

Promocja jest. Efekty nieznane.

2019-09-04 07:00:00

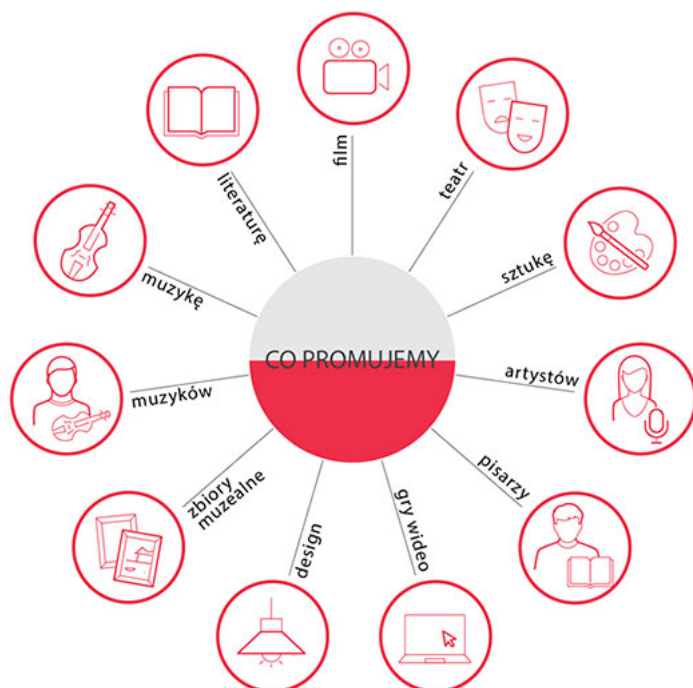


Nie są diagnozowane potrzeby, nie ma długofalowych planów i specjalnego budżetu na realizację przedsięwzięć, nie jest monitorowana skuteczność działań, a współpraca między poszczególnymi instytucjami pozostawia dużo do życzenia - tym samym, jak pokazała kontrola NIK, promocja polskiej kultury za granicą wciąż nie jest prowadzona w sposób spójny, przemyślany i konsekwentny, a jedynie poprzez pojedyncze programy, okazjonalne koncerty, wystawy, seanse filmowe czy przedstawienia teatralne.

Już w 2011 roku NIK zwracała uwagę na to, że brakuje strategicznego dokumentu dotyczącego promocji polskiej kultury za granicą, który bardzo precyzyjnie określałby jej cele, kierunki, narzędzia oraz system pomiaru skuteczności i efektywności. Z najnowszej kontroli Izby, która obejmowała lata 2013-2018 wynika, że mimo podejmowanych prób taki szczegółowy dokument wciąż nie powstał, nie ma też organu, który byłby w stanie skutecznie zaplanować, skoordynować i monitorować spójne działania. **Dlatego Izba złożyła wniosek do premiera w sprawie stworzenia zintegrowanego systemu promocji polskiej kultury za granicą.**

Wg NIK jednym z głównych powodów tego, że zintegrowany system promocji kultury polskiej za granicą wciąż nie powstał jest brak właściwej współpracy między Ministerstwem Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz Ministerstwem Spraw Zagranicznych, a jednym ze skutków - jak wskazuje NIK - rozproszenie działań i przeznaczonych na nie środków z budżetu państwa. W latach 2013-2018 promocją kultury polskiej za granicą zajmowało się, bez odpowiedniej koordynacji ponad 120 różnego rodzaju jednostek podległych tym resortom. Same ministerstwa nie wyodrębniły jednak w swoich planach specjalnych zadań, nie stworzyły też odrębnego budżetu na taką działalność, a cele jakie stawiają sobie w tej dziedzinie są zawarte w dokumentach dotyczących szeroko pojętej promocji Polski. **To wszystko powoduje, że nie można ocenić czy państwo skutecznie popularyzuje swoją kulturę za granicą.**

