



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

KGP.410.004.06.2021

Pan
Selim Chazbijewicz
Ambasador Nadzwyczajny i Pełnomocny
Rzeczypospolitej Polskiej
w Republice Kazachstanu i Republice Kirgiskiej
Ambasada Rzeczypospolitej Polskiej
w Kazachstanie
ul. Saryarka 15, Centrum Biznesowe „Isker”
010000 Nur-Sułtan, Kazachstan

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/016 – Promocja gospodarcza Polski

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ambasada Rzeczypospolitej Polskiej w Kazachstanie, ul. Saryarka 15, Centrum Biznesowe „Isker”, 010000 Nur-Sultan, Kazachstan ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Selim Chazbijewicz Ambasador Nadzwyczajny i Pełnomocny Rzeczypospolitej Polskiej w Republice Kazachstanu i Republice Kirgiskiej od 21 czerwca 2017 r. ²
Zakres przedmiotowy kontroli	Realizacja działań z zakresu promocji polskiej gospodarki.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2018 r. do 30 czerwca 2021 r. z wykorzystaniem dowodów wykraczających poza ten okres, mających istotne znaczenie dla kontrolowanej działalności.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji.
Kontroler	Lidia Różycka, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KGP/63/2021 z dnia 10 sierpnia 2021 r.

(akta kontroli str. 1-3)

¹ Dalej: Ambasada RP lub placówka.

² Dalej: Ambasador RP lub kierownik placówki.

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

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację zadań z zakresu promocji polskiej gospodarki przez Ambasadę Rzeczypospolitej Polskiej w Kazachstanie i Kirgistanie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W okresie 2018-2021 (do 30 czerwca) Ambasada RP prowadziła działania na rzecz promocji polskiej gospodarki, wynikające z ustawy o służbie zagranicznej⁵ oraz zlecane przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych⁶. Działania te były zgodne z zadaniami priorytetowymi wyznaczanymi corocznie przez MSZ. Ambasada RP składała do MSZ roczne sprawozdania ze swojej działalności, w tym z podejmowanych działań w obszarze promocji polskiej gospodarki, a także sprawozdania z każdego podjętego działania (w formie clarisu).

NIK zwraca uwagę, iż Ambasada RP nie sporządzała okresowych planów przedsięwzięć promocyjnych, nie wyznaczono również celów ani mierników stopnia realizacji zadań. Decyzje o udziale w przedsięwzięciach były podejmowane podczas cyklicznych wewnętrznych narad i spotkań Referatu Polityczno-Ekonomicznego⁷ Ambasady RP i kierownika placówki. W zakresie promocji gospodarczej placówka prawidłowo współpracowała z innymi podmiotami, w szczególności z Zagranicznym Biurem Handlowym Polskiej Agencji Inwestycji i Handlu SA. Współdziałanie to miało charakter organizacyjny. Wszystkie wydarzenia zostały zrealizowane zgodnie z założeniami (za wyjątkiem dwóch, które nie odbyły się z powodu pandemii COVID-19). NIK zauważa ponadto, że nie stworzono narzędzi do oceny uzyskanych rezultatów i korzyści wynikających z realizowanych działań (jaki miały wpływ na realizację celów polskiej dyplomacji w zakresie promocji gospodarki). Ambasada RP powinna więc podjąć działania zmierzające do określenia celów oraz wypracowania wskaźników, w tym wskaźników rezultatu i oddziaływania, które pozwolą sprawdzać, czy podejmowane działania promocyjne są skuteczne.

W latach 2018-2021 (do 30 czerwca) Ambasada RP wydatkowała i prawidłowo rozliczyła środki w wysokości 1,1 tys. EUR na organizację zrealizowanych przedsięwzięć. Całość środków została wydatkowana w ramach budżetu placówki.

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

⁵ Ustawa z dnia 21 stycznia 2021 r. o służbie zagranicznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 464 – uchylona z dniem 16 czerwca 2021 r.) oraz ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1854).

⁶ Dalej: MSZ.

