



KGP.410.009.00.2015
Nr ewid. 161/2016/P/15/023/KGP

Informacja o wynikach kontroli

PROMOCJA GOSPODARCZA POLSKI

DEPARTAMENT GOSPODARKI,
SKARBU PAŃSTWA I PRYWATYZACJI

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

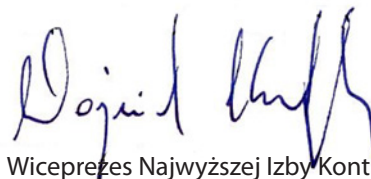
Dyrektor Departamentu Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji:

Sławomir Grzelak



Akceptuję:

Wojciech Kutyla



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 29.08.16 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00
www.nik.gov.pl

WPROWADZENIE	5
1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	6
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	7
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	7
2.2. Synteza wyników kontroli	9
2.3. Uwagi i wnioski	10
3. CHARAKTERYSTYKA OBSZARU OBJĘTEGO KONTROLĄ	12
4. SZCZEGÓŁOWE USTALENIA KONTROLI	17
4.1. Organizacja i koordynacja działalności promocyjnej	17
4.2. Planowanie działalności promocyjnej	22
4.3. Realizacja działań promocyjnych	28
4.3.1. Placówki zagraniczne	28
4.3.2. Misje gospodarcze	36
4.3.3. Projekty promocyjne Ministerstwa Gospodarki	37
4.3.4. Działania MSZ w ramach dyplomacji ekonomicznej	45
4.3.5. Działania promocyjne PAIZ	47
4.3.6. Działania promocyjne PARP	51
4.3.7. Działania promocyjne POT	57
4.3.8. Działania promocyjne urzędów marszałkowskich	60
4.3.9. Działania na rzecz bezpośrednich inwestycji zagranicznych	63
5. INFORMACJE DODATKOWE	67
5.1. Przygotowanie kontroli	67
5.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	69
6. ZAŁĄCZNIKI	73

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

BIZ	Bezpośrednie inwestycje zagraniczne
COI	Centra Obsługi Inwestorów
COIE	Centra Obsługi Inwestorów i Eksporterów
Dyplomacja ekonomiczna	Wspieranie promocji polskiej gospodarki, budowanie pozytywnego wizerunku Polski za granicą oraz dyplomatyczne (tzw. miękkie) działania wspierające interesy gospodarcze Polski i polskich przedsiębiorców
LCOI	Lokalne Centra Obsługi Inwestora
MG	Ministerstwo Gospodarki ¹ (obecnie Ministerstwo Rozwoju)
MSZ	Ministerstwo Spraw Zagranicznych
PAIZ	Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych SA
PARP	Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości
PO IG	Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka
PO RPW	Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej
POT	Polska Organizacja Turystyczna
Promocja gospodarcza Polski	Dla potrzeb niniejszej kontroli przyjęto, że przez promocję gospodarczą rozumie się zespół wzajemnie powiązanych działań, podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego pozytywnego wizerunku polskiej gospodarki oraz wspierania gospodarczej aktywności polskich przedsiębiorców za granicą, w tym w zakresie rozwoju eksportu i polskich inwestycji za granicą, jak również wspieranie napływu inwestycji zagranicznych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Promocja gospodarcza obejmuje również wzmocnienie współpracy z zagranicą w zakresie innych działów administracji rządowej
Rada Promocji Polski, Rada UM	Zespół do Spraw Promocji Rzeczypospolitej Polskiej Urząd Marszałkowski województwa
WPHI	Wydział Promocji Handlu i Inwestycji Ambasady lub Konsulatu RP
Placówki dyplomatyczne	Ambasady lub Konsulaty Generalne RP
Placówki zagraniczne	Placówki dyplomatyczne, WPHI, Zagraniczne Oddziały Polskiej Organizacji Turystycznej (ZOPOT), zagraniczne przedstawicielstwa województw

¹ Zniesione z dniem 16 listopada 2015 r. na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Rozwoju oraz zniesienia Ministerstwa Gospodarki (Dz. U. poz. 2076).

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła z własnej inicjatywy, kontrolę *Promocji gospodarczej Polski*. Kontrola ta została ujęta w planie pracy NIK pod nr P/15/023.

Przesłankami decyzji o podjęciu tej kontroli były pojawiające się w latach 2010–2014 krytyczne informacje i opinie dotyczące działań ukierunkowanych na promocję polskiej gospodarki i przyciągnięcie bezpośrednich inwestycji zagranicznych, prowadzonych przez podmioty publiczne. Informacje te zawarte były m.in. w interpelacjach poselskich², w publikacjach jednostek naukowych³, opracowaniach Biura Analiz Sejmowych⁴ oraz w publikacjach medialnych⁵. Krytyczne uwagi formułowała także NIK po przeprowadzonych kontrolach funkcjonowania WPHI⁶. Wyniki analizy zgromadzonych materiałów pozwoliły na sformułowanie zasadniczej tezy, że działania w zakresie promocji polskiej gospodarki prowadzone były wprawdzie w szerokim zakresie, w różnorodnych formach, przez wiele podmiotów oraz kosztem znacznych nakładów finansowych – lecz bez uprzedniego przyjęcia stosownych założeń strategicznych na poziomie krajowym i regionalnym oraz bez właściwej koordynacji, co uniemożliwiało wykorzystanie efektu skali. Nie istniał więc system promocji gospodarczej Polski. Powyższa teza poddana została weryfikacji w trakcie badań kontrolnych.

² Interpelacja nr 14588 z dnia 18 lutego 2013 r. skierowana do Ministra Gospodarki oraz do Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie konieczności stworzenia systemu promocji polskiej gospodarki i wspierania za granicą polskich przedsiębiorców. Autorem interpelacji był Poseł Na Sejm RP Pan Adam Szejnfeld.

³ Na przykład: *Promocja polskiej gospodarki za granicą. Raport Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych*, Warszawa styczeń 2014 r.; K. Płomiński, *Ku gospodarczemu wymiarowi polityki zagranicznej*. Komentarz Międzynarodowy nr 5/2011 Fundacji im. Kazimierza Pułaskiego.

⁴ Na przykład: Kamilla Marchewka-Bartkowiak, *Dyplomacja ekonomiczna w Polsce – organizacja, zadania i kierunki działalności*, Analizy Biura Analiz Sejmowych Nr 6., 3 kwietnia 2014 r.

⁵ Na przykład: Agaton Koziński, *Świat nas nie zna. Brakuje jednolitej strategii promocji Polski za granicą* <http://www.polskatimes.pl> z dnia 24 marca 2010 r.

⁶ Na przykład: kontrola I/11/009 Funkcjonowanie wybranych Wydziałów Promocji, Handlu i Inwestycji Ambasad i Konsulatów RP, której wyniki zaprezentowano w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Wiceprezesa Rady Ministrów – Ministra Gospodarki (pismo znak KGP-4114-06-00/2011 z dnia 5 marca 2012 r.).

Cel kontroli

Celem głównym kontroli była **ocena skuteczności i efektywności działań organów państwowych i samorządowych podejmowanych w celu promocji gospodarczej Polski.**

Cele szczegółowe kontroli

Cele szczegółowe kontroli obejmowały:

1. Skuteczności i efektywności działań Ministra Gospodarki w zakresie promocji gospodarczej, w tym wspierania rozwoju eksportu i inwestycji polskich.
2. Skuteczności i efektywności działań Ministra Spraw Zagranicznych, PAIZ, PARP, POT i jednostek samorządu terytorialnego w zakresie promocji gospodarczej.
3. Skuteczności działań Rady Promocji Polski jako koordynatora promocji Polski.

Zakres kontroli

Zakres przedmiotowy kontroli obejmował: koordynację, planowanie oraz realizację działań w zakresie promocji gospodarczej, a także sposób monitorowania tych działań i ich efekty.

Kontrolą objęto łącznie 10 jednostek, w tym:

- Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości, Polską Agencję Informacji i Inwestycji Zagranicznych oraz Polską Organizację Turystyczną – na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. *o Najwyższej Izbie Kontroli*⁷ z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 tej ustawy, tj. legalności, gospodarności, celowości i rzetelności

oraz

- pięć Urzędów Marszałkowskich Województw – Kujawsko-Pomorskiego, Lubuskiego, Mazowieckiego, Warmińsko-Mazurskiego oraz Wielkopolskiego – na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 2 ustawy, tj. legalności, gospodarności i rzetelności.

Skontrolowane jednostki państwowe są najważniejszymi podmiotami prowadzącymi promocję polskiej gospodarki za granicą. Doboru samorządów województw do kontroli dokonano z uwzględnieniem zróżnicowanej skali atrakcyjności inwestycyjnej tych województw (poziom BIZ i bezrobocia).

Wykaz jednostek objętych kontrolą, ze wskazaniem osób odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność oraz jednostek NIK przeprowadzających kontrolę, zawiera Załącznik Nr 2 do niniejszej Informacji.

Okres objęty kontrolą

Okres kontroli obejmował lata 2010–2015, przy czym w trakcie badań kontrolnych oraz podczas realizacji wyników kontroli konieczne były odwołania do dokumentów lub zdarzeń powstałych lub zaistniałych przed dniem 1 stycznia 2010 r. oraz po dniu 31 grudnia 2015 r. Odwołania te były niezbędne dla dokonania pełnej oceny skontrolowanej działalności.

⁷ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096, ze zm. Dalej ustawa o NIK.

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności⁸

W latach 2010–2015 w Polsce nie było spójnego systemu promocji gospodarczej. Nie została przyjęta nawet jednolita definicja promocji gospodarczej, funkcjonująca w obrocie prawnym. Wbrew ustaleniom kierownictwa Ministerstwa Gospodarki nie zostały podjęte prace nad stosowną ustawą, która miała stworzyć podstawę konstrukcji takiego systemu.

W działalność na rzecz rozwoju eksportu, intensyfikacji polskich inwestycji za granicą, przyciągania bezpośrednich inwestorów zagranicznych do Polski oraz internacjonalizacji polskich przedsiębiorców⁹ zaangażowanych było co najmniej kilkanaście podmiotów państwowych (nie licząc placówek zagranicznych) oraz samorządy województw i miast wojewódzkich. Wśród podmiotów państwowych były zarówno organy administracji, jak i agencje wykonawcze, państwowe osoby prawne oraz spółki Skarbu Państwa i placówki zagraniczne. Podlegały one lub były nadzorowane przez różnych ministrów. **Działalność tych podmiotów nie była koordynowana ani w sposób celowy wzajemnie powiązana.**

Brak było odrębnej, krajowej strategii promocji gospodarczej Polski. Jej zręby powstały dopiero w latach 2013–2014, w wyniku przyjęcia *Strategii Innowacyjności i Efektywności Gospodarki* oraz *Programu Rozwoju Przedsiębiorstw*. Dokumenty te, nawet traktowane komplementarnie, nie wyznaczają jednak spójnej koncepcji promocji gospodarczej, m.in. ze względu na występujące w nich braki, niedopowiedzenia i niekonsekwencje. Niektóre z podmiotów objętych kontrolą, w tym samorządy, dysponowały natomiast autonomicznymi, spójnymi dokumentami o charakterze strategicznym.

Zgodnie z ustawą o działach administracji rządowej¹⁰ prowadzenie promocji gospodarczej należało wyłącznie do zadań ministra właściwego do spraw gospodarki. Umocowanie to było jednak relatywnie słabe wobec braku przepisów wyposażających ministra w uprawnienia niezbędne do konstrukcji systemu promocji i sprawnego koordynowania prac instytucji zaangażowanych w tę promocję. **Minister Gospodarki podejmował wprawdzie próby ustanowienia takiej koordynacji, ale były one całkowicie nieskuteczne.** Powoływane w tym celu zespoły, w tym międzyresortowe, kończyły swoją działalność na ogół po kilku posiedzeniach, bez żadnych dostrzegalnych efektów.

