



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

KGP.410.004.12.2021

Pani
Patrycja Staszewska
Kierująca Zagranicznym Biurem Handlowym
Polskiej Agencji Inwestycji i Handlu SA w Meksyku

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/016 – Promocja gospodarcza Polski

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Zagraniczne Biuro Handlowe Polskiej Agencji Inwestycji i Handlu SA w Meksyku ¹ Torre Mayor, 32nd floor, Av. Paseo de la Reforma #505, Col. Cuauhtémoc, 06500 Ciudad de México, Meksykańskie Stany Zjednoczone ²
Kierownik jednostki kontrolowanej	Patrycja Staszewska – Kierująca ZBH od 1 kwietnia 2017 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Organizacja systemu promocji polskiej gospodarki. 2. Realizacja działań z zakresu promocji polskiej gospodarki.
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> ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji.
Kontrolerzy	Zdzisław Kaszuba, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KGP/49/2021 z 10 czerwca 2021 r. (akta kontroli str. 1, CD1 poz. 020)

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	W ocenie Najwyższej Izby Kontroli działania Zagranicznego Biura Handlowego Polskiej Agencji Inwestycji i Handlu SA w Meksyku w zakresie promocji gospodarki były realizowane zgodnie z przyjętymi planami. Jednak ze względu na to, że planowanie przedsięwzięć nie było w pełni rzetelne (całkowicie pominięto mierniki rezultatów czy oddziaływania, co uniemożliwiało ocenę skutków wykonania zadań) i nie dokonywano oceny skuteczności realizowanych działań, w efekcie nie zapewniono wiarygodnych narzędzi oceny osiągnięcia celów, dla których powołano ZBH.
Uzasadnienie oceny ogólnej	ZBH w Meksyku rozpoczęło działalność 25 kwietnia 2017 r. Organizacja Biura była zgodna z obowiązującymi w tym zakresie regulacjami wewnętrznymi Polskiej Agencji Inwestycji i Handlu SA ⁵ . ZBH pozyskało siedzibę wraz z datą jego uruchomienia, natomiast pełną zdolność operacyjną osiągnęło w dniu 19 maja 2017 r. Biuro zrealizowało zaplanowane na lata 2019-2021 zadania, z wyjątkiem przedsięwzięć, które nie odbyły się z powodu pandemii COVID-19. ZBH prawidłowo pod względem merytorycznym i finansowym rozliczało środki otrzymane na wykonanie zadań. Od 2018 r. do 30 czerwca 2021 r. ZBH wzięło udział w 40 przedsięwzięciach promocyjnych. Należy jednak wskazać, że choć zostały osiągnięte założone wskaźniki wykonania zadań (liczba spotkań, liczba gości polskich stoisk na targach itp.), to nie stworzono narzędzi do oceny uzyskanych rezultatów i korzyści realizowanych

¹ Dalej: ZBH lub Biuro.

² Dalej: Meksyk.

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: *ustawa o NIK*.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dalej: PAIH.

działań (jaki miały wpływ na realizację celów polskiej dyplomacji w zakresie promocji gospodarki). ZBH powinno więc podjąć działania zmierzające do określenia celów oraz wypracowania wskaźników rezultatu i oddziaływania, które pozwolą sprawdzać, czy podejmowane działania promocyjne są skuteczne.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁶ kontrolowanej działalności

1. Organizacja systemu promocji polskiej gospodarki

Opis stanu faktycznego

ZBH jest oddziałem PAIH w Meksyku⁷. Obszarem działania ZBH jest terytorium Meksyku.

W uzasadnieniu do Uchwały Nr 41/V/2017 z dnia 3 marca 2017 r. Zarządu Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych SA (PAIIZ), stanowiącej wniosek Zarządu o wyrażenie przez Radę Nadzorczą zgody na utworzenie oddziałów zagranicznych PAIIZ w sześciu lokalizacjach⁸ wskazano, że stanowi to kolejny etap do realizacji celów i założeń strategii rozwoju polskiego eksportu i polskich inwestycji zagranicznych zawartej w *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*⁹. ZBH miał działać w obszarze promocji polskiej gospodarki i rozwoju eksportu, wsparcia ekspansji zagranicznej polskich przedsiębiorstw oraz pozyskiwania wysokiej jakości inwestycji zagranicznych do Polski. Dodatkowym argumentem przemawiającym za utworzeniem ZBH w Meksyku była planowana na kwiecień 2017 r. wizyta Prezydenta RP w Meksyku. Uchwałą Nr 3/V/2017 z dnia 8 marca 2017 r. Rada Nadzorcza PAIIZ wyraziła zgodę m.in. na utworzenie oddziału PAIIZ w Meksyku.