⁷ Poprzednio do 17 lutego 2019 r. Wydział Polityczno-Ekonomiczny.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁸ kontrolowanej działalności

Realizacja działań z zakresu promocji polskiej gospodarki

Opis stanu faktycznego

Ambasada RP w Republice Kazachstanu realizowała zadania określone w § 31 *Regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Spraw Zagranicznych*⁹ oraz w *Wewnętrznym regulaminie organizacyjnym Ambasady Rzeczypospolitej Polskiej w Republice Kazachstanu z siedzibą w Nur-Sułtanie*¹⁰ z 28 października 2020 r.¹¹. Zadania realizowane przez Ambasadę dotyczyły w szczególności:

- prowadzenia spraw dotyczących stosunków dwustronnych między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Kazachstanu oraz państwem dodatkowej akredytacji – Republiką Kirgiską,
- analizy stanu realizacji zobowiązań prawno-traktatowych wynikających z umów i porozumień, zarówno dwustronnych, jak i wielostronnych, których stronami są Rzeczpospolita Polska i Republika Kazachstanu oraz państwo dodatkowej akredytacji, a także podejmowania inicjatyw stymulujących współpracę dwustronną w tym zakresie,
- realizacji i koordynacji działalności prasowej i informacyjno-promocyjnej,
- działań inicjowania i współdziałania w realizacji projektów służących promocji Rzeczypospolitej Polskiej w Republice Kazachstanu oraz państwie dodatkowej akredytacji, w tym priorytetów polskiej polityki zagranicznej, polskich interesów gospodarczo-społecznych i polonijnych,
- zapewnienia rozwoju współpracy kulturalnej i naukowej między Rzeczpospolitą Polską a państwami akredytacji.

Zadania w zakresie promocji gospodarczej Polski były realizowane przez Referat ds. Polityczno-Ekonomicznych¹² Ambasady RP¹³. Zgodnie z § 5.1 Regulaminu organizacyjnego zadania te obejmowały m.in. polskie interesy gospodarczo-społeczne i polonijne.

W okresie objętym kontrolą w Wydziale Polityczno-Ekonomicznym¹⁴ Ambasady RP (następnie RPE), promocją gospodarczą zajmowała się jedna osoba (jeden etat). Ambasador RP wyjaśnił¹⁵, iż etat do spraw ekonomicznych był połączony z uprawnieniami konsularnymi, a od lipca 2019 r. formalnie przekształcono go w etat do spraw polityczno-ekonomicznych, również połączony z uprawnieniami konsularnymi. Nadzór nad tym stanowiskiem sprawował kierownik WPE (następnie RPE) i Ambasador RP. Zakres obowiązków dyplomaty ds. polityczno-ekonomicznych obejmował w szczególności: monitorowanie i analizowanie sytuacji w Kazachstanie i Kirgistanie, w tym w szczególności w zakresie spraw gospodarczych, w celu przedstawiania materiałów informacyjnych i analitycznych do wykorzystania w bieżącej pracy MSZ, monitorowanie polityk sektorowych, w tym polityki energetycznej, transportowej, środowiskowej, rolnictwa, rozwoju regionalnego, współpracę z organami administracji publicznej i innymi instytucjami państw przyjmujących w celu redukcji barier w stosunkach gospodarczych oraz promowanie

⁸ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁹ <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/prawo>.

¹⁰ Poprzednia nazwa Astana. Nazwę miasta zmieniono w 2019 r.

¹¹ W okresie objętym kontrolą czterokrotnie zmieniono Regulamin organizacyjny tj., w dniu 22 lutego 2016 r., 18 lutego 2019 r., 25 maja 2019 r., i 28 października 2020 r. Dalej: Regulamin organizacyjny.

¹² Do 17 lutego 2019 r. był to Wydział Polityczno-Ekonomiczny.

¹³ Dalej: RPE.

¹⁴ Dalej: WPE.

¹⁵ Pismo z dnia 3 września 2021 r., znak: AMB.N-S., 084.4.2021.

polskiej gospodarki, wspieranie i monitorowanie realizacji najistotniejszych z punktu widzenia interesów gospodarczych Polski kontraktów handlowo-inwestycyjnych w Kazachstanie i Kirgistanie, uczestnictwo w przygotowaniu analiz i opracowań dot. globalnych wyzwań energetycznych, bezpieczeństwa energetycznego Polski i konkurencyjności polskiej gospodarki.

W Ambasadzie RP nie ustanowiono stanowiska podległego ministrowi właściwemu do spraw gospodarki. Ambasador RP wyjaśnił¹⁶, że mając na uwadze doświadczenia ambasady z ostatnich kilku lat w zakresie realizacji zadań w sferze promocji gospodarczej Polski warto rozważyć ideę wzmocnienia kadrowego pionu ekonomicznego ambasady, na co zwracał uwagę w kontaktach roboczych z MSZ.

