



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

KGP.410.004.03.2021

**Pan
Krzysztof Drynda
Prezes Zarządu
Polska Agencja Inwestycji i Handlu SA
ul. Krucza 50
00-025 Warszawa**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli
z dnia 31 marca 2022 r. (znak: KPK-KOP.443.027.2022)

P/21/016 – Promocja gospodarcza Polski

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Polska Agencja Inwestycji i Handlu SA ¹ , ul. Krucza 50, 00-025 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Drynda – Prezes Zarządu od dnia 23 lutego 2021 r. Poprzednio funkcję Prezesa Zarządu pełnili: <ul style="list-style-type: none">– Grzegorz Słomkowski, Członek Zarządu od dnia 29 stycznia 2021 r. do dnia 22 lutego 2021 r.;– Grażyna Ciurzyńska, pełniąca obowiązki Prezesa Zarządu od dnia 15 marca 2019 r. do dnia 28 stycznia 2021 r.;– Krzysztof Senger, Członek Zarządu pełniący obowiązki Prezesa Zarządu od dnia 9 stycznia 2019 r. do dnia 15 marca 2019 r.;– Tomasz Pisula, Prezes Zarządu od dnia 26 września 2016 r. do dnia 9 stycznia 2019 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">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 uwzględnieniem 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> ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Rafał Pikus, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/36/2021 z dnia 20 maja 2021 r.2. Jerzy Gawlak, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/40/2021 z dnia 25 maja 2021 r.3. Iwona Brzostek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/60/2021 z dnia 28 lipca 2021 r.

(akta kontroli str. 1-3)

¹ Dalej także: PAIH lub Agencja. Polska Agencja Inwestycji i Handlu jest jednoosobową spółką Skarbu Państwa, do lutego 2017 r. funkcjonowała pod nazwą Polska Agencja Inwestycji i Inwestycji Zagranicznych (PAIIZ), która w 2003 r. powstała w wyniku połączenia spółek Państwowej Agencji Inwestycji Zagranicznych (PAIZ) i Polskiej Agencji Informacyjnej (PAI).

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1200 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli⁴, działania PAIH w zakresie promocji gospodarki polskiej nie były w pełni skuteczne. Proces tworzenia zagranicznych biur handlowych⁵ nie był oparty na przejrzystych przesłankach merytorycznych, a nadzór PAIH nad realizacją zadań w zakresie promocji gospodarki przez poszczególne ZBH był nierzetelny.

Decyzje zarządu PAIH oraz wcześniej PAIILZ w sprawie powołania ZBH w poszczególnych krajach nie zawierały merytorycznego uzasadnienia wskazującego, że wynikają one ze zdiagnozowanego interesu polskiej gospodarki w danym państwie (lub regionie), potrzeb polskiej polityki zagranicznej lub innych powodów. Brak było też analiz wskazujących kryteria wyboru lokalizacji, w których należy utworzyć ZBH i pozwalających ocenić, czy utworzona sieć ZBH i lokalizacja poszczególnych biur była zgodna z rzeczywistymi potrzebami w zakresie promocji polskiej gospodarki oraz założeniami ministra właściwego do spraw gospodarki. Agencja nie opracowała również analiz dotyczących uwarunkowań prawnych, formalnych i ekonomicznych w krajach, gdzie planowano utworzenie nowego biura, wpływających na proces tworzenia, a następnie funkcjonowania ZBH. Agencja utworzyła ZBH w regionach, w których *Strategia Polskiej Polityki Zagranicznej 2017-2021* przewidywała wzmocnienie relacji gospodarczych, a lokalizacja 24 biur z łącznej liczby 74 utworzonych została wskazana w umowach zawartych pomiędzy PAIH a ministrem właściwym do spraw gospodarki, dotyczących realizacji przez Agencję zadań w zakresie wspierania polskich przedsiębiorców na wybranych rynkach.

Faktyczną działalność prowadziło 69 ZBH, przy czym zdolność operacyjną osiągnęło 53. W odniesieniu do czterech biur⁶ Agencja nie podjęła działań zmierzających do ich uruchomienia. NIK zwraca uwagę na duże zróżnicowanie czasu pomiędzy decyzją o utworzeniu ZBH a rozpoczęciem przez niego obsługi rynku i osiągnięciem zdolności operacyjnej. Wynosił on od kilku do kilkudziesięciu miesięcy. Przyczyną tego stanu w ocenie Zarządu PAIH były głównie na przeszkody formalno-prawne w rejestracji działalności na terenie danego kraju oraz długotrwały proces rekrutacji pracowników biur, w tym kierownika. Uwzględniając czynniki wskazane w tych wyjaśnieniach NIK zauważa, że wpływ na nieosiągnięcie zdolności operacyjnej przez niektóre ZBH lub długotrwałość działań zmierzających do osiągnięcia takiej sprawności miał brak procedur określających zasady i warunki powoływania, tworzenia i funkcjonowania tych biur oraz wskazany wyżej brak analiz uwarunkowań w poszczególnych krajach, w których zamierzano utworzyć ZBH.

Nie określono generalnych zasad uszczegóławiających sposób wykonywania zadań, do których ZBH są powołane. Nie ustalono kryteriów podziału pomiędzy ZBH środków z dotacji podmiotowej i celowej na każdy rok, jak również nie określono kryteriów dofinansowania poszczególnych przedsięwzięć inicjowanych przez ZBH. Nie ustalono też dla poszczególnych ZBH celów realizowanych zadań oraz mierników ich osiągania, czy zakładanych efektów działalności. NIK zwraca również uwagę na brak jednolitego dokumentu dotyczącego prowadzenia gospodarki finansowej przez ZBH, co skutkuje brakiem jednolitości i rzetelności w prezentowaniu kosztów funkcjonowania ZBH. W efekcie przekazywane przez PAIH dane dotyczące kosztów funkcjonowania ZBH, w szczególności kosztów realizacji zadań, prezentowane są w sposób nieprzejrzysty.

NIK pozytywnie ocenia przeprowadzenie przez PAIH w 2021 r. kompleksowej oceny działalności ZBH oraz wskazanie działań, jakie należy podjąć w celu optymalizacji sieci biur. Wyniki oceny zostały przedstawione Ministerstwu Rozwoju, Pracy i Technologii⁷, a następnie wykorzystane w optymalizacji sieci ZBH. W wyniku planowanych zmian sieć ZBH zostanie podzielona na siedem regionów i obejmować będzie 55 biur w 50 krajach, które swoim obszarem działania obejmować będą 58 krajów.

W okresie objętym kontrolą PAIH realizowała zadania związane z promocją polskiej gospodarki głównie w ramach trzech corocznych umów o dotacje celowe udzielanych przez ministra właściwego

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną, jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dalej także: NIK.

⁵ Dalej: ZBH.

⁶ ZBH Doha, ZBH San Jose, ZBH Belgrad i ZBH Honkong.

⁷ Dalej: Ministerstwo. Poprzez Ministerstwo należy rozumieć także urząd obsługujący ministra właściwego do spraw gospodarki.

do spraw gospodarki. Wskutek przedłużających się uzgodnień pomiędzy ministrem a PAIH co do treści umów, były one zawierane w połowie roku, którego dotyczyły. Do 30 września 2021 r. umowa dotacji celowej na realizację zadań w 2021 r. nie została jeszcze zawarta. W konsekwencji 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 2018 r. wydatki na zadania z zakresu promocji były wyższe o 16,5% (ponad 8 000 tys. zł) od przewidzianych w umowie dotacji celowej, a w 2019 r. o 9% (ponad 6 000 tys. zł) i zostały pokryte również ze środków własnych Agencji. NIK wskazuje, że środki własne Agencji pochodzą w znacznej mierze z podwyższenia kapitału zakładowego dokonanego w 2017 r. przez ministra właściwego do spraw gospodarki w kwocie 128,6 mln zł. W listopadzie i grudniu 2021 r., realizując dyspozycję art. 12b ustawy z dnia 7 lipca 2017 r. o wykonywaniu zadań z zakresu promocji polskiej gospodarki przez Polską Agencję Inwestycji i Handlu Spółka Akcyjna⁸ w związku z art. 88(a) pkt 2 ustawy z dnia 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021⁹, minister procedował kolejne podwyższenie kapitału zakładowego PAIH – o 300 mln zł.

NIK negatywnie ocenia nieterminowy zwrot niewykorzystanych środków dotacji celowej przyznanych na 2020 r. w kwocie 70,9 tys. zł. PAIH winna dokonać zwrotu do 15 stycznia 2021 r. jednak uczyniła to dopiero 8 lipca 2021 r. w związku z czym zmuszona była zapłacić odsetki za zwłokę w wysokości 2 704 zł. Zgodnie z art. 9 pkt 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹⁰ niedokonanie w terminie zwrotu dotacji w należnej wysokości stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

PAIH sporządzała sprawozdania z realizacji umów o dotacje celowe terminowo, lecz nie w pełni rzetelnie¹¹. Przykładowo, raporty dotyczące barier w handlu, które powinny być załączone do sprawozdania za 2018 r., nie zostały załączone i aktualnie Zarząd nie posiadał wiedzy czy te raporty w ogóle powstały. Sprawozdanie za 2020 r. zawierało nieprawdziwe dane dotyczące liczby opracowanych informacji rynkowych.

W PAIH niewłaściwie lub wcale nie dokumentowano procesu planowania, monitorowania i realizacji zadań promocyjnych. Nie opracowywano formalnego okresowego (operacyjnego) planu promocji w skali PAIH, jak i dla poszczególnych ZBH.

Realizując zadania wynikające z ustawy o PAIH w oparciu głównie o umowy dotacji, PAIH poprzestała na wskaźnikach realizacji zadań określonych w umowach dotacji, w których zastosowano jedynie mierniki produktu (udziału w wydarzeniu) lub ilościowe (liczba uczestników wydarzenia, liczba zorganizowanych spotkań). Agencja nie określiła celów i ich mierników, które – wobec braku takich wskaźników w umowach oraz w sytuacji gdy dotacja była przekazywana na realizację działań przez PAIH bez podziału na zadania wykonywane przez poszczególne ZBH – umożliwiłyby monitorowanie i ocenę skuteczności działań realizowanych przez poszczególnych ZBH.

Niezależnie od zadań realizowanych w oparciu o umowy dotacji celowej udzielane przez ministra właściwego do spraw gospodarki, PAIH realizowała zadania na rzecz promocji polskiej gospodarki w ramach 23 umów zawartych z ministrem właściwym do spraw gospodarki oraz z innymi podmiotami. Łączna wartość umów wyniosła 318 367 tys. zł. Wykorzystanie środków w przypadku umów zakończonych (14 z 23) wyniosło od 44,7% do 93,3%. Na stopień wykorzystania środków od

⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 633 – tekst jednolity, ustawa weszła w życie z dniem 18 sierpnia 2017 r. Dalej także: ustawa o PAIH.

⁹ Dz. U. poz. 2400.

¹⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 289 ze zm.

¹¹ W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 10 kwietnia 2020 r. (KGP.410.001.11.2020), sporządzonym po kontroli „Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. - wykorzystanie dotacji podmiotowej na dofinansowanie działalności bieżącej związanej z realizacją zadań Agencji i celowej na realizację zadań Agencji z zakresu promocji polskiej gospodarki” (P/20/001) przeprowadzonej w PAIH stwierdzono, że Agencja wykorzystwała zgodnie z przeznaczeniem środków otrzymane w ramach dotacji budżetowych, tj. dotacji celowej na realizację zadań PAIH z zakresu promocji polskiej gospodarki i dotacji podmiotowej na dofinansowanie działalności bieżącej związanej z realizacją zadań Agencji, o których mowa w art. 2 ustawy o PAIH. Stwierdzono natomiast nieprawidłowości w zakresie nieprawidłowego obliczania kosztów ogólnych na potrzeby rozliczania dotacji podmiotowej, braku zwrotu odsetek od środków na rachunkach bankowych oraz nieprawidłowego sporządzania sprawozdań rocznych z wykorzystania dotacji podmiotowej i celowej (www.nik.gov.pl/kontrola/P/20/001/KGP/).

I kwartału 2020 r. wpływ miała m.in. pandemia COVID-19, która spowodowała m.in. wydłużenie terminów realizacji projektów, jak również terminów osiągnięcia wskaźników ich realizacji. PAIH wywiązywała się z obowiązków sprawozdawczości, w przypadku projektów unijnych, zawartych we wnioskach o płatność a w pozostałych przypadkach przygotowując sprawozdania okresowe i końcowe. W przypadku dwóch umów¹², których realizacja ma zakończyć się z końcem 2021 r., PAIH zidentyfikowała ryzyko związane z możliwością niepełnego wykorzystania środków z uwagi na nagromadzenie działań i płatności na rzecz wykonawców w ostatnim kwartale 2021 r. w związku ze specyfiką projektu, którego działania kumulują się w okresie rozpoczęcia Wystawy Światowej EXPO 2020 w Dubaju w III kwartale 2021 r. Podjęła w związku z tym działania zmniejszające to ryzyko, m.in. zainicjowała rozmowy zmierzające do weryfikacji formalnych możliwości przesunięcia środków na 2022 r. lub zawarcia umowy na środki niewygasające w celu dokonania aktualizacji harmonogramu płatności.

PAIH, wraz z ZBH, wykonywała także usługi odpłatne z zakresu promocji gospodarki. Wykonywanie usług na zasadzie komercyjnej przez PAIH zostało przewidziane w ustawie o PAIH. Według uzasadnienia do tej ustawy ten rodzaj działalności miał być uzupełnieniem oferty Agencji poprzez usługi „szyte na miarę” potrzeb przedsiębiorców. Agencja, wykonując uzgodnienia poczynione z Ministerstwem, uzyskała pozytywną opinię Prokuraturii Generalnej RP w sprawie możliwości świadczenia usług komercyjnych o ile nie były one objęte dofinansowaniem z umowy dotacji celowej. Jednak wbrew uzgodnieniom, nie przedstawiła tej opinii ministrowi właściwemu do spraw gospodarki. W konsekwencji nie zostały wypracowane zasady oraz katalog usług świadczonych odpłatnie, w celu zapewnienia przejrzystego ich rozdzielenia od działań finansowanych z dotacji celowych. Usługi komercyjne powinny bowiem stanowić uzupełnienie katalogu bezpłatnych usług promocji gospodarki wynikających z dotacji, a nie konkurencję dla nich. Informacja o fakcie i zakresie świadczenia usług komercyjnych nie była elementem sprawozdań składanych ministrowi właściwemu do spraw gospodarki oraz organowi nadzorującemu, w wyniku czego organa nadzorujące nie dysponują pełnymi danymi dotyczącymi działalności prowadzonej przez PAIH

NIK negatywnie ocenia brak dokumentowania w PAIH działań związanych z podstawową działalnością oraz niezapewnienie instytucjonalnej ciągłości procesów zarządzania. PAIH realizuje zadania określone w art. 2 ustawy o PAIH, dotyczące promocji polskiej gospodarki, a podstawowym źródłem ich finansowania są dotacje z budżetu państwa. Wymaga to rzetelnego dokumentowania działań jako podstawy merytorycznego rozliczenia się z powierzonych zadań jako instytucji systemu rozwoju. Tymczasem wiele decyzji podejmowano i przekazywano w formie ustnej albo w formie wymiany dokumentacji pocztą elektroniczną, które następnie nie zostały prawidłowo zgromadzone, uwierzytelnione i zarchiwizowane. Dostęp do nielicznych wytworzonych dokumentów lub wiedzy o podjętych decyzjach i ich przyczynach posiadały jedynie osoby prowadzące daną sprawę. W sytuacji braku dokumentacji w PAIH oraz częstych zmian we władzach i rotacji pracowników Agencji stwierdzone wady mogą stanowić zagrożenie dla ciągłości wykonywania przez PAIH misji publicznej – zadań dotyczących promocji polskiej gospodarki.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Organizacja systemu promocji polskiej gospodarki

1.1 Organizacja PAIH w zakresie realizacji zadań z kształtowaniem i prowadzeniem promocji gospodarki

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą (lata 2018-2021 I półrocze) w Polskiej Agencji Inwestycji i Handlu SA obowiązywało sześć regulaminów organizacyjnych¹⁴.

¹² Umowa nr II/112/P/50005/2830/21/DHM z dnia 10 maja 2021 r. i umowa nr 5/COVID/2020 z dnia 9 listopada 2020 r.

¹³ 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.

¹⁴ Sześć Regulaminów Organizacyjnych Polskiej Agencja Inwestycji i Handlu SA przyjętych uchwałą Rady Nadzorczej PAIiIZ nr 46/V/2016 z dnia 6 grudnia 2016 r. oraz uchwałami Rady Nadzorczej PAIH: nr 27/V/2018 z dnia 26 lipca 2018 r.; nr 26/VI/2019 z dnia 26 marca 2019 r.; nr 36/VI/2019 z dnia 4 czerwca 2019 r.; nr 32/VI/2020 z dnia 23 czerwca 2020 r. (zmieniony uchwałą nr 14/VI/2021 z dnia 25 lutego 2021 r.) oraz nr 22/VI/2021 z dnia 28 kwietnia 2021 r.

W latach 2018 – czerwiec 2020 r. działania związane z promocją gospodarki polskiej oraz działania związane z koordynacją sieci ZBH realizowane były przez:

- Departament Promocji Gospodarczej od 1 stycznia do 25 lipca 2018 r., stan zatrudnienia na dzień 31 grudnia 2017 r. wynosił 31 pracowników,
- Obszar Ekspansji Zagranicznej od 26 lipca 2018 r. do 25 marca 2019 r., stan zatrudnienia na dzień 31 grudnia 2018 r. wynosił 31 pracowników,
- Obszar Eksportu od 26 marca do 1 czerwca 2019 r.
- Obszar Sprzedaży (Pion Sprzedaży) od 2 czerwca 2019 r. do 22 czerwca 2020 r., stan zatrudnienia na dzień 31 grudnia 2019 r. wynosił 59 pracowników.

Od dnia 23 czerwca 2020 r., tj. od wejścia w życie Regulaminu Organizacyjnego przyjętego uchwałą Rady Nadzorczej nr 32/VI/2020, działania z związane z promocją gospodarki polskiej oraz działania związane z koordynacją sieci ZBH realizowane były przez różne jednostki organizacyjne PAIH. Działania dotyczące promocji gospodarki prowadziły:

- Departament PR i Komunikacji oraz Centrum Obsługi Przedsiębiorców w okresie od 23 czerwca 2020 r. do 28 kwietnia 2021 r., w których stan zatrudnienia na dzień 28 kwietnia 2021 r. wynosił 39 pracowników,
- Departament Strategii i Promocji Gospodarczej od 29 kwietnia 2021 r., w którym stan zatrudnienia na dzień 30 czerwca 2021 r. wynosił 48 pracowników.

Od 23 czerwca 2020 r. Centrum Eksportu odpowiadało za komponent biznesowy i promocyjny sieci ZBH, natomiast sprawy administracyjne były koordynowane przez Departament Obsługi Wewnętrznej PAIH. W Centrum Eksportu stan zatrudnienia na dzień 30 czerwca 2021 r. wynosił 52 pracowników¹⁵, przy czym liczba osób faktycznie wykonująca zadania w zakresie koordynacji ZBH wynosiła 39. W ciągu roku działalności Centrum Eksportu (czerwiec 2020 r. – czerwiec 2021 r.) jego pracą kierowały trzy osoby¹⁶.

Na dzień 30 czerwca 2021 r. staż pracy pracowników Departamentu Strategii i Promocji Gospodarczej i Centrum Eksportu (faktycznie wykonujący zadania w zakresie koordynacji ZBH) przedstawiał się następująco: do roku 11 i 9 pracowników (tj. 22,9% i 23,1%), od roku do dwóch lat po ośmiu pracowników (tj. 16,7% i 20,5%), od dwóch do trzech lat dziewięciu i 12 pracowników (tj. 18,8% i 30,8%) oraz powyżej trzech lat 20 i 10 pracowników (tj. 41,7% i 25,6%).

Po zmianach organizacyjnych wynikających z wejścia w życie Regulaminu Organizacyjnego przyjętego przez Radę Nadzorczą uchwałą nr 22/VI/2021, w skład Centrum Eksportu poza Dyrektorem Centrum i jego Zastępcą wchodziły: Zespół Kierowników Regionów¹⁷ wraz z Konsultantami, Zespół Wsparcia Administracyjnego oraz Zespół Ekspertów Branżowych.

Z uwagi na fakt, że PAIH jest organizatorem udziału Polski w Światowej Wystawie EXPO 2020 w Dubaju (ZEA), prace związane z udziałem Polski w tej wystawie w ramach PAIH prowadził Zespół EXPO, który w okresie styczeń-maj 2018 r. składał się z pięciu osób i nie był przyporządkowany do żadnej z jednostek organizacyjnych PAIH. Od czerwca 2019 r. do czerwca 2020 r. zespół ten liczący siedem osób był częścią Centrum Zarządzania Projektami. Od czerwca 2020 do lutego 2021 r. zespół ten wszedł do Departamentu Strategii i Analiz, a od lutego 2021 r. w składzie 13 osób jest częścią Departamentu Strategii i Promocji Gospodarczej.

Sprawy dotyczące rozliczania i sprawozdawczości dotacji udzielonych PAIH przez ministra właściwego do spraw gospodarki prowadzone były przez komórki pionu finansowo-księgowego¹⁸, w którym zatrudnionych było od 13 do 20 osób.

¹⁵ Stan zatrudnienia na dzień 30 czerwca 2021 r. obejmował osoby faktycznie wykonujące zadania w Centrum Eksportu (39) oraz osoby (13) z długotrwałymi nieobecnościami niezależnymi od powodu.

¹⁶ [...] od 23 do 29 czerwca 2020 r., [...] od 30 czerwca do 2 sierpnia 2020 r. oraz [...] od 3 sierpnia 2020 r. W tym przypisie w nawiasach kwadratowych wyłączono dane osobowe na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 2176 ze zm.). Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie osoby fizycznej.

¹⁷ Działalność ZBH podzielona jest na siedem regionów: Europa Północna, Europa Południowa, Europa Wschodnia, Ameryka Północna i Łacińska, Afryka i Bliski Wschód, Azja i Pacyfik oraz Azja Południowo-Wschodnia. W każdym regionie znajduje się do pięciu do dziesięciu ZBH.

¹⁸ Biuro ds. Finansów i Logistyki (do 25 lipca 2018 r.), Biuro Finansów i Księgowości (26 lipca 2018 r. – 1 czerwca 2019 r.), Pion Finansów i Kontrolingu – Biuro Finansów, Biuro Księgowości i Biuro Kontrolingu Finansowego (2 czerwca 2019 r. – 22 czerwca 2020 r.) oraz Departament Finansów (od 23 czerwca 2020 r.).

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że częste zmiany struktury organizacyjnej PAIH oraz kadry kierowniczej jednostek realizujących zadania w zakresie promocji polskiej gospodarki oraz koordynacji działalności ZBH, nie sprzyjają skuteczności i prawidłowości działań PAIH w tym zakresie.

(akta kontroli str. 31-231, 613-625, 672-680, 690, 2260-2271)

1.2 Organizacja zagranicznych biur handlowych

Opis stanu faktycznego

1.2.1 Założenia rozwoju zagranicznych biur handlowych

W Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju¹⁹ określony został projekt strategiczny *System promocji gospodarki*, w ramach którego przewidziano budowę zintegrowanego, wewnętrznego spójnego systemu promocji gospodarki, koordynowanego na poziomie centralnym. W tym celu przewidziano między innymi: rozszerzenie kompetencji Polskiej Agencji Inwestycji i Handlu SA, jako podmiotu integrującego działania związane ze wspieraniem przedsiębiorców w ich internacjonalizacji; uchwalenie ustawy o zasadach wykonywania niektórych zadań z zakresu promocji gospodarki przez wyspecjalizowany podmiot oraz utworzenie przez PAIH zagranicznych biur dostosowanych w swojej formie prawnej do realiów danego rynku – biura te miały zastąpić funkcjonujące Wydziały Promocji Handlu i Inwestycji²⁰.

Z dniem 18 sierpnia 2017 r. weszła w życie ustawa o PAIH, określająca w art. 2 zadania PAIH w zakresie promocji polskiej gospodarki. W celu realizacji tych zadań Agencja może tworzyć i prowadzić przy pomocy zagranicznych biur handlowych w formie prawnej i organizacyjnej uzależnionej od warunków prawnych i ekonomicznych miejsca ich utworzenia, w tym spółek kapitałowych.

W *Strategii Polskiej Polityki Zagranicznej 2017-2021* wskazane zostały rejony świata, w których Polska powinna wzmocnić relacje gospodarcze, poza Europą były to Azja Południowa, Ameryka Północna i Południowa, Afryka, Bliski Wschód i Australia.

PAIH nie otrzymała ani nie opracowała oddzielnego dokumentu określającego założenia, w tym cele, role i harmonogramy, dotyczące realizacji przyjętego w SOR projekcie strategicznego *Systemu promocji gospodarczej*. Prezes Zarządu PAIH wyjaśnił²¹, że w opracowywanej strategii działań Agencji projekt *Systemu promocji gospodarczej* będzie realizowany w ramach trzech filarów *Inwestycje, Eksport i Promocja*. W poprzedniej strategii kierunki działalności Agencji zostały zdefiniowane jako *Skok Inwestycyjny, Skok Eksportowy i Marka Polska*.

W przyjętej przez Zarząd PAIH uchwałą nr 18/N/2017 z dnia 24 listopada 2017 r. *Strategii Polskiej Agencji Inwestycji i Handlu SA na lata 2017-2020*, w związku z likwidacją Wydziałów Promocji Handlu i Inwestycji przedstawiono cztery modele obsługi polskich przedsiębiorców, wraz określeniem podstawowych zasad ich funkcjonowania:

- model 1 przejęcie obsługi – istniejący ZBH przejmuje obsługę zlikwidowanego WPHI,
- model 2 przerwa w obsłudze – zlikwidowany WPHI, ZBH jeszcze nie otwarte,
- model 3 brak otwarcia ZBH w miejsce zlikwidowanego WPHI,
- model 4 otwarcie ZBH w kraju gdzie nie było WPHI.

Ponadto przedstawiono wykaz zagranicznych biur handlowych utworzonych do sierpnia 2017 r. oraz wstępny harmonogram uruchamiania ZBH, wraz z przewidywanym modelem obsługi przedsiębiorców. Łącznie przewidywano utworzenie 66 ZBH w miejsce dotychczas działających 49 WPHI.

Rada Nadzorcza PAIH na posiedzeniu w dniu 8 grudnia 2017 r. nie przyjęła przełożonej przez Zarząd *Strategii* i wyraziła zgodę na przedstawienie nowej *Strategii* na kolejnym posiedzeniu Rady Nadzorczej. W związku z nieprzedstawieniem Radzie Nadzorczej nowej *Strategii*, Rada Nadzorcza uchwałą z dnia 18 października 2018 r.²² zobowiązała Zarząd do przedłożenia strategii rozwoju PAIH do dnia 31 stycznia 2019 r.

¹⁹ *Strategia na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)* przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 14 lutego 2017 r. – M. P. poz. 260. Dalej także: SOR.

²⁰ Dalej także: WPHI.

²¹ Pismo Zarządu PAIH nr DPO-076-511/21 z dnia 28 czerwca 2021 r.

²² Uchwała Rady Nadzorczej nr 3/VI/2018 z dnia 18 października 2018 r. określająca termin przełożenia *Strategii* nadzień 31 stycznia 2019 r.

Zarząd PAIH w dniu 29 maja 2019 r. przedłożył Radzie Nadzorczej *Strategię Polskiej Agencji Inwestycji i Handlu SA w perspektywie do 2021 r.*²³, która została przyjęta przez Radę Nadzorczą uchwałą nr 37/VI/2019 z dnia 5 czerwca 2019 r.

W *Strategii PAIH z 2019 r.* określone zostały zadania zagranicznych biur handlowych oraz ich pracowników, do których należało:

- wspieranie eksportu oraz inwestycji polskich przedsiębiorstw na rynkach zagranicznych,
- przyciąganie inwestorów do Polski,
- udzielanie informacji o rynku (analiz, raportów, porad),
- współtworzenie sieci kontaktów z lokalnymi firmami i instytucjami,
- organizowanie szkoleń dla polskich i zagranicznych firm,
- weryfikowanie partnerów biznesowych,
- organizowanie misji gospodarczych,
- udział w imprezach wystawienniczych,
- poszukiwania partnerów biznesowych dla polskich przedsiębiorców,
- wsparcie we wprowadzaniu produktów na rynek oraz tworzeniu kampanii promocyjnych i medialnych,
- unowocześnianie oferty eksportowej oraz pilotowanie projektów eksportowych w trakcie ich wprowadzania na rynki zagraniczne.

W *Strategii PAIH z 2019 r.* założono podzielenie sieci ZBH na regiony oraz przygotowanie dedykowanej strategii dla każdego z nich, co miało umożliwić efektywne ukierunkowanie pracy poszczególnych biur, integrację ich działań pozwalającą na wypracowanie dostosowanych do danego regionu przewag konkurencyjnych, a także lepszą dystrybucję środków i zasobów przeznaczonych na działalność promocyjną. W celu ograniczenia ryzyka związanego z nieefektywnym przepływem informacji, oraz poprawienia integralności działań projektowych w ramach zespołów regionalnych założono zwiększenie kooperacji pomiędzy poszczególnymi biurami a Centralą PAIH. *Strategia* ta nie zawierała założeń dotyczących rozwoju sieci zagranicznych biur handlowych.

