodnie z regulaminem przyjętym przez Zespół

²¹⁶ Pismo z dnia 3 września 2021 r. znak: DKN-Ia.0814.15.2021.

²¹⁷ 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 199 Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 listopada 2018 r. w sprawie *zniesienia niektórych organów pomocniczych Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów* (M. P. poz. 1191).

²¹⁸ Dalej: MZPP.

²¹⁹ Uchwała Nr 2 MZPP z dnia 10 maja 2016 r.

zadaniowy był on odpowiedzialny m.in. za: koordynację działań instytucji rządowych w dziedzinie promocji gospodarki oraz opracowanie dokumentów, wytycznych, strategii, rekomendacji w zakresie promocji gospodarki i dyplomacji ekonomicznej, w szczególności na rzecz realizacji SOR oraz *Zespół zadaniowy ds. marki POLSKA i zarządzania informacją o Polsce* (z wiodącą rolą MSZ).

MZPP obradował siedem razy, z czego dwa w okresie objętym kontrolą²²⁰.

W 2016 r. na posiedzeniach zespołu zadaniowego m.in. opracowano definicję dyplomacji ekonomicznej²²¹ oraz przyjęto Kartę zadań Nr 2, w której założono opracowanie wkładu do *Kierunków Promocji Polski na lata 2017-2027*.

W roku 2017 r. omawiano m.in.:

- projekt ustawy o wykonywaniu zadań z zakresu promocji polskiej gospodarki przez PAIH, w tym założenia systemu promocji polskiej gospodarki oraz harmonogram prac nad projektem ustawy,
- informację PAIH o zaawansowaniu prac dotyczących tworzenia ZBH,
- informację o udziale Polski w wydarzeniach: Astana EXPO 2017 i Hannover Messe 2017 oraz możliwości zorganizowania EXPO 2022 w Łodzi,
- reformę dyplomacji ekonomicznej (likwidacja WPHI i zastąpienie ich ZBH).

W roku 2018 r. omawiano m.in.:

- informację o postępach prac dotyczących udziału Polski w EXPO 2020 Dubaj w ZEA²²² (zaprezentowano Komisarza Generalnego Sekcji Polskiej oraz koncepcję programową),
- informacje o uzgodnieniach i konsultacjach społecznych projektu uchwały RM w sprawie programu wieloletniego,
- założenia współpracy partnerskiej dla firm²²³,
- informacje resortów/instytucji dotyczące przygotowań do udziału Polski w EXPO 2020.

Efektom prac MZPP było opracowanie następujących dokumentów:

- 15 zasad komunikacji marki Polska i ujednolicone zasady marki Polska (Uchwała MZPP nr 5 z dnia 15 grudnia 2016 r.),
- *Kierunki promocji Polski na lata 2017-2027* (Uchwała MZPP nr 7 z dnia 20 grudnia 2017 r.),
- *Marka Polska - koncepcja* (Uchwała MZPP nr 8 z dnia 27 lutego 2018 r.).

W lutym 2020 r. został powołany²²⁴ Międzyresortowy Zespół do spraw Promocji Rzeczypospolitej Polskiej²²⁵. W okresie objętym kontrolą MZPRP obradował trzykrotnie²²⁶.

Na posiedzeniu MZPRP w dniu 22 czerwca 2021 r. Komisarz EXPO przedstawił stan przygotowań do udziału Polski w EXPO 2020 w Dubaju. Przedstawiono m.in. koncepcję zaprezentowania Polski na wystawie oraz skierowano prośbę o włączenie się placówek

²²⁰ 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.

²²¹ Dyplomacja ekonomiczna jest instrumentem polityki zagranicznej państwa mającym na celu wspieranie gospodarki Polski oraz jej interesów gospodarczych zarówno w kontaktach dwustronnych, jak i wielostronnych z partnerami zagranicznymi, służącym 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.

²²² Przyjęcie przez RM uchwały o powołaniu Sekretarza Generalnego Sekcji Polskiej EXPO 2020 w Dubaju w dniu 7 marca 2018 r., informacja o skierowaniu do uzgodnień międzyresortowych programu wieloletniego „Udział RP w światowej Wystawie EXPO 2020”.