Współpracę między Ministrem Spraw Zagranicznych i ministrem właściwym do spraw gospodarki regulowały następujące porozumienia:

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

Współpracę pomiędzy Ministrem Spraw Zagranicznych a Polską Agencją Inwestycji i Handlu SA¹⁷ od 1 stycznia 2021 r. reguluje *Porozumienie z dnia 8 października 2020 r. między MSZ a PAIH w sprawie współpracy w realizacji zadań z zakresu promocji polskiej gospodarki za granicą.*

Dokument pn. *Zadania dla Ambasady*, który corocznie Ambasada RP otrzymywała z Departamentu Wschodniego MSZ¹⁸ (lata 2018-2021) od 2020 r. wskazywał, jako jedno z zadań, współpracę z Zagranicznym Biurem Handlowym PAIH SA¹⁹. W 2018 r. w zadaniu „Wsparcie dla polskich podmiotów gospodarczych w kontekście promocji Polski, jako atrakcyjnego partnera współpracy handlowej i inwestycyjnej, stymulowanie kontaktów polskich podmiotów gospodarczych z podmiotami Kazachstańskimi i Kirgiskimi”, jako jedną spośród instytucji współpracujących określono PAIH SA. Natomiast w zadaniach stałych dotyczących współpracy gospodarczej zapisano między innymi „koordynację działań z inicjatywami realizowanymi w dziedzinie dyplomacji publicznej i promocji”. W 2019 r. nie wskazano współpracy z ZBH w żadnym z zadań, a jedynie zaznaczono większe obciążenie Ambasady RP zadaniami wspierania przedsiębiorców, które nie może w pełni zrealizować nowopowołane ZBH.

W latach 2018-2020 relacje pomiędzy Ambasadą RP a ZBH nie były sformalizowane. Ambasador RP wyjaśnił²⁰, że ciągłość, efektywność oraz kompleksowość realizowanych działań zapewniały stałe kontakty robocze na szczeblu kierowników obydwu instytucji, jak również pomiędzy poszczególnymi pracownikami. W każdym roku objętym kontrolą Ambasada RP współpracowała z ZBH przy realizacji przedsięwzięć lub działań. Ponadto Ambasador RP wskazał²¹, że od momentu

¹⁶ Pismo z dnia 3 września 2021 r., znak: AMB.N-S.,084.4.2021.

¹⁷ Dalej: PAIH SA.

¹⁸ Departament nadzorujący Ambasadę RP w Kazachstanie.

¹⁹ Dalej: ZBH.

²⁰ Pismo z dnia 23 sierpnia 2021 r., znak: AMB.N-S.,084.2.2021.

²¹ Pismo z dnia 23 sierpnia 2021 r., znak: AMB.N-S.,084.2.2021.

powstania ZBH w Kazachstanie wzajemne relacje układały się bardzo dobrze, przy wzajemnym wsparciu w realizacji przedsięwzięć.

W dniu 9 grudnia 2020 r., w związku z *Porozumieniem* zawartym pomiędzy MSZ a PAIH SA, odbyło się spotkanie online z udziałem kierownictwa PAIH SA, Ambasadora RP oraz kierownika ZBH w Kazachstanie, podczas którego omówiono plany działań promocyjnych obydwu jednostek na rok 2021 r.

Z uwagi na brak formalnego obowiązku, Ambasada RP nie tworzyła planów operacyjnych. Ambasador RP wyjaśnił²², że biorąc pod uwagę konieczność przewidywania rozwoju wydarzeń w obszarze gospodarki, planowanie jest stałym elementem kształtującym aktywność polskiej placówki. Temu celowi służą m.in. cykliczne wewnętrzne narady i spotkania Referatu Polityczno-Ekonomicznego i kierownika placówki, podczas których podejmowane są decyzje o konkretnych działaniach. Z tego rodzaju spotkań w placówce nie sporządza się notatek. Ambasada RP corocznie otrzymywała z Departamentu Wschodniego MSZ *Zadania dla Ambasady* do realizacji na dany rok. Zadania te były tworzone przy współpracy z innymi jednostkami organizacyjnymi MSZ oraz Ambasadą RP. Ponadto od 2019 r. Ambasada RP corocznie przekazywała MSZ informacje o planowanych najważniejszych wydarzeniach o charakterze gospodarczym w Kazachstanie w danym roku.