Ministerstwo Spraw Zagranicznych oraz placówki dyplomatyczne realizowały zadania z zakresu tzw. dyplomacji ekonomicznej. Polegała ona na wspieraniu metodami właściwymi dla dyplomacji przedsięwzięć promocyjnych realizowanych przez Ministra Gospodarki oraz inne podmioty zaangażowane w tę działalność. W ocenie NIK zakres współpracy pomiędzy MSZ i MG w zakresie szeroko pojętej promocji gospodarczej był dalece niewystarczający w stosunku do ustawowych obowiązków obydwu ministrów. Współpraca ta – w świetle uregulowań międzyresortowych – powinna polegać na wzajemnym informowaniu o planowanych przedsięwzięciach oraz (na poziomie placówek zagranicznych) o zamierzonych i realizowanych „istotnych” działaniach. Nie zostały jednak sprecyzowane kryteria tej „istotności”. Brak było: wspólnego stanowiska w kwestii zadań i lokalizacji WPHI, obowiązku koordynacji działań promocyjnych i wspierających

⁸ W niniejszej kontroli Najwyższa Izba Kontroli zastosowała następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla oceny negatywnej, stosuje się ocenę opisową.

⁹ Internalizacja rozumiana jako podejmowanie każdej działalności gospodarczej za granicą. Za: J. Rymarczyk, *Internacjonalizacja i globalizacja przedsiębiorstwa*, PWE, Warszawa 2004, s. 19.

¹⁰ Ustawa z dnia 4 września 1997 r. Dz. U. z 2015 r. poz. 812, ze zm. Dalej także: *ustawa o działach*.

tę promocję oraz uzgadniania planów działalności z innymi placówkami zagranicznymi zaangażowanymi w szeroko rozumianą promocję gospodarczą. Dodatkowo współpraca ta, i tak ograniczona istniejącymi zasadami, realizowana była niekonsekwentnie. Na przykład, na poziomie placówek zagranicznych nie była regulaminowo usankcjonowana, ani w praktyce wykonywana, zasada wspólnego zatwierdzania przez obydwu ministrów planów pracy tych placówek w części dotyczącej polityki ekonomicznej i współpracy gospodarczej. Zasadę tę obydwaj ministrowie ustalili zgodnie w stosownym porozumieniu jeszcze w 2006 r.

Brak koordynacji działań jednostek zaangażowanych w promocję gospodarczą doprowadził – w skrajnym przypadku – do niegospodarności, za jaką NIK uznaje niecelowe, a przez to niegospodarne wydanie ok. 62 mln zł na powstanie i funkcjonowanie dwóch odrębnych, ogólnokrajowych sieci centrów obsługi inwestora, o praktycznie tożsamym zakresie działania. Szczególna naganność tej sytuacji wynika z faktu, iż powstała ona w wyniku sporu dwóch podmiotów publicznych (Ministra Gospodarki i PAIZ).

Nie spełniła swojej roli, powołana przez Prezesa Rady Ministrów, Rada Promocji Polski pod przewodnictwem Ministra Spraw Zagranicznych. Organ ten nie wypełnił w praktyce żadnego z przypisanych mu zadań, stając się fasadowym zespołem złożonym z wysokich urzędników państwowych, niepołączonych wspólną pracą nad konkretnymi przedsięwzięciami.

Realizacja przedsięwzięć promocyjnych, na szczeblu krajowym i w samorządach, prowadzona była głównie w oparciu o założenia programów operacyjnych i finansowana przede wszystkim z budżetu środków europejskich. Tak ukształtowana struktura wydatków na promocję z jednej strony wskazuje na umiejętność wykorzystywania tych funduszy dla promocji polskiej gospodarki, z drugiej zaś, już obecnie, stawia kwestię zapewnienia finansowania promocji po 2020 r. W kolejnej perspektywie finansowej – wedle przewidywań – strumień środków europejskich płynący do Polski może ulec znacznemu osłabieniu.

Wymienione wyżej nieprawidłowości powodują, że nie są wykorzystywane szanse wynikające z ekspansji polskiej gospodarki, uwarunkowanej sprzyjającymi czynnikami makroekonomicznymi, takimi jak dostęp do wspólnego rynku Unii Europejskiej, rozszerzająca się sieć kontaktów handlowych, także poza UE czy korzystne z punktu widzenia eksportu kształtowanie się kursu walutowego. W latach 2010–2015 wartość eksportu ogółem wzrosła z 159,8 mld USD do 199,4 mld USD (tj. o 24,8%). Oznacza to, że w tym okresie eksport росł średniorocznie o prawie 5%. Wartość eksportu Polski per capita wzrosła w latach 2010–2014 z 4623 USD do 5870 USD, tj. o 27%¹¹.

Skontrolowane podmioty sprawnie wykonywały zaplanowane przedsięwzięcia promocyjne osiągając zdecydowaną większość założonych mierników stopnia realizacji celu. W ocenie NIK miary te, bez ich uzupełnienia specjalistycznymi badaniami, nie pozwalają na pełną ocenę skuteczności i efektywności działań promocyjnych – rozumianej jako trwale przekonanie adresatów tych przedsięwzięć do pożądaných zachowań gospodarczych i/lub utrwalenia w nich pozytywnego wizerunku polskiej gospodarki.

¹¹ Rocznik statystyczny handlu zagranicznego 2015, GUS, Warszawa.

2.2 Synteza wyników kontroli

1. W latach 2010–2015 łączna liczba podmiotów kreujących, wspomagających i/lub wykonujących przedsięwzięcia z zakresu promocji gospodarczej wynosiła ponad 170. Liczba ta obejmuje kilkanaście podmiotów państwowych (m.in. organy administracji, spółki SP, instytucje państwowe), samorządy województw, samorządy miast wojewódzkich oraz placówki zagraniczne. Nie uwzględnia natomiast organizacji przedsiębiorców i samorządów gmin. Szacunkowe łączne koszty działalności w zakresie internacjonalizacji, w tym promocji gospodarczej, poniesione przez sektor publiczny, wyniosły bez mała 2,2 mld zł. Obejmowały one wydatki Ministerstwa Gospodarki (wraz z dotacjami dla PARP i PAIZ), realizację odrębnych programów przez PARP, wydatki Ministerstwa Spraw Zagranicznych, koszty poniesione przez POT oraz (deklarowane¹²) wydatki jednostek samorządowych (województw i miast wojewódzkich). W kosztach tych nie została natomiast ujęta sumaryczna kwota dotacji wypłaconych przez Ministra Gospodarki w ramach finansowego wsparcia inwestycji (ponad 0,3 mld zł). [str. 12 i dalsze Informacji]
2. Działalność promocyjna podmiotów państwowych nie była skoordynowana. Próby podejmowane w tym zakresie przez Ministra Gospodarki były bezskuteczne. Przyczynami były zarówno niewystarczające uprawnienia ministra do prowadzenia takiej koordynacji, jak i liczne zaniechania i daleko idące niekonsekwencje w podejmowanych działaniach. Skutkiem braku koordynacji i należytej współpracy pomiędzy podmiotami państwowymi było m.in. niecelowe, a przez to niegospodarne utworzenie dwóch niezależnych od siebie, ogólnokrajowych sieci obsługi inwestora o praktycznie tożsamym zakresie zadań. W ramach dwóch programów operacyjnych wydano na nie ok. 62 mln zł. Nie było również należytej współpracy Ministrów Gospodarki i Spraw Zagranicznych przy organizacji wspólnych misji gospodarczych oraz współdziałania placówek zagranicznych, zwłaszcza WPHI i ambasad. [str. 14–21, 32–33, 43 i 25 Informacji]
3. Nie została stworzona odrębna, ogólnokrajowa strategia promocji gospodarczej. Do obowiązujących przepisów prawnych nie została przyjęta jednolita definicja takiej promocji. W dokumentach określających strategię gospodarczą i proinnowacyjną (*Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki* oraz *Program Rozwoju Przedsiębiorstw*), przyjętych w latach 2013–2014, zawarte były tylko niektóre założenia promocji gospodarczej, częściowo oparte na już realizowanych przedsięwzięciach finansowanych ze środków unijnych w ramach programów operacyjnych. Własnymi, odrębnymi strategiami promocji gospodarczej dysponowały natomiast PARP, PAIZ, POT oraz Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego. Strategie promocji gospodarczej (sektorowe), nie zintegrowane w odrębnych dokumentach, obowiązywały też w pozostałych województwach. [str. 19–24 Informacji]
4. Rada Promocji Polski praktycznie nie podejmowała działań w zakresie promocji gospodarczej. Minister Gospodarki nie przedkładał pod obrady Rady dokumentów strategicznych dotyczących tego obszaru. Rada nie przekazywała pod obrady Rady Ministrów zaleceń oraz rekomendacji ani nie proponowała rozwiązań legislacyjnych w zakresie promocji gospodarczej Polski – do czego była zobowiązana w powołującym ją zarządzeniu Prezesa Rady Ministrów. Na pasywność Rady wpłynęły przede wszystkim brak koncepcji jej funkcjonowania, wyznaczenie zadań o nadmiernie wysokim poziomie ogólności oraz niska aktywność jej przewodniczącego, czyli Ministra

¹² Kwoty podane przez marszałków województw i prezydentów miast wojewódzkich w odpowiedzi na ankietę NIK w I połowie 2015 r.

Spraw Zagranicznych. W dniu 31 marca 2016 r. Prezes Rady Ministrów powołała nową Radę Promocji Polski, działającą pod przewodnictwem sekretarza stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Do jej zadań należy m.in. koordynacja działań promocyjnych instytucji rządowych oraz opracowywanie dokumentów strategicznych w tym zakresie. [str. 18–19]

5. W okresie objętym kontrolą Minister Gospodarki nie wypełniał roli kreatora strategii ani organizatora systemu promocji gospodarczej. Nie koordynował też działań instytucji zaangażowanych w prowadzenie takiej promocji. Minister nie podjął skutecznych działań zmierzających do zmiany dyslokacji WPHI na świecie oraz struktury ich finansowania. Istniała natomiast współpraca z innymi jednostkami przy realizacji konkretnych projektów, realizowane były liczne i różnorodne działania promocyjne, zwłaszcza współfinansowane ze środków unijnych. Na bieżąco wykonywane były działania na rzecz przyciągania do Polski bezpośrednich inwestycji zagranicznych.
6. Stymulowanie napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych do Polski prowadzone było przez Ministra Gospodarki we współpracy z PAIZ, przede wszystkim przy wykorzystaniu takich instrumentów jak finansowe wsparcie inwestycji (w ramach programu wieloletniego), specjalne strefy ekonomiczne oraz sieci COIE i COL. Działania wspomagające na rzecz ewentualnych inwestorów prowadzili też marszałkowie województw oraz lokalne stowarzyszenia z obszaru Polski Wschodniej, zintegrowane wokół projektu LCOL. [str. 53 i dalsze Informacji]
7. Skontrolowane podmioty prowadziły intensywną działalność promocyjną – w różnych formach i przy wykorzystaniu różnych instrumentów – osiągając szczegółowe, ilościowe wskaźniki realizacji celów, założone w programach operacyjnych lub planach działania w układzie zadaniowym. Na przykład dla projektów COL i COIE miernikami była m.in. ilość świadczonych usług dla eksporterów (tzw. pro-export) oraz dla inwestorów (pro-biz), a dla programów promocji ogólnej na konkretnych rynkach – np. liczba misji gospodarczych i ich uczestników, liczba odsłon portalu internetowego, etc. W tym sensie skontrolowane jednostki były skuteczne w prowadzonej działalności promocyjnej. W ocenie NIK, powyższe wskaźniki nie odzwierciedlają jednak faktycznego wpływu prowadzonych działań na rzeczywiste efekty podejmowanych przedsięwzięć promocyjnych. W ograniczonym zakresie prowadzone były profesjonalne badania skuteczności oddziaływania promocyjnego na ich adresatów, głównie ze względu na wysokie koszty. [str. 33–39, 41, 44, 49, 52 Informacji]

2.3 Uwagi i wnioski

1. W świetle ustaleń kontroli konieczne jest zbudowanie od podstaw systemu promocji gospodarczej, opartego na odrębnej, spójnej strategii. Aktualnie obowiązujące dokumenty o charakterze krajowych strategii rozwojowych, nawet traktowane komplementarnie, nie stanowią wystarczającej podstawy dla dalszych działań promocyjnych.
2. Zasadniczym elementem przyszłego systemu powinno być powierzenie obowiązków kreowania wiodących przedsięwzięć jednemu wyspecjalizowanemu podmiotowi, który byłby też – w stosownym zakresie – koordynatorem działań podejmowanych przez pozostałe podmioty. Przed dokonaniem tak rozumianej konsolidacji niezbędne jest precyzyjne określenie wzajemnych relacji pomiędzy podmiotami zaangażowanymi w realizację zadań promocyjnych, w tym zwłaszcza pomiędzy placówkami dyplomatycznymi a WPHI, m.in. w celu wyeliminowania zjawiska nakładania się niektórych kompetencji.