²²³ Przedstawiono założenia, cele, model partnerstwa komercyjnego (sponsoring).

²²⁴ Zarządzenie Nr 16 Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lutego 2020 r.

²²⁵ Dalej: MZPRP.

²²⁶ W dniach 30 czerwca i 15 grudnia 2020 r. oraz 22 czerwca 2021 r. W dwóch pierwszych posiedzeniach uczestniczył przedstawiciel ministra właściwego ds. turystyki, a od 14 stycznia 2021 r. ministra właściwego ds. gospodarki.

w promocję EXPO, współpracę i promowanie EXPO w działaniach resortów, udostępnianie treści i wykorzystanie przygotowanych materiałów.

(akta kontroli str. 175-183, 1201-1224, 1302-1321, 1426-1675,
dowód elektroniczny str. 1675-1689)

Współpraca z MSZ

Koordynacja działań i współpraca Ministra z Ministrem Spraw Zagranicznych realizowana była poprzez uzgadnianie *Rocznych planów współpracy zagranicznej* (na lata 2018-2021) oraz *Wieloletniego planu współpracy zagranicznej na lata 2019-2021*, o czym mowa w art. 32 ust. 2 pkt. 2 ustawy o *działach*.

Według wyjaśnień Dyrektora Biura Ministra, 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.). NIK zwraca uwagę, że rynek azjatycki, zgodnie z diagnozą SOR, należy do rynków perspektywicznych, na których należy wzmacniać aktywność. Według wyjaśnienia²²⁷ Ministra, zadania na rzecz promocji gospodarczej, w tym w krajach uznanych za perspektywiczne, realizowane były w ramach dostępnych instrumentów.

Przedstawiciele Ministerstwa uczestniczyli w spotkaniach ambasadorów RP organizowanych corocznie przez MSZ, na których omawiano między innymi problemy polskiej polityki zagranicznej i promocji gospodarczej.

(akta kontroli str. 1201-1224, 1282-1285, 1302-1321,
dowód elektroniczny str. 1675-1689)

Ministerstwo zawarło w dniu 12 kwietnia 2018 r. z Dyrektorem Generalnym Służby Zagranicznej Porozumienie w sprawie zasad współpracy placówek zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej i Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii przy organizacji wizyt zagranicznych kierownictwa Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii.

Zadania na rzecz promocji gospodarczej i pozyskiwania zagranicznych inwestycji do Polski wykonywane były przez polskie placówki dyplomatyczne na podstawie dwóch porozumień zawartych między ministrem właściwym do spraw gospodarki i Ministrem Spraw Zagranicznych:

- 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.

Według wyjaśnień²²⁸ Ministra, był on informowany na bieżąco przez placówki dyplomatyczne o ich działaniach mających na celu promocję polskiej gospodarki, za pomocą wysyłanych przez nie *clarisów*²²⁹. Natomiast w przypadkach, w których wskazane było pozyskanie informacji o promocji polskiej gospodarki na rynkach zagranicznych Ministerstwo zwracało się do MSZ lub placówek dyplomatycznych. Pozyskane informacje były wykorzystywane w bieżącej pracy Ministerstwa.

Na podstawie Porozumień z 2006 r. i 2020 r. Minister akceptował i finansował roczne plany działalności promocyjnej placówek dyplomatycznych i konsularnych ubiegających się o finansowanie w MRPIIT.

²²⁷ Pismo z dnia 11 sierpnia 2021 r. znak: DKT-V.0810.2.2021.

²²⁸ Pismo z dnia 11 sierpnia 2021 r. znak: DKT-V.0810.2.2021.

²²⁹ Clarisy kierowano do ministra właściwego do spraw gospodarki, ministra właściwego do spraw zagranicznych, PAIH oraz ZBH.