Promowanie polskiej kultury za granicą



Źródło: Opracowanie własne NIK podstawie wyników kontroli

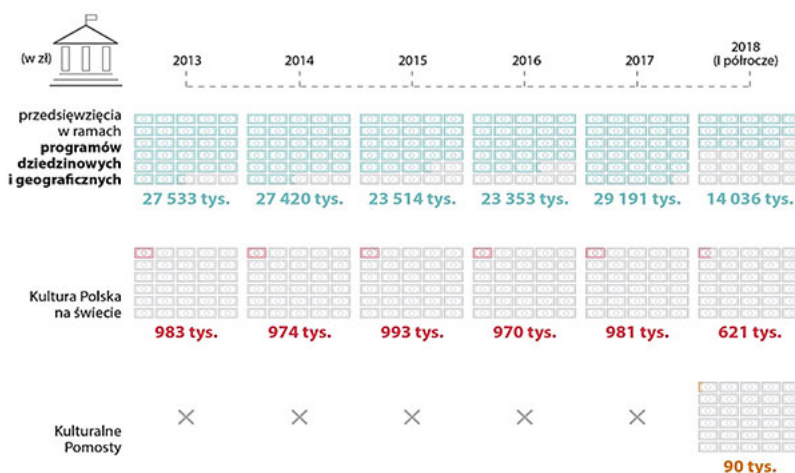
Wydatki trudne do oszacowania

W badanym przez NIK okresie Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego wydało na promowanie polskiej kultury niemal 2 mld 800 mln zł, nie wiadomo jednak jaką część z tej sumy przeznaczono na promocję za granicą, ponieważ resort nie wyodrębnił specjalnej puli na ten cel. Najwyższa Izba Kontroli sprawdziła więc jak środki z budżetu państwa wydawały podległe resortowi instytucje.

Instytut Adama Mickiewicza to placówka, której głównym celem jest prezentowanie kultury polskiej za granicą oraz inicjowanie międzynarodowej współpracy i wymiany kulturalnej. W latach 2013-2018 placówka dostawała rocznie z ministerstwa od ok. 37 mln zł. do nieco ponad 63 mln zł. W 2017 r. i w 2018 r. znaczą część tych sum - odpowiednio 10 mln zł i 25 mln zł - stanowiły dotacje na realizowany przez Instytut strategiczny rządowy projekt "Niepodległa", który do 2022 r. ma się koncentrować na "prezentacji dorobku kultury polskiej ostatniego stulecia, ukazanego w perspektywie jej tysiącletniego dziedzictwa".

W sumie, w badanym okresie, IAM współorganizował 4.656 wydarzeń kulturalnych (koncertów, wystaw, spektakli, pokazów filmowych, wizyt studyjnych), na które wydał łącznie ponad 151 mln zł.

Struktura wydatków na poszczególne programy w IAM



Zródło: Opracowanie własne NIK podstawie wyników kontroli

NIK szczegółowo skontrolowała 22 przedsięwzięcia IAM, na które od 2013 do 24 sierpnia 2018 r. placówka wydała ponad 12 mln zł. Zdaniem kontrolerów Izby, wszystkie te przedsięwzięcia były realizowane zgodnie z celami jakie stawia sobie Instytut i zapisami dokumentów programowych, doszło jednak do kilku nieprawidłowości. Jedna z nich ma związek z umową na koprodukcję nowej wersji filmu „Jack Strong” o pułkowniku Ryszardzie Kuklińskim. Instytut zawarł ją 31 października 2017 r. z firmą Scorpio Film 1 Sp. z o.o. i wniósł swój wkład w wysokości nieco ponad 1 mln zł brutto.

Zdaniem Izby suma ta została wydana w sposób nierzetelny, bowiem w tym przypadku nie można mówić ani o oszczędności, ani o efektywności działań czego wymaga ustawa o finansach publicznych. Instytut wypłacił pieniądze na realizację filmu mimo, że nieznana była jeszcze lista pozostałych koproducentów i podmiotów finansujących produkcję (miała być podana najpóźniej do grudnia 2018 r.), co stwarzało ryzyko, że obraz może nie powstać w terminie określonym w umowie (grudzień 2019 r.). Ponadto, mimo że zdjęcia nie rozpoczęły się w planowanym terminie (lipiec 2018 r.), dyrektor Instytutu nie podpisał aneksu do umowy koprodukcyjnej, nie zabezpieczała ona także interesów placówki w zakresie rozliczenia podatku od towarów i usług (VAT).