(akta kontroli str. 2-35, 174-221)

Wydatki Ambasady RP z własnych środków budżetowych na promocję gospodarczą w 2018 r. wyniosły 448,66 EUR (0,05% z łącznej kwoty wydatków 886 792 EUR) oraz w 2019 r. 684,77 EUR (0,07% z łącznej kwoty wydatków 912 179 EUR). W latach 2020-2021 (do 30 czerwca) Ambasada RP nie poniosła żadnych wydatków na promocję gospodarczą Polski.

Łączne wydatki Ambasady RP ze środków MSZ na promocję gospodarczą w badanym okresie wyniosły 1,1 tys. EUR.

W układzie zadaniowym powyższe wydatki były wykazywane w Funkcji 15 *Polityka zagraniczna* w trzech działaniach: *Dwustronna i wielostronna współpraca polityczna i gospodarcza* (działanie 15111), *Obsługa cudzoziemców i zagranicznych osób prawnych* (działanie 15312), *Bezpieczeństwo MSZ i placówek zagranicznych* (działanie 15313).

W okresie objętym kontrolą Ambasada otrzymała 3,0 tys. EUR na realizację w 2020 r. działań w zakresie promocji polskiej gospodarki. Z uwagi na sytuację epidemiczną przedsięwzięcie zostało odwołane i środki zwrócono do MSZ.

Zdania z zakresu promocji gospodarczej Polski wykonywane były w większości bez ponoszenia kosztów.

(akta kontroli str.: 7, 10, 16-35, 50-115)

Ambasador RP wyjaśnił²³, iż ze względu na bardzo trudną sytuację epidemiczną panującą w Kazachstanie oraz wprowadzone przez władze Kazachstanu obostrzenia, a co za tym idzie brak możliwości planowania przedsięwzięć promocyjnych (utrudniony kontakt z partnerami instytucjonalnymi po stronie kazachstańskiej) w I półroczu 2021 r. Ambasada nie sporządziła projektu planu promocji, o którym mowa w *Porozumieniu* z dnia 9 grudnia 2020 r. w sprawie *współpracy polskich placówek zagranicznych przy realizacji zadań ministra właściwego do spraw*

²² Pismo z dnia 23 sierpnia 2021 r., znak: AMB.N-S.,084.2.2021.

²³ Pismo z dnia 31 sierpnia 2021 r., znak: AMB.N-S.,084.3.2021.

gospodarki w obszarze promocji polskiej gospodarki za granicą zawartym pomiędzy Ministrem Spraw Zagranicznych a Ministrem Rozwoju, Pracy i Technologii.

W latach 2018-2020 Ambasada RP nie wykonywała działań w ramach *Porozumienia* z dnia 14 września 2006 r. zawartego pomiędzy Ministrem Spraw Zagranicznych a Ministrem Gospodarki w sprawie współpracy przy realizacji zadań Ministra Gospodarki z zakresu promocji handlu i inwestycji zagranicznych przez polskie placówki zagraniczne, w których nie funkcjonują Wydziały Promocji Handlu i Inwestycji. Na podstawie wyżej wymienionych Porozumień placówki dyplomatyczne mogły ubiegać się o sfinansowanie z budżetu ministra właściwego do spraw gospodarki zadań z zakresu promocji gospodarki, które uzyskały jego akceptację.

Z braku możliwości organizowania spotkań bezpośrednich w 2020 r. wiele imprez i wydarzeń zostało odwołanych (m.in. posiedzenie polsko-kazachstańskiej komisji do spraw gospodarczych, międzynarodowe wydarzenie World Trade Organization XII Ministerial Conference (MC12)²⁴). Natomiast w formule online Ambasada RP wzięła udział m.in. w Astana Economic Forum oraz w spotkaniach monitoringowych organizowanych cyklicznie przez OECD²⁵.