Na realizację zadań przez polskie placówki zagraniczne w budżecie²³⁰ Ministra:

- w 2018 r. zaplanowano (po zmianach) środki w wysokości 355,0 tys. zł. Przekazano środki w łącznej w wysokości 316,0 tys. zł (wraz z kosztami bankowymi w kwocie 1,0 tys. zł) dla 18 placówek²³¹, które wydatkowały 297,6 tys. zł (83,8% planu) oraz zwróciły niewykorzystane środki w wysokości 19,3 tys. zł²³². Placówki zrealizowały wszystkie zaplanowane działania, za wyjątkiem jednego, odwołanego z przyczyn niezależnych od placówki. Niewykorzystane środki wynikały z niższych niż planowane kosztów realizacji przedsięwzięć (w tym z powodu zmian kursowych).
- w 2019 r. zaplanowano środki w wysokości 700,0 tys. zł. Przekazano środki w łącznej w wysokości 624,6 tys. zł (wraz z kosztami bankowymi w kwocie 2,1 tys. zł) dla 29 placówek²³³, które wydatkowały 597,4 tys. zł (85,3% planu) oraz zwróciły niewykorzystane środki w wysokości 29,3 tys. zł. Placówki zrealizowały wszystkie zaplanowane działania, za wyjątkiem jednego, którego realizację, za zgodą Ministra, przełożono na 2020 r. Niewykorzystane środki wynikały z niższych niż planowane kosztów realizacji przedsięwzięć (w tym z powodu zmian kursowych, zwrotu podatku VAT). Część zaoszczędzonych środków wykorzystano, za zgodą Ministra, na realizację dodatkowych działań.
- W 2020 r. zaplanowano pierwotnie środki w wysokości 500,0 tys. zł. Ze względu na ograniczenia wynikające z pandemii COVID-19, w wyniku których ograniczano lub przekładano realizację wielu działań promocyjnych, znaczna część środków została przeniesiona na realizację innych zadań lub zakwalifikowana jako środki niewygasające w 2020 r. (200,0 tys. zł). Ostatecznie wykorzystano 50,0 tys. zł na realizację zadań przez trzy placówki²³⁴.
- W 2021 r. (do 30 czerwca 2021 r.) osiem²³⁵ placówek otrzymało środki finansowe (w łącznej kwocie 84,4 tys. zł). Sześć placówek zrealizowało zaplanowane działania, natomiast dwie (w Wilnie i Dosze) przełożyły realizację zadań z uwagi na ograniczenia pandemiczne.

Wszystkie placówki terminowo złożyły sprawozdania, o których mowa w Porozumieniach, a Minister nie wniósł do nich zastrzeżeń.

NIK zwraca uwagę, iż Minister akceptował plany promocji placówek zagranicznych oraz sprawozdania z ich realizacji, w których sposób sformułowania celów i spodziewanych efektów dofinansowanych wydarzeń uniemożliwia ocenę ich skuteczności. Cele wszystkich zaplanowanych wydarzeń dotyczą 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*²³⁶), jako spodziewane efekty wydarzeń określano zaplanowane do zrealizowania czynności bez ich precyzyjnego określenia ani zwymiarowania (np. *element kampanii promocyjnej, organizacja stoisk*²³⁷), 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*

²³⁰ Ujętych w zadaniu Wspieranie przedsiębiorstw na rynkach zagranicznych przez polskie placówki za granicą w krajach, w których nie funkcjonują WPHI.

²³¹ W Algierii (Algier), Meksyku (Mexico City), Chile (Santiago), Łotwie (Ryga), Egipcie (Kair), Słowieni (Lublana), Panamie (Panama), Albanii (Tirana), Słowacji (Bratysława), Gruzji (Tbilisi), na Węgrzech (Budapeszt), Litwie (Wilno), Chinach (Kanton), Wenezueli (Caracas), Francji (Paryż), Holandii (Haga), Peru (Lima), Katarze (Doha).

²³² Ponadto zwrot w kwocie 0,7 tys. zł z placówki zagranicznej w Peru (Lima) został zaliczony do dochodów w 2019 r.