NIK stwierdziła też nieprawidłowości w 3 z 20 umów jakie Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego zawarło z Instytutem Adama Mickiewicza w latach 2016-2018, a dotyczących udzielenia dotacji celowej na wydatki bieżące. Były one niezgodne z ustawą o finansach publicznych, ponieważ nie zawierały szczegółowego opisu dotyczącego wykonania zadania, w tym terminu jego realizacji.

NIK zauważa, że precyzyjne określenie tego w umowie jest istotne ze względu na przestrzeganie ustawowych zasad dotyczących wydawania środków publicznych, tymczasem pozycja „pozostałe zadania zlecone” stanowiła w zawartych umowach odpowiednio 98%, 48% i 73% kwot udzielonych dotacji. Jak wyjaśniało MKiDN przyczyną nieprawidłowości był m.in. złożony charakter zadań, a także fakt, że szczegółowe zakresy i harmonogramy działań wypracowywane są w drodze uzgodnień ze stroną zagraniczną w późniejszym terminie.

Kolejną instytucją nadzorowaną przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego jest **Polski Instytut Sztuki Filmowej**, który na sfinansowanie wszystkich swoich programów w badanym okresie wydał prawie 921 mln zł. Z 3663 dofinansowanych projektów 23,5% dotyczyło promocji polskiego filmu za granicą, na co placówka przeznaczyła niemal 61 mln zł.

NIK skontrolowała 12 przedsięwzięć PISF realizowanych w ramach corocznego programu operacyjnego „Promocja polskiego filmu za granicą”, na które wydano w sumie niemal 12 mln zł w latach 2013- 2018. Zdaniem Izby, projekty były realizowane zgodnie z założeniami programu, ale

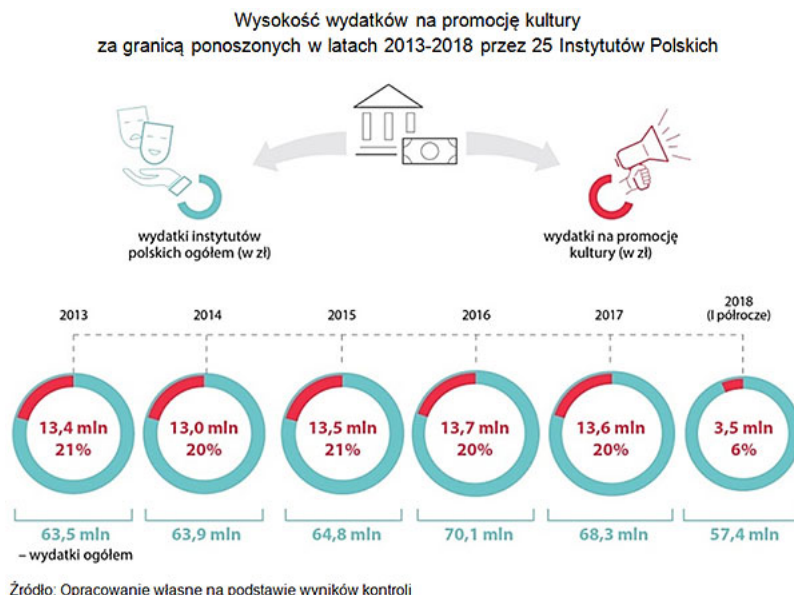
oceny merytorycznej ośmiu z 12 badanych wniosków z lat 2013-2016 dokonano niezgodnie z wymogami ustawy o kinematografii. To dlatego, że opinie ekspertów, zamiast zawierać szczegółową analizę przedsięwzięcia ograniczały się do wskazania propozycji dofinansowania wniosku i złożenia oświadczenia o bezstronności.

Podlegające MKiDN **Międzynarodowe Centrum Kultury**, którego celem jest m.in. wspieranie współpracy oraz integracji kulturalnej Europy i ochrony jej dziedzictwa kulturowego na promocję polskiej kultury za granicą wydało w badanym okresie niemal 6 mln 400 tys. zł, przeznaczając rocznie na ten cel od niecałych 7% do prawie 13% swoich wydatków. NIK skontrolowała realizację czterech wybranych zadań MCK, których łączne koszty wyniosły ok. 5 mln zł. i nie stwierdziła nieprawidłowości.