Zadania Biura nie zostały formalnie określone. Według wyjaśnień Kierownika ZBH do zadań Biura należały projekty ekspansji – konsulting eksportowy, projekty inwestycyjne – konsulting inwestycyjny oraz partnerstwo obejmujące współpracę z instytucjami meksykańskiego sektora publicznego i lokalnymi partnerami na poziomie rządu federalnego i stanowego. Biuro oferowało przedsiębiorcom usługi (bezpłatne), m.in.: szkolenia, audyt i promocję nieruchomości inwestycyjnych, współpracę przy organizacji misji gospodarczych oraz wsparcie komunikacyjne przy organizowaniu wspólnych projektów.

W badanym okresie ZBH nie posiadało żadnych uregulowań prawnych dotyczących współpracy z ministrem właściwym do spraw gospodarki. Natomiast zakres i tryb współpracy z Ambasadą RP w Meksyku uregulowało *Porozumienie z dnia 8 października 2020 r. między Ministrem Spraw Zagranicznych a PAIH w sprawie współpracy w realizacji zadań z zakresu promocji polskiej gospodarki za granicą*.

ZBH posiada dokumenty potwierdzające dopełnienie wszystkich obowiązków związanych z utworzeniem i działaniem wynikających z prawa miejscowego. ZBH działa w oparciu o regulamin wewnętrzny PAIH. Zadania ZBH znajdują również odzwierciedlenie w zakresach obowiązków pracowników.

ZBH pozyskało siedzibę wraz z datą jego uruchomienia, tj. w dniu 25 kwietnia 2017 r. Formą dysponowania jest umowa o najem biura zawarta na gruncie prawa

⁶ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁷ ZBH zostało zarejestrowane w Meksyku w dniu 6 kwietnia 2017 r., kierownik ZBH jest przedstawicielem prawnym PAIH.

⁸ W tym w Meksyku (Mexico City).

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. 2017 poz. 260.

meksykańskiego. ZBH otrzymało wsparcie ze strony PAIH w załatwieniu spraw związanych z organizacją biura. Zakres otrzymanej pomocy ze strony PAIH obejmował:

- wybór siedziby ZBH na podstawie ofert powierzchni biurowych;
- przygotowanie dokumentów koniecznych do rejestracji oddziału PAIH w Meksyku;
- przekazanie środków na kompleksowe wyposażenie biura w wysokości 31,2 tys. USD¹⁰;
- uruchomienie konta bankowego ZBH.

W badanym okresie w Biurze pracowały cztery osoby na stanowiskach:

- Kierownik ZBH zatrudniona od 28 lutego 2020 r. (nadal) na podstawie umowy o pracę regulowanej prawem miejscowym oraz od 13 marca 2017 r. do 27 lutego 2020 r. na podstawie umowy o pracę regulowanej Kodeksem pracy¹¹, ponadto co miesiąc otrzymuje dodatek przeznaczony na dodatkową opiekę medyczną;
- Business Development Manager zatrudniona od 6 lipca 2017 r. (nadal) na podstawie umowy o pracę regulowanej Kodeksem pracy;
- Ekspert zatrudniony od 8 kwietnia 2021 r. na podstawie umowy o pracę regulowanej prawem miejscowym. Wcześniej osoba ta świadczyła na rzecz ZBH usługi eksperckie jako wykonawca zewnętrzny (wyłoniony w ramach postępowania przeprowadzonego w trybie ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych¹²) na podstawie umów cywilnoprawnych zawartych na okresy: od 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2019 r., od 7 lutego 2020 r. do 7 lutego 2021 r. oraz od 8 lutego 2021 r. do 7 kwietnia 2021 r.;
- Ekspert zatrudniona w okresie od 1 lutego 2019 r. do 30 września 2019 r. na podstawie umowy o pracę regulowanej Kodeksem pracy.

Każdy pracownik posiadał zakres obowiązków, który podpisywał przy zawarciu umowy o pracę. Zdaniem Kierownika Biura¹³ aktualny stan zatrudnienia w ZBH gwarantuje pełne i rzetelne wykonanie zadań nałożonych na ZBH. Kwestie kadrowe ZBH koordynuje Departament Zasobów Ludzkich PAIH. Kontrola dokumentów wykazała, że formalności w sprawach pracowniczych zostały w ZBH dopełnione.