²³³ W Algierii (Algier), Angoli (Luanda), Chile (Santiago), Czechach (Ostrawa), Grecji (Ateny), Hiszpanii (Madryt), Indiach (New Delhi), Iraku (Irbil), Izraelu (Tel Awiw), Katarze (Doha), Kenii (Nairobi), Litwie (Wilno), Łotwie (Ryga), Meksyku (Mexico City), Mołdawii (Kiszyniów), Niderlandach (Haga), Nowej Zelandii (Wellington), Panamie (Panama), RPA (Pretoria), Senegal (Dakar), Serbii (Belgrad), Singapurze, Słowacji (Bratysława), Słowieni (Lublana), Tanzanii (Dar es Salaam), Tunezji (Tunis), na Węgrzech (Budapeszt) oraz w Wielkiej Brytanii (Londyn).

²³⁴ W Meksyku (Mexico City), Łotwie (Ryga) i Chinach (Kanton).

²³⁵ W: Słowieni (Lublana), Litwie (Wilno), Singapurze, Senegal (Dakar), Katarze (Doha), Egipcie (Kair), Chinach (Kanton) oraz Stanach Zjednoczonych (Chicago).

²³⁶ Korekta programu promocji Konsulatu Generalnego RP w Kantonie na 2021 r. z dnia 27 kwietnia 2021 r.

²³⁷ Korekta programu promocji Konsulatu Generalnego RP w Kantonie na 2021 r.

atrakcyjnej ofercie eksportowej; nawiązanie kontaktów z firmami potencjalnie zainteresowanymi nawiązaniem współpracy handlowej z przedsiębiorstwami z Polski²³⁸). Tak sformułowane cele i efekty nie spełniają 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.

(akta kontroli str. 866-869, 1322-1353, 2436-2445)

W latach 2018-2021 informacje w zakresie planowanych i zrealizowanych wyjazdów ministra oraz sekretarzy i podsekretarzy stanu (z wyłączeniem wyjazdów wynikających z prac na forum UE) Biuro Ministra przekazywało kwartalnie do Prezesa Rady Ministrów i MSZ.

(akta kontroli str. 1201-1224, 1282-1285, 1294-1297, 1302-1321, dowód elektroniczny str. 1675-1689)

Po nowelizacji²³⁹ ustawy o działach, stosownie do art. 9 ust. 2a tej ustawy, minister właściwy do spraw gospodarki w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zagranicznych w celu realizacji spraw, o których mowa w ust. 2 pkt 2, 9–11, 13 i 14, może tworzyć samodzielne stanowiska radców handlowych, wydziały lub zespoły zadaniowe, działające w strukturze placówek zagranicznych (dyplomacja ekonomiczna). W *Wieloletnim Planie współpracy Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii z zagranicą na lata 2019-2021* jako jedno z głównych zadań celów strategicznych współpracy międzynarodowej RP na lata 2019-2021 sformułowano zadanie dotyczące utworzenia stanowisk radców handlowych Ambasad RP na wybranych placówkach zagranicznych. Radcowie mieli funkcjonować jako przedstawiciele ministra właściwego do spraw gospodarki, realizujący zadania z zakresu współpracy z zagranicą, wspieranie rozwoju eksportu i inwestycji polskich za granicą oraz wspieranie napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Minister właściwy do spraw gospodarki po dniu wejścia w życie przywołanego przepisu nie podejmował działań w zakresie tworzenia samodzielnych stanowisk radcy handlowego. W dniu 24 czerwca 2021 r. minister właściwy do spraw gospodarki wyraził zgodę na włączenie propozycji powołania radców handlowych do spraw technologicznych w wybranych polskich placówkach dyplomatycznych do projektu dokumentu *Polityka eksportowa Polski*. W projekcie *Polityki eksportowej Polski* wskazano, że powołanie radców ma na celu uzupełnienie modelu dyplomacji ekonomicznej w placówkach zagranicznych, w tym w obszarze innowacji i nowych technologii oraz zapewnienie spójności działań realizowanych zagranicą i związanych z realizacją polityki eksportowej. W projekcie nie wskazano sposobu wyboru Ambasad.