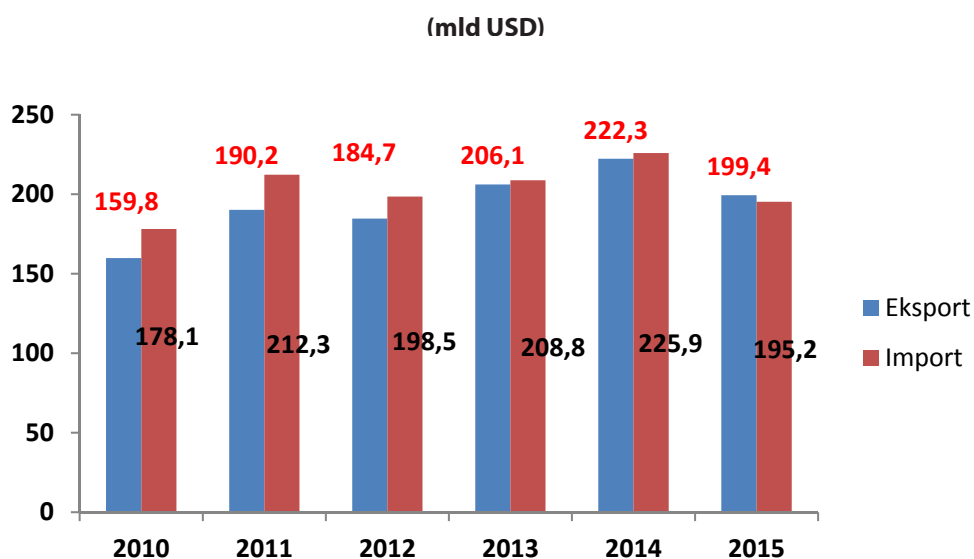
3. W nowym systemie promocji gospodarczej niezbędne jest zapewnienie wieloletniej stabilności finansowej umożliwiającej planowanie i realizację zadań promocyjnych, także w okresie, gdy nie będzie możliwe wykorzystanie środków z budżetu UE na ten cel w takim zakresie jak obecnie. Działalność promocyjna, o ile ma być skuteczna, wymaga bowiem ciągłości i stałych źródeł finansowania.
4. Celowe byłoby ograniczanie wsparcia środkami publicznymi promocji na rynkach unijnych, ponieważ obecność polskich towarów jest na nich silnie zaznaczona, a dalsza ekspansja wymaga raczej marketingu i reklamy konkretnych produktów. Intensyfikacji wymagają natomiast działania promocyjne na mniej znanych rynkach, na których koszty promocji są wyższe niż w krajach tradycyjnych i wsparcie środkami publicznymi będzie istotnym ułatwieniem dla eksporterów.
5. W zasady funkcjonowania przyszłego systemu powinna zostać wpisana reguła dokładniejszego niż obecnie badania skuteczności realizowanych przedsięwzięć promocyjnych, czyli ich rzeczywistego wpływu na rozwój eksportu i inwestycji polskich za granicą oraz intensyfikację BIZ. Badania takie wymagają posiadania profesjonalnego instrumentarium (np. z wykorzystaniem metod statystycznych bądź analiz ekonometrycznych) albo zlecenia ich na zewnątrz, pomimo iż są relatywnie drogie.
6. Powyższe uwagi są jednocześnie wnioskami NIK, kierowanymi pod adresem Ministra Rozwoju, który w tzw. Planie Morawieckiego zapowiedział budowę nowego systemu promocji gospodarczej w oparciu o jednostki skonsolidowane w Polskim Funduszu Rozwoju SA.

W wykazie prac Rady Ministrów, pod numerem UA19 zarejestrowany został projekt ustawy o systemie promocji gospodarczej, którego istota, jak wynika z opisu zawartego na stronach internetowych Kancelarii Prezesa Rady Ministrów¹³, jest zbieżna z wnioskami NIK wynikającymi z niniejszej kontroli. **W tej sytuacji NIK zgłasza pod adresem Rady Ministrów wniosek o możliwie szybkie rozpatrzenie projektu tej ustawy i skierowanie go do prac parlamentarnych.**

¹³ <http://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-rady-ministrow/prace-legislacyjne-rm-i/prace-legislacyjne-rady/wykaz-prac-legislacyjny/r2283,Projekt-ustawy-o-systemie-promocji-gospodarki.html>

Wykres nr 1

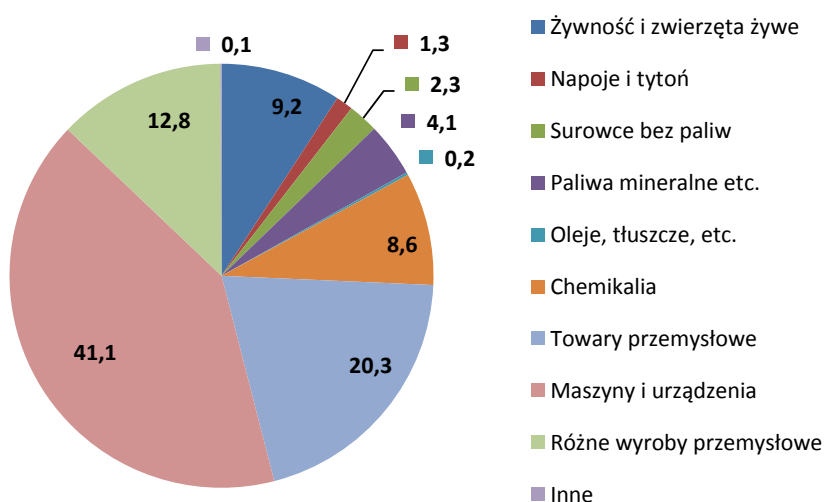
Wolumen polskiego eksportu i importu w latach 2010–2015



Źródło: Dane Głównego Urzędu Statystycznego.

W 2010 r. na liście światowych eksporterów uszeregowanej według wartości eksportu ogółem Polska sklasyfikowana została¹⁴ na 24 miejscu, natomiast w 2014 r. – na 22. W tych samych latach pod względem wartości eksportu ogółem Polska zajmowała w Europie niezmiennie 10 miejsce. Była natomiast 21 krajem na świecie oraz dziewiątym w Europie pod względem wolumenu importu (zarówno w 2010 jak i 2014 r.)¹⁵.

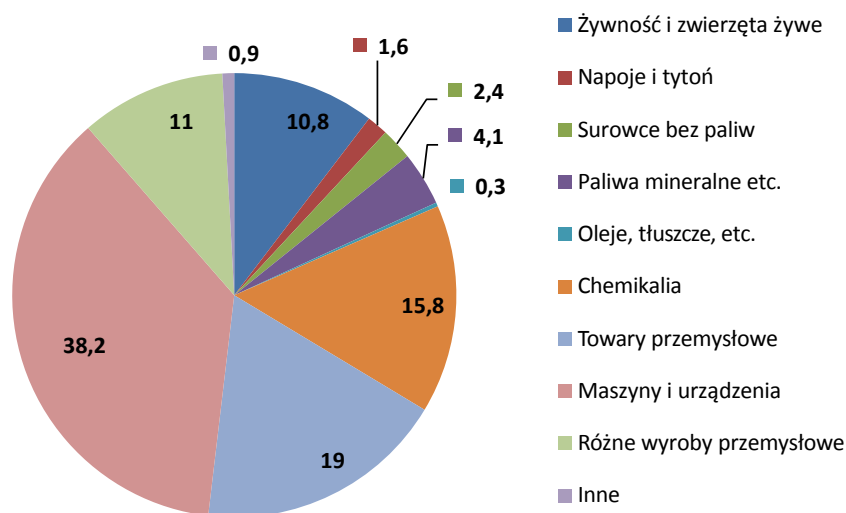
Wykres nr 2

Struktura polskiego eksportu wg nomenklatury SITC¹⁶ w 2010 r.

Źródło: Dane Głównego Urzędu Statystycznego.

¹⁴ Rocznik statystyczny handlu... op. cit s. 36.¹⁵ Ibidem, s. 36–37.¹⁶ Z ang. Standard International Trade Classification, Standardowa Klasyfikacja Handlu Międzynarodowego.

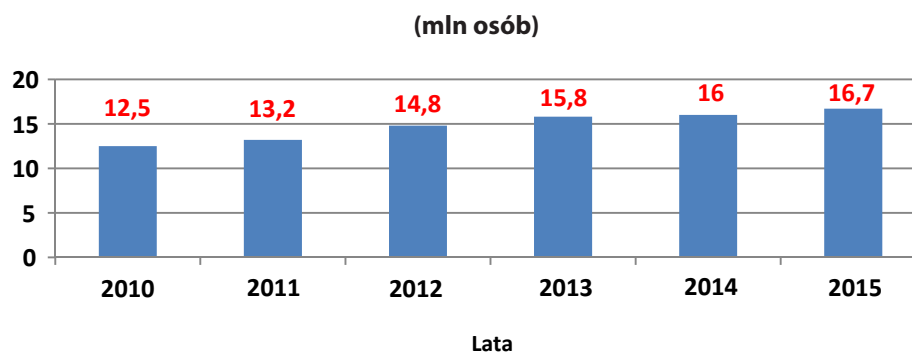
Wykres nr 3

Struktura polskiego eksportu wg nomenklatury SITC w 2014 r.¹⁷

Źródło: Dane Głównego Urzędu Statystycznego.

Wykres nr 4

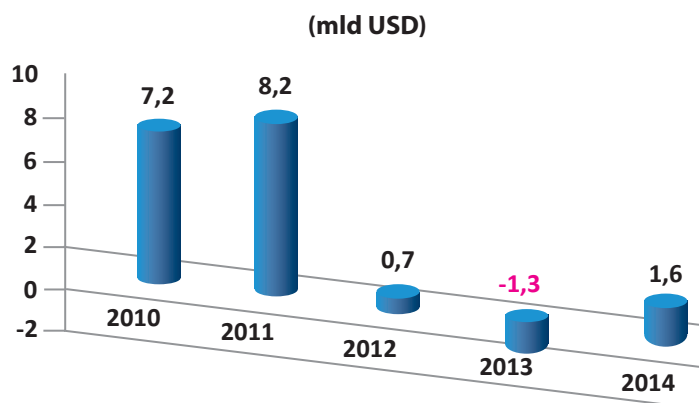
Przyjazdy turystów zagranicznych do Polski w latach 2010–2015



Źródło: Szacunkowe dane Ministerstwa Sportu i Turystyki.

Wykres nr 5

Inwestycje polskie za granicą w latach 2010–2015



Źródło: Dane Narodowego Banku Polskiego.