Biuro uzyskało i posiada nieprzerwanie pełną zdolność operacyjną od dnia 19 maja 2017 r. Jak wyjaśniła Kierownik ZBH¹⁴ w PAIH przyjęto, że Biuro ma zdolność operacyjną w przypadku, gdy zatrudnia co najmniej jedną osobę, prowadzi działalność w wynajętym biurze oraz został zakończony proces rejestracji ZBH zgodnie z wymogami prawa lokalnego. Wyjaśniła, że powyższa definicja powstała na podstawie doświadczenia biznesowego PAIH, gdyż tylko spełnienie łącznie wymienionych warunków zapewnia ZBH pełną zdolność do działania na danym rynku i wypełnianie obowiązków ustawowych.

W latach 2018-2021 ZBH nie sporządzało rocznych planów wydatków ani sprawozdań z wykonania planu wydatków. Planowanie wydatków dla ZBH prowadzi PAIH. Według wyjaśnień Kierownik ZBH, Biuro nie posiada budżetu rocznego, którym operuje. Środki na działania ZBH otrzymuje zgodnie z bieżącym zapotrzebowaniem, które zgłaszane jest do PAIH i po jego zaakceptowaniu jest przekazywane na konto ZBH. ZBH nie posiada pogotowia kasowego ani stałej rezerwy środków na koncie bankowym i dysponuje jedynie środkami przypisanymi do określonego działania.

¹⁰ Uchwała Zarządu PAIH nr 10/V/2017 z dnia 24 listopada 2017 r.

¹¹ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2020 r. poz. 1320 ze zm.), dalej: Kodeks pracy.

¹² Dz. U. z 2021 r. poz. 1129 ze zm.

¹³ Pismo ZBH z dnia 25 czerwca 2021 r.

¹⁴ J.w.

Limity wydatków wynikały z umów dotacji corocznie przekazywanej przez ministra właściwego do spraw gospodarki i dotyczyły ogółu wydatków na promocję Polski, bez podziału na konkretne ZBH. W roku 2018 wydatki ZBH wyniosły 796,7 tys. zł (plan 714,0 tys. zł, wykonanie 111,6%), w 2019 r. 872,5 tys. zł (plan 1 664,2 tys. zł, wykonanie 52,4%), w 2020 r. 821,3 tys. zł (plan 541,9 tys. zł, wykonanie 151,6%) i w I kwartale 2021 r. 144,6 tys. zł (plan roczny 535,9 tys. zł, wykonanie 21,4%)¹⁵. Plany i wykonanie wydatków dotyczących kosztów wynagrodzeń, czynszów, serwisu administracyjnego oraz usług księgowo-prawnych były stałe i realizowano je w 100%. ZBH zgłaszało propozycje imprez promocyjnych i kwoty wydatków, a PAIH akceptował wybrane propozycje. Wydatki na działania promocyjne wyniosły w 2018 r. 13 221,21 USD, w 2019 r. 4976,17 USD w 2020 r. 821,67 USD a w I połowie 2021 r. nie było wydatków.

Jak wyjaśniła Kierownik ZBH¹⁶ powodem niskiego wykonania planu wydatków w 2019 r. był fakt, że w planie wydatków dla ZBH na 2019 r. ujęto takie pozycje jak organizacja trzech stoisk na największych targach branżowych w Meksyku. Ze względu na niewielkie zainteresowanie polskich firm wskazanym wydarzeniem i/lub jego terminem, nie wszystkie przedsięwzięcia zostały zrealizowane. Ponadto nie wszystkie pozycje ujęte w planie wydatków zostały wykorzystane w całości, jak np. koszty związane z utrzymaniem i prowadzeniem biura, koszty przejazdów, delegacje pracowników oraz wynagrodzenie drugiego pracownika na pół etatu. Wykonanie wydatków w 2020 r. na poziomie 151,6% wynikało z nieuwzględnienia w planie kosztów wynagrodzeń dwóch pracowników.

Podstawowe koszty utrzymania ZBH w ujęciu miesięcznym wynosiły ok. 31,6 tys. zł, na co składały się: czynsz ok. 22,6 tys. zł, serwis administracyjny 2,9 tys. zł, usługa prawno-księgowa ok. 4,9 tys. zł, opłata za prąd ok. 0,4 tys. zł, dwie stacjonarne linie telefoniczne i Internet po 0,2 tys. zł za każdą linię, trzy abonamenty służbowych telefonów komórkowych ok. 0,4 tys. zł. Koszty wynagrodzeń trzech pracowników w maju 2021 r. wyniosły 27,9 tys. zł. W comiesięcznych wydatkach systematycznie pojawiają się koszty spotkań służbowych w wysokości kilkuset złotych. Ogółem wydatki miesięczne ZBH wynoszą ok. 60,0 tys. zł.