W działaniach dotyczących promocji gospodarczej w latach 2018-2021 Ambasada RP, jak wskazał kierownik placówki²⁶, koncentrowała się na wydarzeniach, które wpisywały się w priorytety ustalone w *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* (SOR). Ponadto Ambasador RP wyjaśnił²⁷, że zwracano uwagę również na to, czy dane przedsięwzięcie ma odniesienie do priorytetów wskazanych przez Departament Współpracy Ekonomicznej MSZ (zawartych w clarisach), a jego realizacja przeloży się na uzyskanie efektów, które będą wypełnieniem SOR, tj. m.in. nastąpi: promocja małego i średniego biznesu, wpłynie to na rozwój innowacyjnych firm, dotyczyć będzie procesów digitalizacji wszelkich możliwych sfer życia, transportu, energii, czy będzie miało wpływ na ochronę środowiska naturalnego oraz zapewnienie dostaw żywności. Ambasador RP podkreślił²⁸, że Ambasada RP dąży do udziału we wszystkich ogólnokrajowych imprezach i wydarzeniach o charakterze gospodarczym, jednak udział przedstawicieli placówki odbywa się w oparciu o realne możliwości, którymi w danym momencie dysponuje. Z uwagi na potrzebę minimalizacji wydatków przedstawiciele placówki uczestniczą głównie w wydarzeniach w stolicy państwa przyjmującego lub w niedalekiej odległości. Dalsze wyjazdy łączy się zazwyczaj z realizacją zadań o charakterze politycznym, kulturalnym czy polonijnym.

Dla Ambasady RP w zakresie dyplomacji ekonomicznej MSZ corocznie wyznaczał dwa zadania priorytetowe:

- Stymulowanie rozwoju współpracy gospodarczej, w ramach którego przewidywano między innymi udział w przygotowaniach kolejnych posiedzeń Międzyrządowej Komisji ds. Współpracy Gospodarczej z Kazachstanem oraz kolejnych sesji analogicznej komisji polsko-kirgistańskiej, udział w przygotowaniu do posiedzenia polsko-kazachstańskiej grupy roboczej do spraw transportu, monitorowanie pracy grupy roboczej do spraw finansowania inwestycji z Kazachstanem, monitorowanie realizacji porozumienia pomiędzy rządami Polski i Kazachstanu o współpracy

²⁴ MC12 pierwotnie miał odbyć się od 8 do 11 czerwca 2020 r. w stolicy Kazachstanu, Nur-Sultan. Konferencję Ministerialną przeniesiono do Genewy i przełożono w dniach od 30 listopada do 3 grudnia 2021 r. Źródło: https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc12_e/mc12_e.htm

²⁵ Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju. Źródło: <https://www.gov.pl/web/edukacja-i-nauka/oeed-organizacja-wspolpracy-gospodarczej-i-rozwoju2>.

²⁶ Pismo z dnia 31 sierpnia 2021 r., znak: AMB.N-S.,084.3.2021.

²⁷ Pismo z dnia 31 sierpnia 2021 r., znak: AMB.N-S.,084.3.2021.

²⁸ Pismo z dnia 31 sierpnia 2021 r., znak: AMB.N-S.,084.3.2021.

w dziedzinie rolnictwa z 2016 r., poszukiwanie możliwości realizacji nowych projektów gospodarczych w Kazachstanie i Kirgistanie poczynionych podczas wizyty Prezydenta RP w Astanie (we wrześniu 2017 r.),

- Wsparcie dla polskich podmiotów gospodarczych w kontekście promocji Polski jako atrakcyjnego partnera współpracy handlowej i inwestycyjnej, w ramach którego przewidywano wykonywanie działań lobbingsowych, pomoc w organizacji wizyt, konsultacji, imprez promocyjnych i odpowiadanie na zapytania biznesowe oraz od 2020 r. – współpracę z ZBH w Nur-Sułtanie.

Przy ustalaniu zadań priorytetowych dla Ambasady RP na 2019 r., MSZ zwróciło uwagę na fakt, że po likwidacji w 2017 r. Wydziału Promocji Handlu i Inwestycji Ambasady RP w Astanie z siedzibą w Ałmaty placówka, w okrojonym składzie, jest dodatkowo obciążona zadaniami wspierania podmiotów ekonomicznych, którego nie jest w pełni zrealizować powołane w 2018 r. ZBH w Nur-Sułtanie.

Ponadto do zadań stałych Ambasady RP należały między innymi monitoring sytuacji gospodarczej krajów akredytacji w kontekście możliwości polskiego eksportu inwestycji, monitorowanie rozwoju projektu Nowego Jedwabnego Szlaku, analizy systemu i praktyki gospodarczej, barier i ograniczeń dla polskiego eksportu i inwestycji, sprzyjanie wzrostowi polskiego eksportu do Kazachstanu i wspieranie polskich przedsiębiorstw.