Strategia PAIH z 2019 r. była dwukrotnie nowelizowana:

- *Strategia Polskiej Agencji Inwestycji i Handlu SA w perspektywie do 2021 r.* – Aktualizacja założeń w związku z COVID-19 – uchwała Rady Nadzorczej nr 15/VI/2020 z dnia 27 kwietnia 2020 r.
- *Strategia Polskiej Agencji Inwestycji i Handlu SA w perspektywie do 2021 r.* – Nowelizacja w obliczu pandemii COVID-19 – uchwała Rady Nadzorczej nr 42/VI/2020 z dnia 5 listopada 2020 r.

W nowelizacjach *Strategii PAIH z 2019 r.*, dokonanych w 2020 r., przedstawiono między innymi planowane zmiany w sieci ZBH do 2021 r. Ostatecznie w nowelizacji *Strategii* z listopada 2020 r. zmiany te dotyczyły:

- zwiększenia zakresu działania do 70 rynków (przy 66 w drugim kwartale 2020 r.)
- podziału sieci ZBH na siedem regionów: Afryka i Bliski Wschód, Ameryka Łacińska, Ameryka Północna, Azja Centralna, Azja i Pacyfik, Europa oraz Europa Wschodnia,
- wprowadzenia nowych form organizacyjnych: PAIH Centrum Biznesu – odpowiedzialne za realizację zadań w kraju lokalizacji i/lub odpowiada za realizację zadań Przedstawiciela na wyznaczonym rynku; PAIH Przedstawiciel – realizuje zadania na wyznaczonym rynku działając w ramach Centrum Biznesu lub zdalne za pośrednictwem kanałów elektronicznych,
- rozwoju umiejętności pracowników w zakresie obsługi przedsiębiorców – rozpoznawanie ich potrzeb, budowanie strategii eksportowych, ocena potencjału eksportowego przedsiębiorstwa,
- rozwoju wiedzy o rynkach lokalnych,
- dostosowanie ilości specjalistów do poszczególnych rynków oraz bieżących potrzeb biznesowych,
- optymalizacja powierzchni biurowych ZBH²⁴.

(akta kontroli str. 223-529)

²³ Dalej także: *Strategia PAIH z 2019 r.*

²⁴ Zmniejszenie powierzchni biurowej z 70 m² docelowo do 30-35 m² na jednego zatrudnionego.

1.2.2 Rozwój sieci zagranicznych biur handlowych

Polska Agencja Inwestycji i Handlu SA (poprzednio PAIILZ) w latach 2010-2021 I półrocze powołała 74 zagraniczne biura handlowe²⁵, w tym: 24 ZBH powołane zostały w latach 2010-2017 do wejścia w życie ustawy z dnia 7 lipca 2017 r. o *wykonywaniu zadań z zakresu promocji polskiej gospodarki przez Polską Agencję Inwestycji i Handlu Spółka Akcyjna*, 50 ZBH powołanych zostało po wejściu w życie ustawy o PAIH²⁶, z których 20 powołano w 2018 r. W okresie lat 2019-2021 I półrocze PAIH nie powoływała nowych ZBH.

PAIH nie przedstawiła dokumentów dotyczących lokalizacji planowanych do utworzenia ZBH (analiz oraz uzgodnień miejsc lokalizacji ZBH z ministrem ds. gospodarki lub z innymi podmiotami), uzasadniających wystąpienie Zarządu do Rady Nadzorczej o wyrażenie zgody na lokalizację ZBH we wskazanym we wniosku kraju. Zarząd Agencji poinformował²⁷, że w dostępnych zasobach korporacyjnych nie odnalazł informacji dotyczących przeprowadzenia analiz lokalizacji planowanych do powołania ZBH. Co według Zarządu PAIH wynikało z *faktu nieposiadania zweryfikowanych formalnymi decyzjami dokumentów i informacji od osób odpowiedzialnych za podejmowanie decyzji w okresie objętym kontrolą a także ze względu na zmiany osobowe i strukturalne na przestrzeni lat objętych kontrolą*.

Były Prezes PAIH odnośnie lokalizacji ZBH wyjaśnił²⁸, że lista lokalizacji Zagranicznych Biur Handlowych powstała w 2016 r. w Ministerstwie Rozwoju pod bezpośrednim osobistym nadzorem ministra Radosława Domagalskiego-Łabędzkiego, autora założeń nowej polityki eksportowej, inicjatora podjętej przez Ministerstwo likwidacji Wydziałów Promocji Handlu i Inwestycji oraz powołania do życia nowych placówek bez uprawnień dyplomatycznych, nazywanych przez niego Trade Office`ami (późniejsze ZBH). Plany ministra Radosława Domagalskiego-Łabędzkiego z 15 marca 2016 r. miały formę arkusza Excela i zawierały analizę placówek WPHI, harmonogram likwidacji i tworzenia nowych Trade Office`ów, przepływy finansowe – koszty WPHI w konkretnych lokalizacjach oraz plany działania nowych biur handlowych. Wytyczne ministra Radosława Domagalskiego-Łabędzkiego wkrótce po przyjęciu przez Ministerstwo na początku 2016 r. zostały przekazane do realizacji przez Polską Agencję Inwestycji i Inwestycji Zagranicznych. W skali całego procesu tworzenia nowych Zagranicznych Biur Handlowych, Ministerstwo Rozwoju, Ministerstwo Spraw Zagranicznych i Kancelaria Premiera bardzo często zgłaszały Agencji zmiany w oryginalnej zaproponowanej przez ministra liście i kolejności otwieranych biur, podkreślając np. konieczność utrzymania obsługi konkretnych rynków po zamknięciu WPHI lub wymagając od Agencji otwarcia biur w lokalizacjach, które nie były początkowo brane pod uwagę, tak jak miało to miejsce np. w Sofii, w Atenach czy Los Angeles (interwencja ministrów Słowika w sprawie Sofii, Kościńskiego w sprawie Aten, premiera Morawieckiego w sprawie Los Angeles). Według byłego Prezesa PAIH, w styczniu 2019 r. (odwołanie ze stanowiska) w PAIH była pełna dokumentacja dotycząca procesu otwierania biur, tradycyjna i elektroniczna korespondencja z Ministerstwem Rozwoju, elektroniczna ewidencja spotkań byłego Prezesa z ministrami i dyrektorami departamentów Ministerstwa Rozwoju i Ministerstwa Spraw Zagranicznych, agendy i protokoły cotygodniowych spotkań z Kierownictwem Ministerstwa Rozwoju.

(akta kontroli str. 555-561, 591-606, 691-707, 2390-2392, 2456-2467)

Zagraniczne biura handlowe powoływane były uchwałami Rady Nadzorczej PAIH, zgodnie z wymogami Statutu Agencji²⁹, na wnioski Zarządu Agencji.

Powołanie w 2010 r. ZBH w Szanghaju³⁰, wynikało bezpośrednio z umowy zawartej pomiędzy PAIILZ a Ministerstwem Gospodarki³¹, dotyczącej realizacji przez PAIILZ zadań mających na celu wspieranie rozwoju gospodarczego Polski poprzez działania zwiększające napływ bezpośrednich inwestycji

²⁵ Dalej także: ZBH lub biuro.

²⁶ W tym: jedno ZBH w 2010 r. pięć ZBH w 2016 r., 18 ZBH w 2017 r. do wejścia w życie ustawy o PAIH i 30 ZBH po wejściu w życie ww. ustawy oraz 20 ZBH w 2018 r.

²⁷ Pismo Zarządu PAIH: nr DPK-076-511/21 z dnia 28 czerwca 2021 r. i nr DPK-076-568/21 z dnia 13 lipca 2021 r.

²⁸ Pismo Tomasza Pisuli z dnia 10 sierpnia 2021 r.

²⁹ Statut PAIH w §18 ust. 3 pkt 21 stanowi, że do kompetencji Rady Nadzorczej należy wyrażanie zgody na utworzenie i likwidację oddziałów i przedstawicielstw oraz innych jednostek, o których mowa w §2 ust. 3 Statutu – tj. oddziałów, filii, zakładów, przedsiębiorstw, przedstawicielstw, spółek.

³⁰ Uchwała Rady Nadzorczej nr 44/V/2016 z dnia 10 października 2016 r.

³¹ Umowa nr PAIILZ-1/2010 z dnia 15 stycznia 2010 r.

zagranicznych oraz promocję gospodarki i związane było z prowadzeniem przez PAIiZ na Światowej Wystawie EXPO 2010 w Szanghaju polskiego pawilonu³².

Powołanie w 2016 r. pięciu ZBH³³: Teheran (Iran), Nairobi (Kenia), Singapur, San Francisco (USA) i Ho Chi Minh (Wietnam), było realizacją przez PAIiZ zadania *Wspieranie polskich przedsiębiorców w ekspansji eksportowej na wybrane rynki zagraniczne – Iran, Kenia, Singapur, USA i Wietnam*. Zadanie to zostało określone w umowie zawartej pomiędzy PAIiZ a Ministrem Rozwoju dotyczącej realizacji przez PAIiZ zadań mających na celu wspieranie rozwoju gospodarczego Polski poprzez działania zwiększające napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych oraz promocję gospodarki³⁴.

W umowie zawartej pomiędzy Ministrem Rozwoju i Finansów a PAIiZ w 2017 r. dotyczącej realizacji przez Agencję zadań mających na celu promocję gospodarki³⁵, w ramach zadania 8. *Wsparcie polskich przedsiębiorstw na wybranych rynkach* określono cel: *wspieranie polskich przedsiębiorstw w ich działaniach inwestycyjnych na wybranych rynkach: Niemcy, USA, Wielka Brytania, Francja i Białoruś. Za strategiczne wieloletnie kierunki priorytetowe dla polskich inwestycji przyjmuje się wybrane kraje afrykańskie oraz region Zatoki Perskiej. W uzasadnionych przypadkach nie wykluczono możliwości aktywności na innych rynkach*.

W 2017 r. zostało powołanych 48 ZBH, w tym 18 w obszarach wskazanych w umowie z 19 stycznia 2017 r.: cztery w Europie³⁶, cztery w Ameryce Północnej³⁷, siedem w Afryce³⁸ oraz trzy w regionie Zatoki Perskiej³⁹. Ponadto powołano 30 ZBH w innych obszarach, w tym dwa w Ameryce Łacińskiej⁴⁰, jedno w Ameryce Północnej⁴¹, 16 w Europie⁴², pięć w Azji Środkowo-Wschodniej⁴³ oraz sześć regionie Azji i Pacyfiku⁴⁴.

Spośród powołanych w tym okresie biur, do końca 2017 r. obsługę rynku rozpoczęło 19 biur, a pełną operacyjność⁴⁵ osiągnęło 14 biur.

NIK zauważa, że uzasadnienia wniosków Zarządu, kierowane do Rady Nadzorczej w 2017 r. dotyczące powołania ZBH w obszarach innych niż wskazanych bezpośrednio w umowie z 19 stycznia 2017 r., nie zawierały merytorycznego uzasadnienia powołania biur we wskazanych we wnioskach lokalizacjach. We wnioskach znajdowało się tylko uzasadnienie formalne, odwołujące się do realizacji przez Agencję zadania 8. *Wsparcie polskich przedsiębiorstw na wybranych rynkach* określonego w umowie zawartej pomiędzy Ministrem Rozwoju i Finansów a PAIiZ.

W 2018 r. Rada Nadzorcza na wnioski Zarządu, trzema uchwałami powołała 20 ZBH⁴⁶, w tym: dwa ZBH w regionie Afryka i Bliski Wschód⁴⁷, pięć ZBH w regionie Ameryka Łacińska⁴⁸, jedno ZBH w regionie Ameryka Północna⁴⁹, sześć ZBH w regionie Europa⁵⁰, jeden ZBH w regionie Europa

³² Shanghai 2010 World Expo Poland Pavilion.

³³ Uchwała Rady Nadzorczej nr 1/III/2010 z dnia 22 stycznia 2010 r.

³⁴ Umowa nr IV/166/O/50005/2830/16/DWP z dnia 1 kwietnia 2016 r., aneks nr 3 z dnia 2 września 2016 r.

³⁵ Umowa nr IV/2/P/50005/2830/17/DPE z dnia 19 stycznia 2017 r.

³⁶ Frankfurt (Niemcy), Londyn (Wielka Brytania), Paryż (Francja) i Mińsk (Białoruś).

³⁷ Houston, Los Angeles, Nowy Jork i Waszyngton (USA).

³⁸ Addis Abeba (Etiopia), Algier (Algieria), Casablanca (Maroko), Dakar (Senegal), Johannesburg (Republika Południowej Afryki), Kair (Egipt), Lagos (Nigeria).

³⁹ Dubaj (Zjednoczone Emiraty Arabskie), Kuwait City (Kuwejt) i Rijad (Arabia Saudyjska).

⁴⁰ Buenos Aires (Argentyna) i Meksyk (Meksyk).

⁴¹ Toronto (Kanada).

⁴² Amsterdam (Holandia), Budapeszt (Węgry), Bukareszt (Rumunia), Helsinki (Finlandia), Kopenhaga (Dania), Madryt (Hiszpania), Mediolan (Włochy), Oslo (Norwegia), Praga (Czechy), Sofia (Bułgaria), Stambuł (Turcja), Sztokholm (Szwecja), Tel Aviv (Izrael), Wiedeń (Austria), Kijów (Ukraina) i Moskwa (Rosja).

⁴³ Baku (Azerbejdżan), Chengdu (Chiny), Mumbai (Indie), Nur-Sułtan (Astana) (Kazachstan), Tajpej (Tajwan).

⁴⁴ Dżakarta (Indonezja), Kuala Lumpur (Malezja), Rangoon (Myanmar – Birma), Seul (Korea Południowa), Sydney (Australia) i Tokio (Japonia).

⁴⁵ Według przyjętej w PAIH definicji: ZBH ma zdolność operacyjną w przypadku gdy zatrudnia przynajmniej jedną osobę, prowadzi działalność z wynajętego biura oraz został zakończony proces rejestracji biura zgodnie z wymogami prawa lokalnego – pismo DPK-076-474/21 z dnia 17 czerwca 2021 r.

⁴⁶ Uchwały Rady Nadzorcze: nr 2/VI/2018 z dnia 13 lutego 2018 r. – utworzenie 17 ZBH, nr 15/V/2018 z dnia 26 czerwca 2018 r. – utworzenie dwóch ZBH oraz nr 11/VI/2018 z dnia 19 grudnia 2018 r. – utworzenie jednego ZBH.

⁴⁷ Abidżan (Wybrzeże Kości Słoniowej) i Doha (Katar).

⁴⁸ Bogota (Kolumbia), Lima (Peru), Santiago de Chile (Chile), San Jose (Kostaryka) i Sao Paulo (Brazylia).

⁴⁹ Chicago (USA).

⁵⁰ Ateny (Grecja), Belgrad (Serbia), Dublin (Irlandia), Lizbona (Portugalia), Wilno (Litwa) i Zagrzeb (Chorwacja).

Wschodnia⁵¹, dwa w regionie Azja Środkowo-Wschodnia⁵² i trzy w regionie Azja i Pacyfik⁵³. Wnioski Zarządu skierowane do Rady Nadzorczej, dotyczące powołania tych ZBH zawierały uzasadnienia, w których przedstawiona została sytuacja gospodarcza danego kraju oraz jego relacje gospodarcze z Polską, nie zawierały natomiast uzasadnienia odnoszącego się do lokalizacji biura na tle całej sieci ZBH lub regionu, w którym miało działać planowane do powołania biuro.

(akta kontroli str. 2390-2392, 2456-2763)

Spośród 74 ZBH powołanych w latach 2010-2018, w latach 2010-2021 I półroczu, obsługę rynku rozpoczęło 69 biur⁵⁴, z których zdolność operacyjną osiągnęło 53 ZBH⁵⁵, 16 ZBH⁵⁶ nie osiągnęło zdolności operacyjnej. Spośród ZBH, które osiągnęły zdolność operacyjną 31 działało w formie oddziałów PAIH, 20 w formie przedstawicielstw PAIH a dwa miało formę spółki córki PAIH działających na prawie lokalnym (ZBH Nairobi w Kenii i ZBH Lagos w Nigerii).

W przypadku czterech biur ZBH Doha, ZBH San Jose, ZBH Belgrad i ZBH Hongkong po wyrażeniu przez Radę Nadzorczą (w 2018 r.) zgody na ich utworzenie, PAIH nie podjęła działań zmierzających do ich uruchomienia, przy czym Zarząd PAIH poinformował⁵⁷, że *obecni pracownicy Agencji, w tym Centrum Eksportu nie posiadają informacji, które wskazywałyby powody, dla których jednostki nie zostały uruchomione*.

Według Zarządu PAIH⁵⁸ przyczyną nieosiągnięcia zdolności operacyjnej przez 16 ZBH były przeszkody formalno-prawne w rejestracji działalności biur, ponadto równocześnie w sześciu nie obsadzono biura, a w czterech nie wynajęto powierzchni biurowej.

(akta kontroli str. 591-602, 607-609, 2390-2392, 2456-2763)

Okres pomiędzy wydaniem zgody przez Radę Nadzorczą na utworzenie danego ZBH a rozpoczęciem przez niego obsługi rynku oraz osiągnięciem zdolności operacyjnej był bardzo zróżnicowany i dla poszczególnych regionów przedstawiał się następująco:

- region *Afryka i Bliski Wschód*: od czterech do kilkunastu miesięcy oraz od czterech do 30 miesięcy (ZBH Nairobi (Kenia) obsługa rynku i zdolność operacyjna po czterech miesiącach; ZBH Lagos (Nigeria) obsługa rynku po dziewięciu miesiącach, zdolność operacyjna po 30 miesiącach),
- region *Ameryka Łacińska*: od półtora miesiąca do 11 miesięcy oraz od dwóch do 28 miesięcy (ZBH Mexico City (Meksyk) obsługa rynku po półtora miesiąca, zdolność operacyjna po dwóch miesiącach; ZBH Buenos Aires (Argentyna) obsługa rynku po sześciu miesiącach, zdolność operacyjna po 28 miesiącach),
- region *Ameryka Północna*: od niespełna miesiąca do 11 miesięcy oraz od dwóch do 16 miesięcy (ZBH Toronto (Kanada) obsługa rynku po pół miesiąca, zdolność operacyjna po czterech miesiącach; ZBH Nowy Jork (USA) obsługa rynku i zdolność operacyjna po 11 miesiącach),
- region *Europa*: od dwóch do 17 miesięcy oraz od trzech do 27 miesięcy (ZBH Praga (Czechy) obsługa rynku po półtora miesiąca, zdolność operacyjna po czterech miesiącach; ZBH Sztokholm (Szwecja) obsługa rynku po 17 miesiącach, zdolność operacyjna po 27 miesiącach),
- region *Europa Wschodnia*: od dwóch do sześciu miesięcy oraz od dziewięciu do 18 miesięcy (ZBH Tbilisi (Gruzja) obsługa rynku po dwóch miesiącach, zdolność operacyjna po 18 miesiącach; ZBH Kijów (Ukraina) obsługa rynku po sześciu miesiącach, zdolność operacyjna po dziewięciu miesiącach),
- region *Azja Środkowo-Wschodnia*: od jednego dnia do 12 miesięcy oraz od sześciu do 10 miesięcy (ZBH Tajpej (Tajwan) obsługa rynku od następnego dnia po wyrażeniu przez Radę

⁵¹ Tbilisi (Gruzja).

⁵² Taszkent (Uzbekistan) i Ulan Bator (Mongolia).

⁵³ Bangkok (Tajlandia), Hongkong i Manila (Filipiny).

⁵⁴ W tym: jedno ZBH w 2010 r., trzy ZBH w 2016 r., 15 ZBH w 2017 r., 46 ZBH w 2018 r. i cztery ZBH w 2019 r.

⁵⁵ W tym: jedno ZBH w 2010 r., 13 ZBH w 2017 r., 28 ZBH w 2018 r., dziewięć ZBH w 2019 r. i dwa ZBH w 2020 r.

⁵⁶ ZBH Abidżan (Wybrzeże Kości Stoniowej), ZBH Addis Abeba (Etiopia), ZBH Algier (Algieria), ZBH Kair (Egipt), ZBH Kuwait City (Kuwejt), ZBH Bogota (Kolumbia), ZBH Lima (Peru), ZBH Santiago de Chile (Chile), ZBH Sao Paulo (Brazylia), ZBH Amsterdam (Holandia), ZBH Ateny (Grecja), ZBH Wilno (Litwa), ZBH Chengdu (Chiny), ZBH Mumbaj (Indie), ZBH Taszkent (Uzbekistan) i ZBH Manila (Filipiny).

⁵⁷ Pismo Zarządu PAIH nr DPK-076-568/21 z dnia 13 lipca 2021 r.

⁵⁸ Pismo Zarządu PAIH nr DPK-076-568/21 z dnia 13 lipca 2021 r.

Nadzorcą zgodny na utworzenie; ZBH Szanghaj (Chiny) obsługa rynku i zdolność operacyjna po 17 miesiącach),

- region *Azja i Pacyfik*: od dwóch do 22 miesięcy oraz od pięciu do 15 miesięcy (ZBH Ho Chi Minh (Wietnam) obsługa rynku po dwóch miesiącach, zdolność operacyjna po 12 miesiącach; ZBH Dżakarta (Indonezja) obsługa rynku po siedmiu miesiącach, zdolność operacyjna po 16 miesiącach).

Zarząd PAIH⁵⁹ jako główne przyczyny zróżnicowanego czasu osiągania przez poszczególne ZBH zdolności operacyjnej wskazywał przeszkody formalno-prawne w rejestracji działalności na terenie danego kraju, np.:

- Chile – do zarejestrowania działalności gospodarczej warunkiem koniecznym jest posiadanie obywatelstwa danego kraju (pozwolenia na pobyt),
- Grecja – rejestracji działalności gospodarczej może dokonać tylko pełnomocnik o bardzo szerokim zakresie umocowania,
- Holandia – wymogiem formalnym w procesie rejestracji było przedstawienie dowodów w postaci opłaconych rachunków za media nie tylko przez członków Zarządu ale również przez członków Rady Nadzorczej,

oraz długotrwały proces rekrutacji pracowników biur, w tym ich kierowników.

Według Zarządu PAIH, z punktu widzenia Agencji, jednym z najważniejszych elementów w drodze do zapewnienia zdolności operacyjnej jednostki było i jest pozyskanie odpowiedniej osoby na stanowisko kierownicze. Procesy rekrutacyjne były prowadzone jednocześnie dla kilku lokalizacji biur. Znalezienie odpowiedniej osoby z właściwymi kwalifikacjami (znajomość lokalnego języka, sprawne poruszanie się w biznesie, doświadczenie na stanowiskach managerskich itd.) do obsługi rynku było niekiedy czasochłonne.

(akta kontroli str. 591-602, 2292-2298, 2351-2366, 2390-2392, 2456-2763)

W przypadku 18 ZBH po wydaniu przez Radę Nadzorcą zgody na utworzenia ZBH, Zarząd PAIH w formie uchwały wyrażał zgodę między innymi na utworzenie ZBH (dotyczy 15 ZBH), otwarcie biura (jedno ZBH), określał formę działalności, nazwę lub adres biura, mianował (powoływał) kierownika, dyrektora biura, udzielał pełnomocnictw kierownikom biur w zakresie reprezentowania PAIH w procesie rejestracji biura, założenia konta biura, zarządzania biurem, określał regulamin biura. Według Zarządu⁶⁰, przyjmowanie dodatkowych uchwał w procesie organizacji ZBH wynikało z uwarunkowań prawa miejscowego w kraju działania ZBH. W odniesieniu do pozostałych 56 ZBH Zarząd PAIH nie podejmował dodatkowych uchwał odnoszących się do procesu ich tworzenia i organizacji.

PAIH nie przedstawiła analiz dotyczących uwarunkowań prawnych, ekonomicznych lub innych, w kraju planowanego do powołania nowego ZBH. Na brak przeprowadzania analiz w powyższym zakresie przed uzyskaniem zgód korporacyjnych na utworzenie nowego biura, wskazują wyjaśnienia Zarządu dotyczące procesu powoływania i tworzenia ZBH.

Przedstawiając przyczyny nieprzedstawienia analiz, o których mowa wyżej, Zarządu PAIH wskazał⁶¹, że od 19 grudnia 2018 r. PAIH nie tworzyła nowych ZBH, brak w dostępnych dla Zarządu zasobach korporacyjnych szczegółowych dokumentów z okresu, w którym tworzone były ZBH, trudności w ustaleniu szczegółów niektórych zdarzeń wynikające z wielokrotnych zmian strukturalnych Agencji oraz wysoki poziom rotacji pracowników w poprzednich latach. Podsumowując zagadnienia dotyczące tworzenia nowych ZBH, Zarząd Agencji stwierdził, że widzi potrzebę opracowania kompleksowej procedury regulującej proces powoływania i tworzenia ZBH, jak również procesu ich zamykania i likwidacji, w której powinien zostać określony między innymi minimalny zakres analiz koniecznych do opracowania przed podjęciem decyzji o powołaniu lub zamknięciu ZBH.

Dotychczasowy brak opracowania i wdrożenia jednolitej procedury dotyczącej powoływania i tworzenia ZBH, według Zarządu PAIH wynikał między innymi z faktu bardzo dużych różnic uwarunkowań prawnych i biznesowych, w których miały działać powoływane biura. Dlatego każdy

⁵⁹ Pisma Zarządu PAIH: nr DPK-076-568/21 z dnia 13 lipca 2021 r., PAIH.Z.091.86.2021 z dnia 30 sierpnia 2021 r. i PAIH.Z.091.122.2021 z dnia 13 września 2021 r.

⁶⁰ Pisma Zarządu PAIH z dnia 16 sierpnia 2021 r.

⁶¹ Pisma Zarządu PAIH nr DPK-076-511/21 z dnia 28 czerwca 2021 r., DPK-076-577/21 z dnia 15 lipca 2021 r. i PAIH.Z.091.60.2021 z dnia 10 sierpnia 2021 r.

przypadek nowo powoływanego biura był rozpatrywany oddzielnie, a opracowanie takiej procedury zostało odłożone w czasie do momentu zakończenia procesu ewaluacji zbudowanej sieci ZBH.

Według Zarządu PAIH⁶² proces powoływania i tworzenia ZBH obejmował:

- zgody korporacyjne na utworzenie ZBH: uchwała Rady Nadzorczej – na wniosek Zarządu, w formie uchwały, dotyczący utworzenia ZBH,
- rekrutacja i powołanie kierownika ZBH,
- organizacja biura przez kierownika ZBH, w tym proces rejestracji biura w kraju jego działania, wynajęcie biura na potrzeby ZBH.

Kierownik nowotworzonego ZBH, w miejscu jego działalności dokonywał rozeznania rynku i wskazywał podmiot, z którego usług powinien być korzystać na etapie rejestracji działalności biura w zakresie obsługi prawnej, kadrowo-płacowej, księgowo-rachunkowej. Po uzyskaniu zgód korporacyjnych i zaakceptowaniu wydatku przez PAIH, ZBH podejmowało kroki w celu sformalizowania współpracy z tym podmiotem.

W celu wsparcia kierownika ZBH w procesie organizacji biura oraz jego działalności, w banku wiedzy PAIH zamieszczone zostały instrukcje dotyczące między innymi organizacji biura od strony technicznej, zagadnień informatycznych, zawierania umów z dostawcami mediów, sposobu kontaktowania się oraz negocjacji porozumień z potencjalnymi partnerami, zasad uczestnictwa w wydarzeniach targowych i organizacji misji gospodarczych oraz komunikowania się z wykorzystaniem mediów społecznościowych. Ponadto bieżące tematy operacyjne i merytoryczne były konsultowane z Kierownikiem Regionu oraz komórką merytoryczną odpowiedzialną za nadzór nad ZBH.

(akta kontroli str. 555-561, 613-625, 636-660, 2256-2271, 2765-2789)

Według byłego Prezesa PAIH⁶³, w procesie powoływania ZBH, Agencja stosowała wszystkie wymogi Kodeksu Spółek Handlowych, umów dotacyjnych oraz dobrych praktyk menadżerskich, w tym wewnętrznych procedur korporacyjnych. Decyzje o otwarciu kolejnych biur uzgodnionych z Ministerstwem Rozwoju, ich rocznym budżecie, zasobach kadrowych podejmowane były w oparciu między innymi o zweryfikowane w terenie dane dotyczące lokalnych poziomów kosztów, możliwości finansowych Agencji wynikających z umów dotacyjnych, informacji o miejscowym reżimie prawnym, od partnerów handlowych oraz w oparciu o doświadczenia polskich firm na danym rynku.