ZBH w latach 2017-2021 nie poniosło kosztów związanych z drukiem materiałów promocyjnych, które otrzymywało z PAIH. ZBH poniosło jedynie koszty produkcji banerów i ścianki promocyjnej na targi INA PAACE Automechanika w 2018 r.

Biuro nie prowadziło własnych ksiąg rachunkowych. ZBH przygotowywało wnioski o sfinansowanie wydatku i następnie przesyłało je do PAIH do akceptacji. Zaakceptowane wnioski były odsyłane do ZBH z odpowiednim numerem przyporządkowanym do wydatku. Na podstawie zaakceptowanego wniosku o sfinansowanie ZBH przygotowywało polecenie wypłaty skierowane do Departamentu Finansów PAIH. Procedura zaakceptowania polecenia wypłaty odbywała się w PAIH. Po uzyskaniu akceptacji Departament Finansów PAIH przelewał środki na rachunek bankowy Biura utworzony w lokalnym banku. ZBH po zrealizowaniu wydatku opisywało fakturę zgodnie z wzorem opisu merytorycznego przygotowanego przez Departament Finansów PAIH oraz ujmowało wszystkie wydatki z danego miesiąca w rozliczeniu miesięcznym (do 16 następnego miesiąca). Następnie faktury wraz z opisem wysyłane były drogą elektroniczną do rejestracji w PAIH.

ZBH nie prowadziło kasy gotówkowej. Stan środków Biura na rachunku bankowym w Meksyku na 1 stycznia 2018 r. wynosił 284 109,32 MXN, na 31 grudnia 2018 r.

¹⁵ Dane otrzymane z PAIH.

¹⁶ Pismo ZBH z dnia 14 lipca 2021 r.

77 412,88 MXN, na 31 grudnia 2019 r. 6233,11 MXN, na 31 grudnia 2020 r. 564 728,34 MXN¹⁷ i na 31 maja 2021 r. 1 105 163,43 MXN.

Jak poinformowała Kierownik Biura¹⁸ w badanym okresie ZBH posiadało wystarczającą ilość środków na swoje funkcjonowanie.

(akta kontroli str. 2-12, 21-25, 35-39, 44-48, CD1 poz. 019-045)

Stwierdzone
nieprawidłowości

Kontrola celowa wszystkich dokumentów księgowych (faktur, wyciągów bankowych oraz wniosków o wypłatę) za wybrane w sposób losowy miesiące: grudzień 2018 r. (20 pozycji), lipiec 2019 r. (21 pozycji), grudzień 2020 r. (15 pozycji) oraz kwiecień 2021 r. (17 pozycji) wykazała jedną¹⁹ nieprawidłowość. Polegała ona na błędnym podaniu kwoty wydatku na usługę prawno-księgową w zestawieniu wydatków oraz wniosku do PAIH o sfinansowanie wydatku za miesiąc kwiecień 2021 r. Zamiast kwoty 25 709,08 MXN podano kwotę 253 709,08 MXN. Dodatkowa kontrola wyciągu bankowego wykazała, że za tę usługę na konto wykonawcy przelano kwotę 25 709,09 MXN czyli zgodną z kwotą wykazaną na fakturze nr 8E9443A1-101B-4C86-947C-AFF644C1CA67 z dnia 12 kwietnia 2021 r.

Jak wyjaśniła Kierownik ZBH²⁰ kwota 253 709,08 MXN została omyłkowo wpisana w formacie opisu merytorycznego dołączonej do faktury i w załączniku nr 4 formatka wydatków ZBH Meksyk w podziale na typy płatności (zbiorcza za cały miesiąc kwiecień 2021 r.). W toku kontroli dokonano stosownych korekt błędnych dokumentów.

(akta kontroli str. 21-30)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia realizację działań z zakresu organizacji Biura. ZBH osiągnęło pełną zdolność operacyjną niezwłocznie po podjęciu przez PAIH uchwały o utworzeniu ZBH, dopełniło wszystkich formalności niezbędnych do jego funkcjonowania, zapewniło zaplecze organizacyjne i kadrowe odpowiednie do zakresu zleconych mu zadań. Nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości w dokonywaniu wydatków.

2. Realizacja działań z zakresu promocji polskiej gospodarki

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą ZBH co roku przygotowywało i na bieżąco ustalało z PAIH plan działalności promocyjnej, który następnie podlegał akceptacji przez PAIH. Przy jego opracowywaniu brano pod uwagę między innymi branże uznane za priorytetowe w *Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*, rozpoznanie rynku i dotychczasowe doświadczenie ZBH, sporządzone przez ZBH analizy sektorów strategicznych i zgłoszeń kontrahentów kierowanych do Biura oraz zadania zlecane przez ministra właściwego do spraw gospodarki w drodze corocznych umów o udzielenie PAIH dotacji celowej.