Działania radców handlowych do spraw technologicznych mają obejmować m.in.:

- budowę i utrzymywanie kontaktów z miejscową administracją publiczną na szczeblu centralnym i lokalnym, oraz instytucjami otoczenia biznesu,
- monitoring sytuacji i trendów gospodarczych, barier w dostępie do rynku i regulacji prawnych oddziałujących na polskich eksporterów i inwestorów,
- wspieranie polskich przedsiębiorców oraz podejmowanie na ich rzecz interwencji w miejscowych instytucjach administracji publicznej (w tym na wniosek ZBH),
- zacieśnianie współpracy technologicznej z krajami, w których zostaną oni powołani,
- wsparcie ekspansji zagranicznej przedsiębiorstw reprezentujących sektory gospodarki określone w Polityce Przemysłowej Polski oraz dodatkowo w sektorach przemysłu kreatywnego i wysokich technologii w obszarze bezpieczeństwa i towarów podwójnego zastosowania, w tym w wybranych krajach-liderach innowacji oraz na wybranych rynkach wschodzących,
- wsparcie współpracy technologicznej polskich instytucji badawczo-naukowych z ich odpowiednikami za granicą, umiędzynarodowienie polskich badań naukowych, wspieranie udziału rodzimych naukowców w międzynarodowej współpracy naukowej, rozpoznawalność środowiska naukowego i wzrost jego atrakcyjności jako partnera do

²³⁹ W drodze ustawy z dnia 23 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2020 poz. 284).

współpracy, lobbowanie za obecnością rodzimych ekspertów w międzynarodowych gremiach (w obszarze synergii handlu i nauki).

Ustanowienie dyplomacji ekonomicznej do spraw technologicznych w wybranych krajach-liderach innowacji (przepływ wiedzy i dobrych praktyk) oraz na wybranych rynkach wschodzących o dużym potencjale rozwojowym i zorientowaniu na innowacje zostało zidentyfikowane jako narzędzie realizacji celów polityki eksportowej. Materiał został przekazany do MSZ w celu dalszych prac określających zadania radców oraz krajów, w których powinni zostać ustanowieni. W dniu 7 lipca 2021 r. Sekretarz Stanu w MRPiT, Grzegorz Piechowiak podjął robocze konsultacje z MSZ oraz z MF w kwestii zabezpieczenia na ten cel środków finansowych w budżecie państwa.

(akta kontroli str. 1201-1224, 1282-1285, 1302-132, 1080, 1106)

Współpraca z PARP

W zakresie współpracy z PARP minister właściwy do spraw gospodarki realizując obowiązek wynikający z art. 14 ust. 5c ustawy o z dnia 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości²⁴⁰ zatwierdzał roczne plany działań PARP. Ministerstwo na bieżąco współpracowało z PARP w zakresie działań promocyjnych realizowanych między innymi w ramach projektów *Brand* oraz projektu *Go to brand*, o których szerzej opisano w punkcie 2 niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli str. 1201-1224, 1282-1297, 1298-1301, 1302-1321, dowód elektroniczny str. 1675-1689)

Współpraca z PAIH

Według wyjaśnień²⁴¹ Ministra, współpraca ministra właściwego do spraw gospodarki z PAIH była realizowana w oparciu o ustawę o PAIH oraz poprzez umowy dotacji²⁴² zawierane corocznie przez Ministra. W ramach narzędzi nadzoru Minister przeprowadzał kontrole prawidłowości wykorzystania dotacji. Koordynacja realizacji działań promocyjnych była realizowana na poziomie operacyjnym przez pracowników Ministerstwa oraz PAIH na bieżąco w trybie roboczym.

Zapewnienie realizacji zadań przez PAIH oraz wypełnianie obowiązków sprawozdawczych następuje, jak wyjaśnił Minister, poprzez wprowadzanie odpowiednich postanowień do umów dotacji, uzależniających wypłacenie dotacji od spełnienia przez PAIH warunków określonych w umowie.