Były Prezes PAIH przedstawił działania podejmowane w procesie powoływania i organizacji ZBH, pod nadzorem dyrektora departamentu ekspansji zagranicznej z udziałem członka Zarządu:

- przygotowanie i analiza informacji dotyczących danego rynku i lokalizacji, w tym koszty wynajmu i funkcjonowania biur, poziom wynagrodzeń lokalnych, koszty życia w danym mieście i kraju, kwestie podatkowe wynagrodzeń oraz wymogi prawne dotyczące pozwoleń na pracę, rozliczenie księgowo działalności biura, kwestie opieki zdrowotnej dla pracowników, kwestie regulacji prawnych dotyczących formy i optymalizacji pod kątem podatków lokalnych,
- rekrutacja na stanowisko szefa biura,
- przygotowanie konkursu ofert na kancelarię prawną za granicą do rejestracji lub doradztwa w zakresie rejestracji biura oraz spraw pracowniczych (zwyczajowo konieczne poza Unią Europejską),
- przygotowanie wniosku o zgodę na utworzenie biura do Rady Nadzorczej PAIH,
- przygotowanie projektu budżetu dla danego biura przez dział finansowy PAIH,
- spotkania z partnerami PAIH w danej lokalizacji, w celu pozyskania maksimum wsparcia i minimalizacji czasu rejestracji biura, w tym: odpowiednik PAIH w danym kraju, minister właściwym do spraw ekonomicznych i inwestycji, przedstawiciele Polonii i osoby zainteresowane wsparciem działań Agencji.

(akta kontroli str. 699-707)

Według stanu na 30 czerwca 2021 r. spośród 74 ZBH powołanych w latach 2010-2018:

- status biura zorganizowanego miały 34 biura.
- status biura w organizacji posiadało 27 biur, spośród których Centrum Eksportu rekomendowało likwidację dwóch biur: ZBH Buenos Aires (Argentyna) i ZBH Dublin (Irlandia) oraz zawieszenie

⁶² Pismo Zarządu PAIH nr PAIH.Z.091.23.2021 z dnia 21 lipca 2021 r. i PAIH.Z.091.60.2021 z dnia 10 sierpnia 2021 r.

⁶³ Pismo Tomasza Pisuli z dnia 10 sierpnia 2021 r.

działalności czterech biur: ZBH Addis Abeba (Etiopia), ZBH Kuwait City (Kuwejt), ZBH Lima (Peru) oraz ZBH Wilno (Litwa).

- zawieszono działalność sześciu biur uchwałą Zarządu PAIH nr 3/VI/2021/O z dnia 18 czerwca 2021 r.: ZBH Abidżan (Wybrzeże Kości Słoniowej), ZBH Dakar (Senegal), ZBH San Francisco i ZBH Waszyngton (USA), ZBH Taszkent (Uzbekistan) oraz ZBH Rangoon (Myanmar – Birma);
- zlikwidowano trzy biura:
 - ZBH Teheran (Iran) – uchwała Rady Nadzorczej nr 6/VI/2020 z dnia 12 lutego 2020 r., Zarząd we wniosku o likwidację wskazał między innymi na malejące zainteresowanie rynkiem irańskim ze strony polskich przedsiębiorców, ograniczone możliwości prowadzenia wymiany handlowej z Iranem z uwagi na nałożone sankcje gospodarcze, sytuację polityczno-gospodarczą powodującą bezpośrednie zagrożenie dla pracowników PAIH oraz przedsiębiorców zainteresowanych tym rynkiem,
 - ZBH Zagrzeb (Chorwacja) – uchwała Rady Nadzorczej nr 13/VI/2021 z dnia 25 lutego 2021 r., Zarząd PAIH we wniosku o likwidację ZBH wskazał, że potrzeba likwidacji biura wynika z braku odsady kadrowej oraz wynajętego lokalu na biuro, oraz zbliżającego się terminu podpisania (kolejny raz) Registry of Real Owners w rejestrze chorwackim, potwierdzającym istnienie firmy na rynku chorwackim – brak podpisania tego dokumentu mogło skutkować karami finansowymi dla PAIH oraz osób wpisanych w chorwackim rejestrze sądowym,
 - ZBH Baku (Azerbejdżan) - uchwała Rady Nadzorczej nr 29/VI/2021 z dnia 22 czerwca 2021 r., Zarząd występując do Rady Nadzorczej z wnioskiem o likwidację biura wskazał na niewspółmierne koszty jego funkcjonowania w porównaniu do oczekiwanych wyników biznesowych, brak możliwości czasowego zawieszenia jego działalności z uwagi na niespełnianie przez biuro wymogów formalnych prawa lokalnego – brak możliwości wpisania do rejestru osoby reprezentującej PAIH przebywającej na terenie Azerbejdżanu⁶⁴,
- w odniesieniu do czterech biur (ZBH Doha, ZBH San Jose, ZBH Belgrad i ZBH Hongkong) nie podjęte zostały działania w celu ich uruchomienia, przy czym w odniesieniu do ZBH Hongkong, Rada Nadzorcza uchwałą nr 28/VI/2021 z dnia 22 czerwca 2021 r. wyraziła zgodę na utworzenie ZBH Shenzhen (Chiny) w miejsce ZBH Hongkong.

Centrum Eksportu rekomendowało Zarządowi PAIH rozszerzenie działalności przez: ZBH Casablanca (Maroko) o rynek w Algierii⁶⁵, ZBH Dubaj (Zjednoczone Emiraty Arabskie) o rynek w Kuwejcie, ZBH Bogota (Kolumbia) o rynek w Peru, ZBH Amsterdam (Holandia) o rynki w Belgii i Luksemburgu, ZBH Budapeszt o rynek w Chorwacji, ZBH Frankfurt (Niemcy) o rynek w Szwajcarii⁶⁶, ZBH Londyn (Wielka Brytania) o rynek w Irlandii, ZBH Praga (Czechy) o rynek w Słowacji oraz ZBH Kuala Lumpur (Malezja) o rynek w Myanmar – Birmie.

Biura posiadające status zorganizowanych i będących w organizacji (61 biur) prowadziły działalność w siedmiu regionach, w tym:

- region *Afryka i Bliski Wschód* – 10 ZBH,
- region *Ameryka Łacińska* – 6 ZBH,
- region *Ameryka Północna* – 5 ZBH,
- region *Europa* – 21 ZBH,
- region *Europa Wschodnia* – 4 ZBH,
- region *Azja Środkowo-Wschodnia* – 6 ZBH,
- region *Azja i Pacyfik* – 9 ZBH.

⁶⁴ W 2020 r. obsada biura była jednoosobowa – kierownik ZBH, z którym po wygaśnięciu umowy w dniu 14 maja 2021 r., umowa ta nie została przedłużona.

⁶⁵ ZBH Algier (Algieria): Rada Nadzorcza zgodę na utworzenie biura wyraziła w uchwale nr 27/VI/2017 z dnia 25 lipca 2017 r., obsługę rynku rozpoczął z dniem 1 sierpnia 2018 r. tj. z dniem zatrudnienia kierownika ZBH (umowa na okres trzymiesięczny okres próbny przedłużona do dnia 12 stycznia 2020 r.), z dniem 13 stycznia 2020 r. kierownik ZBH Algier objął kierowanie ZBH Paryż (w dniu 29 lutego 2020 r. zakończył współpracę z PAIH). W okresie zatrudnienia kierownika ZBH Algier nie został zakończony proces rejestracji działalności gospodarczej biura z powodu na brak zgody ministerstwa handlu w Algierii (pomimo procedury odwoławczej PAIH). Z dniem zakończenia stosunku pracy kierownika ZBH Algier rejestracja biura została zawieszona, równocześnie rozwiązano umowę najmu biura.

⁶⁶ Rynek szwajcarski planowany jest do obsługi przez przewidziane do utworzenia nowe biura w Niemczech, które przewidywane jest do lokalizacji w Monachium.

W czerwcu 2021 r. PAIH dokonała zmiany w strukturze sieci ZBH, w zakresie jej podziału na regiony. Uwzględniając zmiany wynikające z propozycji Centrum Eksportu w zakresie likwidacji i zawieszenia działalności ZBH, sieć ZBH podzielona na siedem regionów obejmować będzie 55 biur w 50 krajach, które swoim obszarem działania mają objąć 58 krajów (rynków):

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

W 2021 r. PAIH dokonała kompleksowej oceny działalności ZBH wraz ze wskazaniem działań jakie należy podjąć w celu optymalizacji sieci tych biur, przeprowadzonej z wykorzystaniem generatora lokalizacji zagranicznych biur handlowych⁶⁷ oraz Rankingu ZBH. Wyniki przeprowadzonej oceny zostały przedstawione Zarządowi PAIH w opracowaniu *Optymalizacja Sieci Zagranicznych Biur Handlowych* z dnia 6 kwietnia 2021 r. sporządzonym przez Centrum Eksportu. Ocena sieci ZBH była przedstawiona Ministerstwu Rozwoju, Pracy i Technologii, które sformułowało do niej uwagi wraz z sugerowaną docelową listą 49 krajów, w których powinny działać ZBH.

NIK zwraca uwagę, że według stanu na koniec 2016 r. (ostatni rok funkcjonowania sieci WPHI) funkcjonowało 49 WPHI, z których 29 (tj. 60%) działało w Europie.

(akta kontroli str. 555-580, 613-625, 636-669, 672-689, 2256-2269, 2390-2468)

1.2.3 Zadania zagranicznych biur handlowych, monitorowanie ich realizacji i sprawozdawczość

W *Regulaminach Organizacyjnych PAIH* obowiązujących w latach 2018-2020⁶⁸ wyszczególnione zostały zagraniczne biura handlowe oraz określone zostały między innymi ich zadania w zakresie promocji polskiej gospodarki, współpracy z polskimi przedsiębiorcami zainteresowanymi eksportem i inwestycjami w państwie działalności ZBH oraz przedsiębiorcami państw działalności ZBH zainteresowanymi inwestycjami bezpośrednimi w Polsce.

W *Regulaminach Organizacyjnych PAIH*⁶⁹ oraz *Regulaminach Wewnętrznych PAIH*⁷⁰ z 2020 r. i 2021 r. nie wyszczególniono zadań realizowanych przez ZBH, a ZBH jako jednostka organizacyjna PAIH zostały pokazane tylko w schemacie struktury organizacyjnej Agencji stanowiącym załącznik do *Regulaminu Organizacyjnego PAIH* przyjętego przez Radę Nadzorczą w lutym 2021 r.

Odnosząc się do braku wskazania w *Regulaminach Organizacyjnych PAIH* oraz *Regulaminach Wewnętrznych PAIH* zadań, które powinny być realizowane przez ZBH, Zarząd PAIH wskazując na definicję ZBH przyjętą w §5 ust.7 *Regulaminu Organizacyjnego PAIH* z kwietnia 2021 r.⁷¹ stwierdził⁷², że uwzględniając zacytowany powyżej paragraf, nie było konieczności dodatkowo na schemacie organizacyjnym uwidaczniać sieci ZBH pod komórką Centrum Eksportu (CE). CE razem z ZBH realizuje zadania w zakresie promocji polskiej gospodarki oraz działalności eksportowej jako

⁶⁷ Generator lokalizacji zagranicznych biur handlowych, opracowany w PAIH w 2020 r. na podstawie amerykańskiego Market Potential Index (MPI - Indeks potencjału rynkowego), uwzględniający między innymi PKB danego kraju, potencjał konsumpcyjny (liczba ludności, wielkość obrotu międzynarodowego) oraz łatwość i bezpieczeństwo prowadzenia biznesu (*Doing Business Index*), wskaźniki efektywności i kosztów działalności poszczególnych ZBH.

⁶⁸ Trzy Regulaminy Organizacyjne PAIH przyjęte uchwałami Rady Nadzorczej: nr 27/VI/2018 z dnia 26 lipca 2018 r.; nr 26/VI/2019 z dnia 26 marca 2019 r. oraz nr 36/VI/2019 z dnia 4 czerwca 2019 r. – obowiązujący do dnia 23 czerwca 2020 r.

⁶⁹ Regulamin Organizacyjny PAIH przyjęty uchwałą Rady Nadzorczej nr 32/VI/2020 z dnia 23 czerwca 2020 r., zmieniony uchwałą Rady Nadzorczej nr 14/VI/2021 z dnia 25 lutego 2021 r. oraz Regulamin Organizacyjny PAIH przyjęty uchwałą Rady Nadzorczej nr 22/VI/2021 z dnia 28 kwietnia 2021 r.

⁷⁰ Regulamin Wewnętrzny PAIH przyjęty uchwałą Zarządu nr 4/VI/2020 z dnia 30 czerwca 2020 r. zmieniony uchwałą Zarządu nr 3/VI/2020/O z dnia 3 grudnia 2020 r. oraz Regulamin Wewnętrzny PAIH przyjęty uchwałą Zarządu nr 2/VI/2021/O z dnia 18 czerwca 2021 r.

⁷¹ Zagraniczne Biuro Handlowe – jednostka PAIH S.A. finansowo i organizacyjnie wyodrębniona od Spółki i posiadająca zdolność do samodzielnego zatrudniania osób fizycznych we własnym imieniu, chyba że prawo właściwe dla miejsca siedziby danego Zagranicznego Biura Handlowego nie przyznaje mu zdolności prawnej w tym zakresie. W takim przypadku stosunki prawne, w tym stosunki pracy zawiera samodzielnie i we własnym imieniu Spółka. Prace Zagranicznych Biur Handlowych są koordynowane przez jednostkę organizacyjną - Centrum Eksportu.

⁷² Pismo Zarządu PAIH nr PAIH.Z.091.23.2021 z dnia 21 lipca 2021 r.

jeden organizm. Podobny zamysł przyświecał nam w ramach prac nad Regulaminem wewnętrznym, zadania przypisane w Regulaminie wewnętrznym do właściwości CE są również zadaniami ZBH.

Wprawdzie zakres zadań realizowanych przez Centrum Eksportu obejmuje zadania realizowane przez ZBH, niemniej jednak jest on szerszy i poza zadaniami związanymi z promocją polskiej gospodarki, obejmuje również zadania o charakterze koordynowania i nadzoru nad działalnością merytoryczną ZBH oraz zadania o charakterze administracyjnym nad ZBH. Dlatego też zdaniem NIK, wskazanym jest jednoznaczne wyodrębnienie w zadaniach Centrum Eksportu zadań realizowanych przez ZBH oraz jednoznaczne umiejscowienie ZBH w strukturze PAIH, pozwalające na jednoznaczne określenie zależności pomiędzy ZBH a Centrum Eksportu.

(akta kontroli str. 39-221, 636-649)

PAIH nie opracowała strategii działania dedykowanych każdemu z regionów, na które podzielona została sieć ZBH. Obowiązek opracowania strategii dla regionów wynikał ze *Strategii PAIH* przyjętej przez Radę Nadzorczą uchwałą 37/VI/2019 z dnia 5 czerwca 2019 r. Zarząd PAIH⁷³ nie wyjaśnił przyczyn nieopracowania strategii dedykowanych poszczególnym regionom działania ZBH.

(akta kontroli str. 288-364, 628-633, 2256-2271)

W zakresie zagadnień dotyczących zadań stawianych ZBH oraz ich pracownikom, procedur ich realizacji, monitoringu i sprawozdawczości, Zarząd PAIH odniósł⁷⁴ się do lat 2020 i 2021. Brak odniesienia do lat 2018 i 2019, według Zarządu Agencji, wynika z faktu nieposiadania zweryfikowanych formalnymi decyzjami dokumentów i informacji od osób odpowiedzialnych za podejmowanie decyzji w okresie objętym kontrolą a także ze względu na zmiany osobowe i strukturalne dokonane na przestrzeni lat objętych kontrolą.

Odnosnie zadań pracowników ZBH, Zarząd PAIH wskazał, że w 2020 r. opracowane zostały jednolite zakresy obowiązków dla kierowników i pracowników⁷⁵ ZBH, które są integralną częścią nowo zawieranych umów o pracę. Zakresy obowiązków kierowników i pracowników ZBH są tożsame z zadaniami ZBH. Zadania kierowników ZBH poza funkcjami kierowniczymi, obejmują zadania merytoryczne:

- koordynację promocji polskiej gospodarki za granicą,
- koordynację promocji współpracy gospodarczej z krajem urzędowania,
- zarządzanie wsparciem polskich przedsiębiorców na rynku kraju urzędowania.

W zakresie obowiązków pracowników ZBH, wyszczególnione zostały zadania w zakresie działalności informacyjno-analitycznej oraz działalności promocyjnej.

(akta kontroli str. 532-546, 555-561)

Zarząd PAIH stwierdził⁷⁶ że ZBH realizują zadanie *Promocja eksportu polskich przedsiębiorców, promocja polskich branż oraz wspierania polskich inwestycji zagranicą* określone w corocznej umowie o dotację celową zawieranej z ministrem właściwym ds. gospodarki. W ramach realizacji tego zadania PAIH poprzez ZBH tworzy struktury wsparcia ekspansji zagranicznej polskich przedsiębiorców na rynkach zagranicznych, obsługuje eksporterów, wyszukuje partnerów biznesowych, organizuje spotkania B2B i misje gospodarcze dla przedsiębiorców, wyszukuje polskich przedsiębiorców zainteresowanych eksportem i bezpośrednimi inwestycjami zagranicznymi, podejmuje działania interwencyjne na rzecz polskich przedsiębiorców, obsługuje zapytania przedsiębiorców zagranicznych, organizuje oraz aktywnie uczestniczy w przedsięwzięciach informacyjnych i promocyjnych w Polsce i za granicą, których celem jest promocja Polski, polskiego eksportu i polskich inwestycji za granicą, dostarcza informacje gospodarcze itp. Na polecenie Centrali PAIH, wszystkie ZBH przygotowywały roczne plany budżetowe uwzględniające wydatki na realizację działań promocyjnych oraz utrzymanie biura. Informacja o zrealizowanych działaniach była podstawą do sporządzenia przez PAIH sprawozdania z dotacji celowej do ministra właściwego do spraw gospodarki.

(akta kontroli str. 613-625, 2256-2271)

⁷³ Pisma Zarządu PAIH nr PAIH.Z.091.9.2021 z dnia 19 lipca 2021 r. i PAIH.Z.091.60.2021 z dnia 10 sierpnia 2021 r.

⁷⁴ Pisma Zarządu PAIH nr DPK-076-474/21 z dnia 17 czerwca 2021 r. i DPK-076-511/21 z dnia 28 czerwca 2021 r.

⁷⁵ Business Development Manager.

⁷⁶ Pisma Zarządu PAIH nr DPK-076-577/21 z dnia 15 lipca 2021 r. i PAIH.Z.091.60.2021 dnia 10 sierpnia 2021 r.

W ramach realizacji zadań promocji polskiej gospodarki określonych w umowach dotacji celowej zawieranych z ministrem właściwym do spraw gospodarki⁷⁷, wynikających z art. 2 ustawy o PAIH, Agencja zawierała z przedsiębiorcami umowy dotyczące udziału przedsiębiorców w targach⁷⁸, w których uczestniczyła PAIH lub misjach gospodarczych⁷⁹ organizowanych przez PAIH. W przypadku takich, według Wiceprezesa PAIH⁸⁰, Agencja określając wysokość opłat od przedsiębiorcy brała pod uwagę koszty związane z realizacją takiego zadania.

Na początku 2020 r. w PAIH wdrożony został System Zarządzania Relacjami z Klientami⁸¹, którego celem była automatyzacja i optymalizacja procesu raportowania do ministra właściwego ds. gospodarki działalności PAIH i poszczególnych ZBH w zakresie inwestycji i promocji eksportu. Ponadto system CRM umożliwia przeprowadzanie analiz biznesowych oraz monitorowanie efektywności poszczególnych ZBH. Z systemu CRM raz w tygodniu generowany jest raport określający stan realizacji zadań, który w razie potrzeby omawiany jest przez Dyrektora Centrum Eksportu z Kierownikami Regionów. Przed wprowadzeniem systemu CRM raporty dla ministra właściwego do spraw gospodarki przygotowywane były przez poszczególne ZBH w formie arkuszy Excel i konsolidowane przez pracowników Centrali PAIH.

Zarząd PAIH w IV kwartale 2020 r. w celu monitorowania efektywności działania poszczególnych departamentów, w tym Centrum Eksportu nadzorującego merytoryczną działalność zagranicznych biur handlowych, przyjął wskaźniki efektywności – KPI⁸². Dla ZBH wskaźniki KPI obejmowały dwa elementy: ilość obsłużonych polskich przedsiębiorców oraz ilość zorganizowanych przedsięwzięć promocyjnych, wartości tych wskaźników zostały określone na podstawie zadań zawartych w umowie dotacji celowej zawartej przez PAIH z Ministerstwem Rozwoju.

W styczniu 2021 r. w Centrum Eksportu wdrożone została wewnętrzna procedura ustalania wskaźników efektywności oraz monitoringu realizacji zadań, w ramach której przyjęto sześć wskaźników⁸³. W ramach tej procedury Kierownicy Regionów zaplanowali zadania dla poszczególnych ZBH we własnym Regionie na 2021 r. i uzgodnili je z Dyrektorem Centrum Eksportu. W planowaniu zadań przyjęta została zasada, że plan na 2021 r. musi zakładać wyższy poziom realizacji celów niż osiągnięty w 2020 r. Ponadto w Centrum Eksportu utworzony został *Ranking ZBH i Regionów*, klasyfikujący poszczególne ZBH i Regiony pod kątem realizacji zadań. Ranking ten tworzony jest w oparciu o następujące wskaźniki: ilość kontraktów eksportowych i inwestycyjnych podpisanych przy współpracy z ZBH, ilość usług zrealizowanych dla przedsiębiorców w ZBH, ilość zapytań (zgłoszeń) w poszczególnych ZBH, ilość wydarzeń promocyjnych zorganizowanych (współorganizowanych) przez ZBH, ilość obsłużonych polskich klientów oraz ilość obsłużonych zagranicznych klientów; a jego wyniki prezentowane są w każdy piątek. Opracowując *Ranking ZBH i Regionów*, Centrum Eksportu przyjęło założenie, że zarówno ich konstrukcja jak i merytoryczna zawartość nie będą istotnie odbiegały od wskaźników określonych w umowie dotacji celowej na 2020 r.⁸⁴

Według *Rankingu ZBH i Regionów* z dnia 2 lipca 2021 r., najlepszym regionem był region *Azja Południowa i Wschodnia* (55 punktów) a najsłabszym region *Europa Północna* (27 punktów). Wśród ZBH najwyżej w rankingu znajdował się ZBH Szanghaj (482,2 punkty), drugi w kolejności był ZBH Dubaj (387,4 punkty), natomiast najniżej w rankingu były ZBH San Francisco (0,4 punkty), ZBH Algier (1,4 punkty).

(akta kontroli str. 532-538, 536-650, 661-669, 2256-2271, 2292-2298, 2895-2896)

⁷⁷ Szczegóły dotyczące umów dotacji celowych przedstawiono w pkt. 2 wystąpienia pokontrolnego.

⁷⁸ Np. Targi Polska Festival w dniach 18-24 marca 2019 r. w Dzakarcie – Indonezja, Targi InnoVEX w dniach 29-31 maja 2019 r. na Tajwanie, Targi China International Import Expo w dniach 5-10 listopada 2018 r. w Szanghaju.

⁷⁹ Np. misja gospodarcza do Ningbo – Chiny w dniach 5-13 czerwca 2019 r.

⁸⁰ Pismo Wiceprezesa Zarządu PAIH nr PAIH.Z.091.180.2021 z dnia 12 października 2021 r.

⁸¹ Dalej także: CRM. System CRM (Customer Relationship Management) produkcji firmy YetiForce Sp. z o.o., koszt wdrożenia systemu 116,2 tys. zł netto (umowa z dnia 8 sierpnia 2019 r.), sfinansowany w kwocie 99,9 tys. zł ze środków własnych PAIH oraz 16,3 tys. zł ze środków dotacji celowej i podmiotowej.

⁸² KPI (ang. *Key Performance Indicators*): kluczowe wskaźniki efektywności, kluczowe mierniki dokonania – finansowe i niefinansowe wskaźniki stosowane jako mierniki w procesach pomiaru stopnia realizacji celów organizacji.

⁸³ 1 – ilość obsłużonych zgłoszeń eksportowych, 2 – ilość zawartych kontraktów eksportowych ze wsparciem Agencji, 3 – ilość dostarczonych usług polskiemu eksporterom, 4 – ilość zorganizowanych wydarzeń promocyjnych, 5 – ilość obsłużonych przedsiębiorców polskich, 6 – ilość obsłużonych przedsiębiorców zagranicznych.

⁸⁴ W czasie opracowywania *Rankingu ZBH i Regionów* umowa dotacji celowej na 2021 r. nie była zawarta.

1.2.4 Zatrudnienie w ZBH

Stan zatrudnienia w ZBH w kolejnych latach przedstawiał się następująco: 121 osób na początek i koniec 2019 r., 118 osób koniec 2020 r., przy 63 ZBH posiadających pracowników na koniec tych lat oraz 104 osób na dzień 30 czerwca 2021 r., przy 57 ZBH posiadających pracowników na koniec tego okresu. Stan zatrudnienia w poszczególnych ZBH wynosił:

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

Przeciętnie w tym okresie w jednym biurze pracowały niespełna dwie osoby. Według Zarządu PAIH⁸⁵ poziom zatrudnienia w ZBH jest ściśle powiązany z poziomem finansowania Agencji z dotacji celowej na działania z zakresu promocji polskiej gospodarki oraz z potencjałem eksportowym poszczególnych rynków. PAIH zakłada, że w 2022 r. docelowy stan zatrudnienia w 55 ZBH (sieć ZBH docelowa na dzień 30 czerwca 2020 r.) będzie wynosił ok. 150 osób.

Spośród ZBH prowadzących obsługę rynku, w ZBH Dubaj (Zjednoczone Emiraty Arabskie) pracowała jedna osoba w ramach organizacji udziału Polski w Światowej Wystawie EXPO 2020 oraz w ZBH Szanghaj (Chiny) od 2019 r. zatrudniona była jedna osoba świadcząca usługi promocyjne dla Zarządu Morskiego Portu Gdańsk SA⁸⁶.

Według Zarządu PAIH⁸⁷ podstawową formą zatrudnienia pracowników ZBH była umowa o pracę (77,7%-87,5% umów)⁸⁸, ponadto zawierane były umowy cywilnoprawne (17,4%-6,7% umów)⁸⁹, umowy zawarte na prawie lokalnym przez ZBH Nairobi oraz umowy o charakterze B2B⁹⁰ (po 2,5% każdego typu umowy)⁹¹. Nie występowały przypadki równoczesnego zawierania z pracownikami ZBH kilku rodzajów umów.

Umowy o pracę zawierane były na prawie polskim lub prawie lokalnym. Przy czym udział umów na prawie polskim w ogólnej liczbie umów o pracę zmalał z 66,0% na początku 2019 r. do 52,7%, natomiast następował wzrost udziału umów o pracę na prawie lokalnym z 34,0% do 47,3%.

Odnosząc się do zatrudnienia pracowników w oparciu o umowę o pracę, Zarząd PAIH poinformował⁹², że w 2020 r., we współpracy z kancelarią zewnętrzną, wypracowany został wzór umowy oddelegowania, uwzględniający specyfikę działalności PAIH, który ma zastosowanie w przypadku pierwszego oddelegowania pracownika. Każdorazowo w przypadku przedłużenia umowy z pracownikiem lub utworzenia nowego ZBH (wejścia na nowy rynek) PAIH przeprowadza analizę stanu faktycznego oraz prawnego we współpracy z kancelariami lokalnymi, specjalizującymi się w prawie pracy danego państwa oraz radcą prawnym po stronie PAIH. Istotnymi elementami mającymi wpływ na wybór prawa, na którym zawarta zostanie umowa o pracę, są obowiązki pracodawcy wynikające z przepisów lokalnych, analiza sytuacji podatkowej oraz ubezpieczeniowej pracownika, jak również status ZBH na danym rynku (czy i w jakiej formie jest zarejestrowany). Przy podejmowaniu decyzji o wyborze prawa właściwego dla umowy o pracę, PAIH często wspiera się indywidualnymi interpretacjami np. Zakładu Ubezpieczeń Społecznych dla ustalenia stanu faktycznego dla poszczególnych pracowników. Zdarza się, że przepisy lokalne i możliwość świadczenia pracy za granicą jednoznacznie wskazują, że umowa z pracownikiem od samego

⁸⁵ Pisma Zarządu PAIH nr PAIH.Z.091.9.2021 z dnia 19 lipca 2021 r. i PAIH.Z.091.23.2021 z dnia 21 lipca 2021 r.

⁸⁶ Dalej także: ZMPG SA.

⁸⁷ Pisma Zarządu PAIH nr DPK-076-584/21 z dnia 16 lipca 2021 r. i PAIH.Z.091.23.2021 z dnia 21 lipca 2021 r.

⁸⁸ 94 umowy na początku 2019 r., 107 umów na koniec 2019 r., 104 umowy na koniec 2020 r. i 91 umów na koniec I półrocza 2021 r.

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

⁹⁰ Umowa B2B, jest umową zawartą między dwoma firmami. Najczęściej będzie to, z jednej strony, osoba samozatrudniona, prowadząca jednoosobową działalność gospodarczą, a z drugiej, firma zlecająca wykonanie pewnych usług.