W 2018 r. ZBH uczestniczyło w czterech zaplanowanych wydarzeniach²¹, tj. w:

- Targach spożywczych *Antad&Alimentaria Guadalajara 2018* (koszty przelotu i hotelu wyniosły 0,7 tys. USD). ZBH przygotowało spotkanie biznesowe w Mieście Meksyk i podczas targów w Guadalajara. Miernik przedsięwzięcia, określony jako liczba wystawców i odwiedzających 3 tys. wystawców i 10 tys. odwiedzających, został osiągnięty.

¹⁷ PAIH wpłacił na czynsz za styczeń 2021 r. 328 680,00 MXN.

¹⁸ Pismo ZBH z dnia 25 czerwca 2021 r.

¹⁹ Łącznie skontrolowano 73 dokumenty księgowe.

²⁰ Pismo ZBH z dnia 9 lipca 2021 r.

²¹ Wydarzenia objęte kontrolą celową.

- Targach motoryzacyjnych *INA PAACE Automechanika 2018* w Mexico City (bezkosztowo). Miernik określony jako liczba spotkań B2B²² dla 5 firm polskich, ok. 12 spotkań na firmę został osiągnięty.
- Targach sektora kosmetycznego *International MakeUp Artist Convention&Trade Show* w Mexico City (bezkosztowo). Miernik określony jako liczba spotkań B2B dla dwóch polskich firm, ok. 20 spotkań B2B na firmę, został osiągnięty.
- Targach sektora kosmetycznego *Expo Beauty Show 2018* w Mexico City (koszt stoiska 12,5 tys. USD). Miernik określony jako liczba spotkań B2B dla trzech polskich firm, ok. 12 spotkań na firmę, został osiągnięty. Rezultatem targów było pozyskanie przedstawiciela handlowego dla firmy, która od marca 2019 r. sprzedaje produkty na rynku meksykańskim.

Na rok 2019 ZBH zaplanowało udział w 12 wydarzeniach promocyjnych. Biuro uczestniczyło w 19 wydarzeniach, w tym w *Panelu inwestycyjnym Polska-Meksyk*²³ (koszt cateringu 1,5 tys. USD). Zaplanowany miernik 50 uczestników panelu inwestycyjnego został osiągnięty. W dwóch wydarzeniach miernikiem była liczba spotkań B2B, z czego w jednym miernik został osiągnięty, a uzyskanym efektem spotkań było podpisanie kontraktu pomiędzy polską i meksykańską firmą, natomiast w drugim wydarzeniu zrealizowano 15 spotkań wobec zaplanowanych ok. 20. W pozostałych 16 wydarzeniach nie określono mierników.

Na rok 2020 ZBH zaplanował 16 działań promocyjnych. Biuro wzięło udział w ośmiu wydarzeniach, z czego w siedmiu w formie zdalnej, w tym w *Targach sektora spożywczego Antad & Alimentaria*²⁴ (opłata za udział 0,8 tys. USD). Udział w targach był współfinansowany przez Ambasadę RP w Meksyku i przez PAIH. W wydarzeniu uczestniczyło sześć polskich firm. Odbyło się 25 spotkań B2B z przedstawicielami z Działów Zakupów z najważniejszych lokalnych sieci samoobsługowych, wielobranżowych i supermarketów. Pozostałe wydarzenia odwołano ze względu na obostrzenia związane z pandemią COVID-19. Dla żadnego z wydarzeń nie określono mierników.

Na 2021 r. ZBH zaplanował 10 paneli dyskusyjnych i webinarium. Do 30 czerwca 2021 r. Biuro wzięło udział w dziewięciu zdalnych imprezach promocyjnych (bezkosztowo), w tym w *Panelu Zielonych Technologii*²⁵ dotyczącym elektromobilności i pojazdów hybrydowych. Dla żadnego z wydarzeń nie określono mierników stopnia realizacji celów.