W latach 2018-2021 PAIH we współpracy z Ministerstwem organizowała m.in.: seminaria: misje gospodarcze i fora gospodarcze, udział w delegacjach towarzyszących wizytom głowy państwa, stoiska podczas targów, spotkania ministra do spraw gospodarki z przedstawicielami środowiska biznesowego i akademickiego.

(akta kontroli str. 1201-1224, 1302-1321, dowód elektroniczny str. 1675-1689)

Współpraca z organizacjami przedsiębiorców

Minister właściwy do spraw gospodarki na poziomie operacyjnym (poprzez działania DHM i DRI) koordynował projekty w obszarze promocji gospodarki, i 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.

Na poziomie operacyjnym Ministerstwo współpracowało z organizacjami zrzeszającymi przedsiębiorców, np. z:

- Krajową Izbą Gospodarczą (KIG), prowadzone były projekty promujące polską gospodarkę wśród radców handlowych akredytowanych w Polsce²⁴³ (m.in. projekt

²⁴⁰ Dz. U. 2020 r. poz. 299

²⁴¹ Pismo z dnia 11 sierpnia 2021 r. znak: DKT-V.0810.2.2021.

²⁴² Szerzej dotacje udzielone PAIH omówiono w pkt 2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

²⁴³ Umowy nr II/9/P/50005/430/19/DHM z dnia 18 marca 2019 r. oraz nr II/649/P/50005/430/19/DHM z dnia 9 września 2019 r. z konsorcjum KIG oraz Word Expo International Sp. z o.o.

- zwiększenia rozpoznawalności Marki Polskiej Gospodarki na perspektywicznych rynkach azjatyckich w ramach wielobranżowych targów CHINA-ASEAN Expo (CAEXPO) w Nanning w Chinach w dniach 20-23 września 2019 r.),
- w związku z potrzebami zgłoszonymi przez Polską Izbę Gospodarczą Maszyn i Urządzeń Rolniczych oraz Polską Grupę Motoryzacyjną w okresie pandemii COVID-19 realizowane były tzw. małe akceleratory dla branży maszyn i urządzeń rolniczych oraz branży motoryzacyjnej,
- pracownicy DHM (Wydział ds. Eliminacji Barrier i Relacji z Biznesem) uczestniczyli w spotkaniach z regionalnymi instytucjami otoczenia biznesu (IOB), z lokalnymi IOB, z wydziałami Urzędów Marszałkowskich oraz agencji rozwoju regionalnego zajmującymi się internacjonalizacją polskich firm i organizacji gospodarczych. Spotkania odbyły się w 11 województwach²⁴⁴. Pandemia uniemożliwiła kolejne spotkania,
- pracownicy DHM (wydziały bilateralne) utrzymywali kontakty i współpracowali z organizacjami z zagranicy np. Polsko-Białoruską Izbą Handlową, Krajową Izbą Gospodarczą, Regionalną Izbą Gospodarczą Pomorza, Polsko-Latynoamerykańską Radą Biznesu, Europejskim Stowarzyszeniem Rozwoju Relacji i Współpracy Gospodarczej z Krajami Azji, Bliskiego Wschodu i Afryki (ASEMEA). Przedstawiciele MRPiT uczestniczyli w organizacji wydarzeń na forum międzynarodowym.

MRPiT na wniosek przedsiębiorców, zrzeczeń przedsiębiorców oraz innych podmiotów udzielało patronatu na wydarzenia promujące polską gospodarkę. W wydarzeniach brali udział przedstawiciele Kierownictwa MRPiT lub jego eksperci, uczestnicząc w debatach i wygłaszając wystąpienia.

Zdaniem²⁴⁵ Ministra, bieżący, roboczy projektowy charakter współpracy z organizacjami samorządowymi jest najbardziej efektywny, ze względu na ich niezależność w określaniu swoich działań i sposobu reprezentowania interesu przedsiębiorców.