⁹¹ Po trzy umowy każdego typu na początku 2019 r. i koniec 2019 r., 2020 r. i koniec I półrocza 2021 r.

⁹² Pismo Zarządu PAIH nr PAIH.Z.091.60.2021 z dnia 10 sierpnia 2021 r.

początku powinna być zawarta na prawie lokalnym, np. w Zjednoczonych Emiratach Arabskich czy w Szwecji.

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

- ryczałtowe formy opodatkowania są korzystniejsze dla działalności gospodarczej niż umowy zlecenia i umowy o pracę,
- przepisy lokalne z zakresu prawa pracy są nadrzędne na polskimi przepisami, więc bez względu na to czy jest to umowa o pracę zawarta na prawie lokalnym czy polskim, pracownicy korzystają z przywilejów wynikających z przepisów lokalnych,
- umowy można łatwo rozwiązać, co jest ważne w przypadku kiedy osoba świadcząca usługi nie spełnia oczekiwanych wymagań.

W latach 2018 – wrzesień 2020 świadczenia dodatkowe dla pracowników ZBH nie były formalnie uregulowane i podlegały indywidualnym ustaleniom.

Od dnia 5 września 2020 r. w PAIH obowiązuje *Regulamin Wynagradzania*, stanowiący że w przypadku pracowników zatrudnionych w oparciu o prawo lokalne kraju, w którym pracownik świadczy pracę, warunki zatrudnienia, w tym wynagrodzenie zasadnicze i inne dodatki ustalane są indywidualnie. Pracownikowi świadczącemu pracę poza granicami Polski, przysługuje ubezpieczenie zdrowotne na zasadach obowiązujących u Pracodawcy.

Dla umów o pracę zawartych w oparciu o prawo polskie świadczenia dodatkowe reguluje *Regulamin Wynagradzania* obowiązujący od 5 września 2020 r., do świadczeń tych należą: dodatkowe ubezpieczenie oraz możliwość skorzystania z biletu lotniczego⁹³. Ponadto dodatkowe świadczenia mogą wynikać z przepisów lokalnych i dotyczyć: dodatkowego wynagrodzenia (trzynasta pensja), pokrycie kosztów zakwaterowania⁹⁴, dodatkowe ubezpieczenie, przelot raz w roku na koszt pracodawcy.

Dla pracowników zatrudnionych w oparciu o umowy B2B oraz umowy cywilnoprawne PAIH nie przewidziała świadczeń dodatkowych.

W celu zapewnienia pracownikom ZBH bezpieczeństwa w zakresie ubezpieczenia zdrowotnego i następstw nieszczęśliwych wypadków, od połowy 2020 r. są oni objęci dwoma rodzajami ubezpieczeń:

- ubezpieczeniem kosztów leczenia oraz następstw nieszczęśliwych wypadków objęci są wszyscy pracownicy ZBH posiadający polskie obywatelstwo i są zatrudnieni w oparciu o umowę o pracę,
- ubezpieczenie - świadczenie wynikające z *Regulaminu Wynagradzania*, (zapisy w umowie są wdrażane sukcesywnie w ramach wznawiania umów o pracę od sierpnia 2020 r.) w kwocie do 150 USD⁹⁵, chyba że przepisy lokalne stanowią inaczej⁹⁶.

Świadczenie pozwala pracownikom ZBH na wykupienie polisy, która jest dopasowana do ich potrzeb a także zabezpiecza w sytuacji, w której państwowa opieka medyczna nie jest świadczona na wystarczająco wysokim poziomie. Pracownicy ZBH zobowiązani są do wykupienia polisy, natomiast PAIH zwraca, zgodnie z zapisami umowy ustaloną kwotę w cyklach miesięcznych.

Ponadto pracownicy ZBH oddelegowani mają możliwość korzystania w Polsce z prywatnej opieki medycznej. Decyzję o skorzystaniu z tej możliwości podejmuje pracownik. PAIH pokrywa koszt pakietu, pracownik pokrywa koszt podatku i składki.

(akta kontroli str. 603-609, 628-649, 2256-2288, 2292-2338, 2256-2271, 2390-2392, 2456-2467)

⁹³ Całkowite lub częściowe pokrycie kosztów lotów z/do Polski do/z kraju, w którym pracownik świadczy pracę, może dotyczyć maksymalnie 2 lotów w roku, i dotyczy wyłącznie pracowników, którzy nie mieszkają na stałe w kraju świadczenia pracy.

⁹⁴ Całkowite lub częściowe pokrycie kosztów najmu mieszkania w kraju, w którym pracownik świadczy pracę nie może przekroczyć średniej ceny najmu mieszkania w miesiące świadczenia pracy poza Polską.

⁹⁵ Zapisy w umowie o pracę wdrażane są sukcesywnie w ramach wznawiania umów o pracę od sierpnia 2020 r.

⁹⁶ Np. w Zjednoczonych Emiratach Arabskich funkcjonuje tylko prywatna opieka medyczna, której koszt zobowiązany jest w pełni pokryć pracodawca.

1.3 Koszty organizacji i funkcjonowania zagranicznych biur handlowych

Dokumentami odnoszącymi się do finansowania projektu strategicznego SOR *System promocji gospodarczej* były coroczne umowy dotacji celowej zawierane przez PAIH z ministrem właściwym do spraw gospodarki. Odnosząc się do kwestii założeń finansowych realizacji projektu *System promocji gospodarczej* Zarząd PAIH stwierdził⁹⁷ między innymi, że analizując dostępne mu zasoby korporacyjne, nie odnalazł dokumentów (innych niż umowy dotacji celowych z poszczególnych lat) mogących stanowić potwierdzenie opracowania założeń finansowych do ww. projektu strategicznego *System promocji gospodarczej*, w ramach którego przywołuje się Agencję. Biorąc pod uwagę zmiany organizacyjne i kadrowe jakie zaszły od 2017 r. Zarząd PAIH nie umiał odpowiedzieć jednoznacznie czy takie plany zostały w Agencji opracowane lub w ogólnym zarysie przekazane Agencji przez Radę Ministrów.

W PAIH nie opracowano jednolitego dokumentu zawierającego zasady gospodarki finansowej zagranicznych biur handlowych. Gospodarka finansowa ZBH prowadzona była w oparciu o dokumenty określające zasady tej gospodarki w PAIH, w tym politykę rachunkowości⁹⁸, roczne plany rzeczowo-finansowe, regulamin udzielania zamówień z 2021 r.⁹⁹, w którym wyodrębniono punkt dotyczący zasad udzielania zamówień w trybie z wolnej ręki na potrzeby własne ZBH (w regulaminie udzielania zamówień publicznych z 2017 r.¹⁰⁰ nie były określone zasady udzielania zamówień na potrzeby ZBH).

W odniesieniu do gospodarki finansowej ZBH, w PAIH preferowaną formą było regulowanie wydatków związanych z prowadzeniem działalności ZBH z kont bankowych Centrali PAIH, z wyjątkiem przypadków, w których z wymogów prawa lokalnego wydatki ZBH musiały być regulowane bezpośrednio z kont bankowych ZBH.

Według stanu na 30 czerwca 2021 r. rachunki bankowe posiadało 35 spośród 69 ZBH, które rozpoczęły obsługę rynku, przy czym dwa ZBH posiadały rachunki w PKO BP SA, pozostałe 33 w bankach działających w kraju działalności ZBH. Zasilenie rachunków dokonywane było w złotych polskich, w walutach lokalnych lub w walucie prowadzonego rachunku bankowego, w przeliczeniu na złote polskie kwota zasilania rachunków bankowych ZBH wynosiła od 50,0 tys. zł do 1 mln zł. Ponadto 33 kierowników ZBH posiadało karty płatnicze o limicie płatniczym 10,0 tys. zł miesięcznie.

Finansowanie działań ZBH prowadzących działalność w formie przedstawicielstwa i oddziału odbywało się z zachowaniem następujących zasad: ZBH przysyłało do Centrali PAIH wnioski o sfinansowanie wydatku jednorazowego lub stałego, który w zależności od wartości wydatku podlegał akceptacji przez Kierownika Regionu lub Zastępcy Dyrektora Centrum Eksportu (do 10,0 tys. zł netto), Dyrektora Centrum Eksportu, departament prawny oraz departament finansów (do 13,0 tys. zł netto), Członka Zarządu (do 14,0 tys. euro brutto) lub zgody Zarządu PAIH (powyżej 14,0 tys. euro brutto). Poniesienie wydatku przez ZBH musiało być potwierdzone dowodem księgowym – fakturą, rachunkiem lub paragonem, opisanym przez osobę dokonującą wydatku.

W przypadku ZBH Nairobi działającego w formie spółki córki PAIH, zakres zadań realizowanych przez biuro oraz zasady płatności za zrealizowane zadania określone zostały w umowie nr UM/2019/0461 z dnia 28 sierpnia 2019 r. (aneks z dnia 6 maja 2021 r.)¹⁰¹.

ZBH prowadzące działalność w formie przedstawicielstwa albo oddziału PAIH prowadzą księgowość, o ile wymagane jest o przez prawo lokalne w miejscu jego działalności. Niezależnie od tego wszystkie ZBH (przedstawicielstwa i oddziały) przekazują do Centrali PAIH oryginały lub kopie wszystkich dowodów księgowych dotyczących realizowanych wydatków, które ujmowane są w księgach rachunkowych PAIH.

⁹⁷ Pisma Zarządu PAIH nr DPK-076-524/21 z dnia 1 lipca 2021 r.

⁹⁸ *Zasady (polityki) rachunkowości Polskiej Agencji Inwestycji i Handlu SA* przyjęte uchwałą Zarządu nr 5/N/2020 z dnia 5 maja 2020 r., zmieniająca zasady rachunkowości przyjęte uchwałą Zarządu nr 223/06 z dnia 19 grudnia 2006 r.

⁹⁹ *Regulamin udzielania zamówień w Polskiej Agencji Inwestycji i Handlu SA* przyjęty uchwałą Zarządu z dnia 2 czerwca 2021 r.

¹⁰⁰ *Regulamin udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości 30 000 euro* przyjęty uchwałą Zarządu nr 22/N/2017 z dnia 7 lutego 2017 r.

¹⁰¹ Umowa zawarta do dnia 21 grudnia 2022 r.

ZBH Nairobi prowadzące działalność w formie spółki prowadzi księgowość zgodnie z wymaganiami prawa lokalnego, do Centrali PAIH przekazuje faktury wystawione na rzecz Agencji, za usługi świadczone przez ZBH Nairobi.

(akta kontroli str. 628-649, 2793-2895, 3400-3405 – płyta CD-PAIH/PAIH-rachunkowosc)

Wydatki na pokrycie działalności ZBH ujmowane były w rocznych planach rzeczowo-finansowych PAIH¹⁰² w kwotach łącznych, bez rozbicia na poszczególne biura. Przy czym w planach tych dotyczących 2018 r. i 2019 r. wydatki ujęte były w pozycji dotyczącej realizacji zadania 2 *Promocja polskich przedsiębiorców, promocja polskich branż oraz wsparcie polskich inwestycji za granicą* w ramach dotacji celowej udzielonej PAIH przez ministra właściwego ds. gospodarki, obejmującej jego realizację zarówno przez Centralę PAIH jak i przez ZBH. W związku z powyższym nie ma możliwości wyodrębnienia w tych planach, wydatków planowanych na pokrycie działalności ZBH.

Natomiast w planach rzeczowo-finansowych na 2020 r. i 2021 r. wyodrębnione zostały koszty związane z działalnością ZBH, z podziałem na kategorie: zużycie materiałów i energii, usługi obce, podatki i opłaty, wynagrodzenia, narzuty na wynagrodzenia i świadczenia, pozostałe koszty.

Łączne kwoty działalności ZBH wykazane w planach rzeczowo-finansowych ustalane były w oparciu o plany działalności poszczególnych biur przekazywane do Centrali PAIH.

(akta kontroli str. 2793-2798, 2913-3019)

W kolejnych latach okresu objętego kontrolą planowane i poniesione koszty działalności ZBH wynosiły:

- w 2018 r. koszty planowane – brak danych, koszty poniesione na działanie 65 ZBH wyniosły 43 797,4 tys. zł i zostały pokryte w wysokości 37 110,4 tys. zł tj. 84,7% kosztów ogółem z dotacji celowej oraz 6 686,9 tys. zł tj. 15,3% kosztów ogółem ze środków własnych PAIH. W ramach poniesionych kosztów działania ZBH koszty realizacji zadań wyniosły 7 005,1 tys. zł tj. 16,0% ogółu kosztów, koszty utrzymania ZBH 17 205,3 tys. zł tj. 39,3% ogółu kosztów oraz koszty wynagrodzenia 19 586,9 tys. zł tj. 44,7% ogółu kosztów.
- w 2019 r. koszty planowane 87 091,9 tys. zł, koszty poniesione na działanie 69 ZBH wyniosły 64 633,1 tys. zł (tj. 74,2% kosztów planowanych) i zostały pokryte w wysokości 57 526,4 tys. zł (tj. 89,0% kosztów ogółem) z dotacji celowej, 84,3 tys. zł (tj. 0,1% kosztów ogółem) z umowy dotyczące organizacji przez PAIH wystawy EXPO 2020¹⁰³, 5,2 tys. zł z umów BRAND¹⁰⁴, oraz 7 017,1 tys. zł ze środków własnych PAIH. W ramach poniesionych kosztów działania ZBH, koszty realizacji zadań wyniosły 8 092,8 tys. zł (tj. 12,5% ogółu kosztów), koszty utrzymania ZBH 24 225,7 tys. zł (tj. 37,5% ogółu kosztów) oraz koszty wynagrodzenia 32 314,6 tys. zł (tj. 50,0% ogółu kosztów).
- w 2020 r. koszty planowane 56 567,0 tys. zł, koszty poniesione na działanie 67 ZBH wyniosły 58 648,7 tys. zł (tj. 103,7% kosztów planowanych) i zostały pokryte w wysokości 47 697,8 tys. zł (tj. 81,1% kosztów ogółem) z dotacji celowej, 8 980,7 tys. zł (tj. 15,3% kosztów ogółem) z umowy dotyczące organizacji przez PAIH wystawy EXPO 2020¹⁰⁵ oraz 1 970,1 tys. zł ze środków własnych PAIH. W ramach poniesionych kosztów działania ZBH, koszty realizacji zadań wyniosły

¹⁰² Plan rzeczowo-finansowy na 2018 r. przyjęty uchwałą Rady Nadzorczej nr 12/VI/2019 z dnia 1 lutego 2019 r., Plan rzeczowo-finansowy przyjęty uchwałą Rady Nadzorczej nr 44/VI/2019 z dnia 28 czerwca 2019 r., Plan rzeczowo-finansowy na 2020 r. przyjęty uchwałą Rady Nadzorczej nr 16/VI/2020 z dnia 30 maja 2020 r. – zmieniony uchwałą Rady Nadzorczej nr 36/VI/2020 z dnia 29 lipca 2020 r., Plan rzeczowo-finansowy na 2021 r. przyjęty uchwałą Rady Nadzorczej nr 23/VI/2021 z dnia 28 kwietnia 2021 r.

¹⁰³ Umowa nr II/6/15095/2830/19/D/HM z dnia 14 marca 2019 r. zawarta z Ministerstwem Przedsiębiorczości i Technologii *Dotacja na realizację zadań dotyczących udziału Polski podczas Światowej Wystawy EXPO 2020 w Dubaju* przyznająca dotację na 2019 r. w kwocie 6 000,0 tys. zł.

¹⁰⁴ Umowy nr II/633/50005/430/17/DDI z dnia 28 września 2017 r. zawarte z Ministerstwem Rozwoju, Pracy i Technologii *Realizacja branżowego programu promocji w ramach projektu pozakonkursowego pn. Promocja gospodarki w oparciu o marki produktowe – Marka Polskiej Gospodarki – BRAND realizowany w ramach poddziałania 3.3.2 Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój* dotycząca dziewięciu branż: biotechnologia i farmaceutyka, budowa i wykańczanie budowli, części samochodowe i lotnicze, jachty i łodzie, kosmetyka, maszyny i urządzenia, meble, Moda Polska i sprzęt medyczny, wartość umowy 41 910,0 tys. zł, z terminem obowiązywania do 31 grudnia 2019 r.

¹⁰⁵ Umowa nr II/P/50005/2830/20/DHM z dnia 19 marca 2020 r. zawarta z Ministerstwem Rozwoju *Dotacja na realizację zadań dotyczących udziału Polski podczas Światowej Wystawy EXPO 2020 w Dubaju* przyznająca dotację na 2020 r. w kwocie 33 500,0 tys. zł, kwota dotacji zmniejszona trzema aneksami do 30 000,0 tys. zł, ostatni aneks z dnia 21 grudnia 2020 r.

3 841,9 tys. zł (tj. 6,6% ogółu kosztów), koszty utrzymania ZBH 24 265,9 tys. zł (tj. 41,4% ogółu kosztów) oraz koszty wynagrodzenia 30 540,9 tys. zł (tj. 52,1% ogółu kosztów).

- w 2021 r. koszty planowane 56 836,0 tys. zł, koszty poniesione na działanie 54 ZBH w I półroczu 2021 r. wyniosły 23 166,0 tys. zł (tj. 40,8% kosztów planowanych na rok) i zostały pokryte w wysokości 3 361,4 tys. zł (tj. 14,5% kosztów ogółem) ze środków umowy COVID-19 umowa nr 5/COVID/2020¹⁰⁶, 192,1 tys. zł (tj. 0,8% kosztów ogółem) z umowy dotyczącej organizacji przez PAIH wystawy EXPO 2020¹⁰⁷ oraz 19 612,4 tys. zł (tj. 84,7% kosztów ogółem) ze środków własnych PAIH¹⁰⁸. W ramach poniesionych kosztów działania ZBH, koszty realizacji zadań wyniosły 927,0 tys. zł (tj. 4,0% ogółu kosztów), koszty utrzymania ZBH 6 859,4 tys. zł (tj. 29,6% ogółu kosztów) oraz koszty wynagrodzenia 15 379,5 tys. zł (tj. 66,4% ogółu kosztów).

W przekazanych danych finansowych dotyczących kosztów utrzymania ZBH, w latach 2018-2020 występuje pozycja 99 (*Niezidentyfikowane*) przedstawiająca koszty działania ZBH nie przypisane do konkretnego biura, w I półroczu 2021 r. nie wykazano kosztów niezidentyfikowanych. Wielkość kosztów niezidentyfikowanych w kolejnych latach wynosiła:

- 1 752 078,06 zł w 2018 r. tj. 4,0% kosztów ogółem, w tym 1 167 038,83 zł w ramach kosztów realizacji zadań przez ZBH, tj. 16,7% kosztów tej kategorii. Koszty te według Wiceprezesa Zarządu PAIH¹⁰⁹ w ponad połowie dotyczyły kosztów promocji całej sieci ZBH, dlatego też nie można było ich przypisać do poszczególnych biur,
- 330 334,83 zł w 2019 r. tj. 0,5% kosztów ogółem, w tym 208 039,18 zł w ramach kosztów realizacji zadań przez ZBH, tj. 2,6% kosztów tej kategorii. Dotyczyły one głównie kosztów podróży i zakwaterowania kierowników wszystkich ZBH podczas realizowanego przez PAIH w październiku 2019 r. *Forum Biznesu*.
- 8 770 264,43 zł w 2020 r. tj. 15,0% kosztów ogółem, w tym 7 996 468,17 zł w ramach kosztów utrzymania ZBH, tj. 33,0% kosztów tej kategorii oraz 783 396,47 zł w ramach kosztów realizacji zadań przez ZBH, tj. 20,4% kosztów tej kategorii oraz (-) 9 600,24 zł w kategorii wynagrodzenia i świadczenia. Spośród kosztów niezidentyfikowanych 8 664 973,27 zł (98,9%) związane było z organizacją polskiego pawilonu na światowej wystawie EXPO2020 w Dubaju.

Wiceprezes Zarządu PAIH odnosząc się do wskazanych wyżej kosztów niezidentyfikowanych wyjaśnił, że sama nazwa pozycji kosztów 99 (*Niezidentyfikowane*) może wprowadzać w błąd i może sugerować, że danych kosztów nie można zidentyfikować. W rzeczywistości jednak koszty te są precyzyjnie przypisane do źródeł finansowania, realizowanych zadań, podzadań i projektów. Księgowane są też na właściwym koncie rodzajowym.

W ZBH – oprócz ZBH Nairobi – prowadzących obsługę rynku dane dotyczące kosztów ich działalności były prezentowane w rozbiciu na koszty realizacji zadań, koszty utrzymania ZBH oraz koszty wynagrodzeń i świadczeń.

Wiceprezes Zarządu PAIH wyjaśnił¹¹⁰, że w 2018 r. koszty funkcjonowania ZBH Nairobi zostały wprowadzone do systemu finansowo-księgowego PAIH w podziale kosztów wynikającym ze sprawozdania finansowego sporządzonego przez firmę księgową obsługującą biuro. W odniesieniu do sposobu prezentowania kosztów ZBH Nairobi od 2019 r. Wiceprezes Zarządu PAIH wskazał, że pomiędzy PAIH a ZBH Nairobi, działającym jako spółka zależna, w dniu 28 sierpnia 2019 r. zawarta została umowa *in house*, w której w załączniku nr 1 przedstawiony został opis przedmiotu zamówienia. Zgodnie z tym załącznikiem ZBH Nairobi wystawia faktury, w całości na działalność promocyjną i w taki sposób rozliczane są one w systemie księgowym PAIH.

¹⁰⁶ Umowa nr 5/COVID/2020 z dnia 9 listopada 2020 r. zawarta z Ministerstwem Rozwoju, Pracy i Technologii *Promocja polskiej gospodarki zgodnie z art. 2 pkt 9 ustawy o PAIH o wartości 15 000,0 tys. zł z przeznaczeniem na realizację zadań: Działania promocyjne wspierające inwestycje w Polsce oraz ekspansję polskich firm na rynkach zagranicznych w rzeczywistości COVID-19 oraz Rozwój zdalnej komunikacji z polskimi przedsiębiorcami oraz potencjalnymi inwestorami w Polsce w środowisku COVID-19, z wykorzystaniem do 31 grudnia 2021 r.*

¹⁰⁷ Umowa nr II/2/P/50005/2830/21/DHM z dnia 8 lutego 2021 r. zawarta z Ministerstwem Rozwoju, Pracy i Technologii *Dotacja na realizację zadań dotyczących udziału Polski podczas Światowej Wystawy EXPO 2020 w Dubaju, w latach 2019-2022 przyznająca dotację w kwocie 15 000,0 tys. zł, z wykorzystaniem do 30 listopada 2021 r.*

¹⁰⁸ Po podpisaniu w 2021 r. umów dotacji celowej i podmiotowej wydatki finansowane ze środków własnych PAIH zostaną refinansowane ze środków tych dotacji do wysokości 19 382,4 tys. zł z dotacji celowej i 203,0 tys. zł z dotacji podmiotowej.

¹⁰⁹ Pisma Wiceprezesa Zarządu PAIH nr PAIH.Z.091.122.2021 z dnia 13 września 2021 r.

¹¹⁰ Pisma Wiceprezesa Zarządu PAIH nr PAIH.Z.091.122.2021 z dnia 13 września 2021 r.

NIK zwraca uwagę, że umowa pomiędzy PAIH a ZBH Nairobi zawarta w dniu 28 sierpnia 2019 r. w § 4 pkt 4 zobowiązuje biuro do comiesięcznego udostępniania PAIH dowodów poniesionych wydatków w formie elektronicznej do 10 dnia każdego miesiąca. Zdaniem NIK, PAIH ma więc możliwość dokonania podziału kosztów poniesionych przez ZBH Nairobi w układzie jak dla pozostałych ZBH, to znaczy koszty realizacji zadań, utrzymania i wynagrodzenia. Przyjęty sposób prezentacji danych dotyczący kosztów realizacji zadań przez ZBH Nairobi zaburza strukturę kosztów ponoszonych przez ZBH w ujęciu globalnym, powodując brak możliwości przeprowadzenia rzetelnej analizy w tym zakresie.

Koszty realizacji zadań poszczególnych ZBH poniesione w kolejnych latach okresu kontroli były bardzo zróżnicowane i wynosiły od kilku złotych do kilkuset tysięcy złotych, a ich udział procentowy w kosztach utrzymania zawiera się w przedziale od poniżej 1% do kilkudziesięciu procent, np.:

- **2018 r.** - koszty realizacji zadań wynosiły od 7 349,10 zł dla ZBH Mediolan (tj. 0,9% kosztów działalności biura), 6 212,37 zł dla ZBH Ulan Bator (tj. 1,9% kosztów jego działalności), do 299 257,27 zł dla ZBH Chengdu (tj. 76,5% jego kosztów działalności);
- **2019 r.** - koszty realizacji zadań wynosiły od 911,29 zł dla ZBH Wilno (tj. 0,6% kosztów działalności biura), 4 657,79 zł dla ZBH Wiedeń (tj. 0,8% kosztów jego działalności), do 505 071,07 zł dla ZBH San Francisco (tj. 53,9% kosztów działalności biura) i 1 404 943,41 zł dla ZBH Szanghaj (tj. 48,8% kosztów jego działalności);
- **2020 r.** - koszty realizacji zadań wynosiły od 161,54 zł dla ZBH Tbilisi (tj. 0,03% kosztów działalności biura), 714,99 zł dla ZBH Oslo (tj. 0,11% kosztów jego działalności), do 822 921,83 zł (tj. 34,2% kosztów działalności biura);
- **2021 I półrocze** – koszty realizacji zadań wynosiły od 12,91 zł dla ZBH Budapeszt (tj. 0,004% kosztów działalności biura), 34,56 zł dla ZBH Houston (tj. 0,01% kosztów jego działalności), do 105 033,70 zł dla ZBH Chengdu (tj. 38,1% kosztów działalności biura).

Wiceprezes Zarządu PAIH, wskazał¹¹¹ że duże rozbieżności w kosztach realizacji zadań wynikały między innymi z różnic w poziomie operacyjności biura w danym momencie tj. różnic w stanie zatrudnienia, rangi i wielkości wydarzeń, w które ZBH planowało bądź musiało się zaangażować w danym momencie z uwzględnieniem wszelkich aktywności zleczanych przez administrację centralną. Ponadto Wiceprezes Zarządu PAIH poinformował, że wymiernymi efektami działań promocyjnych są podpisane kontrakty eksportowe lub zawarte porozumienia pomiędzy firmami polskimi i zagranicznymi. Należy również wziąć pod uwagę to, że działania promocyjne jako takie mogą mieć trudno mierzalny charakter rozłożony w czasie – np. promocja marki polskiej w trakcie targów. Tylko konsekwentnie realizowane zadania w tym zakresie mogą w długim okresie czasu przynieść określone efekty – np. wzrost zainteresowania firm zagranicznych Polską znajdujący potwierdzenie w zwiększonej liczbie zapytań ze strony zagranicznych firm ofertą firm polskich.

(akta kontroli str. 1602-1614, 2351-2366, 2897-2912)

W ocenie skutków regulacji ustawy o PAIH 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 na 2 mln zł rocznie.

Fatyczne wydatki na wszystkie ZBH wyniosły w latach 2018-2021 (do 30 czerwca) 190 245,2 tys. zł, średnio¹¹² 891,1 tys. zł rocznie na jedno ZBH.

Dla porównania w 2016 r. roczny koszt utrzymania WPHI wynosił średnio 1,87 mln zł.

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 2 722 tys. zł w latach 2017-2018 na wypłaty dla pracowników WPHI z tytułu odpraw i odszkodowań z tytułu rozwiązania stosunku pracy, 478,8 tys. zł w latach 2019-2021 na odprawy i odszkodowania dla byłych pracowników z tytułu ustania z nimi stosunku pracy oraz w 6 169,9 tys. zł na utrzymanie budynków i likwidację mienia (m.in. media, opłaty celne, transport i parkingi).

¹¹¹ Pisma Wiceprezesa Zarządu PAIH nr PAIH.Z.091.122.2021 z dnia 13 września 2021 r.

¹¹² Dla obliczenia średniej przyjęto 61 ZBH.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

PAIH nie przeprowadziła procesu organizacji sieci ZBH w sposób spójny i przejrzysty. Nie sporządzono analiz dotyczących uwarunkowań prawnych, ekonomicznych lub innych, w kraju planowanego do powołania nowego ZBH. Nie opracowano procedur dotyczących procesu powoływania, tworzenia i organizacji zagranicznych biur handlowych, określających między innymi czynności niezbędne do wykonania w tych procesach, jak również pożądane terminy osiągnięcia zdolności operacyjnej przez tworzone biuro, zakładaną wielkość zatrudnienia, obszar na którym dane biuro będzie prowadziło działalność, zasady wyboru formy działalności powoływanego ZBH. Rozeznania rynku oraz wyboru usługodawcy dla obsługi prawnej, kadrowo-płacowej, księgowo-rachunkowej dokonywał dopiero kierownik nowotworzonego ZBH w miejscu jego działalności. Decyzje zarządu PAIH w sprawie powołania ZBH w poszczególnych krajach nie zawierały merytorycznego uzasadnienia wskazującego, że wynikają one ze zdiagnozowanego interesu polskiej gospodarki w danym państwie (lub regionie), potrzeb polskiej polityki zagranicznej lub innych powodów. Brak było też analiz wskazujących kryteria wyboru lokalizacji, w których należy utworzyć ZBH i pozwalających ocenić, czy utworzona sieć ZBH i lokalizacja poszczególnych biur była zgodna z rzeczywistymi potrzebami w zakresie promocji polskiej gospodarki oraz założeniami ministra właściwego do spraw gospodarki. Nie zapewniono rzetelnego i kompletnego dokumentowania kluczowych procesów decyzyjnych i leżących u ich podstawie analiz, a następnie podjętych działań w zakresie powoływania i organizacji ZBH. W szczególności nie udokumentowano przyczyn nie podjęcia działań w celu uruchomienia czterech biur¹¹³, na powołanie których organy korporacyjne Spółki wyraziły w 2018 r. zgodę.