Celem wszystkich przedsięwzięć była promocja branż gospodarki, których dane wydarzenie dotyczyło oraz promocja polskich przedsiębiorców w nich działających. Treść prezentowana w planach była każdorazowo uzgodniona z PAIH oraz jeśli to było niezbędne z Ambasadą RP. Biuro z odpowiednim wyprzedzeniem publikowało informacje o planowanych przedsięwzięciach, w tym o warunkach uczestnictwa w nich. Informacje te były powszechnie dostępne dla potencjalnych uczestników. Wydarzenia promocyjne zostały zorganizowane zgodnie z założeniami (z wyjątkiem wydarzeń odwołanych z powodu COVID-19) oraz prawidłowo rozliczone. Przed realizacją przedsięwzięcia zbierano alternatywne propozycje oraz wybierano rozwiązanie pozwalające na zminimalizowanie niezbędnych wydatków przy osiągnięciu jak najwyższych efektów, z uwzględnieniem jakości produktów i usług.

Wydatki ZBH na działania promocyjne wyniosły w 2018 r. 13 221,21 USD (ok. 6,1% całości zrealizowanych wydatków), w 2019 r. 4976,17 USD (2,1%), w 2020 r.

²² B2B (ang. business-to-business) – skrót pochodzący z języka angielskiego oznaczający transakcje pomiędzy dwoma lub więcej podmiotami gospodarczymi; określenie relacji występujących pomiędzy przedsiębiorstwami.

²³ Wydarzenie objęte kontrolą celową.

²⁴ Wydarzenie objęte kontrolą celową.

²⁵ Wydarzenie objęte kontrolą celową.

821,67 USD (0,4%) i w I połowie 2021 r. zero zł (w związku z pandemią Covid-19). Biuro każdorazowo występowało do PAIH z wnioskiem o przydzielenie środków na działania promocyjne (opłatę stoiska lub uczestnictwa, noclegi i transport).

Kontrola celowa siedmiu wydarzeń promocyjnych²⁶ (spośród 40, jakie się odbyły w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 30 czerwca 2021 r.) na łączną kwotę 15,7 tys. USD (82,6% ogółu wydatków na działalność promocyjną w latach 2018 - I półrocze 2021 r., tj. 19,0 tys. USD) wykazała, że przedsięwzięcia te zostało prawidłowo rozliczone.

Jak wyjaśniła Kierownik ZBH²⁷ treść prezentowana w planowanych wydarzeniach była uzgodniona z innymi podmiotami prowadzącymi działalność promocyjną (w tym przede wszystkim z Ambasadą RP w Meksyku i PAIH). Przedsięwzięcia promocyjne wybierano kierując się tematyką i harmonogramem imprez targowych organizowanych corocznie w Meksyku. W przypadku projektów biznesowych realizowanych wspólnie z Ambasadą RP w Meksyku prezentowana treść była również z nią uzgadniana. Planowane przedsięwzięcia promocyjne powstawały także na podstawie analizy sektorów strategicznych i zgłoszeń eksportowych. Realizacja przedsięwzięć była konsultowana z PAIH oraz Ambasadą RP w Meksyku. Ponadto ZBH przedstawiało zainteresowanym polskim i meksykańskim przedsiębiorcom możliwości wsparcia ich eksportu poprzez instrumenty oferowane przez Bank Gospodarstwa Krajowego i Korporację Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych SA.

W związku z epidemią COVID-19 zostało odwołanych przez meksykańskich organizatorów pięć wydarzeń wystawienniczych. W 2020 r. odwołano także misję gospodarczą Mazowieckiego Klastra ICT. W ramach promocji gospodarczej zorganizowano cztery wydarzenia online w ZBH, tj.: panel dotyczący promocji inwestycji w Meksyku, skierowany do polskich inwestorów, webinarium Sojusz Pacyfiku Meksyku Kolumbia, Chile i Peru (sektor spożywczy) skierowany do polskich przedsiębiorstw, webinarium dotyczące sektora maszyn rolniczych, nawozów i przetwórstwa na rynku meksykańskim skierowany do polskich przedsiębiorstw, panel zielonych technologii z ofertą polskich technologii skierowanych do przedstawicieli meksykańskich władz federalnych i stanowych.

Jak poinformował Prezes Zarządu PAIH²⁸ w okresie 2018 - II kwartał 2021 ZBH zgodnie z instrukcją do raportowania do Systemu Zarządzania Relacjami z Klientami²⁹, innymi instrukcjami dotyczącymi raportowania oraz zgodnie z harmonogramem i terminowo sporządzało i przekazywało do PAIH sprawozdania dotyczące danych zawartych w Raportach kwartalnych i rocznych. Od początku 2020 roku dane o zrealizowanych działaniach są zbierane i uzgadniane za pośrednictwem systemu CRM. Po każdym zakończonym kwartale następuje proces uzgodnienia i weryfikacji, który trwa około miesiąca. Pozwala to na pełną kontrolę całego procesu. W okresie wcześniejszym proces zbierania tych danych nie zapewniał automatyzacji i pełnej kontroli procesu.