(akta kontroli str. 1201-1224, 1302-1321, dowód elektroniczny str. 1675-1689)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Minister nie stworzył systemowego narzędzia umożliwiającego mu koordynację ogółu działań w zakresie promocji polskiej gospodarki wykonywanych przez wszystkie organy administracji publicznej. W szczególności zrezygnował z dalszego procedowania projektu ustawy 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. Jednocześnie od 2018 r. Minister nie występował²⁴⁶ do Prezesa Rady Ministrów o ustanowienie takiego narzędzia. *Zespół ds. promocji gospodarki i dyplomacji ekonomicznej*, który działał od 10 maja 2016 r., zakończył działalność bez zrealizowania wszystkich celów, które przed sobą postawił (stworzenie wewnętrznie spójnego systemu promocji, opracowanie strategii promocji gospodarki, wypracowanie jednolitych zasad promocji gospodarki stosowanych przez wszystkie podmioty systemu promocji) oraz bez wypracowania narzędzi ich realizacji. Według wyjaśnień²⁴⁷ Ministra, koordynacja działań odbywa się na poziomie operacyjnym, dotyczącym poszczególnych narzędzi promocji, zawieranych umów dotacji oraz przy realizacji konkretnych wydarzeń. Zdaniem Ministra bieżący, roboczy i projektowy charakter współpracy jest najbardziej efektywny. Była Minister Rozwoju Jadwiga Emilewicz wyjaśniła²⁴⁸, że zasady współpracy pomiędzy podmiotami realizującymi zadania z zakresu promocji polskiej gospodarki zostały ustalone w dwustronnych porozumieniach i umowach oraz poprzez ustawowe powierzenie zadań PAIH. Jej zdaniem rozwiązanie oparte na porozumieniach jest

²⁴⁴ tj. pomorskim, podlaskim, warmińsko – mazurskim, lubelskim, świętokrzyskim, opolskim, dolnośląskim, łódzkim, podkarpackim, zachodniopomorskim i małopolskim.

²⁴⁵ Pismo z dnia 11 sierpnia 2021 r. znak: DKT-V.0810.2.2021.

²⁴⁶ Pismo Dyrektora DHM z 6 września 2021 r. nr IK.1763420.

²⁴⁷ Pismo z dnia 11 sierpnia 2021 r. znak: DKT-V.0810.2.2021.

²⁴⁸ Pismo z 30 sierpnia 2021 r.

rozwiązaniem optymalnym i pozwalającym stronom właściwie realizować swoje zadania. Podobną opinię wyraził także były Podsekretarz Stanu w MR Tadeusz Kościński, który stwierdził²⁴⁹, iż system działa w ramach ustawowych, opiera się na coraz większej liczbie umów i porozumień, a z uwagi na charakter podejmowanych inicjatyw, zakres współpracy uczestników systemu jest dostosowywany do charakteru podejmowanych działań.

W aktualnie opracowywanym w MRiT projekcie *Polityki Eksportowej Polski* zakłada się, że system wdrażania i monitorowania realizacji polityki będzie koordynowany przez Zespół międzyresortowy, pod przewodnictwem Sekretarza albo Podsekretarza Stanu w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw gospodarki, nadzorującego merytorycznie sprawy związane ze współpracą gospodarczą z zagranicą i wspólną polityką handlową Unii Europejskiej. W ocenie NIK, jako aktualną należy uznać opinię Ministra prezentowaną w trakcie prac nad projektem ustawy *o systemie promocji gospodarki* (2016 r.), zbieżną z ustaleniami przywołanej wcześniej 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 na dokumentach o niskiej randze (porozumieniach) i relacjach międzyludzkich 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.

(akta kontroli str. 1146-1154, 1306-1321, 2371-2382)

OCENA CZĄSTKOWA

Minister właściwy do spraw gospodarki nadal nie dysponuje systemowym narzędziem koordynacji promocji gospodarki, integrującym działania instytucji udzielających wsparcia eksportu na poziomie krajowym i regionalnym. W konsekwencji promocją zajmuje się wiele instytucji, 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 narzędzia i zasady koordynacji.