W 2018 r. Ambasada RP wzięła udział w 22 przedsięwzięciach i działaniach, na które poniosła wydatki w kwocie 684,77 EUR. Dotyczyły one m.in.:

- promocji wystawy i targów BUDMA w Poznaniu (w targach wzięli udział przedstawiciele kazachstańskich firm),
- merytorycznego wsparcia w kontaktach z miejscową administracją rządową podczas tworzenia ZBH,
- udziału przedstawiciela placówki w Targach AgiTek/FarmTek w Astanie,
- udziału Ambasadora RP w wydarzeniu „Minex Central Asia Forum” (odbycie nieformalnych rozmów z miejscowymi przedsiębiorcami zachęty w kontaktach z polskimi partnerami),
- udziału Ambasadora RP w spotkaniu z Wiceministrem Energetyki Republiki Kazachstanu,
- udziału w spotkaniu dwóch posłów na Sejm RP z przedstawicielami Senatu Kazachstanu (otwarcie oddziału jednej z polskich firm medycznych),
- udziału w VIII posiedzeniu polsko-kazachstańskiej komisji do spraw współpracy gospodarczej; Polskiej delegacji przewodniczył Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Przedsiębiorczości i Technologii, który wzięł udział w polsko-kazachstańskim forum gospodarczym i Światowym Kongresie Górniczym (odnotowano zwiększone zainteresowanie polski rynkiem wśród kazachstańskich firm),
- udziału Ambasadora RP w spotkaniu z Wiceministrem Gospodarki Republiki Kirgiskiej,
- udziału w propagowaniu idei COP24 w Katowicach (udział licznej delegacji z Kazachstanu w wydarzeniu).

W 2019 r. Ambasada RP wzięła udział w 26 przedsięwzięciach i działaniach, na które poniosła wydatki w kwocie 448,66 EUR. Dotyczyły one m.in.:

- spotkania Ambasadora RP z dyrektorem generalnym Państwowego Holdingu odpowiedzialnym za rozwój tych sektorów gospodarki, które nie są powiązane z przemysłem wydobywczym i petrochemicznym,
- udziału Ambasadora RP w Polsko-Kazachstańskim Forum Ekonomicznym w Turkiestanie (Ambasador RP wygłosił wykład na miejscowym uniwersytecie oraz wzięł udział w spotkaniu z władzami miasta i władzami obwodu oraz prowadził aktywny lobbying na rzecz polskich firm budowlanych

- w tym regionie; odnotowano wzrost zainteresowania wśród podmiotów lokalnych ofertą i zakupem materiałów wykończenia wnętrz od polskiej firmy działającej w Kazachstanie,
- udziału w promocji i zapraszaniu do wzięcia udziału w wydarzeniu Warsaw Humanitarian Expo instytucji i podmiotów komercyjnych z Kazachstanu i Kirgistanu,
 - udziału Ambasadora RP w targach książki (Polska firma wydawnicza nawiązała relacje biznesowe z lokalnym wydawnictwem i podpisała kontrakt na wydruk książki w języku kazachskim),
 - udziału w promocji programu GreenEvo, szczególny nacisk położono na promocję polskiego sektora nowych technologii,
 - udziału w realizacji wizyty Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów RP, w trakcie której uczestniczono w: Astana Economic Forum, panelu dyskusyjnym Cyber&Digital Security 2019, spotkaniu z kazachstańskim przewodniczącym polsko-kazachstańskiej grupy do spraw gospodarczych Wiceministrem MSZ Kazachstanu. W wizycie wzięł też udział prezes PAIH SA (dwa spotkania zorganizowano wspólnie z ZBH),
 - spotkania Ambasadora RP z Wiceminister Rolnictwa Republiki Kazachstanu, które dotyczyło promowania polskich przedsiębiorstw rolnych oraz ochrony polskich podmiotów rolnych działających w Kazachstanie.