W konsekwencji nie zrealizowano zakładanego efektywnego ukierunkowania pracy poszczególnych biur, nie zapewniono integracji ich działań i optymalnej dystrybucji zasobów przeznaczonych na działalność promocyjną.

Decyzje związane z powoływaniem i tworzeniem ZBH nie zostały prawidłowo zgromadzone, uwierzytelnione i zarchiwizowane. Dostęp do nielicznych wytworzonych dokumentów lub wiedzy o podjętych decyzjach i ich przyczynach posiadały jedynie osoby prowadzące daną sprawę. W konsekwencji opisane działania stwarzają istotne ryzyko braku zachowania pamięci instytucjonalnej, co stanowi zagrożenie dla zachowania ciągłości pracy Agencji.

Według byłego Prezesa PAIH, w styczniu 2019 r. w PAIH była pełna dokumentacja dotycząca procesu otwierania biur. Natomiast Zarząd Agencji wyjaśnił¹¹⁴, że w dostępnych zasobach korporacyjnych jej nie odnalazł, co wynikało ze zmian osobowych i strukturalnych na przestrzeni lat objętych kontrolą.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK negatywnie ocenia działania PAIH związane z tworzeniem sieci ZBH ze względu na to, że były one prowadzone nierzetelnie. Nie poprzedzono ich merytorycznym oraz organizacyjnym przygotowaniem, w tym m.in. przygotowaniem stosownych analiz, merytorycznym uzasadnieniem decyzji oraz ustaleniem procedur działania. W konsekwencji proces tworzenia sieci ZBH był nieprzejrzysty, a czas trwania czynności organizacyjnych trwał nawet 30 miesięcy. W skrajnych przypadkach rozpoczęcie obsługi rynku nastąpiło po niemal półtora roku od podjęcia decyzji o utworzeniu biura (ZBH w Sztokholmie, Szanghaju i Dżakarcie), a 16 ZBH nadal nie osiągnęło pełnej zdolności operacyjnej. Negatywnie należy również ocenić brak dokumentowania procesów decyzyjnych, dotyczących zarówno faktu, jak i przyczyn podejmowania kluczowych decyzji w zakresie tworzenia sieci ZBH. W sytuacji licznych zmian organizacyjnych i kadrowych, które miały miejsce w Spółce brak było możliwości rzetelnego odtworzenia realizowanych procesów.

Na 74 biura powołane przez organy korporacyjne PAIH, obsługę rynku rozpoczęło 69 (93,2%), z których zdolność operacyjną osiągnęły 53 (76,8% działających oraz 71,6% ogółu powołanych biur). Fakt, że po niemal czterech latach funkcjonowania nowego systemu zdolność operacyjną uzyskało 71,6% ZBH, wskazuje na niezadawalający stopień skuteczności nowoutworzonego systemu. W 2021 r. podjęto działania w celu oceny efektywności funkcjonowania ZBH i rozpoczęto działania reorganizujące siatkę ZBH. Jednocześnie należy wskazać, że na koniec 2016 r. promocją

¹¹³ ZBH Doha, ZBH San Jose, ZBH Belgrad i ZBH Hongkong.

¹¹⁴ Pismo Zarządu PAIH: nr DPK-076-511/21 z dnia 28 czerwca 2021 r. i nr DPK-076-568/21 z dnia 13 lipca 2021 r.

gospodarki zajmowało się 49 WPHI i taką też docelową liczbę ZBH wskazało Ministerstwo w uwagach do oceny efektywności sieci ZBH.

Usytuowanie ZBH i zakres realizowanych przez nie zadań nie zostały określone w strukturze organizacyjnej PAIH. ZBH umiejscowiono w jednostce organizacyjnej PAIH - Centrum Eksportu, którego zakres obejmuje szereg zadań, w tym te realizowane przez Centralę PAIH jak i przez ZBH, a także zadania o charakterze koordynowania, nadzoru i administracyjnego wobec ZBH. Dlatego też w zadaniach Centrum Eksportu powinny zostać wyodrębnione zadania realizowane przez ZBH, zaś ZBH jednoznacznie umiejscowione w strukturze PAIH w celu jednoznacznego określenia zależności pomiędzy ZBH a Centrum Eksportu.

Nie przyjęto jednolitego dokumentu dotyczącego prowadzenia gospodarki finansowej przez ZBH, co skutkuje brakiem jednolitości i rzetelności w prezentowaniu kosztów funkcjonowania ZBH. Przykładem czego jest ZBH Nairobi, którego koszty funkcjonowania prezentowane są przez PAIH w rozbięciu na koszty realizacji zadań i koszty utrzymania bez wyodrębnienia kosztów wynagrodzenia pracowników biura. W przypadku pozostałych ZBH, koszty funkcjonowania prezentowane są z podziałem na koszty realizacji zadań, koszty utrzymania i koszty wynagrodzenia. Ponadto brak ustalenia zasad gospodarki finansowej ZBH skutkowało również występowaniem w zestawieniach finansowych dotyczących kosztów ich działalności pozycji *Niezidentyfikowane* wskazującej, że kosztów w niej ujętych nie można było przypisać do żadnego z ZBH. W rzeczywistości były to koszty odnoszące się do wszystkich biur, których nie można było podzielić na poszczególne biura lub koszty realizacji przez ZBH dodatkowych zadań – organizacja wystawy EXPO2020 przez ZBH Dubaj. W efekcie przekazywane przez PAIH dane dotyczące kosztów funkcjonowania ZBH, w szczególności kosztów realizacji zadań, prezentowane były w sposób niewiarygodny i nierzetelny.

OBSZAR

2. Realizacja działań z zakresu promocji polskiej gospodarki

2.1 Planowanie działań promocyjnych

Opis stanu faktycznego

Zadania z zakresu promocji polskiej gospodarki, o których mowa w art. 2 ustawy o PAIH, Agencja realizowała przede wszystkim w oparciu o umowy dotacji celowej zawierane z ministrem właściwym do spraw gospodarki oraz inne umowy o dofinansowanie¹¹⁵, a także porozumienia o współpracy, które wskazywały kierunkowo oczekiwane działania, jednak decyzje co do konkretnych inicjatyw były autonomiczną decyzją Agencji. *Strategia PAIH z 2019 r.*, zaktualizowana w związku z pandemią COVID-19 w dniach 27 kwietnia oraz 5 listopada 2020 r., dotyczyła głównie działań organizacyjnych i nie omawiała bezpośrednio zadań z zakresu promocji polskiej gospodarki wymienionych w ustawie o PAIH. Agencja nie sporządzała odrębnych formalnych planów działań promocyjnych.

W PAIH nie było praktyki sporządzania rocznych planów działalności poszczególnych ZBH, które na polecenie Centrali PAIH sporządzały roczne plany budżetowe uwzględniające między innymi wydatki na realizację działań promocyjnych. Nie było również praktyki sporządzania oddzielnych sprawozdań z realizacji planów. Natomiast ZBH przekazywały dane o zrealizowanych działaniach za pośrednictwem arkusza Excel (do 2019 r.) oraz aplikacji CRM (od 2020 r.), które wykorzystywano do sporządzenia sprawozdania z wykorzystania dotacji celowej, przekazywanego do ministra właściwego do spraw gospodarki¹¹⁶.

Ustalenia kontroli przeprowadzonej przez NIK w czterech ZBH¹¹⁷ wskazują, że planowanie wydarzeń promocyjnych w poszczególnych ZBH odbywało się na zasadzie konstrukcji planu na nadchodzący rok, który nie był formalnie akceptowany przez Centralę PAIH. Dobór przedsięwzięć do realizacji dokonywany był przez ZBH, z uwzględnieniem roboczych konsultacji z zewnętrznymi partnerami (głównie z ambasadą RP działającą w kraju urzędowania ZBH¹¹⁸). W niektórych przypadkach realizacja wydarzeń była zlecana przez PAIH lub inne instytucje krajowe (np. Ministerstwo). Przed przystąpieniem do realizacji każdego przedsięwzięcia promocyjnego ZBH występowało do PAIH o wyrażenie zgody na podjęcie działania oraz na jego sfinansowanie. Tworzony był kosztorys

¹¹⁵ W tym między innymi: umowy w ramach branżowego programu promocji *Promocja gospodarki w oparciu o polskie marki produktowe – Marka Polskiej Gospodarki – BRAND*, umowa o dofinansowanie projektu *Next Step Poland*, umowa dofinansowania projektu *Polskie Mosty Technologiczne*, umowy o partnerstwie na rzecz wspólnej realizacji projektu *Standardy obsługi inwestora w samorządzie*.

¹¹⁶ Por. pkt 1.2.3 niniejszego wystąpienia.

¹¹⁷ Kontrolę przeprowadzono w ZBH w: Londynie, Mexico City, Nairobi i Nur-Sułtanie, równoległe z kontrolą w PAIH.

¹¹⁸ Stosowne porozumienie o współpracy pomiędzy MSZ a PAIH zawarto 8 października 2020 r.

przedsięwzięcia, sporządzano wniosek o sfinansowanie, a następnie – na poziomie PAIH – podejmowano decyzję o przyznaniu środków. ZBH nie posiadały bowiem budżetu (np. rocznego), którym mogły operować. Dysponowały środkami przypisanymi do określonego działania i zatwierdzonymi do wydatkowania przez PAIH.

Jak wyjaśnił¹¹⁹ Zarząd, poza kolejnymi wersjami Strategii PAIH nie powstały formalne dokumenty zawierające planowane przedsięwzięcia z zakresu promocji gospodarczej Polski oraz że wszystkie działania wymienione w ustawie o PAIH były wykonywane na bieżąco, w zależności od aktualnej sytuacji na rynku krajowym oraz rynkach zagranicznych. W kolejnych wyjaśnieniach¹²⁰ Zarząd wskazał, że w zasobach korporacyjnych PAIH odnajduje materiały, które zawierały planowane w perspektywie rocznej przedsięwzięcia z zakresu promocji gospodarczej Polski. Dokumenty te powstawały w procesie sporządzania budżetów i planów rzeczowo-finansowych na konkretne lata. Propozycje konkretnych przedsięwzięć, według najlepszej wiedzy Zarządu, powstawały w oparciu o analizę aktualnych uwarunkowań biznesowych, sytuacji na rynku krajowym oraz rynkach zagranicznych i oczekiwań przedsiębiorców przekazywanych w ramach różnego rodzaju spotkań w ramach targów czy spotkań biznesowych. Jednocześnie Zarząd wyjaśnił, że wielokrotne zmiany struktury organizacyjnej oraz wysoki poziom rotacji pracowników w poprzednich latach powodowały trudności w odnalezieniu wszystkich dokumentów.

(akta kontroli str. 889, 908-909, 288-529, 1602-1614)

W okresie objętym kontrolą obowiązywało 29 umów i dwa porozumienia (porozumienie z Ministrem Spraw Zagranicznych i PKO Bank Polski SA¹²¹).

Jak wyjaśnił¹²² Zarząd, w 2019 r. PAIH podjęła działania mające na celu sformalizowanie z współpracy z MSZ, w tym wypracowanie zasad tej współpracy i modelu działania. W wyniku tych działań w dniu 8 października 2020 r. pomiędzy PAIH a Ministrem Spraw Zagranicznych podpisane zostało porozumienie, w którym określono między innymi, że:

- na początku każdego roku kalendarzowego MSZ i PAIH będą dokonywać wymiany informacji o planowanych przedsięwzięciach promocyjnych i będą uzgadniać zasady współpracy i współorganizacji podejmowanych działań,
- organizując misje gospodarcze polskich przedsiębiorców, towarzyszące wizytom polskich delegacji oficjalnych, PAIH będzie działała w porozumieniu z przedstawicielstwami dyplomatycznymi;
- przedstawicielstwa dyplomatyczne pełnią rolę nadrzędną w kontaktach pracowników ZBH z instytucjami administracji rządowej i lokalnej w kraju przyjmującym, co do zasady, pracownik dyplomatyczny będzie uczestniczył w spotkaniach pracowników ZBH z tymi instytucjami.

(akta kontroli str. 1345-1478)

W dniu 27 sierpnia 2019 r. pomiędzy PAIH a PKO zawarte zostało porozumienie zakładające między innymi: wzajemną wymianę informacji ekonomicznych o rynkach zagranicznych, organizowanie warsztatów, szkoleń, wydarzeń promocyjnych, ustalanie do końca pierwszego kwartału każdego roku rocznych ramowych planów współpracy. Na czwarty kwartał 2019 r. zaplanowano m.in. spotkania robocze departamentów analitycznych stron, stałą wymianę informacji o organizowanych przez strony wydarzeniach, przesyłanie przez PKO najnowszych analiz międzynarodowych. W ramach tej współpracy PKO w 2019 r. wspierał organizowanie przez PAIH *Forum Biznesu* poprzez przekazywanie raportów rynkowych i branżowych, ponadto był wyłącznym mecenasem gali zorganizowanej na zakończenie *Forum Biznesu*. Zaplanowane na 2020 r. działania nie zostały zrealizowane z uwagi na pandemię COVID-19.

Pomimo podjęcia przez PAIH w 2021 r. kilku prób zorganizowania spotkań, których celem było omówienie współpracy na 2021 r., do spotkań tych nie doszło.

(akta kontroli str. 1479-1482, 1506, 1515)

Uchwałą Zarządu PAIH nr 5/V/2020 z 13 lutego 2020 r. utworzona została Rada Biznesu jako ciało opiniotawczo-doradcze przy PAIH. Regulamin Rady Biznesu m.in. postanawiał, że:

¹¹⁹ Pismo z dnia 22 czerwca 2021 r. znak DPK-076-485/21.

¹²⁰ Pismo z dnia 7 lipca 2021 r. znak DPK-076-538/21.

¹²¹ Dalej także: PKO.

¹²² Pismo z dnia 11 sierpnia 2021 r. znak PAIH.Z.091.63.2021.

- do Rady Biznesu, na podstawie nominacji Prezesa PAIH, będą powoływane osoby posiadające doświadczenie w zarządzaniu dużymi lub średnimi przedsiębiorstwami, osoby posiadających doświadczenie w ekspansji na rynki zagraniczne;
- celem powstania Rady Biznesu było stworzenie gremium doradczego, które ma wypracowywać najlepsze rozwiązania służące poszerzeniu liczby przedsiębiorstw uczestniczących w wymianie międzynarodowej;
- Rada Biznesu będzie wypracowywała rozwiązania wspierające przedsiębiorczość oraz zwiększenie konkurencyjności polskich wyrobów na rynkach zagranicznych.

Do Rady Biznesu zostało powołanych 12 osób (prezesów lub wiceprezesów różnych firm). Dotychczas odbyło się siedem spotkań (telekonferencji), pierwsze 30 marca 2020 r. a ostatnie 22 lipca 2021 r.¹²³ Na spotkaniach tych poruszano m.in. następujące problemy:

- sytuacji firm w obliczu pandemii – zarządzanie kryzysowe,
- przeniesienia działalności firm do internetu (online),
- wykorzystania szans związanych z przerwami łańcuchami dostaw w celu promocji polskich przedsiębiorstw w UE,
- gromadzenia informacji o barierach w dostępie do rynków,
- pomocy w organizacji wizyt polskich przedsiębiorców u ich zagranicznych kontrahentów,
- wsparcie uczestnictwa polskich przedsiębiorców w targach za granicą,
- promocji polskich przedsiębiorców i produktów na rynkach zagranicznych.

oraz przedstawiano propozycje dotyczące wsparcia polskich przedsiębiorców.

(akta kontroli str. 958 – 980, 1505)

2.2 Realizacja działań promocyjnych

2.2.1. Działania promocyjne w ramach dotacji celowych udzielonych przez ministra właściwego do spraw gospodarki

Opis stanu faktycznego

Minister właściwy do spraw gospodarki w latach 2018-2020 corocznie udzielał PAIH dotacji celowych przeznaczonych na realizację zadań w zakresie promocji polskiej gospodarki określonych w art. 2 ustawy o PAIH. Do dnia 30 września 2021 r. umowa dotacji celowej na realizację tych zadań w 2021 r. nie została zawarta.

Prezes Zarządu PAIH wyjaśnił¹²⁴, że chociaż umowy o dotację celową na realizację zadań promocyjnych w danym roku obrotowym (kalendarzowym) podpisywane są przeważnie w połowie tego okresu, nie zwalnia to PAIH z realizacji zadań ustawowych określonych w art. 2 ustawy o PAIH, które pokrywają się z zadaniami określonymi w umowach dotacji celowych. Projekt umowy i proponowana wartość wskaźników przewidzianych do osiągnięcia w danym roku jest znana wiele miesięcy wcześniej. Do momentu otrzymania środków dotacji, PAIH finansowała realizację zadań ze środków w wysokości 100 000,0 tys. zł przeznaczonych¹²⁵ w 2017 r. przez ministra właściwego do spraw gospodarki na zakup i objęcie akcji w podwyższonym kapitale akcyjnym PAIH w związku z realizacją zadań wynikających z ustawy o PAIH.

W 2018 r. minister właściwy ds. gospodarki udzielił PAIH dotacji celowej¹²⁶ w wysokości 50 332,80 tys. zł. PAIH wykorzystwała otrzymane środki dotacji w całości. Rzeczywiste wydatki PAIH związane z realizacją zadań z zakresu promocji gospodarki były wyższe od kwoty dotacji o 8 290,2 tys. zł i zostały sfinansowane ze środków własnych Agencji.

W 2019 r. kwota udzielonej dotacji celowej¹²⁷ wyniosła 74 037,0 tys. zł. PAIH wykorzystwała otrzymane środki dotacji w całości. Rzeczywiste wydatki PAIH związane z realizacją zadań z zakresu promocji gospodarki były wyższe od kwoty dotacji o 6 639,1 tys. zł i zostały sfinansowane ze środków własnych Agencji.

¹²³ Pismo Zarządu PAIH nr PAIH.Z.091.63.2021 z dnia 11 sierpnia 2021 r.

¹²⁴ Pismo Zarządu PAIH nr DPK-076-485/21 z dnia 22 czerwca 2021 r.

¹²⁵ Zgodnie z art. 12a ustawy o PAIH.

¹²⁶ Umowa nr II/59/P/5005/2830/18/DRI z dnia 7 czerwca 2018 r., kwota dotacji 49 412 296,00 zł, zmieniona aneksem nr 1 z dnia 6 grudnia 2018 r. (zwiększenie dotacji do 50 332 796,00 zł).

¹²⁷ Umowa nr II/622/P/5005/2830/198/DRI z dnia 19 lipca 2019 r.

W 2020 r. umowa o dotację celową¹²⁸ przewidywała dotację w wysokości 70 000,0 tys. zł, aneksem nr 2 do tej umowy, kwota dotacji została zmniejszona do 58 636,5 tys. zł. Według sprawozdania przesłanego do ministra właściwego do spraw gospodarki¹²⁹ rzeczywiste wydatki na realizację zadań związanych z promocją polskiej gospodarki wyniosły 58 565,6 tys. zł i były niższe o 70,9 tys. zł od kwoty udzielonej dotacji.

Każda z umów dotacji celowej zawierała między innymi wskaźniki monitorujące realizację zadań określonych w umowie. Dla większości wskaźników określono ich wartość docelową. W kolejnych umowach (dotacji celowych), z lat 2018–2020, przewidziano odpowiednio: 61 wskaźników (w tym 11 bez wartości docelowej), 57 wskaźników (w tym 11 bez wartości docelowej), 57 wskaźników (w tym 7 bez wartości docelowej).

Szczegółowa kontrola stopnia realizacji 14 wskaźników monitorujących realizację zadań, wybranych w sposób losowy, wykazała, że:

- w umowie dotacji celowej z 2018 r.
 - 1) wskaźnik: liczba projektów inwestycyjnych obsługiwanych przez Agencję zakończonych pozytywną decyzją inwestycyjną¹³⁰ (1.a)¹³¹. Zaplanowana wielkość wykonania wskaźnika – 70, wykonana 70. Najwięcej inwestorów 24 pochodziło z USA, 10 inwestorów z Niemiec, a siedmiu z Francji. Łącznie inwestorzy zadeklarowali inwestycje o łącznej wartości 2,1 mld EUR m.in. w sektorach motoryzacji, przemysłu spożywczego i logistyki,
 - 2) wskaźnik: liczba nowych polskich inwestycji za granicą rozpoczętych dzięki wsparciu Agencji i ZBH (2.c). Zaplanowana wielkość wykonania wskaźnika – 6, wykonana – 31. Inwestycje te powstały na rynkach: europejskim 5, afrykańskim 4, azjatyckim i bliskowschodnim 15, australijskim i południowoamerykańskim po 1 i północnoamerykańskim 6. Wsparcie polegało m.in. na znajdowaniu partnerów na tych rynkach, pomocy w ocenie rynków, organizowaniu spotkań, otworzeniu oddziału, założeniu spółki,
 - 3) wskaźnik: liczba przygotowanych według jednolitego wzoru przewodników dla firm o określonych rynkach (3.1.a). Zaplanowana wielkość wykonania wskaźnika – 20, wykonana – 28. Przygotowano przewodniki m.in. o rynkach: hiszpańskim, algierskim, chilijskim, kuwejckim, indyjskim,
 - 4) wskaźnik: Raporty dotyczące barier w handlu dołączone do sprawozdania za drugi kwartał oraz sprawozdania rocznego (TAK/NIE) (2.5.a). Zarząd PAIH stwierdził¹³², że nie potrafi odpowiedzieć czy wskazane materiały powstały. W dostępnych zasobach korporacyjnych zarówno elektronicznych jak i przechowywanych w postaci papierowej nie odnaleziono wskazanych dokumentów;
- w umowie dotacji celowej z 2019 r.
 - 5) wskaźnik: Liczba zorganizowanych wizyt lokalizacyjnych dla inwestorów (1.3.b). Zaplanowana wielkość wykonania wskaźnika – 100, wykonana – 102,
 - 6) wskaźnik: Liczba opracowanych analiz branżowych dla rynków zagranicznych (3.1.b). Zaplanowana wielkość wykonania wskaźnika – 140, wykonana – 66. Opracowano analizy branżowe m.in. dla Argentyny, Azerbejdżanu, Chile, Danii. Z wyjaśnień¹³³ Zarządu wynika, że przyczyną niewykonania zaplanowanej liczby analiz był między innymi trwający proces konstytuowania ZBH, w ramach którego podejmowano działania zmierzające do zarejestrowania działalności biur w poszczególnych krajach, rotacja kadrowa i związany z nią proces rekrutacyjny oraz konieczność obsługiwanego przez pracowników ZBH w pierwszej kolejności zapytań przedsiębiorców dotyczących poszczególnych rynków, a także realizacja wydarzeń informacyjno-promocyjnych (targi branżowe, spotkania B2B, seminaria, misje gospodarcze itp.),

¹²⁸ Umowa nr II/176/P/5005/2830/20/DRI z dnia 3 lipca 2020 r., zmieniona aneksem nr 1 z dnia 5 sierpnia 2020 r. oraz aneksem nr 2 z dnia 9 listopada 2020 r.

¹²⁹ Do dnia 30 września 2021 r. minister właściwy do spraw gospodarki nie zatwierdził sprawozdania z wykonania umowy dotacji celowej w 2020 r.

¹³⁰ Oznacza to, że inwestor pisemnie zaakceptował przyjęcie oferty pomocy publicznej lub rozpoczął prace inwestycyjne.

¹³¹ Dotyczy inwestycji zagranicznych w Polsce.

¹³² Pismo Zarządu PAIH nr PAIH.Z.091.44.2021 z dnia 30 lipca 2021 r.

¹³³ Pismo Zarządu PAIH nr DPK-076-537/21 z dnia 6 lipca 2021 r.

- 7) wskaźnik: Odsetek zaudytowanych terenów inwestycyjnych i hal w stosunku do liczby ofert ogółem (3.2.b). Nie zaplanowano wielkości wykonania, a na otrzymanych 622 ofert, dokonano 119 audytów,
 - 8) wskaźnik: Liczba konferencji, spotkań, seminariów i innych wydarzeń międzynarodowych organizacji, w których PAIH wzięła udział (4.1.b) Zaplanowana wielkość wykonania wskaźnika – 10, wykonana 12. W ramach realizacji tego celu PAIH współorganizowała dwa wydarzenia: szczyt Bałkanów Zachodnich w Poznaniu w ramach polskiej prezydencji w tzw. Procesie Berlińskim oraz Światową Konferencję Inwestycyjną w Warszawie, ponadto uczestniczyła w 10 spotkaniach i warsztatach, które odbyły się m.in. w Oslo, Paryżu, Genewie;
- w umowie dotacji celowej z 2020 r.
 - 9) wskaźnik: liczba nowych projektów inwestycyjnych obsługiwanych przez Agencję, zainicjowanych w wyniku działań marketingowych Agencji w tym m.in. wyjazdów, marketingu bezpośredniego z wykorzystaniem nowoczesnych technologii (1.1.a). Zaplanowana wielkość wykonania wskaźnika – 10, wykonana 20. W wyniku realizacji tego celu powstały nowe projekty inwestycyjne, z tym że trzy z nich są zawieszono, a w przypadku czterech brak było kontaktu z potencjalnymi inwestorami od co najmniej kilku miesięcy,
 - 10) wskaźnik: Liczba MŚP, którym udzielono informacji potrzebnych do zainicjowania lub przeprowadzenia działań inwestycyjnych (1.2.b). Zaplanowana wielkość wykonania wskaźnika – 130, wykonana – 159. W sprawozdaniu przekazanym ministrowi właściwemu do spraw gospodarki, oprócz podanych wartości liczbowych brak było bliższych danych o realizacji celu. W sporządzonym¹³⁴ wykazie podano daty kontaktów, nazwy firm¹³⁵ (bez adresu), wielkości firm, nazwisko pracownika PAIH i hasłowo temat rozmowy. Z zeznania dyrektora¹³⁶ Centrum Inwestycji PAIH wynika, że wykaz został sporządzony na podstawie systemu komputerowego CRM działającego w PAIH. System ten nie rejestruje treści rozmów telefonicznych, nie rejestruje też treści korespondencji e-mail. Pracownicy otrzymywali poprzez system CRM polecenie osoby wyznaczonej przez dyrektora nawiązania kontaktu z klientem - potencjalnym inwestorem, który wcześniej nawiązał kontakt mailowy, telefoniczny lub przez stronę internetową PAIH. Pracownik odpowiadający potencjalnemu inwestorowi w systemie odznaczył, że podjął kontakt z inwestorem i odznaczył także że sprawa została załatwiona ale system nie pozwala stwierdzić w jaki sposób została załatwiona i co było przedmiotem kontaktu inwestora. Niektóre z tych kontaktów z inwestorem zakończyły się później projektem inwestycyjnym,
 - 11) wskaźnik: Przygotowanie ofert inwestycyjnych terenów, o znacznym potencjale inwestycyjnym, przeznaczonych pod projekty strategiczne realizowane przez Agencję (1.3.c). Zaplanowana wielkość wykonania wskaźnika – 3, wykonana – 3. W ramach realizacji celu przygotowano oferty inwestycyjne w: Rudzieńcu-Gliwicach, Ząbkowicach Śląskich i Dzierżoniowie,
 - 12) wskaźnik: Liczba opracowanych informacji rynkowych (2.1.b). Zaplanowana wielkość wykonania wskaźnika – 500, wykonana – 636. Z dokumentów przekazanych przez PAIH wynika, że na wykonanie tego wskaźnika składały się informacje zawarte na stronach internetowych Agencji ale w przeważającej większości (434 – 68 %) były to informacje przekazane przez pracowników PAIH poprzez infolinię. Analiza zestawienia tematów rozmów w infolinii wykazała, że co najmniej 44 rozmowy w ogóle nie dotyczyły informacji rynkowych, w tym w 32 rozmowcy zwrócili się z prośbą o przekazanie kontaktu (numeru telefonu, maila) do pracowników PAIH, w tym pracowników ZBH. Także pozostałe rozmowy w dużej części nie zawierały opracowanych informacji rynkowych. Zarząd Agencji w swoich wyjaśnieniach z dnia 11 sierpnia 2021 r.¹³⁷ zaprzeczył tezie, że wykonanie tego wskaźnika zostało zawyżone,
 - 13) wskaźnik: Liczba wydarzeń krajowych i zagranicznych zorganizowanych lub współorganizowanych przez PAIH (3.1.a). Zaplanowana wielkość wykonania wskaźnika – 2, wykonana – 3. W ramach realizacji celu PAIH była odpowiedzialna za organizację misji

¹³⁴ Na żądanie kontrolera.