NIK nie zgłasza uwag do działań Ministra w zakresie koordynacji na poziomie operacyjnym realizacji poszczególnych projektów w obszarze 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. Minister prawidłowo wypełniał obowiązki ustawowe oraz wynikające z zawartych umów i porozumień dotyczących realizacji poszczególnych działań promocyjnych.

²⁴⁹ Pismo z 3 września 2021 r. nr DKN-Ia.0814.15.2021.

III. 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*, których zasadność NIK podtrzymuje. W szczególności uwaga ta dotyczy następujących wniosków:

1. Konieczności zbudowania od podstaw systemu promocji gospodarczej, opartego na odrębnej, spójnej strategii. Ówczesnie obowiązujące dokumenty o charakterze krajowych strategii rozwojowych, nawet traktowane komplementarnie, nie stanowiły wystarczającej podstawy dla dalszych działań promocyjnych.
2. Zasadniczym elementem przyszłego systemu powinno być powierzenie obowiązków kreowania wiodących przedsięwzięć jednemu wyspecjalizowanemu podmiotowi, który byłby też – w stosownym zakresie - koordynatorem działań podejmowanych przez pozostałe podmioty. Przed dokonaniem tak rozumianej konsolidacji niezbędne jest precyzyjne określenie wzajemnych relacji pomiędzy podmiotami zaangażowanymi w realizację zadań promocyjnych, m.in. w celu wyeliminowania zjawiska nakładania się niektórych kompetencji.
3. W nowym systemie promocji gospodarczej niezbędne jest zapewnienie wieloletniej stabilności finansowej umożliwiającej planowanie i realizację zadań promocyjnych, także w okresie, gdy nie będzie możliwe wykorzystanie środków z budżetu UE na ten cel w takim zakresie jak obecnie. Działalność promocyjna, o ile ma być skuteczna, wymaga bowiem ciągłości i stałych źródeł finansowania.
4. W zasady funkcjonowania przyszłego systemu powinna zostać wpisana reguła dokładniejszego niż obecnie badania skuteczności realizowanych przedsięwzięć promocyjnych, czyli ich rzeczywistego wpływu na rozwój eksportu i inwestycji polskich za granicą oraz intensyfikację BIZ. Badania takie wymagają posiadania profesjonalnego instrumentarium (np. z wykorzystaniem metod statystycznych bądź analiz ekonometrycznych) albo zlecenia ich na zewnątrz, pomimo iż są relatywnie drogie.

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Opracowanie dokumentu strategicznego ustanawiającego spójny system promocji gospodarki Polski, z ministrem właściwym do spraw gospodarki jako koordynatorem tego systemu.
2. Przyjęcie dokumentu operacyjnego w zakresie długookresowej strategii promocji gospodarki Polski, zawierającego między innymi cele oraz mierniki skuteczności i efektywności podejmowanych działań.
3. Dokonanie kompleksowej oceny funkcjonowania nowoutworzonego modelu instytucjonalnego promocji gospodarki opartego na PAIH i sieci jej zagranicznych biur handlowych.
4. Zapewnienie rzetelnego i kompletnego dokumentowania procesów decyzyjnych zachodzących w Ministerstwie oraz archiwizowania powstałych dokumentów.
5. Zapewnienie mechanizmów podejmowania decyzji o udzieleniu PAIH dotacji podmiotowych oraz celowych na realizację zadań z zakresu promocji polskiej gospodarki określonych w ustawie o PAIH w terminach umożliwiającym rzetelne planowanie i realizowanie oraz prawidłowe finansowanie powierzanych zadań.
6. Określanie w umowach dotacji celowych celów oraz adekwatnych do nich mierników skuteczności i efektywności dla wszystkich powierzanych zadań w sposób umożliwiający ocenę, czy dotacja została wykorzystana prawidłowo, a wydatkowane środki zapewniły skuteczną i efektywną realizację zadań.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 8 lutego 2022 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś

/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:
Najwyższa Izba Kontroli
Departament Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji

p.o. Dyrektora
Maciej Maciejewski
z up. p.o. wicedyrektora
Michał Wilkowicz

/-/