W 2020 r. Ambasada RP wzięła udział w 19 przedsięwzięciach i działaniach (bezkosztowo), które dotyczyły m.in.:

- organizacji wizyty Ministra Spraw Zagranicznych RP w Kazachstanie,
- udziału w rozmowach o wprowadzonych przez stronę kazachstańską czasowych ograniczeń na wwóz i tranzyt przez terytorium Kazachstanu drobiu i wyrobów tytoniowych,
- spotkania Ambasadora RP z Wiceministrem SZ Kazachstanu, rozmowy dotyczyły m.in. kwestii współpracy gospodarczej oraz wznowienia bezpośrednich połączeń lotniczych na trasie Warszawa – Nur-Sułtan,
- udziału przedstawiciela placówki w spotkaniu EUROBAK dot. spraw gospodarczych,
- stałego udziału (online) przedstawicieli placówki w seminariach, konferencjach i wydarzeniach ekonomicznych organizowanych przez OECD, delegacji Unii Europejskiej w Nur-Sułtanie oraz spotkaniach z Premierem Republiki Kazachstanu w ramach Platformy Dialogu Ekonomicznego.

W pierwszej połowie 2021 r. Ambasada RP wzięła udział w 10 działaniach (bezkosztowo), które dotyczyły m.in.:

- rozpoznawania możliwości w zakresie współpracy z Kazachstanem w obszarze Fintech polskich firm z tego sektora (wyniki analizy placówka przekazała do MSZ),
- przygotowania materiału informacyjnego, jako wkładu do programu działań MSZ w zakresie promocji polskich rozwiązań technologicznych,
- zaangażowania w kwestię wznowienia stałych rejsów lotniczych przez Polskie Linie Lotnicze LOT SA na trasie Warszawa – Nur-Sułtan. W tej sprawie prowadzono rozmowy z Ministerstwem Spraw Zagranicznych Kazachstanu oraz służbą sanitarną Kazachstanu. Połączenie zostały przywrócone. Decyzję w tej sprawie podjęła Komisja ds. Przeciwdziałania Rozprzestrzenianiu się COVID-19 działająca przy premierze Kazachstanu. Wsparcia placówce udzielił w tej sprawie kazachstański resort spraw zagranicznych. Pierwszy rejs na trasie Warszawa – Nur-Sułtan odbył się 10 czerwca,

- stałego uczestnictwa w procesie opiniowania wniosków o wydanie wiz dla przedstawicieli podmiotów gospodarczych z Kazachstanu (przedstawicieli kazachskiego biznesu) udających się do Polski w celach biznesowych (konieczność dokonania rekonesansu wobec danej firmy i jej działalności w Kazachstanie),
- stałego monitoringu bieżącej sytuacji gospodarczej w krajach akredytacji. Na tej podstawie sporządzono i przekazano do 30 czerwca 2021 r. MSZ ponad 70 materiałów informacyjnych z zakresu tematyki ekonomicznej (w odniesieniu do Kazachstanu i Kirgistanu).

Ambasada RP zrealizowała zadania promocji gospodarczej Polski w oparciu o *Zadania dla Ambasady RP w Kazachstanie* i wyznaczone jej ogólne zadania priorytetowe, opracowywane corocznie przez MSZ. Zaplanowane przedsięwzięcia były zgodne z corocznie przyjmowanymi Załoženiami Polskiej Polityki Zagranicznej. Ambasada RP składała do MSZ coroczne sprawozdania z działalności placówki. W sprawozdaniach uwzględniano także przedsięwzięcia promocyjne ad hoc, które nie zostały ujęte w zadaniach. Ponadto z każdego przedsięwzięcia/działania na bieżąco były przekazywane do MSZ informacje (sprawozdania) z ich realizacji w formie clarisów.

Przy realizacji przedsięwzięć/działań promocyjnych Ambasada RP współpracowała m.in. z MSZ, Ministerstwem Rozwoju, Przedsiębiorczości i Technologii, Ministerstwem Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwem Edukacji, PAIH SA oraz ZBH w Kazachstanie, Polskim Stowarzyszeniem Naukowo-Technicznym Inżynierów i Techników Przemysłu Naftowego i Gazowniczego. Współpraca ta miała charakter organizacyjny. Placówka w swojej działalności korzystała z bazy MSZ (iBiz) w zakresie danych kontaktowych osób zatrudnionych w podmiotach komercyjnych włączonych do bazy. Ambasada RP również aktualizowała dane zawarte w tej bazie.
(akta kontroli str. 4-35, 218-221)

Analiza 15 wybranych losowo działań promocyjnych realizowanych przez Ambasadę RP w Kazachstanie nie wykazała nieprawidłowości w zakresie realizacji oraz rozliczenia wydatków i sporządzenia sprawozdań z realizacji przedsięwzięcia promocyjnego. Łączna kwota zbadanych celowo wydatków dotyczących 15 powyższych wydarzeń gospodarczych wyniosła 1,1 tys. EUR, co stanowiło 100,0% wszystkich wydatków poniesionych przez Ambasadę RP na promocję gospodarczą w badanym okresie.