¹³⁵ Nazw trzech firm nie podano, niektóre firmy są oznaczone skrótami literowymi.

¹³⁶ Przesłuchany w charakterze świadka w dniu 9 sierpnia 2021 r.

¹³⁷ Pismo Zarządu PAIH nr PAIH.Z.091.63.2021.

polskich firm i sesji gospodarczych podczas wizyty Prezesa Rady Ministrów RP w Tokio, a ponadto zorganizowała konferencję gospodarczą w Odessie i Polsko – Litewskie Forum Biznesowe online z udziałem prezydentów obu państw,

- 14) wskaźnik: Liczba przygotowanych raportów dotyczących barier inwestycyjnych (1.7.a). Zaplanowana i wykonana wielkość wskaźnika – 1. W raporcie przekazanym do Ministerstwa m.in. stwierdzono, że nadal występują skomplikowane procedury przy zatrudnianiu cudzoziemców, przewlekłość postępowań administracyjnych związanych z procesami budowlanymi oraz niestabilny i nieprzyjazny system podatkowy wiążący się z jakością stanowienia prawa i jego stosowaniem.

(akta kontroli str. 846-884, 913-916, 929-955, 985-986, 988, 1331-1344, 1519-1536, 3400-3405 – płyta CD-PAIH/PAIH-dotacje celowe/PAIH-sprawozdania)

W sprawozdaniach z wykonania zadań wskazanych przez ministra właściwego do spraw gospodarki w dotacjach celowych w latach 2018-2020 podano, że wskaźniki niektórych zadań nie zostały wykonane w znacznej części (albo wcale), a mianowicie:

w 2018 r.:

- wskaźnik: Liczba opracowanych pakietów instrumentów wsparcia (2.2.d), wskaźnik wykonany 0%. Zarząd PAIH m.in. wyjaśnił¹³⁸, że część ZBH rozpoczęła działalność pod koniec 2018 r. i dlatego opracowanie tych pakietów przesunięto na 2019 r.,
- wskaźnik: Liczba rekordów w bazie potencjalnych zagranicznych partnerów handlowych dla polskich przedsiębiorców” (2.3.a), wskaźnik wykonany w 31%. Zarząd PAIH m.in. wyjaśnił¹³⁹, że wskaźnik nie został zrealizowany, ponieważ w 2018 r. pracownicy Agencji koncentrowali swoje działania na operacyjnej organizacji ZBH,
- wskaźnik: liczba zorganizowanych wizyt studyjnych dla zagranicznych dziennikarzy i innych osób reprezentujących środowiska opiniotwórcze (4.4.a), wskaźnik wykonany w 50% przy planowanych dwóch wizytach. Zarząd PAIH nie wyjaśnił¹⁴⁰ przyczyn;

w 2019 r.

- wskaźnik: Liczba polskich projektów inwestycyjnych obsługiwanych przez Agencję, zakończonych pozytywną decyzją inwestycyjną” (1.b), wskaźnik wykonany w 26,7%. Zarząd PAIH m.in. wyjaśnił¹⁴¹, że wskaźnik nie został zrealizowany, ponieważ zbyt późno (w październiku 2019 r.) uchwalona została nowelizacja Programu Wspierania Inwestycji o Istotnym Znaczeniu dla Gospodarki Polskiej, która obniżała kryteria wejścia do programu. Wyjaśnienie to nie jest jednak wiarygodne, gdyż wykonanie tego wskaźnika, w zawartej z Ministrem umowie, nie było obwarowane nowelizacją Programu Wspierania Inwestycji o Istotnym Znaczeniu dla Gospodarki Polskiej,
- wskaźnik: Odsetek rynków obsługiwanych przez ZBH, dla których przygotowany został (również w ubiegłych latach) przewodnik dla przedsiębiorców według jednolitego wzoru (3.1.a), wskaźnik wykonany w 50,1%. Zarząd PAIH m.in. wyjaśnił¹⁴², że wskaźnik nie został zrealizowany ze względu na proces konstituowania się ZBH, problem rotacji ich pracowników i związany z tym problem rekrutacji.
- wskaźnik: Liczba opracowanych analiz branżowych dla rynków zagranicznych” (3.1.b), wskaźnik wykonany w 47,1%. Zarząd PAIH m.in. wyjaśnił¹⁴³, że wskaźnik nie został zrealizowany ze względu na proces konstituowania się ZBH, problem rotacji ich pracowników i związany z tym problem rekrutacji.

w 2020 r.

- wskaźnik: udział reinwestycji w inwestycjach zagranicznych pozytywną decyzją inwestorów (1.6.a), wskaźnik wykonany w 62,1%. Zarząd PAIH m.in. wyjaśnił¹⁴⁴, że wskaźnik nie został zrealizowany ze względu na to, że firmy zagraniczne obecne już w Polsce skupiły się na zwalczaniu efektów pandemii.

(akta kontroli str. 846-871, 914-917)

¹³⁸ Pismo Zarządu PAIH nr DPK-076-537/21 z dnia 6 lipca 2021 r.

¹³⁹ Tamże.

¹⁴⁰ Tamże.

¹⁴¹ Tamże.

¹⁴² Tamże.

¹⁴³ Tamże.

¹⁴⁴ Tamże.

W sprawozdaniach z wykonania zadań wskazanych przez ministra właściwego ds. gospodarki w dotacjach celowych w latach 2018-2020 podano, że wskaźniki niektórych zadań zostały wykonane w ponad 500%, głównie dotyczyło to zadań realizowanych w 2018 r.¹⁴⁵:

- wskaźnik: Liczba nowych polskich inwestycji za granicą rozpoczętych dzięki wsparciu Agencji i ZBH (2.c), wskaźnik wykonany w 517%. Zarząd PAIH m.in. wyjaśnił¹⁴⁶, że w 2018 r. PAIH skoncentrowała się na tworzeniu ZBH i budowaniu rozpoznawalności wśród polskich spółek, w związku z tym przyjęto ostrożne szacunki liczbowe dotyczące najbardziej skomplikowanej ekspansji międzynarodowej, jaką są inwestycje za granicą,
- wskaźnik: Liczba przedsiębiorców, którym przekazano spersonalizowane informacje i materiały o rynkach zagranicznych (2.2.b), wskaźnik wykonany w 521% przy czym zaplanowanych zostało 1 000 spersonalizowanych informacji i materiałów o rynkach zagranicznych, a wykonano wg. sprawozdania 5 205. Zarząd PAIH m.in. wyjaśnił¹⁴⁷, że wysoki poziom realizacji wskaźnika w 2018 r. był wprost skorelowany z rosnącą liczbą otwieranych placówek zagranicznych oraz znacznym zainteresowaniem polskich eksporterów pozyskiwaniem informacji rynkowych dla nowych kierunków ekspansji. Kolejne organizowane lub współorganizowane wydarzenia o charakterze informacyjnym i promocyjnym przekonywały coraz większą grupę przedsiębiorców do nawiązywania kontaktu z PAIH. Wskaźnik mógł zostać niedoszacowany biorąc pod uwagę skalę i zasięg planowanej działalności Agencji. NIK zauważa, że wyjaśnienie Zarządu jest sprzeczne z wyjaśnieniem prezentowanym w tym samym sprawozdaniu dotyczącym wskaźnika liczby opracowanych pakietów instrumentów wsparcia (2.2.d), których zaplanowano cztery i nie wykonano żadnego, a brak wykonania Zarząd wyjaśnił, że część ZBH rozpoczęła działalność pod koniec 2018 r. i dlatego opracowanie tych pakietów przesunięto na 2019 r.,
- wskaźnik: Liczba przedsiębiorców, którzy wzięli udział w spotkaniach B2B i misjach (2.3.e), wskaźnik wykonany w 619%. Zarząd PAIH m.in. wyjaśnił¹⁴⁸, że wskaźnik został niedoszacowany biorąc pod uwagę skalę i zasięg działania PAIH,
- wskaźnik: Liczba polskich przedsiębiorców nieeksportujących, obsługiwanych w ramach aktywizacji eksportowej (2.4.b), wskaźnik wykonany w 1 392%. Zarząd PAIH m.in. wyjaśnił¹⁴⁹, że wskaźnik został niedoszacowany biorąc pod uwagę skalę i zasięg działania PAIH,
- wskaźnik: Liczba polskich przedsiębiorców nieeksportujących na rynki poza UE, obsługiwanych w ramach aktywizacji eksportowej na rynki poza UE (2.4.d), wskaźnik wykonany w 974 %. Zarząd PAIH m.in. wyjaśnił¹⁵⁰, że wskaźnik został niedoszacowany biorąc pod uwagę skalę i zasięg działania PAIH.

(akta kontroli str. 846-871, 917-922)

Spośród 345 wydarzeń¹⁵¹ zaplanowanych przez PAIH na 2020 r., z powodu pandemii COVID-19 nie odbyło się 208 wydarzeń. W zaplanowanej postaci odbyło się 37 wydarzeń a 34 wydarzenia odbyły się w formie zmienionej (zdalnie lub hybrydowo). Natomiast w odniesieniu do 66 planowanych wydarzeń, Zarząd PAIH nie potrafił jednoznacznie wyjaśnić czy się odbyły.

(akta kontroli str. 1483-1502)

Spośród 26 wyżej opisanych wskaźników objętych kontrolą, docelową wartość wskaźnika osiągnięto dla 16 (62%) zadań oraz nie osiągnięto dla ośmiu (31%). Dla jednego zadania nie ustalono wartości docelowej wskaźnika określonego jako *Odsetek zaudytowanych terenów inwestycyjnych i hal w stosunku do liczby ofert ogółem* (Zadanie 3.2.b w 2019 r.), jednakże na otrzymanych 622 ofert dokonano 119 audytów, co oznacza że odsetek ten wyniósł 19. Ponadto dla jednego zadania wskaźnikiem było opracowanie raportu dotyczącego barier w handlu, który miał być załączony do sprawozdań, natomiast PAIH nie posiadała potwierdzenia, że raport został opracowany.

¹⁴⁵ W 2019 r. były to cztery wskaźniki: 2744%, 608%, 4250% i 4546%, a w 2020 r. były to dwa wskaźniki, jeden zrealizowany w 2096% a drugi w 583%.

¹⁴⁶ Pismo Zarządu PAIH nr DPK-076-537/21 z dnia 6 lipca 2021 r.

¹⁴⁷ Tamże.

¹⁴⁸ Tamże.

¹⁴⁹ Tamże.

¹⁵⁰ Tamże.

¹⁵¹ Zarząd nie jest pewny wszystkich wydarzeń, które podał w zestawieniu, gdyż stwierdza że zestawienie miało charakter roboczy i nie było na bieżąco aktualizowane. Część pozycji wykazu jest niejasna dla obecnych pracowników PAIH, ponadto część osób przygotowujących plan wydarzeń nie pracuje już w PAIH. Pismo z dnia 6 sierpnia 2021 r. nr PAIH.Z.091.XX.2021

NIK zwraca uwagę, że w dotacji zostały określone wskaźniki o charakterze liczbowym, dlatego stopień ich wykonania nie pozwala na ocenę skuteczności wykonanego zadania.

NIK zauważa, że dotacja udzielana przez ministra właściwego do spraw gospodarki obejmowała zadania realizowane przez PAIH wraz z siecią ZBH, bez określenia konkretnych zadań dla poszczególnych biur. Jak wskazują ustalenia kontroli NIK przeprowadzonej w czterech ZBH, w procesie akceptacji zadań i przedsięwzięć do realizacji przez poszczególne biura PAIH nie ustalała celów, jakie mają być osiągnięte w wyniku podejmowanych działań promocyjnych lub określała je w sposób ogólny (np. promocja branż gospodarki, których dane wydarzenie dotyczyło oraz promocja polskich przedsiębiorców w nich działających). Przyjęte cele powinny być precyzyjne, mierzalne, osiągalne, istotne i określone w czasie. Dla większości realizowanych przedsięwzięć nie ustalono mierników, dla pozostałych natomiast ustalono mierniki, które były niewystarczające, ponieważ stopień ich realizacji nie odzwierciedlał osiągniętych korzyści. Nie mogły one więc stanowić podstawy do podejmowania przyszłych decyzji i właściwego planowania przyszłych przedsięwzięć. Zastosowano jedynie mierniki ilościowe (liczba uczestników wydarzenia, liczba spotkań), bez określenia mierników jakościowych (oddziaływania, rezultatu).

W okresie objętym kontrolą PAIH przekazywała ministrowi właściwemu do spraw gospodarki kwartalne sprawozdania oraz sprawozdania roczne z realizacji zadań w zakresie promocji polskiej gospodarki określonych w art. 2 ustawy o PAIH, na realizację których otrzymywała w latach 2018-2020 dotacje celowe¹⁵². W sprawozdaniu rocznym informacje prezentowane były w układzie kolejnych kwartałów danego roku. Sprawozdania te były sporządzane według wzoru stanowiącego załącznik do umowy dotacji celowej na 2019 r. Podstawą sporządzania tych sprawozdań były dane przekazywane przez ZBH w formie arkuszy Excel, a od 2020 r. sprawozdania sporządzane są na podstawie danych wprowadzanych do systemu CRM przez ZBH. W części I punkt 2 *Promocja eksportu polskich przedsiębiorców, promocja polskich branż oraz wsparcie polskich inwestycji za granicą* sprawozdań zamieszczone były dane dotyczące zadań zrealizowanych przez PAIH oraz ZBH w tym zakresie. W części tej zamieszczone były również dane poszczególnych ZBH dotyczące wielkości zatrudnienia oraz wydatków związanych z ich funkcjonowaniem, z podziałem na wydatki na utrzymanie oraz wydatki na realizację zadań. Ponadto elementem sprawozdań przekazywanych przez PAIH ministrowi właściwemu ds. gospodarki były podsumowania działań każdego ZBH zawierające syntetyczny opis działań biura w okresie sprawozdawczym oraz zestawienia wskaźników monitorujących realizację celów wraz z osiągniętymi wartościami tych mierników.

NIK zwraca uwagę na zmienność liczby wskaźników monitorujących realizację celów przez ZBH oraz ich zakres, podawanych przez biura w podsumowaniu ich działalności w kolejnych latach okresu 2018-2020¹⁵³. W podsumowaniach działalności ZBH stanowiących część sprawozdań z realizacji dotacji celowych, przekazywanych ministrowi właściwemu ds. gospodarki, żaden ze wskaźników monitorujących realizację celów nie powtarzał się w wszystkich latach okresu kontroli. Wprawdzie występowały wskaźniki o zbliżonym znaczeniu, jednak nie były one tożsame. Spośród 17 wskaźników monitorujących prezentowanych w 2018 r. tylko dwa w swoim znaczeniu merytorycznym były zbliżone do dwóch wskaźników (spośród 16) z 2019 r. Były to *Łączna wartość polskich inwestycji za granicą zawartych dzięki wsparciu ZBH* wskaźnik z 2018 r. zbliżony do wskaźnika z 2019 r. *Łączna wartość polskich inwestycji za granicą rozpoczętych dzięki wsparciu Agencji i ZBH* oraz wskaźnik *Liczba obsłużonych eksporterów w ramach One Stop Shop* z 2018 r., który był zbliżony do wskaźnika z 2019 r. *Liczba obsłużonych polskich eksporterów i potencjalnych eksporterów w ramach One Stop Shop*. Natomiast spośród 16 wskaźników prezentowanych w 2019 r. w 2020 r. powtórzonych zostało 11 wskaźników. Zdaniem NIK brak powtarzalności wskaźników w sprawozdaniach z kolejnych lat utrudnia analizę efektów działalności ZBH w dłuższym okresie czasu.

Równocześnie NIK zwraca uwagę, że podając w zestawieniach z 2019 r. i 2020 r. osiągnięte wartości wskaźników: *Łączna wartość kontraktów eksportowych podpisanych dzięki wsparciu ZBH* oraz *Łączna wartość polskich inwestycji za granicą rozpoczętych dzięki wsparciu Agencji i ZBH* (2019 r. i 2020 r.), podane zostały tylko osiągnięte wartości wskaźników bez wskazania jednostek

¹⁵² Szczegółowe informacje dotyczące dotacji celowych udzielonych PAIH przez ministra właściwego ds. gospodarki zawarte są w pkt. 2 Wystąpienia pokontrolnego. Do zakończenia kontroli umowa dotacji celowej na 2021 r. pomiędzy PAIH a ministrem właściwym ds. gospodarki nie została podpisana.

¹⁵³ W 2018 r. i 2020 r. było to 17 wskaźników a w 2019 r. 16 wskaźników.

w jakich wartości te zostały przedstawione¹⁵⁴. Według wyjaśnień Zarządu PAIH¹⁵⁵ wartości tych wskaźników były prezentowane w milionach złotych, a informacja o przyjętych jednostkach miar została podana w treści sprawozdania. Zdaniem NIK dla zachowania czytelności prezentowanych danych, wraz z podaniem wartości osiągnięte przez wskaźniki należy podać również jednostki miar prezentowanych wartości.

PAIH o pobieraniu od przedsiębiorców opłat za udział w targach, świadczeniu usług sponsorskich oraz o świadczeniu usług komercyjnych dla przedsiębiorców nie informował ministra właściwego do spraw gospodarki w sprawozdaniach z realizacji zadań w zakresie promocji polskiej gospodarki określonych w art. 2 ustawy o PAIH, na realizację których Agencja otrzymywała w latach 2018-2020 dotacje celowe, jak również organ nadzorujący w rocznych *Sprawozdaniach Zarządu z działalności Spółki*¹⁵⁶.

Brak w sprawozdaniach przekazywanych przez PAIH ministrowi właściwemu do spraw gospodarki oraz organowi nadzorującemu informacji o świadczeniu przez Agencję odpłatnych usług dla przedsiębiorców, zdaniem NIK świadczy o nierzetelnym przygotowaniu tych sprawozdań, w wyniku czego organa nadzorujące nie dysponują pełnymi danymi dotyczącymi działalności prowadzonej przez PAIH.

(akta kontroli str. 532-538, 2256-2271, 3036-3381, 3400-3405 – płyta CD-PAIH/PAIH-dotacje celowe, 3406, 3407)

2.2.2. Działania promocyjne w ramach usług odpłatnych

Poza zadaniami promocji polskiej gospodarki określonymi w art. 2 ustawy o PAIH, realizowanymi w oparciu o umowy dotacji celowej zawierane z ministrem właściwym ds. gospodarki, PAIH wraz z zagranicznymi biurami handlowymi realizowali usługi komercyjne na podstawie zawieranych umów o współpracy, np.:

- umowa z [...]*,¹⁵⁷ dotycząca świadczenia przez [...] usług promocyjnych poprzez pozytywne kształtowanie wizerunku [...] podczas [...]¹⁵⁸,
- umowy z [...] dotyczące świadczenie przez [...] usług promocyjnych działalność [...] na terytorium [...]:
 - umowa o współpracy zawarta w dniu 2 lipca 2018 r., na czas nieoznaczony, zmieniona trzema aneksami z dnia 23 lipca 2018 r., 1 lutego 2019 r. – zobowiązującym PAIH do zatrudnienia w [...] lokalnego pracownika w wymiarze pełnego etatu, który miał wykonywać zadania handlowo-marketingowe na rzecz [...] oraz z dnia 12 marca 2020 r., umowa została wypowiedziana w dniu 27 marca 2020 r. (z trzymiesięcznym okresem wypowiedzenia),
 - umowa o współpracy nr NH-233/M/78/2020 z dnia 1 grudnia 2020 r., potwierdzająca zawarcie ustnej umowy o współpracy pomiędzy stronami w dniu 28 czerwca 2020 r., umowa została zawarta na czas oznaczony do dnia 31 stycznia 2021 r., okres obowiązywania umowy został przedłużony aneksem do dnia 30 września 2021 r.

W związku z realizacją przez [...] usług dla [...], PAIH w latach 2018-2021 (do sierpnia) wystawiła [...] faktury na łączną kwotę [...], z których [...] uregulował [...]. Nieuregulowana

¹⁵⁴ Np. w sprawozdaniu z 2019 r. dla wskaźnika *Łączna wartość kontraktów eksportowych podpisanych dzięki wsparciu ZBH* w przypadku ZBH Toronto podano 0,084, ZBH Rijad podano 26,37 oraz wskaźnika *Łączna wartość polskich inwestycji za granicą rozpoczętych dzięki wsparciu Agencji i ZBH* w przypadku ZBH Meksyk podano 200, ZBH Budapeszt podano 0,43. W sprawozdaniu z 2020 r. dla wskaźnika *Łączna wartość kontraktów eksportowych podpisanych dzięki wsparciu ZBH* w przypadku ZBH Sydney podano 305,11, ZBH Ulan Bator podano 0,13 oraz wskaźnika *Łączna wartość polskich inwestycji za granicą rozpoczętych dzięki wsparciu Agencji i ZBH* w przypadku ZBH Sydney podano 0,5, ZBH Ho Chi Minh podano 0,38.

¹⁵⁵ Pismo Zarządu PAIH nr PAIH.Z.091.60.2021 z dnia 10 sierpnia 2021 r.

¹⁵⁶ *Sprawozdania Zarządu z działalności Spółki za rok 2018* przyjęte uchwałą nr 9 ZWZ PAIH z dnia 29 lipca 2019 r., *Sprawozdania Zarządu z działalności Spółki za rok 2019* przyjęte uchwałą nr 1 ZWZ PAIH z dnia 30 czerwca 2020 r., *Sprawozdania Zarządu z działalności Spółki za rok 2020* przyjęte uchwałą nr 11 ZWZ PAIH z dnia 30 września 2021 r.

* Wyłączone informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 2176, ze zm.) i art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2020 r. poz. 1913, ze zm.). Wyłączenia dokonano przez NIK w interesie PAIH. W dalszej części wystąpienia w nawiasach kwadratowych [...] dokonano wyłączenia informacji stanowiącej tajemnicę przedsiębiorstwa.

¹⁵⁷ Dalej także: [...].

¹⁵⁸ Umowa nr 109/P/DN/NO/2018 z dnia 4 czerwca 2018 r. zawarta pomiędzy PAIH a [...].

przez [...] kwota [...] dotyczy dwóch faktur z 2019 r.¹⁵⁹ PAIH prowadzi z [...] rozmowy w sprawie otrzymania należnej zapłaty.

- umowy sponsorskie dotyczące świadczenia przez PAIH usług promocyjnych na rzecz sponsora, podczas konferencji organizowanych przez Agencję¹⁶⁰,
- umowy dotyczące realizacji projektu *Standardy obsługi inwestora w samorządzie*, obejmujące szkolenia pracowników jednostek samorządu terytorialnego w zakresie standardów obsługi inwestorów¹⁶¹,
- porozumienie zawarte pomiędzy PAIH a [...], dotyczące rozliczenia zrealizowanej przez PAIH umowy w zakresie przygotowania raportu dotyczącego [...]¹⁶²,

PAIH wspólnie z organem nadzorującym¹⁶³ nie wypracowali zasad dotyczących wykonywania przez Agencję usług na rzecz innych podmiotów w oparciu o zawarte z nimi umowy komercyjne.

PAIH przedstawiła trzy opinie prawne¹⁶⁴, w tym opinie prawną Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, w których wyrażono stanowisko m.in. w sprawie wykonywania przez Agencję usług komercyjnych dla podmiotów trzecich. W opiniach tych wskazano, że PAIH może świadczyć odpłatne usługi komercyjne, o ile przedmiot umowy nie jest objęty dofinansowaniem z umowy dotacji celowej.

Zarząd PAIH wyjaśnił¹⁶⁵, że Agencja prowadziła przygotowania do stworzenia i wdrożenia usług komercyjnych. W wyniku prowadzonych prac pilotażowych przyjęte zostały dwie procedury dotyczące świadczenia usług komercyjnych:

- Procedura świadczenia usług komercyjnych – Szkolenia indywidualne w Polskiej Agencji Inwestycji i Handlu SA – przyjęta uchwała Zarządu nr 4/V/2020 z dnia 24 grudnia 2020 r.,
- Procedura świadczenia usług komercyjnych – Raport Indywidualny w Polskiej Agencji Inwestycji i Handlu SA – przyjęta uchwała Zarządu nr 5/V/2020 z dnia 24 grudnia 2020 r.

W procedurach tych określono między innymi: tryb zawierania umowy z klientem, sposób ustalania ceny usług odpłatnych, kwestie podatkowe, sposób naliczania i księgowania kosztów.

PAIH prowadziła również prace nad przyjęciem procedury – marketingowe przygotowanie lokalizacji.

W ramach prac pilotażowych przygotowany został raport dla [...] oraz przeprowadzono szkolenie dla Opolskiego Centrum Rozwoju Gospodarki.

Wdrożenie świadczenia usług komercyjnych w oparciu o przyjęte procedury oraz prace nad procedurą – marketingowe przygotowanie lokalizacji, zostały wstrzymane z uwagi na niewystarczające przygotowanie PAIH do strony narzędziowej¹⁶⁶ oraz niewielkie zainteresowanie ze strony przedsiębiorców w ramach bieżących kontaktów biznesowych,

Według Zarządu PAIH, obecnie Agencja w swojej ofercie nie posiada usług płatnych.

NIK nie podziela powyższego wyjaśnienia. W okresie objętym kontrolą PAIH związana była co najmniej sześcioma umowami o wykonywanie usług charakterze komercyjnym. Jednocześnie Agencja nie posiadała zasad zawierania tego typu umów, w tym nie publikowała informacji o możliwości ich wykonywania, nie określiła rozdziału pomiędzy usługami wykonywanymi nieodpłatnie od tych wykonywanych odpłatnie, ani nie ustaliła sposobu rozdzielenia kosztów

¹⁵⁹ Faktury: nr FG/026/10/19 z dnia 31 października 2019 r. na kwotę [...] i nr FG/018/12/19 z dnia 31 grudnia 2019 r. na kwotę [...].

¹⁶⁰ Np.: umowa z dnia 15 października 2019 r. zawarta pomiędzy PAIH a [...] – usługi promocyjne podczas [...], umowa z dnia 10 października 2018 r. zawarta pomiędzy PAIH a [...] – usługi promocyjne podczas [...], umowa z dnia 13 września 2019 r. zawarta pomiędzy PAIH a [...] – usługi promocyjne podczas [...].

¹⁶¹ Umowa z dnia 29 stycznia 2016 r. zawarta pomiędzy PAIH a Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji i Warmińsko-Mazurską Agencją Rozwoju Regionalnego SA; umowa z dnia 30 sierpnia 2019 r. zawarta pomiędzy PAIH a Agencją Rozwoju Mazowsza SA oraz umowa z dnia 30 sierpnia 2019 r. zawarta pomiędzy PAIH a Województwem Śląskim.

¹⁶² Zlecenie ustne z 4-6 maja 2020 r., odebrane przez zamawiającego w dniu 18 czerwca 2020 r.

¹⁶³ Obecnie minister właściwy ds. gospodarki.

¹⁶⁴ Opinia prawna Prokuraturii Generalnej RP z dnia 9 grudnia 2019 r., opinie prane CWW S. Cetera, M. Węgrzyn-Wysocka i Wspólnicy Kancelaria Radców Prawnych i Adwokatów Spółka Komandytowa z dnia 14 sierpnia 2020 r. i 29 października 2020 r.

¹⁶⁵ Pisma Zarządu PAIH: nr PAIH.Z.091.44.2021 z dnia 30 lipca 2021 r. oraz PAIH.Z.091.180.2021 z dnia 12 października 2021 r.

¹⁶⁶ Tj. wsparcie ze strony obecnego systemu finansowo-księgowo-kadrowego do efektywnego rozliczania nakładów/kosztów.

realizowanych zadań finansowanych z umów komercyjnych oraz dotacji, co spowodowało brak przejrzystości w działaniu PAIH.