¹⁷ Rocznik statystyczny handlu... op. cit s. 58.

1. W okresie objętym kontrolą bezpośrednią lub wspomagającą (kredytowanie, ubezpieczenia) działalność w zakresie promocji polskiej gospodarki prowadziło lub nadzorowało co najmniej ośmiu ministrów – (alfabetycznie): Finansów, Gospodarki, Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Skarbu Państwa, Sportu i Turystyki, Środowiska, oraz Spraw Zagranicznych. Wykonawcami działań było co najmniej siedem podmiotów: agencji państwowych, spółek Skarbu Państwa lub państwowych osób prawnych [PARP, PAIZ, POT wraz z oddziałami zagranicznymi, Agencja Rynku Rolnego, Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK), Korporacja Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych SA (KUKE), Instytut Adama Mickiewicza], a także 49 WPHI zlokalizowanych w 44 krajach świata (mapa WPHI stanowi załącznik nr 1 do niniejszej Informacji) oraz 89 ambasad. Niezależnie od tego promocję gospodarczą w wymiarze regionalnym (wojewódzkim) lub ponadregionalnym prowadziło 16 marszałków województw oraz inne organy samorządowe (np. 16 prezydentów miast wojewódzkich). Z wysokim prawdopodobieństwem należy przyjąć, że działalność taką prowadzą również niektóre gminy. W działalność promocyjną – wedle deklaracji – w różnym stopniu zaangażowane były także organizacje przedsiębiorców (zrzeszenia, izby gospodarcze etc.).
2. Podmioty państwowe, z których część działała na podstawie odrębnych ustaw, w okresie objętym kontrolą podlegały lub były nadzorowane przez różne organy administracji państwowej. PARP¹⁸ oraz WPHI podlegały Ministrowi Gospodarki. Minister Skarbu Państwa wykonywał prawa z akcji w PAIZ oraz nadawał statut BGK¹⁹. Minister Finansów reprezentował Skarb Państwa w KUKE. POT²⁰ podlegała Ministrowi Sportu i Turystyki, natomiast Instytut Adama Mickiewicza – Ministrowi Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Agencja Rynku Rolnego²¹ podlegała Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi, natomiast ambasady i konsulaty generalne RP – Ministrowi Spraw Zagranicznych.
3. W dniu 21 czerwca 2016 r. Prezydent RP podpisał ustawę z dnia 10 czerwca 2016 r. *o zmianie ustawy o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych oraz niektórych innych ustaw*²². Zgodnie z jej przepisami minister właściwy do spraw gospodarki ma sprawować nadzór nad KUKE SA (na zasadach określonych w ustawie) oraz nadawać statut Bankowi Gospodarstwa Krajowego. Ponadto minister ten wykonywać będzie uprawnienia przysługujące Skarbowi Państwa w stosunku do PAIZ SA, Agencji Rozwoju Przemysłu SA, Polskiego Funduszu Rozwoju SA oraz Powszechnej Kasy Oszczędności Banku Polskiego SA. Zmiany te oznaczają konsolidację uprawnień nadzorczych (właścicielskich) Ministra Rozwoju, m.in. wobec jednostek realizujących zadania z zakresu promocji gospodarczej. Regulacja ta jest elementem Planu na rzecz odpowiedzialnego rozwoju, przyjętego uchwałą Rady Ministrów z dnia 16 lutego 2016 r. (tzw. Plan Morawieckiego).
4. Promocja gospodarki polskiej za granicą wymagała znaczących nakładów finansowych. Poniesione przez Ministra Gospodarki wydatki na ten cel (w tym na zadania zlecone dla PARP i PAIZ oraz na finansowanie działalności WPHI) wyniosły w latach 2010–2015 ponad 731 mln zł, przez Polską Organizację Turystyczną – ponad 520 mln zł, PARP – 486 mln zł, a wydatki Ministra Spraw Zagranicznych na realizację zadań dyplomacji ekonomicznej około 1,6 mln zł.

¹⁸ Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (Dz. U. z 2016 r. poz. 359).

¹⁹ Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego (Dz. U. z 2014 r. poz. 510, ze zm.).

²⁰ Ustawa z dnia 25 czerwca 1999 r. o Polskiej Organizacji Turystycznej (Dz. U. z 2016 r. poz. 156).

²¹ Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 401, ze zm.).

²² W trakcie sporządzania niniejszej Informacji ustawa ta nie została jeszcze opublikowana.

Deklarowane wydatki z budżetów miast wojewódzkich wyniosły ok. 274 mln zł, a z budżetów samorządu województw – bez mała 179 mln zł. Powyższe kwoty nie uwzględniają sum przeznaczonych na finansowe wsparcie bezpośrednich inwestycji zagranicznych (ponad 316 mln zł).

5. Regulacje prawne w zakresie koordynacji promocji gospodarczej były szczątkowe. W art. 9 ust. 1 ustawy o *działach* ustalone zostało tylko, że dział „gospodarka” obejmuje m.in. sprawy współpracy gospodarczej z zagranicą oraz promocji gospodarki polskiej w kraju i za granicą. Do zadań ministra właściwego do spraw gospodarki należą zaś sprawy promocji gospodarki, w tym wspierania rozwoju eksportu i inwestycji polskich za granicą oraz wspierania napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych (art. 9 ust. 2 pkt 5). Minister właściwy do spraw zagranicznych ma natomiast obowiązek wspierać działania promujące polską „gospodarkę, kulturę, język, turystykę, technikę i naukę”, realizowane w ramach innych działów (art. 32 ust. 1 pkt 7 ustawy). Obowiązek wsparcia istnieje, aczkolwiek żaden z pozostałych ministrów nie ma w zakresie swojego działania prowadzenia jakiegokolwiek promocji Polski. W konsekwencji tak ukształtowanych regulacji żaden organ administracji rządowej nie dysponował więc uprawnieniami do koordynowania tej działalności. Podmiotem koordynującym nie był także, powołany w 2004 r., Zespół do Spraw Promocji Rzeczypospolitej Polskiej, będący organem pomocniczym (opiniodawczo-doradczym) Rady Ministrów²³. Lukę kompetencyjną pogłębiał fakt, że w polskim systemie prawnym nie funkcjonowała oficjalna, jednolita definicja promocji gospodarczej. Powodowało to dezorientację np. co do tego jakie sektory gospodarki kraju mają być nią objęte (w tym zwłaszcza czy pojęcie to obejmuje także naukę, turystykę i kulturę, a jeżeli tak to w jakim zakresie).
6. WPHI są notyfikowane w państwach przyjmujących je jako jednostki wchodzące w skład struktury polskich placówek dyplomatycznych lub konsularnych. Faktycznie są to jednak podmioty odrębne, które pod względem merytorycznym, finansowym i kadrowym podlegają ministrowi właściwemu do spraw gospodarki. Z punktu widzenia przepisów regulujących finanse publiczne WPHI są państwowymi jednostkami budżetowymi mającymi siedzibę poza granicami kraju (podobnie jak ambasady), a ich kierownicy są dysponentami budżetu III stopnia. Przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*²⁴ odmiennie regulują jednak niektóre aspekty gospodarki finansowej WPHI i placówek dyplomatycznych. Zgodnie z art. 163 ufp prawo do gromadzenia i wykorzystywania na swoje potrzeby (inwestycyjne i remontowe) dochodów z niektórych źródeł mają tylko jednostki nadzorowane przez ministra właściwego do spraw zagranicznych. WPHI pozbawione są tego prawa.
7. W latach 2010–2015 rosnącą rolę w finansowym wspieraniu eksportu i ekspansji zagranicznej polskich firm odgrywał Bank Gospodarstwa Krajowego²⁵. Bank stosował finansowe instrumenty wsparcia zarówno krótkoterminowe²⁶, jak i długoterminowe²⁷. Skumulowana wartość wsparcia udzielonego polskim eksporterom i spółkom prowadzącym ekspansję zagraniczną wyniosła 2 732 mln zł, w tym 1 936 mln zł to wsparcie długoterminowe, a 796 mln zł – krótkoterminowe. Szczególnie istotne dla skali zaangażowania finansowego Banku miało przyjęcie w 2014 r.

²³ Zarządzenie nr 34 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 marca 2004 r. w sprawie utworzenia Zespołu do Spraw Promocji Rzeczypospolitej Polskiej.

²⁴ Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm. Dalej ufp.

²⁵ Podmiot nieobjęty kontrolą. Dalej także Bank.

²⁶ Instrumenty finansowe oparte na akredytywach eksportowych, o terminie spłaty kredytu do dwóch lat.

²⁷ Kredyty dla nabywcy (polskich towarów), kredyty dla banku nabywcy, wykup wierzytelności oraz – od 2015 r. – finansowanie ekspansji zagranicznej (inwestycje w zagraniczne spółki należące do polskich firm) – termin spłaty powyżej dwóch lat.

nowej strategii, w której wsparcie eksportu i inwestycji polskich za granicą stało się jednym z czterech kluczowych celów działalności. Efektem był skokowy wzrost w 2015 r. wolumenu wsparcia w porównaniu do 2014 r. – ze 196 mln zł do 1 286 mln zł, w tym zwłaszcza w ramach instrumentów długoterminowych – z 87 mln zł do 1 028 mln zł. W okresie objętym kontrolą Bank udzielił łącznie 837 kredytów 362 firmom. Według informacji Banku w 2016 r. powinno być realizowanych²⁸ co najmniej sześć znaczących finansowo projektów (w tym dwa polegające na finansowaniu ekspansji zagranicznej) o łącznej wartości 1 258 mln zł. W strukturze geograficznej wsparcia zdecydowanie dominowała Białoruś (ponad 39% całości wsparcia), a łącznie z Rosją i Ukrainą – ponad 58%. Od 2015 r. liczącym się kierunkiem ekspansji jest Kanada (46,1% całości wsparcia w tym roku).

8. W latach 2011–2014 rozwinęła się działalność Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych SA²⁹. W zakresie działalności ubezpieczeniowej gwarantowanej przez Skarb Państwa³⁰ nastąpił wzrost wartości ubezpieczonego obrotu handlowego finansowanego kredytami krótkoterminowymi (o terminie spłaty poniżej dwóch lat) z 835 mln USD do 875,6 mln USD. Łączna wartość udzielonej ochrony ubezpieczeniowej z tytułu kontraktów i kredytów eksportowych o okresie spłaty ponad dwa lata (długoterminowe) zmalała natomiast z 448,6 mln USD do 302,2 mln USD. W 2014 r. w strukturze geograficznej zawartych umów ubezpieczenia kontraktów finansowanych kredytem długo – i średnioterminowym (wg wartości) dominowała Norwegia – 56,8% i Wielka Brytania – 13,4%. Była to istotna zmiana w stosunku do 2011 r. kiedy to dominowała Rosja – 56,5%, a Norwegia zajmowała drugie miejsce – 25,1%.
9. W latach 2011–2012 Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła dwie doraźne kontrole *Funkcjonowania wybranych Wydziałów Promocji, Handlu i Inwestycji Ambasad i Konsulatów RP*³¹. Zostało nimi objętych łącznie osiem WPHI (w Bukareszcie, Hadze, Kijowie, Kolonii, Kopenhadze, New Delhi, Sofii oraz Szanghaju). Przedmiotowy zakres tych kontroli obejmował zarówno realizację zasadniczych zadań WPHI, jak i finansowych. Najważniejsze stwierdzone ówczesnie nieprawidłowości to m.in. niezgodne z obowiązującymi w tym zakresie zasadami sporządzanie niektórych dokumentów planistycznych i sprawozdawczych (brak preliminarzy wydatków, nieustalenie harmonogramów realizacji przedsięwzięć promocyjnych, niewykazywanie kosztów poszczególnych imprez promocyjnych, bezzasadnie wysoki udział wydatków ponoszonych na catering, koszty recepcji i zakup artykułów spożywczych w łącznej kwocie przeznaczanej na realizację zadań promocyjnych (w WPHI w Hadze w 2010 r. – 43%), brak koordynacji przedsięwzięć promocyjnych, ograniczony zakres badań efektów działań promocyjnych.