Podobnie jak w kontrolowanych projektach **Instytutu Książki**. Na promocję za granicą polskiej literatury i jej dziedzictwa, a także polskiego języka placówka ta wydała od 2013 r. do połowy 2018 r. niemal 31,5 mln zł.

Ministerstwo Spraw Zagranicznych, podobnie jak MKiDN nie ma wyodrębnionego budżetu na promocję polskiej kultury za granicą, resort wydał jednak na ten cel w latach 2013-2018 [I półrocze] w sumie ok. 103 mln 400 tys., z tego niemal 71 mln zł dostało 25 nadzorowanych przez MSZ Instytutów Polskich. Celem działalności tych placówek jest budowanie pozytywnego wizerunku Polski za granicą oraz nawiązywanie i utrzymywanie kontaktów z zagranicznymi partnerami z dziedziny kultury, edukacji, nauki i życia społecznego. Kiedy jednak ministerstwo przesunęło ciężar działalności Instytutów na zadania głównie z zakresu polityki historycznej, na promocję kultury przeznaczało mniejsze sumy.

NIK ustaliła, że latach 2013 - 2017 Instytuty Polskie wydawały na promocję kultury od 20 do 21 % swoich środków, zaś w I półroczu 2018 r. 6%. Żaden z nich nie zaplanował osobnego budżetu na ten cel, dane zostały przygotowane na potrzeby kontroli Izby.



NIK skontrolowała 6 z 25 Instytutów Polskich - w Berlinie, Kijowie, Londynie, Pekinie, Nowym Jorku i Tel Awiwie. W badanym okresie wydały one ze środków budżetu państwa w sumie ponad 105 mln zł, w tym na promocję kultury polskiej za granicą niemal 17,5 mln zł. Rocznie placówki te przeznaczały na ten cel od 16 do 19% swoich wydatków ogółem.

Kontrolerzy NIK zbadali 18 przedsięwzięć, na które 6 Instytutów Polskich wydało w sumie ponad 1 mln 600 tys. zł. Z kontroli wynika, że odbyło się to zgodnie z przepisami ustawy o finansach

publicznych, niemniej jednak doszło do nieprawidłowości.

Bez akceptacji Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Instytut Polski w Berlinie od 6 maja 2016 r. do 7 czerwca 2017 r. zawarł z osobami fizycznymi, będącymi twórcami, umowy zlecenia i o dzieło, na podstawie których wypłacono wynagrodzenia przekraczające ustalony przez szefa resortu limit w wysokości 6 tys. zł. Chodzi w sumie o ponad 12 tys. euro. Najwyższą kwotę, 4 200 euro, tj. ok. 18 tys. zł wypłacono w maju 2016 r. Nie stworzono tam także mechanizmu pozwalającego ustalić, czy osoby wykonujące czynności skutkujące zawarciem umowy lub uczestniczące w merytorycznym odbiorze przedsięwzięcia są wolne od konfliktu interesów. Jak ustaliła NIK, dyrektor Instytutu pełniący obowiązki od 19.06.2013 do 31.12.2016 zawarła ze swoim mężem 2 umowy zlecenia/o dzieło, których łączna wartość wyniosła niemal 3 tys. euro, tj. ok. 13 tys. zł.

Od 2013 do lipca 2017 żaden z kontrolowanych Instytutów nie przyjął formalnego dokumentu, w którym określono by sposób docierania do istotnych dla tych placówek grup docelowych. Instytuty prowadziły swoją działalność w oparciu o wiedzę i doświadczenia kolejnych dyrektorów oraz pracowników merytorycznych. Metody działania i dobierane narzędzia zależały od konkretnego środowiska i celu projektu - wykorzystywano strony internetowe Instytutów prowadzone w jednym, dwóch lub trzech językach, profile na portalach społecznościowych, czy kanały na YouTube w języku kraju urzędowania.