(akta kontroli str. 983-1074, 1126-1130, 2308-2332, 3036-3072, 3400-3405 – płyta CD-PAIH/PAIH-opinie prawne+umowy oraz CD-PAIH/PAIH-umowy, 3408-3410)

2.2.3. Instrumenty zachęt dla inwestorów zagranicznych

PAIH w latach objętych kontrolą, uczestniczyła w procesie obsługi *Programu wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011-2020*¹⁶⁷. Zadaniem Agencji było dokonywanie oceny jakościowej inwestycji w oparciu o kryteria zawarte w załączniku do wymienionego programu i na tej podstawie podanie rekomendowanej wysokości wsparcia. Wnioski inwestorów wraz z ich ocenami i rekomendacjami był przesyłane do Międzyresortowego Zespołu do spraw Inwestycji o Istotnym Znaczeniu dla Gospodarki Polskiej, który podejmował na tej podstawie uchwały ostateczną jednak decyzję o wsparciu podejmował minister właściwy ds. gospodarki i przekazywał ją PAIH. Agencja informowała inwestora o podjętej przez ministra decyzji¹⁶⁸. W latach 2018-2020 PAIH dokonała oceny jakościowej 45 wniosków inwestorów, w tym:

1. LG Chem Wrocław Energy Sp. z o.o. – projekt budowy i montażu linii produkcyjnej do produkcji baterii i akumulatorów litowo-jonowych dla pojazdów elektrycznych. Przewidywana wielkość zatrudnienia 500 osób, w tym 206 z wyższym wykształceniem inżynierskim. Planowane nakłady inwestycyjne – 1 697 000,0 tys. zł. Okres realizacji lata 2020-2022. Rekomendowana i przyznana kwota wsparcia 76 164,8 tys. zł.
2. Goodrich Aerospace Poland Sp. z o.o. – projekt polegający na rozbudowie istniejącego zakładu, w celu zwiększenia zdolności produkcyjnych podwozi do samolotów Airbus i Boeing. Przewidywane zwiększenie zatrudnienia o 255 osób, w tym 102 z wyższym wykształceniem. Planowane nakłady inwestycyjne 550 000,0 tys. zł. Okres realizacji: lata 2020-2024. Rekomendowana i przyznana kwota wsparcia 48 118,8 tys. zł.
3. Goodvalley Sp. z o.o. – projekt polegający na rozbudowie zakładu i wdrożeniu nowej technologii chłodzenia mięsa powodującej zmniejszenie utraty masy w procesie produkcji. Przewidywane zwiększenie zatrudnienia o 20 osób, w tym 2 z wyższym wykształceniem inżynierskim. Planowane nakłady inwestycyjne 18 997,0 tys. zł. Okres realizacji: lata 2020-2021. Nie rekomendowano i nie przyznano wsparcia m.in. ze względu na: wątpliwą innowacyjność, małe ryzyko niezrealizowania inwestycji w przypadku braku wsparcia.
4. Toyota Motor Manufacturing Poland Sp. z o.o. – projekt polegający na uruchomieniu nowych linii produkcyjnych (w ramach istniejącego zakładu) produkujących elektryczne przekładnie hybrydowe i silniki 1,5 TNGA. Przewidywane zwiększenie zatrudnienia o 50 osób, w tym 10 z wyższym wykształceniem. Planowane nakłady inwestycyjne 604 680,0 tys. zł. Okres realizacji: lata 2020-2022. Rekomendowana i przyznana kwota wsparcia 12 082,0 tys. zł¹⁶⁹.
5. Corning Optical Communications Polska Sp. z o.o. – projekt budowy zakładu produkującego włókna szklane o średnicy 125 mikronów, do produkcji kabli światłowodowych. Przewidywana wielkość zatrudnienia 240 osób, w tym 85 z wyższym wykształceniem. Planowane nakłady inwestycyjne 361 832,9 tys. zł. Rekomendowana i przyznana kwota wsparcia 14 100 ,6 tys. zł,

spośród których Międzyresortowemu Zespołowi rekomendowała wsparcie 44 projektów.

(akta kontroli str. 897–901, 1232–1330, 1537)

2.2.4. Działania promocyjne realizowane w ramach pozostałych umów zawartych z ministrem właściwym do spraw gospodarki oraz z innymi podmiotami

PAIH w latach objętych kontrolą realizowała zadania na rzecz promocji polskiej gospodarki w ramach 23 umów¹⁷⁰ o łącznej wartości 318 367 tys. zł. Okres realizacji 14 zakończył się, pozostałe umowy nadal były realizowane¹⁷¹. Umowy regulowały poniższe kwestie:

¹⁶⁷ Na podstawie uchwały Rady Ministrów nr 122/2011 z dnia 5 lipca 2011 r.

¹⁶⁸ W tym ewentualnie wysokości wsparcia.

¹⁶⁹ Pierwotnie PAIH rekomendowała wsparcie w wysokości 14 476 039 zł jednak inwestor poinformował już po złożeniu wniosku o dotację, że koszty kwalifikowalne inwestycji będą niższe o 100 000 000 zł.

¹⁷⁰ Umowy zawarte w latach 2015-2021, w tym przez Polską Agencję Informacji i Inwestycji Zagranicznych SA, którego PAIH był następcą prawnym. Szczegółowej kontroli poddano trzy umowy: 2015 r. - nr BDG 1089/2015 z dnia 16 października 2015 r. oraz 2017 r. - nr II/633/P/50005/430/17/DDI Brand - części samochodowe i lotnicze z dnia 28 września 2017 r. i nr POIR.03.03.01-00-0001/17-00 z dnia 21 grudnia 2017 r.

¹⁷¹ Na dzień zakończenia czynności kontrolnych NIK w PAIH.

▪ zawarta w 2015 r. umowa¹⁷² ramowa o świadczenie usług w zakresie organizacji wizyt studyjnych z Ministrem Spraw Zagranicznych¹⁷³ (Zamawiającym) do dnia 15 października 2018 r. Wykorzystanie środków wyniosło 5 289 tys. zł (84%) z kwoty 6 296 tys. zł. Działania PAIH polegały na kompleksowym przygotowaniu zleconych wizyt studyjnych w celu promocji naszego kraju. PAIH występowała w roli wykonawcy, nie lidera projektu w związku z tym zapisy umowy nie określały mierników stopnia osiągnięcia celu i ewaluacji skuteczności przedsięwzięć. W ramach umowy zostało zorganizowanych 169 wizyt studyjnych¹⁷⁴. Szczegółowej kontroli poddano wizytę studyjną z 2018 r. zorganizowaną na podstawie umowy wykonawczej nr 30/2018/PI¹⁷⁵ o wartości 67 tys. zł brutto. Umowa zobowiązywała PAIH do przedłożenia m.in. kosztorysu powykonawczego i sprawozdania za wykonania wizyty studyjnej. Dokumenty rozliczające zrealizowaną wizytę zostały przekazane do MSZ, który nie zgłosił uwag do sprawozdania.

▪ zawarta w 2016 r. umowa¹⁷⁶ o partnerstwie na rzecz wspólnej realizacji projektu "Standardy obsługi inwestora w samorządzie" z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji (Liderem) a dwoma partnerami - PAIH (Partnerem 1) i Warmińsko-Mazurską Agencją Rozwoju Regionalnego SA (Partnerem 2) w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój na lata 2014-2020¹⁷⁷ współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego¹⁷⁸. Realizacja umowy zakończyła się w dniu 28 lutego 2019 r., wykorzystanie środków wyniosło 1 546 tys. zł (73,7%) z 2 098 tys. zł. Wiceprezes Zarządu PAIH w złożonych wyjaśnieniach¹⁷⁹ wskazał na pilotażowy charakter projektu i najlepsze wydatkowanie środków przez PAIH, w porównaniu z Liderem i Partnerem 2. Koszty związane z promocją przedmiotowego projektu, podobnie jak w pozostałych projektach unijnych¹⁸⁰ są finansowane z kosztów pośrednich i były finansowane przez lidera. Ze względu na to, że PAIH występowała w roli partnera w umowach nie został uwzględniony komponent promocyjny. Projekty pilotażowe¹⁸¹ zakładały m.in. przygotowanie i opracowanie standardów obsługi inwestora, zbudowanie generatora ofert inwestycyjnych, szkolenia dla JST biorących udział w projekcie. Działania te miały charakter merytoryczny (opracowanie standardów w zakresie obsługi inwestora w samorządzie), projekty nie zakładały realizacji komponentów promocyjnych z wyjątkiem samej promocji projektów, np. poprzez zamówienie rollup'ów dla instytucji biorących udział w projekcie, opracowanie znaku graficznego dla projektu.

(akta kontroli str. 1568-1571, 1622, 1627, 1630, 1633, 2115-2160, 2195, 2199-2202)

▪ zawarte w 2017 r. dziewięć umów¹⁸² z ministrem do spraw gospodarki (Zamawiającym) dotyczących realizacji branżowego programu promocji w ramach projektu „Promocja gospodarki w oparciu o polskie marki produktowe - Marka Polskiej Gospodarki – Brand” z Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój na lata 2014-2020¹⁸³ współfinansowane ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego¹⁸⁴. Działanie promocyjne w ramach umów zakończyły się w dniu 31 grudnia 2019 r. i obejmowały następujące branże (wartość umowy / wykorzystanie środków): 1) biotechnologia i farmaceutyka – 5 301 tys. zł / 3 592 tys. zł (67,8%); 2) budowa i wykańczanie budowli – 5 132 tys. zł / 3 115 tys. zł (60,7%); 3) części samochodowe i lotnicze – 5 650 tys. zł / 4 188 tys. zł (74,1%); 4) jachty i łodzie – 4 934 tys. zł / 3 mln 521 tys. zł (71,3%); 5) kosmetyki – 4 616 tys. zł / 3 537 tys. zł (76,6%); 6) maszyny i urządzenia – 5 385 tys. zł / 3 560 tys. zł (66,1%); 7) meble – 5 219 tys. zł / 2 922 tys. zł (56,0%); 8) Moda Polska – 5 380 tys. zł / 2 885 tys. zł (53,6%); 9) sprzęt medyczny – 5 594 tys. zł / 4 339 tys. zł (77,6%).

¹⁷² Umowa nr BDG 1089/2015 z dnia 16 października 2015 r. zawarta w wyniku przeprowadzonego postępowania w trybie przetargu nieograniczonego na podstawie art. 39 i art. 99 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - *Prawo zamówień publicznych* (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843 ze zm.), dalej: *ustawa Pzp* - *ustawa uchylona z dniem 1 stycznia 2021 r.*

¹⁷³ Dalej: MSZ.

¹⁷⁴ W roku 2015 - 8, 2016 - 51, 2017 - 46, 2018 - 64.

¹⁷⁵ Wizyta studyjna o największej ilości gości (17 osób) i trwająca najdłużej (w terminie 8-13 lipca 2018 r.).

¹⁷⁶ Umowa zawarta w dniu 29 stycznia 2016 r.

¹⁷⁷ Dalej: PO WER.

¹⁷⁸ Dalej: EFS.

¹⁷⁹ Pismo Wiceprezesa Zarządu PAIH nr PAIH.Z.091.75.2021 z dnia 19 sierpnia 2021 r.

¹⁸⁰ Umowy zawarte w dniu 30 sierpnia 2019 r.

¹⁸¹ Umowy zawarte w dniu 29 stycznia 2016 r. i w dniu 30 sierpnia 2019 r.

¹⁸² Wszystkie 9 umów o nr II/633/P/50005/430/17/DDI zawarte w dniu 28 września 2017 r. w wyniku udzielenia zamówienia publicznego przeprowadzonego w trybie zamówienia z wolnej ręki, zgodnie z art. 1 pkt 12 ustawy *Pzp* (Dz. U. z 2010 r. Nr 113 poz. 759 ze zm.).

¹⁸³ Dalej: PO IR.

¹⁸⁴ Dalej: EFRR.

Wykorzystanie środków wyniosło od 53,3% do 77,6%. Wiceprezes Zarządu PAIH wyjaśnił¹⁸⁵, że niepełne wykorzystanie środków na zadania wynikało m.in. z faktu braku zgody Zamawiającego na działania zastępcze w przypadku zmiany miejsca, terminu przez organizatora bądź nie zgłoszenia chęci wysłania przedstawicieli na dane wydarzenie oraz z faktu, że Zamawiający nie przekazał dokumentacji technicznej Portalu Promocji Eksportu <https://www.trade.gov.pl> oraz potwierdzenia, że serwis będzie działał w niezmienionej formie do końca 2019 r., co uniemożliwiało dalsze działania zmierzające do realizacji kampanii promocyjnej w Internecie, której celem była promocja poszczególnych domen polish-....com w zależności od branży i wygenerowanie ruchu na subportlach branżowych w domenie trade.gov.pl¹⁸⁶.

Wiceprezes Zarządu PAIH¹⁸⁷ wyjaśnił, że właścicielem portalu było ówczesne Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii, w związku z tym dokonywanie jakichkolwiek działań względem portalu i subportali branżowych nie było możliwe bez pozyskania parametrów technicznych od ich właściciela. PAIH pismem z dnia 25 kwietnia 2018 r.¹⁸⁸ poinformowała Ministerstwo, że przy realizacji kampanii internetowej niezbędna jest pozyskanie technicznej specyfikacji portalu trade.gov.pl o udostępnienie, której zwróciła się do Ministerstwa. Zarówno pismo jak i prośby w nim zawarte pozostały bez odpowiedzi, Ministerstwo nie przekazało powyższych kodów. Ponadto Wiceprezes Zarządu PAIH wyjaśnił¹⁸⁹, że PAIH nie była projektodawcą powyższych programów promocji, a jedynie ich Wykonawcą, któremu Zamawiający powierzył w latach 2017-2019 realizację na poziomie operacyjnym zadań związanych z programami. W związku z tym PAIH nie posiadał wiedzy na temat przyjętych przez Zleceniodawcę mierników całościowej ewaluacji celów programów Brand i stopnia ich realizacji. PAIH nie posiadał też wiedzy na temat implikacji wniosków Zleceniodawcy wynikających z ewaluacji zrealizowanych przez PAIH programów na zasady organizacji kolejnej edycji programów *Brand*.

Szczegółowej kontroli poddano jedną z dziewięciu powyższych umów dotyczącą realizacji programu promocji branży części samochodowych i lotniczych. PAIH wywiązała się z obowiązku przekazania Zamawiającemu pierwszego raportu okresowego z blisko dwutygodniowym opóźnieniem przekazując go w dniu 9 listopada 2017 r.¹⁹⁰ (termin upłynął 28 października 2017 r.). Następnie PAIH terminowo wywiązywała się z obowiązku sprawozdawczego w zakresie raportów okresowych i raportu końcowego¹⁹¹. Niemniej część działań nie zostało zrealizowanych zgodnie z umową, co skutkowało naliczeniem kar umownych w łącznej wysokości 40,5 tys. zł w wyniku niezrealizowania jednej misji przyjazdowej dla zagranicznych kontrahentów i dziennikarzy z powodu wydłużenia procedury wyłonienia jej realizatora oraz przekazania projektów wizualizacji dwóch stoisk po upływie terminu określonego w umowie i wykonania stoiska niezgodnie z zaakceptowanym projektem.

Wiceprezes Zarządu PAIH wyjaśnił¹⁹², że względu na wydłużoną procedurę wyłonienia realizatora misji przyjazdowej, przetarg nie został rozstrzygnięty w terminie umożliwiającym realizację zadania misji przyjazdowej dla zagranicznych dziennikarzy i kontrahentów w 2018 r. Oferta, która wpłynęła zakładała realizację zadania w wysokości ponad dwukrotnie większej niż kwota jaką PAIH przeznaczył na sfinansowanie tego działania. Ponadto Wiceprezes Zarządu PAIH wskazał¹⁹³ na problemy związane z terminowym (na 3 miesiące przed) dostarczaniem wizualizacji stoisk oraz wykonaniem jednego ze stoisk niezgodnie z umową z powodu problemów związanych ze spedycją po stronie podwykonawcy programu.

W rozpowszechnianiu informacji o realizowanym projekcie PAIH wykorzystywała swoje kanały informacyjne, m.in. stronę internetową PAIH, social media, newslettery. Ponadto w ramach umowy z Polską Agencją Prasową SA¹⁹⁴, PAP również zapewniał dostępność informacji o realizowanym projekcie dla potencjalnych zainteresowanych.

¹⁸⁵ Pismo Wiceprezesa Zarządu PAIH nr PAIH.Z.091.75.2021 z dnia 19 sierpnia 2021 r.

¹⁸⁶ Umowa dotycząca części samochodowych i lotniczych jako jedyna z 9 umów Brand nie przewidywała realizacji kampanii promocyjnej w Internecie.

¹⁸⁷ Pismo Wiceprezesa Zarządu PAIH nr PAIH.Z.091.96.2021 z dnia 6 września 2021 r.

¹⁸⁸ Nr PAIH/DPG-15-073/18/Brand.

¹⁸⁹ Pismo Wiceprezesa Zarządu PAIH nr PAIH.Z.091.73.2021 z dnia 17 sierpnia 2021 r.

¹⁹⁰ Pismo PAIH nr PAIH/073/23/17/BPP z dnia 9 listopada 2017 r.

¹⁹¹ Raport końcowy został przekazany Zamawiającemu w dniu 13 stycznia 2020 r. (pismo nr PAIH/DPG-4-073/20/BRAND)

¹⁹² Pisma Wiceprezesa Zarządu PAIH nr PAIH.Z.091.96.2021 z dnia 6 września 2021 r. i nr PAIH.Z.-091.69.2021 z dnia 13 sierpnia 2021 r.

¹⁹³ Pismo Wiceprezesa Zarządu PAIH nr PAIH.Z.091.96.2021 z dnia 6 września 2021 r.

¹⁹⁴ Dalej: PAP.

(akta kontroli str. 1544-1545, 1566, 1602-1614, 1620-1666, 1697-1720, 2233-2236, 2248-2249)

▪ zawarta w 2017 r. umowa¹⁹⁵ o dofinansowanie projektu „Next Step Poland”, w ramach PO WER współfinansowanego ze środków EFS, z Centrum Projektów Europejskich (Instytucja Pośrednicząca), którego celem był rozwój i podniesienie jakości ekosystemu innowacji w Polsce, wymiana informacji i doświadczeń dotyczących ekosystemów innowacji w celu przygotowania zestawu dobrych praktyk. W rozwiązaniu - dobrych praktykach - zebranych w tzw. Next Step Poland Guidebook miały zostać uwzględnione wnioski z wpływu COVID-19 na instytucje rozwojowe i rekomendacje na przyszłość, tym m.in. odniesienie się do nadchodzących trendów. Umowa realizowana będzie do dnia 31 grudnia 2023 r. Wartość umowy 5 509 tys. zł, wykorzystanie środków 1 511 tys. zł¹⁹⁶. W ramach realizacji projektu wydatkowanie środków na zadanie 1 zakończone w marcu 2021 r. osiągnęło poziom 94,3%, a na zadania 2 - realizowane od kwietnia 2021 r. - 27%. Projekt nie przewidywał realizacji celów promocyjnych, w konsekwencji nie przewidziano mierników dla działań promocyjnych.

(akta kontroli str. 1566, 1602-1614, 1620-1634, DVD_68-91)

▪ zawarta w 2017 r. umowa¹⁹⁷ o dofinansowanie projektu „Polskie Mosty Technologiczne” w ramach PO IR współfinansowana ze środków EFRR, z ministrem właściwym ds. gospodarki (Instytucja Zarządzająca¹⁹⁸). Umowa realizowana będzie do dnia 31 grudnia 2023 r. Celem realizacji projektu było wsparcie w procesie ekspansji polskich mikro, małych i średnich przedsiębiorstw¹⁹⁹ w formie specjalistycznych usług/doradztwa przy tworzeniu struktury strategii dotyczącej ekspansji na dany rynek docelowy. Program wdrażania strategii ekspansji zakładał dwa etapy - krajowy i zagraniczny. Kwota dofinansowania, w wyniku zawartego aneksu²⁰⁰ została zmniejszona o 26 420 tys. zł do kwoty 150 100 tys. zł. Wiceprezes Zarządu PAIH wyjaśnił²⁰¹, że zmiana kwoty dofinansowania była spowodowana dostawaniem założeń projektu do aktualnej sytuacji na świecie uwzględniającej skutki pandemii Covid-19, m.in. wydłużeniem okresu realizacji poszczególnych projektów, zakresu katalogu wydatków kwalifikowanych w celu uatrakcyjnienia oraz odpowiedzi na bieżące potrzeby i oczekiwania przedsiębiorców biorących udział w projekcie. Wykorzystanie środków wyniosło 28 920 tys. zł²⁰². Wiceprezes Zarządu PAIH wyjaśnił²⁰³, że na wykorzystanie środków w projekcie od marca 2020 r. do obecnej chwili, miała i w dalszym ciągu ma duży wpływ pandemia COVID-19. Działania PAIH w zakresie spotkań z potencjalnymi grantobiorcami przed rozpoczęciem naboru wniosków aplikacyjnych i warsztaty merytoryczne w ramach etapu krajowego stały się mniej kosztowne z uwagi na ich organizację on-line i rezygnację z formy stacjonarnej, która wiązała się z dodatkowymi kosztami. Po stronie grantobiorców w warunkach pandemii, realizacja etapu zagranicznego również spowodowała zmniejszenie wydatkowania środków z powodu odwołania imprez targowo-wystawienniczych i konferencji, przeniesienia ich do przestrzeni wirtualnej, ograniczeń w przemieszczaniu się do krajów docelowych. Ograniczenia pandemiczne spowodowały również wydłużenie okresu realizacji poszczególnych projektów i kwalifikowalności wydatków przez grantobiorców, co wpłynęło na wydłużenie terminów rozliczenia i kończenia poszczególnych projektów.

W realizowanej umowie prowadzona była okresowa sprawozdawczość zawarta we wnioskach o płatność w formie m.in. wykazów zawierających opis postępu rzeczowego projektu, wskaźniki realizacji produktu, planowane działania w kolejnych kwartałach, postęp finansowy w projekcie w analizowanym okresie.

Jako Beneficjent projektu PAIH, zgodnie §3 pkt. 7 umowy o dofinansowanie, zobowiązała się do prowadzenia działań informacyjno-promocyjnych. Działania te obejmowały materiały promocyjne, spoty reklamowe, kampanię internetową w mediach społecznościowych, podstronę internetową²⁰⁴

¹⁹⁵ Umowa nr UDA-POWER.04.03.00-00-0075/17-00 zawarta w dniu 21 grudnia 2017 r.

¹⁹⁶ Według stanu na dzień 30 czerwca 2021 r.

¹⁹⁷ Umowa nr POIR.03.03.01-00-0001/17-00 zawarta w dniu 21 grudnia 2017 r.

¹⁹⁸ Dalej: IZ.

¹⁹⁹ Dalej: MŚP.

²⁰⁰ Aneks nr 3 zawarty w dniu 10 września 2020 r. do umowy nr POIR.03.03.01-00-0001/17-00 z dnia 21 grudnia 2017 r.

²⁰¹ Pismo Wiceprezesa Zarządu PAIH nr PAIH.Z.091.69.2021 z dnia 13 sierpnia 2021 r.

²⁰² Według stanu na dzień 30 czerwca 2021 r. - w tym zatwierdzone przez IZ 26 909 tys. zł.

²⁰³ Pismo Wiceprezesa Zarządu PAIH nr PAIH.Z.091.75.2021 z dnia 19 sierpnia 2021 r.

²⁰⁴ <https://pmt.trade.gov.pl/pl/>

i coroczną imprezę organizowaną dla innowacyjnych MŚP (ze względu na pandemię impreza odbyła się tylko w latach 2018-2019), konferencję otwierającą oraz roadshow. Celem tych działań było dotarcie do potencjalnych odbiorców programu z informacją o możliwości udziału w programach wdrażania strategii ekspansji, zwiększenie ich świadomości na temat korzyści wynikających z udziału w programie oraz promocja projektu w mediach ogólnokrajowych, regionalnych, m.in. w media społecznościowych, prasie.

W dniu 2 stycznia 2019 r. PAIH zawarł umowę²⁰⁵ z Wykonawcą (Clickad Interactive sp. z o.o.) na opracowanie koncepcji kampanii promocyjnej i jej wdrożenie dla projektu „Polskie Mosty Technologiczne”. Informacje na temat działań informacyjno-promocyjnych w projekcie PMT w okresie wrzesień 2018 r.-sierpień 2020 r. przedstawione zostały w dokumentach²⁰⁶ zaakceptowanych przez IZ. Ponadto w trakcie realizacji umowy z Clickad Interactive sp. z o.o. w cyklach miesięcznych omawiane były efekty prowadzonej kampanii na podstawie Raportów dotyczących działań informacyjno-promocyjnych i podejmowano decyzje dotyczące poprawienia efektywności tych działań.

W ramach projektu przedsiębiorca miał otrzymać łączne wsparcie w wysokości do 200 tys. zł (od czerwca 2021 r. w wysokości do 180 tys. zł) w formule *de minimis*, w formie bezgotówkowej i gotówkowej, w tym na udział w warsztatach merytorycznych na temat wybranego rynku, konsultacji z ekspertem w celu stworzenia finalnej wersji strategii ekspansji, opracowaną dla firmy strategię ekspansji produktu/usługi/technologii na wybrany rynek, środki na wydatkowanie na rynku zagranicznym, udostępnione miejsce do pracy i urządzenia biurowe w ZBH w wybranym kraju oraz wsparcie merytoryczne i operacyjne pracowników ZBH, m.in. w zakresie umówienia spotkania ze sprawdzonymi, potencjalnymi partnerami/kontrahentami/inwestorami.

PAIH zobowiązana był m.in. do osiągnięcia wskaźników rezultatu bezpośredniego, które na dzień 30 czerwca 2021 r. wyniosły w zakresie liczby kontraktów handlowych zagranicznych podpisanych przez przedsiębiorstwa 205% - 82 kontrakty (cel: 40 kontaktów), a w zakresie wartości kontraktów 81% - 1,62 mln zł (cel: 2 mln zł przychodów ze sprzedaży produktów na eksport). W zakresie liczby przedsiębiorstw, które otrzymały wsparcie osiągnięto wskaźnik w 47,6% - 381 podpisanych umów z grantobiorcami (cel do końca 2023 r.: 800 przedsiębiorstw), a w zakresie rozdysponowania materiałów informacyjno-promocyjnych – 70% (z założonych 3 tys. sztuk do osiągnięcia na koniec 2023 r.).

Do szczegółowej kontroli, spośród 381 umów z grantobiorcami, wybrano dwie na podstawie, których przekazano wsparcie. Okres ich realizacji wyniósł 9 miesięcy. I tak:

- przedmiotem umowy z grudnia 2018 r.²⁰⁷ było udzielenie grantu w celu realizacji projektu na rynku USA przy wsparciu ZBH. Etap krajowy i zagraniczny zostały rozliczone, a grantobiorcy wypłacono wsparcie gotówkowe. Ustanowiono wskaźniki projektu w postaci liczby zagranicznych kontraktów handlowych podpisanych przez wsparte przedsiębiorstwo w liczbie 1 kontraktu i przychody ze sprzedaży produktów na eksport w wysokości 500 tys. zł. Termin osiągnięcia wskaźników realizacji projektu wydłużono do 22 miesięcy od zakończenia okresu realizacji projektu²⁰⁸, z powodu wprowadzenia stanu epidemii w Polsce i zagrożenie wirusem COVID-19 na świecie, w tym na rynku, na którym realizowany był projekt i związanymi z tym utrudnieniami m.in. w poruszaniu się. W ramach udzielonego grantu opracowana została strategia ekspansji firmy na rynek USA²⁰⁹, przeprowadzone zostały okresowe oceny efektywności. Projekt znajdował się przed oceną osiągnięcia wskaźników realizacji, której termin przypadał po II kwartale 2021 r.;
- przedmiotem umowy z lipca 2020 r.²¹⁰ było udzielenie grantu w celu realizacji projektu na rynku norweskim. Ustanowiono wskaźniki projektu w postaci liczby zagranicznych kontraktów handlowych podpisanych przez wsparte przedsiębiorstwo w liczbie 2 i przychody ze sprzedaży produktów na eksport w wysokości 15 tys. zł. Termin na

²⁰⁵ Umowa nr UM/19/19.

²⁰⁶ Informacja o działaniach informacyjno-promocyjnych w ramach projektu „Polskie Mosty Technologiczne” PAIH w okresie IX.2018-XI.2019 i w okresie XII.2019-VIII.2020.

²⁰⁷ Umowa nr UG-PMT/004/1N/2018-USA z dnia 12 grudnia 2018 r.

²⁰⁸ Na podstawie zawartego Aneks nr 2 zawarty w dniu 10 sierpnia 2020 r. do umowy nr UG-PMT/004/1N/2018-USA.

²⁰⁹ Data opracowania: 22 stycznia 2019 r.

²¹⁰ Umowa nr UG-PMT/1752/9N/2019-NOR z dnia 30 lipca 2020 r.

osiągnięcie wskaźników realizacji projektu ustalono na okres 22 miesięcy od zakończenia okresu realizacji projektu. W ramach udzielonego grantu opracowana została strategia ekspansji firmy na rynek norweski²¹¹. Grantobiorcy wypłacono dwie transze grantu. Przeprowadzone zostały okresowe oceny efektywności. Projekt znajdował się przed oceną osiągnięcia wskaźników realizacji, której termin przypadał na 2023 r.