Przy realizacji przedsięwzięć promocyjnych ZBH współpracowało z meksykańskimi instytucjami wsparcia biznesu zarówno państwowymi jak też prywatnym. Współpraca ta nie była formalnie określona. Biuro nie współpracowało z innymi podmiotami zajmującymi się organizacją spotkań lub wydarzeń biznesowych ani firmami logistycznymi. ZBH nie korzystało z form współfinansowania przez inne podmioty.

²⁶ Do badania wybrano pięć wydarzeń o najwyższych poniesionych wydatkach promocyjnych w danym roku oraz 3 dodatkowe

²⁷ Pismo ZBH z dnia 29 czerwca 2021 r.

²⁸ PAIH.Z.091.22.2021 z dnia 21 lipca 2021 r.

²⁹ Dalej: CRM (Customer Relationship Management). System wprowadzony od 2020 r. w PAIH i ZBH umożliwiający automatyzujący i optymalizujący proces raportowania do ministra właściwego do spraw gospodarki działalności PAIH i poszczególnych ZBH w zakresie inwestycji i promocji eksportu.

W badanym okresie Biuro sporządzało i publikowało³⁰ informatory branżowe o meksykańskiej gospodarce, m.in. Sektor mody, Skuteczność dronów w zakresie bezpieczeństwa publicznego w Meksyku, Sektor meblarski, Sektor kosmetyczny w Meksyku, Sektor motoryzacyjny w Meksyku, Sektor rolno-spożywczy w Meksyku, Chemical industry in Mexico, Medical devices and pharmaceutical industries oraz Meksyk – przewodnik po rynku.

Jak wyjaśniła Kierownik Biura³¹ dla wszystkich przedsięwzięć promocyjnych ustalano cele oraz mierniki stopnia ich osiągnięcia. Biuro sporządzało sprawozdania kwartalne dotyczące wykonania planu promocji i osiągniętych mierników. Na ich podstawie planowano przedsięwzięcia promocyjne i ich organizację w kolejnych latach. Osiąganie celów ustalonych dla przedsięwzięć monitorowała co kwartał PAIH oraz Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii. ZBH za każdy rok składało Raport z działalności i obsługi, będący załącznikiem do sprawozdania kwartalnego, które powstaje na potrzeby rozliczenia dotacji udzielanej corocznie PAIH przez ministra właściwego do spraw gospodarki.

NIK zauważa, że wbrew prezentowanym wyjaśnieniom, nie ustalono celów, jakie mają być osiągnięte w wyniku podejmowanych działań promocyjnych. Za cel danego działania nie może bowiem być uznana promocja lub sam fakt wzięcia w nim udziału. Przyjęte cele powinny być precyzyjne, mierzalne, osiągalne, istotne i określone w czasie. Dla większości realizowanych przedsięwzięć nie ustalono mierników, dla pozostałych natomiast ustalono mierniki, których stopień realizacji nie odzwierciedla osiągniętych korzyści, a w powiązaniu z wadliwie określonymi celami, nie mogą stanowić podstawy do podejmowania przyszłych decyzji i właściwego planowania przyszłych przedsięwzięć. Zastosowano jedynie mierniki produktu (wzięcie udziału w wydarzeniu) lub ilościowe (liczba uczestników wydarzenia), bez próby określenia jakichkolwiek mierników jakościowych (oddziaływania, rezultatu), którym powinno się przypisywać większą wagę.

W 2018 r. ZBH obsłużyło 213 polskich i 23 zagranicznych firm, w 2019 r. odpowiednio 252 i 17, w 2020 r. 94 i 8 oraz w I i II kwartale 2021 r. łącznie 51 firm polskich i 9 zagranicznych.

Jak wyjaśniła Kierownik ZBH informacje o planowanych przedsięwzięciach promocyjnych oraz o warunkach uczestnictwa w nich były publikowane na stronie PAIH, w oficjalnych mediach społecznościowych PAIH (Twitter i Facebook) z wyprzedzeniem wynoszącym ok. 3-4 tygodnie przed rozpoczęciem przedsięwzięcia.

Zdaniem Kierownika ZBH³² brak umocowania dyplomatycznego ogranicza możliwości działań promocyjnych Biura. Dotyczy to zwłaszcza kontaktów na wysokim szczeblu oraz spotkań z delegaturą Unii Europejskiej (dalej UE) w Meksyku. Delegatura UE w spotkaniach dotyczących unijnych kwestii gospodarczych dopuszcza do uczestnictwa tylko i wyłącznie Radców ds. Ekonomicznych z Ambasady. Zagadnienia przedstawiane na tych spotkaniach mogłyby być bardzo przydatne dla ZBH i posłużyć jako dodatkowa informacja dla przedsiębiorców.