²⁸ Podpisanie umów planowane jest na 2016 r. Klienci przyjęli już wiążące oferty kredytowe Banku.

²⁹ Podmiot nieobjęty kontrolą. Dalej także KUK.

³⁰ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 roku o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 489). Dane na podstawie rocznych sprawozdań KUK (<http://www.kuke.com.pl/o-kuke/raporty-roczne>). Ze względu na konieczność zapewnienia porównywalności danych, do analizy przyjęto lata 2011–2014, czyli okres w którym KUK prezentuje odrębne sprawozdania o ubezpieczeniach gwarantowanych przez Skarb Państwa.

³¹ Oznaczone numerami I/11/009; KGP-4114-06-00/2011 oraz I/12/004; KGP-4114-01-00/2012.

4.1 Organizacja i koordynacja działalności promocyjnej

W latach 2010–2015 nie funkcjonował spójny system promocji gospodarczej Polski. Minister Gospodarki nie stworzył takiego systemu i nie był skuteczny w podejmowanych próbach koordynacji działalności promocyjnej różnych instytucji. Czynności, które wykonywał Minister Gospodarki wobec tych podmiotów wynikały wyłącznie z procedur realizacji projektów współfinansowanych ze środków unijnych, z obowiązków nadzorczych w stosunku do podległych jednostek organizacyjnych albo stanowiły standardowe czynności współdziałania ministrów. Podstawową przyczyną tego stanu rzeczy była niekonsekwencja działań ministra. Z drugiej jednak strony Minister Gospodarki miał relatywnie słabe umocowanie prawne do pełnienia ról kreatora systemu i jego koordynatora. Aktem prawnym sytuującym ministra właściwego do spraw gospodarki w tych rolach była bowiem ustawa o działach, pozbawiona wszakże przepisów wyposażających go w uprawnienia niezbędne do konstrukcji takiego systemu i sprawnego nim zarządzania. Marginalizowana była też pozycja Ministra Gospodarki w powołanej przez Prezesa Rady Ministrów Radzie Promocji Polski.

1. W *Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015*³² zaplanowane zostało m.in. działanie pn. *Eksport i współpraca z zagranicą*. W efekcie jego realizacji miał powstać spójny system promocji gospodarczej Polski jako partnera handlowego oraz kraju atrakcyjnego pod względem inwestycyjnym i turystycznym. Służyć temu miało wdrażanie nowych instrumentów, a także tworzenie instytucjonalnych ram wspierania działalności eksportowej oraz promocyjnej podejmowanej przez przedsiębiorców. Miały być też kształtowane korzystne warunki dla inwestowania, w tym dla napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Zapisy *Strategii 2007–2015* wychodziły naprzeciw krytyce ówczesnego systemu promocji gospodarczej ze strony różnych instytucji, w tym agencji rządowej wyspecjalizowanej w obsłudze inwestorów zagranicznych i w działaniach promocyjnych.
 - W *Strategii PAIZ na lata 2008–2010* stwierdzono m.in., iż system promocji nie zapewniał skutecznego wsparcia napływu BIZ oraz polskiego eksportu. Składał się z wielu instytucji, których działania nie były koordynowane. Rząd nie opracował strategii promocji i nie określił kompetencji oraz celów poszczególnych instytucji. W konsekwencji powstała rywalizacja o prawo realizacji zadań i środki na tę działalność, obniżająca efektywność systemu. W ocenie NIK ta diagnoza w wielu elementach pozostała aktualna do czasu zakończenia niniejszej kontroli.
2. Według założeń powyższej *Strategii PAIZ* na bazie PAIZ miała zostać powołana centralna agencja rządowa podporządkowana ministrowi właściwemu do spraw gospodarki. Do jej zadań miało należeć pozyskiwanie i obsługa inwestorów zagranicznych, promocja gospodarcza Polski, wspieranie rozwoju eksportu oraz wspieranie inwestycji polskich za granicą. Zamiar utworzenia takiej agencji zasygnalizowany został jeszcze przed powstaniem *Strategii*. W dniu 7 lutego 2006 r. pomiędzy Ministrem Gospodarki a Ministrem Spraw Zagranicznych zawarte zostało *Porozumienie w sprawie ustanowienia dyplomacji ekonomicznej*, w którym umieszczone zostało stwierdzenie, że **po powstaniu agencji promocji gospodarczej jej oddziały zagraniczne zostaną wyposażone w mienie lub środki będące we władaniu zarówno Ministra Spraw Zagranicznych, jak i Ministra Gospodarki**, czyli ówczesnych Wydziałów Ekonomiczno-Handlowych (poprzednia nazwa WPHI). Agencja taka jednak nie powstała.
3. W październiku 2008 r. ówczesna Podsekretarz Stanu w MG – Pani Grażyna Henclewska informowała w Internecie³³, iż (...) *W resorcie trwają prace nad projektem ustawy o systemie promocji gospodarczej* (...). Na posiedzeniu Kierownictwa MG w dniu 6 sierpnia 2008 r. omawiane były kwestie założeń

³² Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 29 listopada 2006 roku. Dalej: *Strategia 2007–2015*.

³³ Patrz <http://e-prawnik.pl/wiadomosci/informacje/polska-zywnosc-dobra-marka.html> wg stanu na 20 listopada 2015 r.

do tej ustawy, przedstawiane przez ówczesnego Sekretarza Stanu w MG – Pana Adama Szejnfelda. Minister Gospodarki zlecił wprowadzić formalne przygotowanie tych założeń, ale prace nad nimi nie zostały podjęte.

4. Projekt ustawy o systemie promocji gospodarczej przedstawił – już poseł na Sejm RP – Pan Adam Szejnfeld w interpelacji nr 14588 z dnia 18 lutego 2013 r. w sprawie konieczności stworzenia systemu promocji polskiej gospodarki i wspierania za granicą polskich przedsiębiorców. Interpelacja skierowana była do Ministrów: Gospodarki oraz Spraw Zagranicznych. W odpowiedzi z dnia 13 marca 2013 r. Podsekretarz Stanu w MG Pani Ilona Antoniszyn-Klik stwierdziła m.in., że większość zadań promocyjnych, które miałyby być wykonywane przez przyszłą agencję, realizują już istniejące jednostki. W związku z tym powołanie odrębnej agencji nie wydaje się *palącym priorytetem* (zwłaszcza w okresie konieczności oszczędności budżetowych). Udzielając odpowiedzi za niezbędne uznała natomiast jednoznaczne dookreślenie kompetencji poszczególnych jednostek oraz ostateczne postanowienie o decydującej pozycji MG w określaniu priorytetów, zadań i zasad zagranicznej polityki gospodarczej państwa oraz w realizacji promocji gospodarczej. Pozostali uczestnicy systemu powinni stanowić wsparcie dla MG. Do końca 2015 r. dookreślenie takie jednak nie nastąpiło.
5. W polskim systemie prawnym nie ma jednolitej, definicji promocji gospodarczej, pomimo iż jej ustalenie jest warunkiem skonstruowania systemu promocji gospodarczej. Punktem odniesienia przy jej konstruowaniu może być definicja umieszczona w art. 2 przywołanego projektu ustawy o promocji gospodarczej.
 - *Przez promocję gospodarczą rozumie się zespół wzajemnie powiązanych działań, podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego pozytywnego wizerunku polskiej gospodarki oraz wspieranie gospodarczej aktywności polskich przedsiębiorców za granicą, w tym w zakresie rozwoju eksportu i polskich inwestycji za granicą, jak również wspieranie napływu inwestycji zagranicznych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.*

* * *

W powyższym projekcie ustawy do promocji gospodarczej zaliczone zostało także wzmacnianie współpracy gospodarczej z zagranicą w ramach dziesięciu działów administracji, w tym m.in. turystyki. Turystyka przyjazdowa jest – zdaniem NIK – formą „pośredniej inwestycji zagranicznej” w jeden z sektorów polskiej gospodarki. Rozwój turystyki przyjazdowej – wypoczynkowej i kwalifikowanej, w tym np. medycznej – może stać się istotnym bodźcem przyciągającym inwestycje zagraniczne. Poza tym wpływa pozytywnie na bilans handlowy kraju.

* * *

6. W dniu 30 marca 2004 r. Prezes Rady Ministrów utworzył Zespół do Spraw Promocji Rzeczypospolitej Polskiej, zwany Radą Promocji Polski³⁴. Do zadań Rady należało m.in.: opracowanie projektów strategii promocji Polski; proponowanie zasad współpracy organów państwowych z organizacjami pozarządowymi na rzecz promocji oraz opiniowanie, na wniosek Prezesa Rady Ministrów lub właściwego ministra, projektów aktów prawnych lub innych dokumentów rządowych, których przedmiotem jest promocja Polski, lub które mogą wywołać skutki w dziedzinie promocji kraju. W skład Rady Promocji Polski wchodził: minister właściwy do spraw zagranicznych

³⁴ Zarządzenie nr 34 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 marca 2004 r. w sprawie utworzenia Zespołu do Spraw Promocji Rzeczypospolitej Polskiej.

(jako przewodniczący), nie więcej niż czterech sekretarzy lub podsekretarzy stanu wyłanianych spośród członków Rady (jako jej wiceprzewodniczący) oraz sekretarzy albo podsekretarzy stanu z 15 ministerstw – członkowie Rady. Przedstawiciel ministra właściwego do spraw gospodarki przez ponad dziewięć lat był obligatoryjnym wiceprzewodniczącym Rady. Po zmianie wprowadzonej w 2013 r.³⁵ przedstawiciel MG utracił to prawo i pozostał tylko członkiem Rady. MSZ uzasadniało zmianę m.in. potrzebą zwiększenia skuteczności i operatywności Rady. Argumentacja ta nie okazała się trafna, gdyż nie nastąpiło zdynamizowanie prac tego gremium.

- *W okresie objętym kontrolą Rada w praktyce nie podejmowała działań w zakresie promocji gospodarczej. Minister Gospodarki nie przedkładał pod obrady Rady dokumentów strategicznych dotyczących tego obszaru. Rada nie przekazywała pod obrady Rady Ministrów zaleceń oraz rekomendacji ani nie proponowała i nie opiniowała rozwiązań legislacyjnych w zakresie promocji gospodarczej Polski. W latach 2010–2015 Rada zebrała się 16 razy i podjęła siedem uchwał. Trzy z nich dotyczyły realizacji zadań merytorycznych (uchwały w sprawach: przygotowania kampanii wizerunkowej Polski, przyjęcia „Zasad komunikacji marki Polska” oraz akceptacji linii znaku i hasła promującego Polskę), pozostałe zaś dotyczyły spraw organizacyjnych (np. przyjęcia planu pracy Rady czy powoływania grup roboczych).*

W konsekwencji Rada stała się faktycznie fasadowym zespołem złożonym z wysokich urzędników państwowych, niepołączonych pracą nad konkretnymi przedsięwzięciami. W ocenie NIK nie sposób podważyć celowości powstania Rady. Mogła ona i powinna stać się forum merytorycznej dyskusji nad stworzeniem w Polsce systemu promocji, w tym gospodarczej – stanowić gremium, w którym powstają nie tylko teoretyczne modele takiego systemu, ale praktyczne, skonkretyzowane rozwiązania do przedstawienia Radzie Ministrów. Na pasywność Rady wpłynęły przede wszystkim brak koncepcji jej funkcjonowania, wyznaczenie zadań o nadmiernie wysokim poziomie ogólności oraz niska aktywność jej przewodniczącego, odpowiedzialnego za wspieranie realizacji zadań dotyczących promocji Polski, w tym gospodarczej.