(akta kontroli str. 1544-1545, 1566-1568, 1573-1614, 1620-1634, 1721-1741, 1804-1806, 1845-1851, 1852-1870, 1901-1902, 1904-1905, 1968-1987, 2203, 2031, 2098, DVD_38-44)

- zawarta w 2018 r. umowa²¹² o dotację na dofinansowanie projektu modułowego na lata 2018-2020 "Wzrost konkurencyjności ukraińskich regionów oraz polsko-ukraińskiej współpracy gospodarczej", w zakresie działań planowanych do realizacji w 2018 r. w ramach Planu współpracy rozwojowej oraz na lata 2019-2020²¹³ z ministrem właściwym ds. gospodarki. Celem realizowanych działań PAIH, jako partnera projektu, było stworzenie profesjonalnej oferty inwestycyjnej przez ukraińskie regiony i miasta oraz wzrost ich konkurencyjności - zapisy umowy nie określały mierników stopnia osiągnięcia celu. Projekt nie zakładał po stronie PAIH ewaluacji skuteczności przedsięwzięć. Jak wyjaśnił Zarząd PAIH²¹⁴, okazją do poznania informacji zwrotnej na temat przedsięwzięć realizowanych w ramach projektu były spotkania Grupy Sterującej projektu (przedstawiciele Lidera, Partnerów projektu oraz Beneficjentów), w trakcie których beneficjenci mieli okazję wypowiedzieć się w zakresie efektywności otrzymanego wsparcia i przedstawić ewentualne sugestie/zapotrzebowanie. PAIH wywiązał się terminowo z obowiązku do przedłożenia Liderowi sprawozdania z realizacji działań w projekcie do dnia 10 stycznia roku realizacji umowy. W 2018 r. wykorzystanie środków wyniosło 181,5 tys. zł (93,3%) ze 194,5 tys. zł; w 2019 r. 84 tys. zł (90,8%) z 92,5 tys. zł, a w 2020 r. 81,5 tys. zł (52,1%) ze 156,4 tys. zł. Wiceprezes Zarządu PAIH wyjaśnił²¹⁵, że na wykorzystania środków na zadania w 2020 r. wpłynęła sytuacja epidemiologiczna - we wrześniu 2020 r. wobec pogarszającej się sytuacji związanej z COVID-19 w Polsce i na Ukrainie dokonano rewizji pierwotnego planu i budżetu, identyfikując działania niemożliwe do realizacji w zakładanym przedziale czasowym ze względu na sytuację epidemiologiczną. Część środków przeniesiono na inne działanie, część zadań zaplanowanych początkowo do realizacji w trybie stacjonarnym na Ukrainie, została zrealizowana w formie online, niewykorzystane w latach 2018-2020 środki w wysokości 53 tys. zł zostały zwrócone Ministerstwu.

(akta kontroli str. 1569, 1602-1614, 1620-1634, 2237, DVD_190-196)

- zawarte w 2019 r. dwie umowy o partnerstwie na rzecz wspólnej realizacji projektów:
 - umowa²¹⁶ w zakresie projektu "Wdrażanie jednolitych standardów obsługi inwestora dla JST województwa mazowieckiego" z Agencją Rozwoju Mazowsza SA (Lider partnerstwa) a PAIH (Partner 1). Umowa realizowana będzie do dnia 30 września 2023 r. Wykorzystanie środków wyniosło 60,3 tys. zł²¹⁷ ze 144,6 tys. zł. W I połowie 2021 r. zakończono realizację zadania 1, na które zaplanowano 53 tys. zł (środki zostały w pełni wydatkowane).
 - umowa²¹⁸ w zakresie projektu "Standardy obsługi inwestorów w samorządzie" z Województwem Śląskim (Lider partnerstwa) a PAIH (Partner). Umowa realizowana będzie do dnia 31 marca 2022 r. Wykorzystanie środków wyniosło 51,9 tys. zł²¹⁹ ze 106,2 tys. zł. Dotychczas zrealizowano zadanie 1 i rozpoczęto realizację zadania 2.
- zawarte w 2020 r. :
 - umowa²²⁰ w zakresie promocji polskiej gospodarki zgodnie z art. 2 pkt 9 ustawy o PAIH z ministrem właściwym ds. gospodarki, w związku z art. 3 pkt 1 ustawy z dnia

²¹¹ Data opracowania: sierpień 2020 r.

²¹² Umowa nr DPT/RCU/2/2018 z dnia 24 kwietnia 2018 r.

²¹³ Aneks nr 1 zawarty w dniu 16 kwietnia 2019 r. i Aneks nr 2 zawarty w dniu 14 maja 2020 r.

²¹⁴ Pismo Zarządu PAIH nr PAIH.Z.091.73.2021 z dnia 17 sierpnia 2021 r.

²¹⁵ Pismo Wiceprezesa Zarządu PAIH nr PAIH.Z.091.75.2021 z dnia 19 sierpnia 2021 r.

²¹⁶ Umowa zawarta w dniu 30 sierpnia 2019 r.

²¹⁷ Według stanu na dzień 30 czerwca 2021 r.

²¹⁸ Umowa zawarta w dniu 30 sierpnia 2019 r.

²¹⁹ Według stanu na dzień 30 czerwca 2021 r.

²²⁰ Umowa nr 5/COVID/2020 z dnia 9 listopada 2020 r.

26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym²²¹ w związku z art. 65 ust. 1 i ust. 5 pkt 1 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem Covid-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw²²². Środki pochodziły z Funduszu Przeciwdziałania Covid-19, o którym mowa w art. 65 ust. 1 ustawy Covid-19. Umowa dotyczyła działań promocyjnych wspierających inwestycje w Polsce oraz ekspansję polskich firm na rynkach zagranicznych w rzeczywistości Covid-19 oraz rozwój zdalnej komunikacji z polskimi przedsiębiorcami i potencjalnymi inwestorami w Polsce w środowisku Covid-19. Umowa realizowana będzie do dnia 31 grudnia 2021 r. Wykorzystanie środków wyniosło 4 631 tys. zł²²³ z 15 000 tys. zł. Jak wyjaśnił Zarząd PAIH²²⁴, PAIH nie realizował działań rynkowych i nie był z nich rozliczany. Realizował swoje działania poprzez wspieranie, edukowanie i pomoc przedsiębiorcom.

- umowa²²⁵ z Centrum Projektów Europejskich (Instytucją Pośredniczącą) a PAIH (Beneficjentem) działającą w imieniu i na rzecz własnym i Partnerów - Fundacji Przedsiębiorczości Kobiet i Business France na dofinansowanie projektu „Mój biznes za granicą - model wsparcia instytucjonalnego MŚP w obszarze umiędzynarodowienia oferty firm i rozpoczęcia działalności na rynkach międzynarodowych” w ramach PO WER współfinansowanego ze środków EFS. Umowa realizowana będzie do listopada 2022 r. Wydatkowanie środków wyniosło 467,5 tys. zł²²⁶ z 2 532 tys. zł²²⁷. Zadania zapisane we wniosku o dofinansowanie projektu skupiały się przede wszystkim na analizy dostępnych narzędzi eksportowych dla przedsiębiorców, opracowaniu narzędzia diagnostycznego dla MŚP w zakresie gotowości do ekspansji zagranicznej, przygotowania założeń i programu Akademii Biznesu, która poprzez szkolenia będzie odpowiadała za przygotowanie przedsiębiorców do ekspansji zagranicznej. W ramach zadań merytorycznych projektu nie zostały założone działania promocyjne, promocja dotyczyła jedynie samego projektu i odbywała się m.in. poprzez odpowiednią zakładkę na portalu PAIH²²⁸, na której zamieszczane były informacje o istotnych wydarzeniach w projekcie.

(akta kontroli str. 1569-1571, 1602-1614, 1620-1634, 2241, DVD_224-230)

Ponadto w latach 2019-2021 zawarto pięć umów o dotację celowe z ministrem właściwym ds. gospodarki w związku z powierzeniem PAIH realizacji udziału Polski w EXPO 2020 w Dubaju, zgodnie z uchwałą nr 146/2018 Rady Ministrów w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Udział Rzeczypospolitej Polskiej w Światowej Wystawie EXPO 2020 w Dubaju w Państwie Zjednoczonego Emiratów Arabskich w latach 2019-2021”²²⁹. Celem umów była realizacja udziału Polski w EXPO 2020, stanowiąca element realizacji programu wieloletniego w rozumieniu art. 136 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²³⁰, w szczególności kontynuacji realizacji zadań i finansowania programu latach 2019-2021:

- umowa²³¹ o partnerstwie przy wspólnej realizacji projektu „Promocja gospodarki w oparciu o polskie marki produktowe - Marka Polskiej Gospodarki - Brand” w ramach PO WER. Umowa realizowana będzie do dnia 30 stycznia 2023 r. Wykorzystanie środków wyniosło

²²¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1856.

²²² Dz. U. poz. 568 ze zm., dalej: *ustawa Covid-19*.

²²³ Według stanu na dzień 30 czerwca 2021 r.

²²⁴ Pismo Zarządu PAIH nr PAIH.Z.091.73.2021 z dnia 17 sierpnia 2021 r.

²²⁵ Umowa nr UDA-POWR.04.03.00-00-0026/19-00 z dnia 15 grudnia 2020 r.

²²⁶ Zgodnie ze złożonym wnioskiem o płatność za okres maj-lipiec 2021 r.

²²⁷ W tym wkład własny 76 tys. zł.

²²⁸ https://www.paih.gov.pl/moi_biznes_za_granica

²²⁹ Uchwała z dnia 20 grudnia 2018 r., zmieniona uchwałą nr 27/2019 Rady Ministrów z dnia 5 kwietnia 2019 r. W dniu 20 grudnia 2018 r. Rada Ministrów zaakceptowała „Koncepcję programową udziału Polski w EXPO 2020 w Dubaju”. (dalej: Koncepcja). W dniu 15 grudnia 2020 r. została przyjęta uchwała nr 185/2020 Rady Ministrów zmieniająca uchwałę w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Udział Rzeczypospolitej Polskiej w Światowej Wystawie EXPO 2020 w Dubaju w Państwie Zjednoczonego Emiratów Arabskich w latach 2019-2021” uwzględniająca w szczególności przesunięcie dat organizacji wystawy na okres od 1 października 2021 r. do 31 marca 2022 r.

²³⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 305 ze zm.

²³¹ Umowa nr II/434/P/50005/2007/20/DRI zawarta w dniu 5 października 2020 r.

2 314 tys. zł²³² z 15 000 tys. zł. Zgodnie z harmonogramem projektu, kumulacja wydatkowania środków przewidziana została na koniec 2021 r. i początek 2022 r.

- umowa²³³ obejmująca realizację zadań w terminie od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia 2019 r. w zakresie rozpoczęcia budowy Pawilonu Polski, prace koncepcyjne i przygotowawcze w zakresie programu promocji gospodarczej, systemu informacji i komunikacji oraz zarządzanie projektem. Wykorzystanie środków wyniosło 4 230 tys. zł z 6 000 tys. zł. Wiceprezes Zarządu PAIH wyjaśnił²³⁴, że w 2019 r. wykonawca nie opracował wymaganego zakresu dokumentacji projektowej Pawilonu, w tym Final Design wymaganego przez organizatora EXPO 2020. Uniemożliwiło to realizację płatności na rzecz wykonawcy w wysokości 1 800 tys. zł i spowodowało częściowe niewykorzystanie dotacji w 2019 r. Środki zostały przeniesione do wykorzystania w ramach kolejnych dotacji celowych w ramach aktualizacji programu wieloletniego.
- umowa²³⁵ obejmująca realizację zadań w terminie od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia 2020 r. na realizację zadania obejmującego nadzór autorski nad realizacją koncepcji architektoniczno-tematycznej Pawilonu Polskiego, zaprojektowanie i budowę Pawilonu Polski, nadzór inwestorski nad realizacją kontraktu z generalnym wykonawcą, koszty funkcjonowania budynku Pawilonu Polskiego oraz zarządzanie projektem. Wykorzystanie środków wyniosło 13 408 tys. zł z 30 000 tys. zł²³⁶. Wiceprezes Zarządu PAIH wyjaśnił²³⁷, że ze względu na utrudnienia w realizacji prac budowlanych spowodowane Covid-19, w ramach rozliczeń z Generalnym Wykonawcą zrealizowano mniej niż 50% zaplanowanych płatności. Niewykorzystane środki zaplanowanych przeznaczyć na utrzymanie Pawilonu Polski, rekrutację i delegacje zespołu projektowego. Nie zrealizowano także całości zaplanowanych wydatków związanych z nadzorem inwestorskim ze względu na opóźnienie w zawarciu umowy w wykonawcę (ostatecznie we wrześniu 2020 r.). Niewykorzystane środki zostały zgłoszone jako wydatki niewygasające z końcem roku budżetowego 2020 i zostaną wydatkowane w 2021 r.
- umowa²³⁸ obejmująca realizację zadań w terminie od dnia 1 stycznia do dnia 30 listopada 2021 r.²³⁹ na kwotę 15 000 tys. zł (wykorzystanie środków 3 660 tys. zł²⁴⁰) na realizację zadania obejmującego nadzór autorski nad realizacją koncepcji architektoniczno-tematycznej Pawilonu Polski, zaprojektowanie i budowę Pawilonu Polski wraz z ekspozycją wewnętrzną, nadzór inwestorski nad realizacją kontraktu z generalnym wykonawcą Pawilonu Polski, koszty funkcjonowania budynku Pawilonu Polskiego oraz zarządzanie projektem.
- umowa²⁴¹ obejmująca realizację zadań w terminie od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia 2021 r.²⁴² na kwotę 22 925 tys. zł²⁴³ (wykorzystanie środków 1 289 tys. zł²⁴⁴) na realizację zadania obejmującego zaprojektowanie i budowę Pawilonu Polski wraz z ekspozycją wewnętrzną, koszty funkcjonowania Pawilonu Polskiego, realizację programu promocji gospodarczej, realizację programu informacji i komunikacji oraz zarządzanie projektem.

²³² Według stanu na dzień 30 czerwca 2021 r.

²³³ Umowa nr II/6/15095/2830/19/DHM z dnia 14 marca 2019 r.

²³⁴ Pismo Wiceprezesa Zarządu PAIH nr PAIH.Z.091.75.2021 z dnia 19 sierpnia 2021 r.

²³⁵ Umowa nr II/6/15095/2830/20/DHM z dnia 19 marca 2020 r.

²³⁶ Aneksem nr 3 z dnia 21 grudnia 2020 r.

²³⁷ Pismo Wiceprezesa Zarządu PAIH nr PAIH.Z.091.75.2021 z dnia 19 sierpnia 2021 r.

²³⁸ Umowa nr II/2/P/50005/2830/21/DHM z dnia 8 lutego 2021 r.

²³⁹ 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), środki dotyczące finansowania udziału Polski w Światowej Wystawie EXPO 2020 w Dubaju, zostały ujęte w wykazie wydatków budżetu państwa, które w 2020 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego.

²⁴⁰ Według stanu na dzień 30 czerwca 2021 r.

²⁴¹ Umowa nr II/112/P/50005/2830/21/DHM z dnia 10 maja 2021 r.

²⁴² 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), środki dotyczące finansowania udziału Polski w Światowej Wystawie EXPO 2020 w Dubaju, zostały ujęte w wykazie wydatków budżetu państwa, które w 2020 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego.

²⁴³ Dotacja zostanie zwiększona o 8 mln 46 tys. zł pod warunkiem i po ujęciu dodatkowych środków w planie finansowym w części 20 - Gospodarka.

²⁴⁴ Według stanu na dzień 30 czerwca 2021 r.

Biorąc pod uwagę, że planowany termin zakończenia realizacji umów²⁴⁵ upływa z dniem 31 grudnia 2021 r. oraz dotychczasowy niski stopień wykorzystania środków (30,9% i 5,6%²⁴⁶), NIK zwraca uwagę na występujące ryzyko niewykorzystania środków w ramach przywołanych umów. Wiceprezesa Zarządu PAIH²⁴⁷ wyjaśnił, że PAIH identyfikuje takie ryzyko wskazując w przypadku umowy²⁴⁸, że podstawą tego ograniczenia jest konieczność działania zgodnie z trybem prawa zamówień publicznych, co utrudnia szybkie kontraktowanie podwykonawców potrzebnych do zrealizowania zaplanowanych aktywności. PAIH podjęła działania mające usprawnić realizację zadań polegające na restrukturyzacji związanej z połączeniem zespołu prawnego z zespołem ds. zamówień publicznych oraz rozpoczęła rekrutację osób do zespołu ds. zamówień publicznych. Zdecydowała również o wykorzystywaniu zewnętrznych doradców w procesie przetargowym opartym na prawie zamówień publicznych. W odniesieniu do umowy²⁴⁹, Wiceprezes Zarządu PAIH²⁵⁰ wyjaśnił, że dotychczasowe niskie wykorzystanie środków wynika z faktu, iż kumulacja odbiorów, rozliczeń i płatności na rzecz wykonawców nastąpi w ostatnim kwartale 2021 r. Wynika to ze specyfiki projektu, którego działania kumulują się w okresie trwania Światowej Wystawy EXPO 2020 w Dubaju, która rozpoczęła się dnia 1 października 2021 r. Jednocześnie istotne kwotowo płatności na rzecz Generalnego Wykonawcy budowy Pawilonu Polski nałożą się z kumulacją płatności związanych z rozpoczęciem Wystawy. W celu mitygacji ryzyka, PAIH podjął wstępne rozmowy Ministerstwem o weryfikacji formalnych możliwości przesunięcia środków na 2022 r. lub zawarcia umowy na środki niewygasające według praktyki zastosowanej w 2020 r. Na koniec września 2021 r. PAIH przewidywała dokonanie aktualizacji harmonogramu płatności m.in. na podstawie danych wynikających z zawartych umów z wykonawcami. Na tej podstawie PAIH planowała zgłosić odpowiednie wnioski do Ministerstwa.

Projekt udziału Polski w Światowej Wystawie EXPO, która odbędzie się od października 2021 r. do kwietnia 2022 r., jest realizowany w oparciu o zaktualizowaną „Koncepcję programową udziału Polski w EXPO 2020 w Dubaju” przyjętą 15 grudnia 2020 r. przez Radę Ministrów. Wyznaczone w Koncepcji ogólne cele projektu to m.in. promocja gospodarcza - wzmocnienie kontaktów gospodarczych Polski z Państwami Zjednoczonych Emiratów Arabskich, krajem-gospodarzem Wystawy oraz całym rejonem Bliskiego Wschodu, w szczególności w zakresie wspierania polskich przedsiębiorców w poszukiwaniu nowych rynków zbytu oraz budowaniu trwałych relacji handlowych, a także w zakresie współpracy naukowej; wsparcie polskich przedsiębiorców w walce z gospodarczymi skutkami pandemii COVID-19; budowa wizerunku - kształtowanie wizerunku Polski w obszarach związanych z tematem przewodnim Wystawy, w odniesieniu do nowych, w porównaniu z poprzednimi wystawami - grup docelowych oraz tzw. efekt „halo” - zbudowanie marki i rozpoznawalności Polski poprzez inicjowanie działań z wielu obszarów i dotarcie tym samym do różnych grup docelowych. Koncepcja przewiduje szereg działań promocyjnych od wybudowania Pawilonu w Dubaju, przez Program Gospodarczy do Programu Komunikacji oraz przekrojową ewaluację projektu po jego zakończeniu (do realizacji w 2022 r.).

Zgodnie z wyjaśnieniami Wiceprezesa Zarządu PAIH²⁵¹, ze względu na poziom złożoności i długość realizacji przedsięwzięcia udziału Polski w Światowej Wystawie EXPO, projekt podlega okresowym zmianom i aktualizacjom. W związku z tym, na poziomie Koncepcji określono jedynie przybliżone założenia dotyczące liczby odwiedzających Pawilon Polski na poziomie 10% wszystkich odwiedzających Wystawę. Szczegółowe założenia zadań były formułowane na etapie przygotowywania dokumentacji przetargowych, mających na celu wyłonienie wykonawców poszczególnych elementów. Także ze względu na skalę projektu założono konieczność przeprowadzenia kompleksowej i szczegółowej ewaluacji ex post całości przedsięwzięcia, w celu globalnej oceny jego produktów i rezultatów. Dopiero na tym etapie możliwe będzie zebranie całości informacji i wyciągnięcie uzasadnionych wniosków.

Zgodnie z Koncepcją dane, w oparciu o które przeprowadzona będzie ocena działań, będą zbierane przez cały czas trwania projektu za pomocą dostępnych narzędzi analitycznych oraz poprzez bieżącą analizę prowadzoną przez członków Zespołu EXPO i wykonawców zewnętrznych. W ocenie

²⁴⁵ Umowa nr 5/COVID/2020 z dnia 9 listopada 2020 r. i umowa nr II/112/P/50005/2830/21/DHM z dnia 10 maja 2021 r.

²⁴⁶ Według stanu na dzień 30 czerwca 2021 r.

²⁴⁷ Pismo Wiceprezesa Zarządu PAIH nr PAIH.Z.091.96.2021 z dnia 6 września 2021 r.

²⁴⁸ Umowa nr 5/COVID/2020 z dnia 9 listopada 2020 r.

²⁴⁹ Umowa nr II/112/P/50005/2830/21/DHM z dnia 10 maja 2021 r.

²⁵⁰ Pismo Wiceprezesa Zarządu PAIH nr PAIH.Z.091.96.2021 z dnia 6 września 2021 r.

²⁵¹ Pismo Wiceprezesa Zarządu PAIH nr PAIH.Z.091.73.2021 z dnia 17 sierpnia 2021 r.

efektów projektu brane będą pod uwagę wskaźniki ilościowe i jakościowe - liczba gości Pawilonu Polski, liczba uczestników wydarzeń towarzyszących, liczba firm zaangażowanych w Program Gospodarczy (w tym liczba uczestników targów, wydarzeń towarzyszących, Forum Gospodarczego), liczba Partnerów Komercyjnych projektu wraz z opisem zaangażowania oraz realizacji celów osiągniętych dzięki udziałowi w projekcie oraz ewaluacja działań komunikacyjnych.

(akta kontroli str. 1569-1570, 1625-1627, 1632)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Działania PAIH z zakresu promocji gospodarczej Polski sfinansowane ze środków dotacji celowych udzielonych przez ministra właściwego do spraw gospodarki w latach 2018-2020 nie zostały prawidłowo udokumentowane. W toku kontroli stwierdzono braki w dokumentacji źródłowej dotyczącej zrealizowanych działań. Przykładowo brak było raportów dotyczących barier w handlu, które powinny być załączone do sprawozdania z wykorzystania dotacji celowej w 2018 r. oraz potwierdzenia faktu realizacji 66 wydarzeń promocyjnych spośród 345 zaplanowanych przez PAIH do realizacji w 2020 r. Ustalenia kontroli NIK wskazują, że część informacji świadczących o wykonaniu zadań określonych w umowach dotacji była dokumentowana jedynie w postaci e-maili pracowników bezpośrednio zaangażowanych w realizację tych zadań. Jednak z uwagi na fakt, że część tych osób nie jest już pracownikami PAIH nie było dostępu do ich skrzynek e-mailowych. Zarząd wyjaśnił²⁵², że zakupiono i wdrożono system umożliwiający sporządzanie backupu poczty wszystkich pracowników PAIH (w tym ZBH), umożliwiający między innymi dostęp do poszczególnych skrzynek byłych pracowników. Ponadto w 2019 r. podjęto decyzję o wdrożeniu modułowego rozwiązania CRM, mającego na celu stworzenie narzędzia do gromadzenia danych biznesowych, procesowej obsługi Klientów i ich zapytań. Aktualnie, według wyjaśnień Zarządu, CRM umożliwia gromadzenie danych wymaganych w umowie dotacyjnej.
2. PAIH nierzetelnie sporządziła sprawozdanie z wykonania umowy dotacji celowej w 2020 r. Zostało ono sporządzone w zakresie wskazania danych dotyczących liczby opracowanych informacji rynkowych (2.1.b). Z dokumentów źródłowych wynika, że na wykonanie tego wskaźnika składały się informacje zawarte na stronach internetowych Agencji, jednak w przeważającej większości (434 na 636 czyli 68 %) były to informacje przekazane przez pracowników PAIH poprzez infolinię. Analiza zestawienia tematów rozmów w infolinii wykazała, że co najmniej 44 rozmowy w ogóle nie dotyczyły informacji rynkowych, w tym w 32 rozmowcy prosili o przekazanie kontaktu (numeru telefonu, adresu e-mail) do pracowników PAIH, w tym ZBH.
3. PAIH dokonała nieterminowo zwrotu niewykorzystanych środków dotacji celowej na rok 2020 w kwocie 70 897,00 zł. W konsekwencji zobowiązana była do zapłaty odsetek za zwłokę. Termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji, zgodnie z §7 ust. 1 i 2 umowy dotacji celowej, określono na dzień 15 stycznia 2021 r. Natomiast PAIH dokonała w dniu 8 lipca 2021 r. zwrotu środków wraz z odsetkami za zwłokę w wysokości 2 704,00 zł. Według wyjaśnień²⁵³ zastępcy dyrektora Departamentu Finansów PAIH, zwłoka w zwrocie niewykorzystanych środków nastąpiła przez błąd ludzki. W ocenie²⁵⁴ Zarządu złożoność procesu nie pozwala na wskazanie osoby odpowiedzialnej za nieterminowy zwrot niewykorzystanych środków z dotacji, ponieważ realizacja przelewów dotyczących zwrotu niewykorzystanej części dotacji oparta jest na wielowątkowym procesie obejmującym ustalenie kwoty podlegającej zwrotowi powiększonej o ewentualne należne odsetki oraz uzyskanie stosownych akceptacji. Proces ten przebiegał w okresie pandemii COVID-19, tj. pracy zdalnej połączonej z nieobecnością części kluczowych pracowników, jak również zmian składu Zarządu. W dalszych wyjaśnieniach Zarząd argumentował, że brak możliwości określenia kwoty dotacji podlegającej zwrotowi w terminie wskazanym w umowie, wynika z faktu wydatkowania środków przez ZBH na całym świecie i konieczności rejestracji i weryfikacji tych kosztów w Centrali PAIH. NIK nie podziela przedstawionych wyjaśnień i zwraca uwagę, iż wymóg prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej środków otrzymanych w ramach dotacji oraz prawidłowa organizacja i podział zadań

²⁵² Pismo z dnia 11 sierpnia 2021 r. znak: PAIH.Z.091.63.2021.

²⁵³ Informacja z dnia 23 lipca 2021 r.

²⁵⁴ Pismo z dnia 11 sierpnia 2021 r. znak: PAIH.Z.091.63.2021.

w Spółce powinny umożliwiać terminowy zwrot niewykorzystanej części dotacji, bez konieczności uiszczenia odsetek za zwłokę. Zgodnie z art. 9 pkt 3 ustawy *o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych* niedokonanie w terminie zwrotu dotacji w należnej wysokości stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

OCENA CZĄSTKOWA

Brak uregulowanego procedurą wewnętrzną systemu planowania i raportowania wyników realizacji zadań w zakresie promocji gospodarczej Polski uniemożliwia jednoznaczną ocenę działań w tym zakresie. Nie stworzono narzędzi do oceny uzyskanych rezultatów i korzyści realizowanych działań. PAIH powinna więc podjąć działania zmierzające do określenia celów oraz wypracowania wskaźników rezultatu i oddziaływania, które pozwolą sprawdzać, czy podejmowane działania promocyjne są skuteczne. PAIH nie w pełni zrealizowała zadania określone w umowach dotacji celowej. Wpływ na to miało niedostosowanie zakresu tych zadań do możliwości PAIH, które były uzależnione od stanu zaawansowania procesu organizacji sieci ZBH. W konsekwencji część zadań zostało wykonane w niewielkiej części lub wcale, a część w stopniu znacznie przewyższającym zaplanowany wskaźnik. Brak było pełniej dokumentacji obrazującej przebieg i fakt realizacji zadań określonych w umowach dotacji celowych. Przy czym zastosowane przez Ministra wskaźniki oceny realizacji zadań o charakterze ilościowym uniemożliwiają dokonanie oceny skuteczności i efektywności działania PAIH. PAIH nie opracowała zasad świadczenia usług odpłatnych, w celu zapewnienia przejrzystości w wydatkowaniu środków z dotacji. Usługi wykonywane na zasadach komercyjnych powinny stanowić uzupełnienie katalogu bezpłatnych usług promocji gospodarki finansowanych z dotacji, a nie konkurencję dla nich.

PAIH prawidłowo realizowała zadania na rzecz promocji polskiej gospodarki w ramach pozostałych umów zawartych z ministrem właściwym do spraw gospodarki oraz z innymi podmiotami, występując m.in. w roli wykonawcy umowy, partnera lub beneficjenta, w przypadku umów współfinansowanych ze środków unijnych. Część realizowanych umów dotyczyła udziału Polski w Wystawie EXPO2020. W przypadku dwóch umów, z uwagi na zbliżający się termin zakończenia ich realizacji (koniec 2021 r.), zidentyfikowane zostało ryzyko niepełnego wykorzystania środków. PAIH wywiązywała się z obowiązków dotyczących sprawozdawczości w procesie realizacji umów.

IV. Wnioski

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

Wnioski

- 1) zapewnienie rzetelnego i kompletnego dokumentowania procesów planowania i realizacji zadań oraz archiwizowania powstałych dokumentów,
- 2) zapewnienie rzetelnego sprawozdawania z zadań wynikających z umów dotacji,
- 3) zapewnienie terminowego zwrotu niewykorzystanych środków dotacji.

V. 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 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.

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, 14 stycznia 2022 r.

Kontrolerzy:
Rafał Pikus
gf. specjalista kp.

/-/

Jerzy Gawlak
starszy inspektor kp.

/-/

Iwona Brzostek
gf. specjalista kp.

/-/

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

/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji
p.o. Dyrektora
Maciej Maciejewski
wz. p.o. Wicedyrektora
Michał Wilkowicz

/-/