Plan wspólnych działań promocyjnych na rok 2021 został uzgodniony 17 grudnia 2020 r. podczas spotkania online z udziałem prezes PAIH, Ambasadora RP oraz kierownika ZBH w Meksyku.

³⁰ Między innymi na stronie mexico.trade.gov.pl.

³¹ Pismo ZBH z dnia 29 czerwca 2021 r.

³² J.w.

W okresie od 1 stycznia 2018 r. do 30 czerwca 2021 r. ZBH wspólnie z Ambasadą RP wzięło udział w 15 przedsięwzięciach promocyjnych, w tym w pięciu targach i czterech webinarach

Jak wyjaśniła Kierownik Biura³³ współpraca z Ambasadą RP w Meksyku odbywała się w oparciu o bezpośrednią komunikację między placówką dyplomatyczną a ZBH. Przy czym od 8 października 2020 r. zasady tej współpracy regulowało porozumienie pomiędzy Ministrem Spraw Zagranicznych i PAIH. Praktyczny wymiar współpracy ZBH z polską placówką dyplomatyczną sprowadzał się do organizowania regularnych spotkań mających na celu przekazania informacji o podjętych i zrealizowanych działaniach oraz omówieniu planów i działań na kolejny miesiąc. Obie strony od początku istnienia ZBH pozostają w stałym dialogu.

W mediach meksykańskich w latach 2018-2021 ukazywały się informacje o działaniach promocyjnych ZBH. Między innymi w 2018 r. w prasie i radiu ukazały się i wywiady z Kierownikiem ZBH dotyczące polskiego sektora motoryzacyjnego, głównie rynku części samochodowych. Zorganizowano briefing prasowy podczas targów z sektora motoryzacyjnego INA PAACE Automechanika 2018. W lipcu 2018 r. wyemitowano wywiad z Kierownikiem Biura w radiu FORMULA o zasięgu ogólnokrajowym w ramach promocji polskiej gospodarki. W 2019 r. ukazał się artykuł i wywiad z Kierownikiem ZBH dotyczący dogodnych warunków inwestowania w Polsce i przedstawienie zachęt inwestycyjnych w specjalistycznym kwartalniku bankowym o zasięgu ogólnokrajowym Comercio Exterior del BANCOMEXT³⁴. Kierownik ZBH udzieliła wywiadu³⁵ podczas otwarcia zakładu produkcyjnego firmy Sanok Rubber w stanie San Luis Potosi w październiku 2019 r. W 2020 r. ukazała się publikacja na lokalnym portalu samorządowym³⁶ dotycząca projektów inwestycyjnych w stanie Coahuila.

(akta kontroli str. 13-25, 31-48, CD1 poz. 001-018, poz. 046-088)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia realizację przez ZBH działań z zakresu promocji polskiej gospodarki. Biuro prawidłowo pod względem merytorycznym i finansowym rozliczało środki otrzymane na prowadzenie promocji gospodarczej Polski. Przy dokonywaniu oceny uwzględniono zmiany wynikające ze skutków pandemii COVID-19. Ponadto należy wskazać, że choć zostały osiągnięte założone wskaźniki wykonania zadań (liczba spotkań, liczba gości polskich stoisk na targach itp.), to nie stworzono narzędzi do oceny uzyskanych rezultatów i korzyści realizowanych działań. ZBH powinno więc podjąć działania zmierzające do określenia celów oraz wypracowania wskaźników rezultatu i oddziaływania, które pozwolą sprawdzać, czy i w jakim stopniu podejmowane działania promocyjne są skuteczne.

IV. Wnioski

W związku z usunięciem w takcie trwania kontroli stwierdzonej nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

³³ Pismo ZBH z dnia 9 lipca 2021 r.

³⁴ Polonia: industria, comercio, turismo y mucho más | Mexico (revistacomercioexterior.com)

³⁵ Empresas polacas interesadas en invertir en el estado (planoinformativo.com)

³⁶ Gobierno De Coahuila

Prawo zgłoszenia za-
strzeżeń

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 dyrektora Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji Najwyższej Izby Kontroli. 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.

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, 24 listopada 2021 r.

Kontroler
Zdzisław Kaszuba
Główny specjalista kp.

/-/

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji
p.o. Dyrektora
z up. p.o. Wicedyrektora
Michał Wilkowicz

/-/