Pomimo braku właściwego planowania, koordynowania i monitorowania promocji kultury polskiej za granicą, NIK pozytywnie ocenia poszczególne działania podejmowane w tym obszarze przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz Ministerstwo Spraw Zagranicznych, a w szczególności przez nadzorowane przez nich instytucje.

Efekty promocji nie są znane

Nie ma podstaw do określenia, czy środki publiczne wydawane na promocję kultury polskiej za granicą są adekwatne do rezultatów tej promocji. Nie chodzi wyłącznie o brak planów i budżetu przeznaczonych na ten cel w poszczególnych resortach, ale także o brak narzędzi, dzięki którym ministerstwa mogłyby zmierzyć skuteczność takich działań i planować kolejne przedsięwzięcia.

Przygotowując w latach 2013-2018 dokumenty strategiczne, w których jest mowa o promowaniu Polski za granicą, w tym także polskiej kultury MKiDN i MSZ dysponowały opracowaniami analitycznymi i diagnostycznymi wykorzystywanymi, m.in. przez Instytut Adama Mickiewicza czy Międzynarodowe Centrum Kultury, a dotyczącymi wizerunku naszego kraju.

Przykładem mogą być dokumenty składane przez beneficjentów programu Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego „Promocja kultury polskiej za granicą-Promesa”, realizowanego od 2015 do 2018 roku, obejmującego w ostatnim roku kontroli 27 państw. Raporty końcowe zawierały dane liczbowe, dotyczące np. zrealizowanych przedsięwzięć, ich odbiorców, sprzedanych biletów czy zagranicznych partnerów, a także dane opisowe na temat np. miejsc realizacji zadania (kraj, miasto, miejsce, termin).

Zdaniem NIK te i inne raporty oraz analizy mogły być dla resortów podstawą do sformułowania wytycznych dotyczących promocji polskiej kultury za granicą, ministerstwa nie zleciły jednak własnych opracowań.

Wnioski

Mając na uwadze wyniki kontroli, które wskazują na brak właściwego planowania, monitorowania i koordynowania działań promujących polską kulturę za granicą, NIK wnosi do:

Prezesa Rady Ministrów

- o podjęcie działań w celu zbudowania spójnego systemu promocji Polski, w tym promocji kultury polskiej za granicą w oparciu o jeden wyznaczony i odpowiednio umocowany organ, którego zadaniem będzie - we współpracy z administracją samorządową - kreowanie wiodących przedsięwzięć promocyjnych oraz odpowiedni dobór rynków, środków i metod ich promocji; Do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego
- o podjęcie prac w celu przygotowania i przyjęcia programu promocji kultury polskiej za granicą, rozwijającego i konkretyzującego dotychczasowe strategie, który wskazywałby: cele, kierunki działania, narzędzia i mierniki pomiaru skuteczności oraz efektywności działań;
- oraz o monitorowanie i ocenianie efektów podejmowanych działań w obszarze promocji kultury polskiej za granicą. Do Ministra Spraw Zagranicznych
- o monitorowanie i ocenianie efektów podejmowanych działań w obszarze dyplomacji kulturalnej
- oraz o zwiększenie nadzoru nad instytucjami polskimi za granicą w zakresie podejmowanych przez nie działań na rzecz promocji kultury polskiej.

Skutek Kontroli NIK

W odpowiedzi na wnioski pokontrolne NIK, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego poinformowało Izbę o podpisaniu 11 grudnia 2018 roku porozumienia o współpracy z Ministerstwem Spraw Zagranicznych, które stanowi podstawę do rozpoczętych prac mających na celu stworzenie programu poświęconego promocji kultury polskiej za granicą”, a także o planowanym stworzeniu “funkcjonalności” umożliwiającej gromadzenie i przetwarzanie danych dotyczących projektów w zakresie promocji kultury polskiej za granicą.

Ministerstwo Spraw Zagranicznych z kolei poinformowało NIK o zamiarze objęcia instytucji polskich poszerzonym modelem planowania i sprawozdawczości, który umożliwi pomiar skuteczności realizowanych przez nie przedsięwzięć, a także o rozpoczęciu procesu zlecenia badań opinii publicznej na temat postrzegania i wizerunku Polski, w tym odbioru polskiej kultury poza granicami kraju.