(akta kontroli str. 6-7, 36-173, 218-221)

W latach 2018-2021 (I półrocze) Ambasada RP podjęła 14 interwencji dyplomatycznych, w których wystąpiła w obronie polskich podmiotów komercyjnych. Ambasador RP wyjaśnił²⁹, że zazwyczaj dotyczyły one nierównego traktowania polskich firm przez instytucje państwa przyjmującego oraz przypadków korupcji. Placówka interweniowała także u władz państwa przyjmującego z powodu poniesienia przez polskie podmioty komercyjne strat finansowych, będących wynikiem nieuczciwych praktyk podejmowanych przez ich kazachstańskich partnerów/kontrahentów oraz w sprawach, w których polskie firmy domagały się uzyskania pozwoleń lub udogodnień w prowadzeniu działalności ze strony państwa przyjmującego.

(akta kontroli str. 10, 218-221)

Stwierdzone
nieprawidłowości

Ambasada nie ustalała celów, które mają być osiągnięte w wyniku podejmowanych działań w zakresie promocji gospodarki, ani ich mierników. Cele te powinny być precyzyjne, mierzalne, osiągalne, istotne i określone w czasie. Natomiast mierniki

²⁹ Pismo z dnia 31 sierpnia 2021 r., znak: AMB.N-S.,084.3.2021.

powinny odzwierciedlać stopień realizacji celów oraz osiągniętych korzyści i stanowić podstawę do podejmowania decyzji i właściwego planowania przyszłych przedsięwzięć. Ambasada RP nie prowadziła także systematycznej i udokumentowanej oceny skuteczności realizowanych działań promocyjnych.

Jak wyjaśnił Ambasador RP³⁰ placówka nie stosowała sformalizowanego systemu oceny celów oraz mierników stopnia ich realizacji. Wskazał, że każdej aktywności placówki zawsze towarzyszy autorefleksja służąca analizie słuszności podejmowanych decyzji. Z punktu widzenia Ambasady RP najważniejsza pozostaje ocena jej działań, dokonywana cyklicznie przez podmiot ją nadzorujący, tj. konkretny departament terytorialny (Departament Wschodni MSZ). Ambasador RP podkreślił, że w czasie całego roku jest utrzymywany stały kontakt roboczy z MSZ i w ten sposób na bieżąco Ambasada RP może konsultować i dokonywać korekt swoich działań. Również Departament Współpracy Ekonomicznej MSZ pozostawał w stałym kontakcie z placówką i na bieżąco może dokonywać ewaluacji zadań realizowanych przez Ambasadę RP w zakresie promocji gospodarczej Polski. Ambasada RP corocznie przekazywała do MSZ zestawienie danych aktywności placówki w zakresie dotyczącym dyplomacji ekonomicznej. MSZ każdorazowo pozytywnie oceniał działania Ambasady RP w zakresie promocji gospodarczej Polski.

Jednocześnie NIK wskazuje, że jasne określanie celów i wyznaczanie ich mierników oraz przeprowadzanie oceny realizacji celów i zadań z uwzględnieniem kryterium oszczędności, efektywności i skuteczności, o czym mowa w *Standardach kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych*³¹, jest jednym z elementów kontroli zarządczej sprawowanej przez kierownika jednostki na podstawie art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*³².

(akta kontroli str. 4-7, 174-221)

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o *NIK*, wnosi o zapewnienie w ramach sprawowanej kontroli zarządczej określania celów oraz wyznaczanie ich mierników umożliwiających rzetelną ocenę skuteczności podejmowanych zadań.

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.

³⁰ Pismo z dnia 23 sierpnia 2021 r., znak: AMB.N-S.,084.2.2021

³¹ Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych.

³² Dz. U. z 2021 r. poz. 305.

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, 26 listopada 2021 r.

Kontroler
Lidia Różycka
doradca ekonomiczny

/-/

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

/-/