W dniu 31 marca 2016 r. Prezes Rady Ministrów powołała³⁶ nową Radę Promocji Polski, działającą pod przewodnictwem sekretarza stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. NIK pozytywnie odnotowuje fakt, że do zadań Rady należy obecnie koordynacja działań instytucji rządowych w dziedzinie promocji Rzeczypospolitej Polskiej za granicą oraz opracowywanie projektów wytycznych oraz średnio – i długofalowych strategii promocji Rzeczypospolitej Polskiej za granicą.

7. W okresie objętym kontrolą Minister Gospodarki powołał trzy organy opiniotwórczo-doradcze, w tym dwa międzyresortowe, które miały zajmować się zagadnieniami związanymi z promocją polskiej gospodarki. Faktycznie zespoły te nie prowadziły działalności lub prowadziły ją w mocno ograniczonym zakresie w stosunku do postawionych zadań.
 - *Powołana w styczniu 2011 r. Rada Rozwoju Eksportu miała m.in. wydawać rekomendacje dotyczące promocji gospodarczej za granicą. W skład Rady, działającej pod przewodnictwem dyrektora Instytutu Badań Rynku, Konsumpcji i Koniunktur (IBRKK), wchodziło przedstawicieli 17 podmiotów prowadzących (w różnicowanym zakresie) działalność na rzecz współpracy gospodarczej z zagranicą. Powstanie Rady, w opinii jej przewodniczącego, było autorskim pomysłem b. Wiceprezesa Rady Ministrów – Ministra Gospodarki Pana Waldemara Pawlaka, który jednak nie skonsultował swojego zamiaru z zainteresowanymi instytucjami. Rada odbyła tylko dwa posiedzenia (obydwa w 2011 r.) i zaniechała dalszych prac, wobec braku zainteresowania ze strony Podsekretarza Stanu w MG Pani Ilony Antoniszyn-Klik, która miała sprawować nad nią nadzór. Formalnie Rada zakończyła działalność z dniem zniesienia Ministerstwa Gospodarki (16 listopada 2015 r.).*

³⁵ Zarządzenie Nr 81 Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r.

³⁶ Zarządzenie nr 43 Prezesa Rady Ministrów z dnia 31 marca 2016 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw Promocji Polski za granicą.

- W skład powołanego w lipcu 2010 r. Zespołu do spraw promocji gospodarki weszli przedstawiciele dziesięciu departamentów MG. Zespół miał obowiązek spotykać się co najmniej raz w kwartale, sporządzać protokoły z posiedzeń oraz składać Ministrowi Gospodarki roczne sprawozdania z działalności. Dokumentacja prac Zespołu obejmowała pięć list obecności na posiedzeniach w latach 2010–2011 oraz notatkę z jednego spośród tych posiedzeń. Zespół formalnie istniał do dnia zniesienia MG, aczkolwiek ostatnie posiedzenie odbyło się w dniu 6 kwietnia 2011 r.
 - Międzyresortowy Komitet Sterujący do spraw Projektów Unijnych powołany został bez podstawy prawnej. W jego obradach (pod przewodnictwem Podsekretarza Stanu w MG Pani Ilony Antoniszyn-Klik) uczestniczyli przedstawiciele Ministerstw: Gospodarki, Spraw Zagranicznych, Sportu i Turystyki, Finansów, Infrastruktury i Rozwoju oraz Agencji Rynku Rolnego, POT, PARP oraz PAIZ. Udokumentowane zostały cztery spotkania Komitetu (dwa 2012 r. oraz po jednym w 2013 r. i 2014 r.). Głównym przedmiotem obrad były zagadnienia związane z udziałem Polski w Światowej Wystawie EXPO 2015 w Mediolanie.
8. W 2015 r., w ramach konsultacji, Ministerstwo Gospodarki przekazało do urzędów marszałkowskich projekt dokumentu zatytułowanego *Porozumienie w zakresie koordynacji systemu promocji polskiej gospodarki*. Porozumienie miało uregulować zasady współpracy i koordynacji promocji pomiędzy jednostkami centralnymi i regionalnymi. Po jednym spotkaniu (w dniu 28 maja 2015 r.) prace nad dokumentem zostały jednak wstrzymane, ze względu na brak możliwości wypracowania zapisów satysfakcjonujących wszystkie 17 instytucji (Ministerstwo Gospodarki i 16 urzędów marszałkowskich). Do końca kontroli rozmowy nie zostały wznowione.
9. W grudniu 2015 r. na stronie internetowej MSZ³⁷ dostępna była (archiwalna już) informacja z grudnia 2013 r. oznajmiająca, że Ministerstwa: Spraw Zagranicznych i Gospodarki opracowują na 2014 r. plan wspólnych działań dotyczących promocji polskiej gospodarki i pomocy polskiemu biznesowi za granicą. Celem miało być pozyskiwanie kolejnych rynków i zwiększanie eksportu. Za projekt odpowiadały dwie Podsekretarze Stanu: Pani Ilona Antoniszyn-Klik z MG oraz Pani Katarzyna Kacperczyk z MSZ. Wedle informacji, o której mowa, plan został uzgodniony i przedłożony do akceptacji obydwu ministrom. Jego szczegóły miały być ujawnione w 2014 r. Plan taki, pomimo zapowiedzi, jednak nie powstał.
10. Prawa z akcji w PAIZ, będącej jednoosobową spółką Skarbu Państwa, wykonywał Minister Skarbu Państwa, pomimo iż funkcjonalnie agencja ta najściślej powiązana była z ministrem właściwym do spraw gospodarki. Minister Gospodarki corocznie zlecał PAIZ realizację zadań związanych z promocją gospodarczą Polski i przyciąganiem BIZ, a udzielane przez ministra dotacje stanowiły zasadnicze źródło finansowania Agencji. Kwestia rozbieżności pomiędzy formalną podległością Agencji, a jej powiązaniem funkcjonalnym w ogóle nie była przedmiotem analiz wewnątrz Ministerstwa Gospodarki. Dopiero po powstaniu MR, w ramach realizacji tzw. *Planu Morawieckiego*, nadzór właścicielski nad PAIZ przejął minister właściwy do spraw gospodarki.
11. W 2009 r., wskutek braku porozumienia pomiędzy Ministrem Gospodarki a PAIZ, zaczęły funkcjonować dwie odrębne, ogólnopolskie sieci obsługi inwestorów o praktycznie tożsamym zakresie działania. Projekty te współfinansowane były ze środków unijnych w ramach dwóch różnych Programów Operacyjnych (IG oraz RPW). Jedną z tych sieci firmuje Minister Gospodarki, a drugą PAIZ. Niecelowe i niegospodarne było przeznaczenie środków publicznych na realizację dwóch odrębnych ogólnokrajowych sieci centrów obsługi inwestora, które realizowały identyczne lub bardzo zbliżone zadania. Koszt realizacji obydwu projektów, finansowanych

³⁷ www.msz.gov.pl/aktualnosci/msz_w_mediach/msz_i_mg_beda_blizej_wspolpracowac_w_promocji_gospodarczej_polski_depesza_pap_21_12_2013;jsessionid=455C18591034D577E567CF0445EC99DD.cmsap4p

ze środków unijnych, wyniósł łącznie co najmniej 62 mln zł. Szczególna naganność tej sytuacji wynika z faktu, iż powstała ona w wyniku nierozstrzygniętego sporu dwóch podmiotów publicznych MG oraz PAIZ.

Niezależnie od powyższego, w tym samym roku utworzona została także trzecia sieć centrów obsługi inwestora, również sfinansowana w ramach PO RPW (8,8 mln zł). Ma ona zasięg terytorialny ograniczony do pięciu województw Polski Wschodniej. Jej organizatorem (beneficjentem projektu) jest Stowarzyszenie „Lokalna Grupa Działania – Wokół Łysej Góry”. W praktyce oznaczało to, że na terenie Polski Wschodniej funkcjonowały trzy sieci obsługi inwestora.

[szerzej – str. 33 i 53 Informacji]

12. Problem braku koordynacji działań promocyjnych dostrzegalny był jako istotny także z perspektywy realizacji zadań WPHI. NIK pisała o tym już w 2012 r. w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 5 marca 2012 r.³⁸ skierowanym do ówczesnego Wiceprezesa Rady Ministrów-Ministra Gospodarki po przeprowadzeniu doraźnej kontroli funkcjonowania WPHI.

Na przykład:

- NIK zwraca uwagę na podniesioną przez kierownika WPHI w **Hadze**³⁹ istotną dla koordynacji przedsięwzięć promocyjnych kwestię współpracy z przedsiębiorcami, organizacjami przedsiębiorców oraz władzami samorządowymi. Wydział ten, biorąc m.in. pod uwagę priorytety gospodarcze Polski oraz wiedzę o rynku holenderskim typuje określone przedsięwzięcia promocyjne i z dużym wyprzedzeniem informuje o nich wybrane organizacje przedsiębiorców i władze samorządowe, proponując konkretne formy współpracy. Jednak działania te tylko częściowo prowadzą do zakładanych rezultatów, ze względu na brak konkretnego partnera do współpracy po stronie polskiej. Zdaniem kierownika wydziału warunkiem skutecznej organizacji imprez promocyjnych na terenie Holandii (w ocenie NIK – także na terenie innych krajów) jest posiadanie pewnego partnera nie tylko w kraju urzędowania, ale również po stronie polskiej. Dotychczas nie funkcjonuje jednak żadna organizacja koordynująca współpracę z WPHI w zakresie promocji określonych sektorów polskiej gospodarki lub grup polskich przedsiębiorców. Stąd też WPHI podejmowało takie działania samodzielnie, nie zawsze osiągając pozytywny efekt. Kierownik wydziału wyraził oczekiwanie, iż rolę koordynatora będą mogły spełniać utworzone pod koniec 2010 r. wojewódzkie Centra Obsługi Inwestora i Eksportera.
- Do tej samej kwestii ustosunkował się kierownik WPHI w **New Delhi**⁴⁰. Zapytany przez kontrolerów NIK, czy wydział dysponuje wiedzą o działaniach promocyjnych podejmowanych przez MSZ, Krajową Izbę Gospodarczą, Polską Agencję Informacji i Inwestycji Zagranicznych, urzędy wojewódzkie, Centrum Informacji Rynkowej Handlu Zagranicznego oraz instytucje i organizacje krajowe z kapitałem prywatnym lub dotowane z budżetu, kierownik WPHI stwierdził, że dysponuje wiedzą dość chaotyczną i nieuporządkowaną. Jest bardzo wiele ośrodków w Polsce zajmujących się, bądź chcących się zajmować promocją Polski, w tym promocją gospodarczą. Inicjatywy te są nieskoordynowane, czasem nieprofesjonalne, podejmowane bez podstawowej wiedzy o odmienności rynku indyjskiego od znanych standardów np. europejskich. Od wielu lat w środowisku specjalistów mówi się o konieczności powołania profesjonalnej agencji Promocji Gospodarczej Polski (na wzór brytyjskiej UKTI, czy niderlandzkiej EVD), jednak postulat ten jest systematycznie ignorowany, czy wręcz torpedowany.

W tym samym wystąpieniu NIK wskazała na charakterystyczny przykład negatywnych skutków braku koordynacji działań promocyjnych.

- W 2011 r. WPHI w **Hadze** zmuszony był do rezygnacji z imprez promocyjnych związanych ze współpracą miast Gdańsk – Rotterdam z powodu zbyt dużej ilości imprez o tematyce polskiej organizowanych w okresie polskiej prezydencji. Na II półroczu 2011 r. Ambasada i WPHI, organizacje polonijne, stowarzyszenia współpracy polsko-niderlandzkiej itp. zorganizowały lub zaproponowały organizację takiej ilości spotkań dotyczących Polski (seminaria, konferencje, debaty, koncerty, itd.), że strona holenderska zasugerowała odłożenie niektórych przedsięwzięć na okres późniejszy w obawie, że wydarzenia te mogą nie cieszyć się wystarczającą frekwencją.

³⁸ Znak KGP-4114-06-00/2011.

³⁹ Jedna z jednostek objęta ówczesną kontrolą.

⁴⁰ Także jednostka objęta ówczesną kontrolą.

4.2 Planowanie działalności promocyjnej

W okresie objętym kontrolą nie było odrębnej, spójnej strategii promocji gospodarczej Polski. Obowiązujące dokumenty o charakterze strategicznym dotyczące rozwoju kraju stanowią w zakresie promocji gospodarczej i pozyskiwania BIZ zaledwie zręby takiej strategii. Zdaniem NIK, jej powstanie jest natomiast niezbędnym warunkiem efektywnego prowadzenia promocji. Działalność promocyjną w oparciu o jednolite strategie prowadziły PAIZ, PARP i POT oraz UM Województwa Wielkopolskiego i – częściowo – UM Województwa Warmińsko-Mazurskiego, w którym w oparciu o założenia PO RPW stworzono dokumenty konkretyzujące cele i sposoby prowadzenia promocji. Pozostałe jednostki nie miały takich dokumentów. Samorządy województw umieszczały elementy strategii promocji gospodarczej w innych dokumentach (strategie rozwoju województw, wieloletnie programy rozwoju branż, programy promowania marki województwa). Działania promocyjne ujmowane były we wszystkich skontrolowanych jednostkach w rocznych planach działania, do których NIK nie zgłosiła zastrzeżeń.

1. W okresie objętym kontrolą funkcjonowały następujące dokumenty o charakterze strategicznym, w których zawarte zostały odniesienia do zagadnień promocji gospodarki polskiej za granicą.
 - *Przywołana już Strategia 2007–2015 miała być dokumentem strategicznym określającym cele i priorytety rozwoju społeczno-gospodarczego Polski oraz warunki, które powinny ten rozwój zapewnić. W wyniku realizacji postanowień tego dokumentu miał m.in. powstać spójny system promocji gospodarczej Polski. Strategia nie precyzowała jednak konkretnych kierunków działań.*
 - *Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności⁴¹. Dokument ten bezpośrednio nie odnosi się do zagadnień promocji gospodarczej ani – szerzej – umiędzynarodowienia polskiej gospodarki. Koncentruje się natomiast na zagadnieniach innowacyjności i konkurencyjności jako podstaw internacjonalizacji przedsiębiorców.*
 - *Strategia Rozwoju Kraju 2020⁴² – dokument ten w obszarze strategicznym II Konkurencyjna gospodarka, cel II.1 Wzmocnienie stabilności makroekonomicznej, kierunek interwencji publicznej II. 1.4 Rozwój eksportu towarów i usług w sposób ogólny wskazuje na konieczność wzmocnienia systemu promocji, rozwoju instrumentów wspierających zaangażowanie polskich przedsiębiorstw na rynkach zagranicznych (m.in. kredyty, ubezpieczenia, gwarancje eksportowe) oraz wykorzystanie BIZ dla wzmocnienia potencjału eksportowego. Dokument zawiera odesłania do działań przewidzianych w Strategii Innowacyjności i Efektywności Gospodarki.*
 - *Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki. Dynamiczna Polska 2020⁴³ (SIEG). W dokumencie tym, w 4. celu szczegółowym Wzrost umiędzynarodowienia polskiej gospodarki, wskazana została diagnoza słabości polskiego eksportu, określono trzy kierunki działań naprawczych (wspieranie polskiego eksportu oraz polskich inwestycji za granicą, wspieranie napływu innowacyjnych oraz odpowiedzialnych inwestycji zagranicznych oraz promowanie gospodarki polskiej, polskich przedsiębiorstw i wizerunku Polski na arenie międzynarodowej). Mają one zostać zrealizowane m.in. poprzez: dokończenie budowy systemu instytucjonalnego wsparcia eksportu i promocji gospodarki w oparciu o agencję mającą na celu promocję gospodarki, krajową sieć COIE oraz sieć WPHI; wsparcie eksportu instrumentami finansowymi i ubezpieczeniowymi; rozwój kompetencji kadr innowacyjnych przedsiębiorstw (służących do aktywności na rynkach międzynarodowych); wsparcie ośrodków innowacji w zakresie świadczenia usług internacjonalizacji biznesu; wykorzystanie pomocy rozwojowej i/lub klimatycznej do rozwoju eksportu; przygotowanie kompleksowej polityki inwestycyjnej Polski; zintegrowanie systemu wspierania innowacyjności oraz wspierania inwestorów zagranicznych; aktywizację działań administracji publicznej oraz dyplomacji na wybranych rynkach uznanych za priorytetowe; zapewnienie politycznego wsparcia polskich przedsiębiorstw poprzez wdrożenie systemowego planowania wizyt na szczeblu rządowym, z udziałem reprezentacji środowiska biznesowego i regionów oraz „uspójnienie” działań w obszarze*

⁴¹ Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 5 lutego 2013 r.

⁴² Tzw. Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 25 września 2012 r. Dalej: ŚSRK. (M.P. z 2012 r. poz. 882).

⁴³ Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 15 stycznia 2013 r. (M.P. poz. 73).

promocji gospodarki z działaniami promocyjnymi z zakresu kultury, turystyki i sportu, poprzez systemową współpracę w ramach centrum koordynacyjnego (które ma powstać w wyniku dokończenia budowy instytucjonalnego systemu wsparcia i promocji – przyp. NIK). W SIEG wskazane są instytucje przewidziane do współpracy przy realizacji założonych celów.

- Program Rozwoju Przedsiębiorstw do 2020 r.⁴⁴ (PRP). Jest to program wykonawczy do SIEG. Przewiduje on konkretne działania zmierzające do realizacji celów SIEG, w tym m.in. wsparcie przedsiębiorców w formule branżowych programów promocji i promocji ogólnej na wybranych rynkach perspektywicznych; możliwość skorzystania przez MŚP w kraju z usług doradczych w obszarze internacjonalizacji przedsiębiorstw w zakresie BRIT (badania, rozwój, innowacyjność, technologia); tworzenie przez Instytucje Otoczenia Biznesu (IOB) wyspecjalizowanych przedstawicielstw i filii za granicą tzw. Centrów Gospodarczych Polski (CGP). Zadaniem CGP miało być m.in. organizowanie stoisk informacyjnych oraz obsługa imprez targowo-wystawienniczych na rynku kraju urzędowania, przyjmowanie lub organizowanie misji gospodarczych, zapewnienie informacji o Polsce i rynkach zagranicznych, m.in. poprzez Portal Promocji Eksportu, zasilany przez pracowników WPHI oraz podejmowanie działań promocyjnych w celu zapewnienia ciągłości budowania pozytywnego wizerunku kraju, w tym w ramach wdrażania Marki Polskiej Gospodarki⁴⁵ (MPG). Instytucją wdrażającą powyższe działania miało być Ministerstwo Gospodarki. W latach 2014–2020 koszty realizacji celu 4. oszacowane zostały na 350,2 mln zł.

2. Powyższa prezentacja dokumentów strategicznych wskazuje, że zręby strategii promocji gospodarczej powstawać zaczęły dopiero w 2013 r. po przyjęciu SIEG i następnie PRP. Dokumenty te traktowane komplementarnie, choć nie dotyczą wyłącznie ani nawet głównie promocji gospodarczej i zagadnień BIZ, zawierają niektóre elementy składowe strategii promocji gospodarczej, tj. diagnozę stanu współpracy gospodarczej z zagranicą, prognozę trendów rozwojowych, określenie celów strategicznych, w tym promocji gospodarczej oraz wskazanie prognozy finansowej (jednak bez wskazania źródeł i struktury finansowania). PRP zawiera też konkretyzację generalnych założeń promocji wyznaczonych w SIEG, poprzez określenie niektórych sposobów ich realizacji. Treść tych dokumentów nie stanowi jednak spójnej strategii promocji gospodarczej, ze względu na występujące braki, niedopowiedzenia i niekonsekwencje.

- W żadnym z wymienionych dokumentów nie ustalono jednolitej definicji promocji gospodarczej, chociażby przez wskazanie jakie obszary gospodarki kraju mają być nią objęte (w tym zwłaszcza czy pojęcie to obejmuje także naukę, turystykę i kulturę, a jeżeli tak to w jakim zakresie).
- Dokumenty te nie zawierają precyzyjnego stanowiska w kwestii organizacji działalności promocyjnej prowadzonej przez podmioty finansowane ze środków publicznych. W SIEG wskazano na konieczność „dokończenia” (sic!) budowy instytucjonalnego systemu wsparcia eksportu i promocji gospodarki na bazie trzech ogniw, z jednym ośrodkiem koordynującym. Nie zostało przy tym sprecyzowane czy podmiotem koordynującym miałyby być Ministerstwo Gospodarki czy wyspecjalizowana agencja, której powołanie Ministrowie: Gospodarki i Spraw Zagranicznych przewidywali już w 2006 r. Dokumenty nie odnoszą się też do kwestii, czy oddziały zagraniczne POT i np. wydziały ekonomiczne ambasad miałyby być częścią „instytucjonalnego systemu”, a jeżeli tak, to w jakim zakresie.
- Żaden z dokumentów nie precyzuje zasad ani nawet przyszłych założeń „koordynacji” działań pomiędzy podmiotami publicznymi zaangażowanymi w działalność promocyjną bezpośrednio, np. PARP, PAIZ, POT, WPHI, ZOPOT lub pośrednio (ambasady, konsulatory). Nie zostały określone rola i ewentualne miejsce w przyszłym „systemie” jednostek samorządu terytorialnego, prowadzących regionalną promocję gospodarczą, w tym poprzez biura zagraniczne.
- PRP nie zawiera skonkretyzowanych propozycji działań zmierzających do przyciągnięcia do Polski pożądanych bezpośrednich inwestycji zagranicznych, po dokonaniu „zintegrowania systemu wspierania innowacyjności oraz wspierania inwestorów zagranicznych”.

⁴⁴ Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 8 kwietnia 2014 r.

⁴⁵ Powstała w ramach projektu „Przeprowadzenie badań wizerunkowych Polski i polskiej gospodarki w krajach głównych partnerów gospodarczych oraz opracowanie koncepcji wizualizacji programu promocji polskiej gospodarki”. Była to część projektu systemowego „Promocja polskiej gospodarki na rynkach międzynarodowych” realizowanego przez Ministerstwo Gospodarki w ramach poddziałania 6.5.1 Programu Innowacyjna Gospodarka.

- PRP wskazuje, jako projektowane, działania promocyjne, które w trakcie opracowania dokumentu były już realizowane przez Ministerstwo Gospodarki lub inne podmioty działające na zlecenie MG. Były to np. branżowe i ogólne programy promocji, prowadzony od wielu lat portal promocji eksportu, wykorzystanie sieci COIE, etc.
 - W SIEG wskazana została – jako jeden z filarów instytucjonalnego wsparcia eksportu i promocji gospodarki – ogólnopolska sieć COIE. Nie został jednak określony (nawet lakonicznie) sposób wykorzystania (lub zintegrowania) organizacyjnie odrębnej, choć funkcjonalnie substytucyjnej, ogólnopolskiej sieci COI, ani lokalnej sieci LCOI.
 - PRP zakłada tworzenie przez instytucje otoczenia biznesu wyspecjalizowanych przedstawicielstw i filii za granicą, z zadaniami w znacznej mierze stanowiącymi powielenie zadań WPHI. Realizacja tej koncepcji, o ile dotyczyłaby podmiotów finansowanych ze środków publicznych, oznaczałaby dalszą decentralizację (rozproszenie) działań promocyjnych, zwłaszcza za granicą, zamiast jej konsolidacji – deklarowanej w SIEG pod pojęciem „uspójnienia”.
 - SIEG zawiera ograniczony do dwóch zestaw mierników realizacji celu 4., tj. udział eksportu wyrobów wysokiej techniki w eksporcie oraz napływ BIZ w mln euro. Wartości tych mierników w bardzo ograniczonym stopniu zależą od intensywności działań promocyjnych.
3. W latach 2010–2015 w MSZ nie było dokumentu określającego strategiczne zamierzenia dyplomacji ekonomicznej w perspektywie wieloletniej. Opracowanie dokumentu, w którym określone zostałyby szczegółowe cele dyplomacji ekonomicznej, kierunki geograficzne preferowane z punktu widzenia polskich interesów, optymalny zakres przedmiotowy wsparcia oraz przewidywane do wykorzystania instrumenty było celowe, gdyż wsparcie przedsiębiorców przez placówki dyplomatyczne jest im niezbędne, niezależnie od tego, czy właściwy minister wypracuje odrębną strategię promocji gospodarczej, czy nie.
- Projekt takiego dokumentu powstał w MSZ w okresie wcześniejszym. We wrześniu 2009 r. Rada Promocji Polski rekomendowała Prezesowi Rady Ministrów przyjęcie dokumentu zatytułowanego *Kierunki promocji Polski do 2015 r. W Kierunkach...* zdiagnozowano m.in. brak ogólnej koncepcji promocji gospodarczej Polski, brak silnej kompetencyjnie i organizacyjnie agencji promocji eksportu i inwestycji zagranicznych, brak nowoczesnego systemu i organizacji promocji eksportu zwłaszcza małych i średnich firm. Dokument zawierał propozycje działań zmierzających do zmiany tego stanu rzeczy. Kierunki... nie uzyskały jednakże rangi dokumentu rządowego, pomimo wniesienia projektu przez Ministra Spraw Zagranicznych pod obrady Komitetu Rady Ministrów.

Ogólne kierunki dyplomacji ekonomicznej wyznaczone zostały w opracowaniu zatytułowanym *Priorytety polskiej polityki zagranicznej na lata 2012–2016*⁴⁶. Projekt tego dokumentu, poddany uzgodnieniom m.in. z Ministerstwem Gospodarki, był trzykrotnie dyskutowany przez Komitet Rady Ministrów oraz dwukrotnie przez Radę Ministrów. Projekt, w zakresie promocji gospodarczej, nie był natomiast konsultowany z innymi zainteresowanymi podmiotami (PAIZ, PARP, POT, samorządy województw, organizacje przedsiębiorców). MSZ nie przekazał projektu powyższym podmiotom, gdyż ówczesnie istniał obowiązek konsultacji tego rodzaju dokumentów wyłącznie z członkami Rady Ministrów.

* * *

W ocenie NIK ograniczenie konsultacji nad *Priorytetami...* wyłącznie do członków Rady Ministrów było niecelowe. MSZ postępowало wprowadzić zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami (Regulamin prac Rady Ministrów), niemniej pozbawiło się możliwości skorzystania z doświadczeń innych instytucji działających na rzecz biznesu, a przede wszystkim skonfrontowania planowanych działań w ramach dyplomacji ekonomicznej z oczekiwaniami i postulatami przedsiębiorców.

* * *

⁴⁶ Dalej także: *Priorytety*. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 27 marca 2012 r.

Zgodnie z *Priorytetami*... jednym z głównych celów polityki zagranicznej miała być promocja gospodarki, w szczególności eksportu oraz rynku kapitałowego. Wiodącą rolę w tym zakresie, zgodnie z poglądem MSZ, powinien spełniać Minister Gospodarki, natomiast rola MSZ postrzegana była jako pomocnicza. Każda placówka zagraniczna otrzymała zadanie naszkicowania i regularnego aktualizowania gospodarczej „mapy” państwa przyjmującego. Placówki dyplomatyczne przygotowywały też *Informatory Ekonomiczne* o krajach akredytacji, zamieszczane na stronie internetowej MSZ. Ponadto we współpracy z organizacjami samorządu gospodarczego przewidziane było wypracowanie skutecznych sposobów przekazywania przedsiębiorcom informacji pozyskanych przez placówki dyplomatyczne.

W grudniu 2015 r. w MSZ formalnie rozpoczęły się prace nad nowym dokumentem definiującym priorytety polskiej polityki zagranicznej na kolejne lata. Zgodnie z założeniami, w dokumencie ma zostać umieszczony komponent odnoszący się do dyplomacji ekonomicznej i promocji gospodarczej Polski, również w kontekście globalizacji polskiej polityki zagranicznej.

4. Powstała w 2003 r. PAIZ jest jednoosobową spółką Skarbu Państwa. Statutowe cele i zadania PAIZ to promocja Polski i jej regionów w świecie, ze szczególnym uwzględnieniem promocji polskiej gospodarki, towarów, firm i marek oraz napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych do Polski. Zadania szczególne dla PAIZ wynikały z umów o udzielenie dotacji, zawieranych corocznie z Ministrem Gospodarki.

Agencja prowadziła działalność promocyjną na podstawie trzyletnich *Strategii PAIZ*. W okresie objętym kontrolą obowiązywały dwa dokumenty: *Strategia PAIZ na lata 2008–2010* oraz *Strategia PAIZ na lata 2014–2016*.

- W latach 2011–2013 Agencja prowadziła działalność bez planu strategicznego, co stanowiło niedopełnienie przez władze PAIZ jednego z najważniejszych obowiązków statutowych. W lutym 2013 r. założenia do *Strategii na lata 2013–2015* zostały przyjęte przez Zarząd PAIZ i zaopiniowane przez Radę Nadzorczą. W ramach konsultacji przekazane zostały także do MG. W wyniku opinii Rady Nadzorczej i uwag MG dokument nie został jednak zaakceptowany, w związku z czym powstała nowa wersja planu wieloletniego, tj. *Strategia PAIZ na lata 2014–2016*.

Według *Strategii 2008–2010* misją Agencji było podnoszenie międzynarodowej konkurencyjności polskiej gospodarki poprzez promocję gospodarczą kraju oraz wsparcie bezpośrednich inwestycji zagranicznych i eksportu. Cele Agencji skupiały się na: pozyskiwaniu i obsłudze inwestorów zagranicznych; promocji gospodarczej Polski oraz wspieraniu rozwoju eksportu i polskich inwestycji za granicą.

Priorytetem PAIZ w latach 2008–2010 były działania wspierające napływ BIZ, a następnie promocja gospodarcza Polski. Agencja miała koordynować działania systemu promocji gospodarczej Polski oraz wykonywać zadania powierzone przez inne instytucje wchodzące w jego skład. PAIZ miała koncentrować się na wspieraniu eksportu małych i średnich przedsiębiorstw, których obszarem działania jest UE oraz rynki wschodnie (m.in. Rosja, Ukraina). Wykonawcami tych zadań miały być centrala Agencji oraz sieć jej oddziałów zagranicznych, projektowanych do utworzenia na bazie WPHI. Podstawowym kryterium lokalizacji oddziałów zagranicznych miało być znaczenie ekonomiczne państwa przyjmującego (z punktu widzenia napływu BIZ oraz wolumenu eksportu).

- W marcu 2007 r. PAIZ opracowała *Założenia do Strategii Promocji Gospodarki Polskiej 2007–2015*. Dokument ten określał między innymi priorytetowe działania, jakie powinny być podjęte w celu zwiększenia eksportu i napływu BIZ. Jednym z sugerowanych działań było – wymienione później w *Strategii 2008–2010* – utworzenie agencji państwowej posiadającej oddziały zagraniczne dla koordynacji promocji gospodarczej kraju i zarządzania środkami finansowanymi (w tym na promocję eksportu). Agencja miała być uprawniona do udzielania pomocy publicznej. Założenia te nie zostały zmaterializowane.

Założenia *Strategii 2014–2016* powiązane zostały m.in. ze *Strategią Rozwoju Kraju 2020*, *SIEG*, *Krajową Strategią Rozwoju Regionalnego 2010–2020 Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie*, *PRP* oraz *Programem wspierania inwestycji o istotnym, znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011–2020*. Zgodnie ze *Strategią* misją PAIZ jest kształtowanie pozytywnego klimatu inwestycyjnego, pozyskiwanie inwestorów zagranicznych (zwłaszcza w sektorach wysokich technologii o najwyższej wartości dodanej i tworzących miejsca pracy o wysokiej produktywności) oraz wspieranie polskich inwestycji za granicą. Agencja, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki i WPHI, ma zbudować spójny system pozyskiwania inwestorów oraz „dokończyć” budowę instytucjonalnego wsparcia promocji gospodarki we współpracy z krajową siecią COI i WPHI. Priorytetowe rynki dla polskich inwestorów za granicą mają być uzgadniane z ministrem właściwym do spraw gospodarki. *Strategie PAIZ* opiniowała siedmioosobowa Rada Nadzorcza, w skład której wchodziło czterech przedstawicieli ministra właściwego do spraw gospodarki. To podejście uznawane było w PAIZ jako uzgodnienie dokumentu z MG i potwierdzenie skoordynowania z krajowymi dokumentami strategicznymi. PAIZ nie uzgadniała planów strategicznych z innymi podmiotami prowadzącymi działalność promocyjną.

5. W okresie objętym kontrolą POT działała w oparciu *Marketingową strategię Polski w sektorze turystyki lata 2008–2015*⁴⁷, która po nowelizacji obejmuje lata 2012–2020⁴⁸. Nowelizacja wymuszona została załamaniem rynku turystycznego wskutek kryzysu finansowego. *Strategię* opracowano z zamiarem wskazania najważniejszych kierunków i form działania, które powinny być podejmowane w (takiej – przyp. NIK) dziedzinie, jaką jest turystyka. Założonym efektem miała być poprawa międzynarodowej rozpoznawalności Polski, jako kraju atrakcyjnego dla turystów, posiadającego konkurencyjne produkty turystyczne wysokiej jakości.

Zasadniczym celem sformułowanym w *Strategii* była poprawa pozycji konkurencyjnej Polski na międzynarodowym rynku turystycznym. Cele operacyjne obejmowały m.in. zaspokajanie potrzeb informacyjnych w zakresie turystyki, marketingowe wspieranie rozwoju produktów turystycznych, promocję na rynkach zagranicznych turystyki wypoczynkowej w Polsce oraz tzw. przemysłu spotkań, zwiększenie zasięgu przekazów informacyjno-promocyjnych o atrakcyjności turystycznej Polski, m.in. przy wykorzystaniu Internetu.

Nakłady na działania promocyjne zaplanowano w *Strategii* na podstawie hierarchii ważności rynków (krajów) turystyki przyjazdowej do Polski, wyznaczającej tzw. rynki priorytetowe. Zasadniczym kryterium decydującym o miejscu w hierarchii był tzw. Wskaźnik Użyteczności Turystyki Zagranicznej. Przy jego obliczaniu brane były pod uwagę – osobno dla każdego rynku (kraju) – m.in. przychody Polski z ruchu przyjazdowego, przychody od jednego turysty, liczba turystów przyjeżdżających do Polski, liczba korzystających z hoteli, wskaźnik wyjazdów turystycznych do Polski w stosunku do liczby ludności, wielkość wydatków na turystykę zagraniczną ogółem, wielkość wydatków na jednego mieszkańca.

Strategia uzgodniona została z Ministerstwem Sportu i Turystyki oraz, pomimo braku formalnego obowiązku, z MG, Ministerstwem Infrastruktury i Rozwoju, MSZ, MRiRW, Ministerstwem Kultury i Dziedzictwa Narodowego, regionalnymi organizacjami turystycznymi i innymi podmiotami reprezentowanymi w Radzie POT. W okresie objętym kontrolą POT była informowana o planach działań promocyjnych MG, PARP, PAIZ.

⁴⁷ Przyjęta przez Radę POT w dniu 16 października 2008 r. Dalej także: *Strategia*.

⁴⁸ Przyjęta przez Radę POT w dniu 5 grudnia 2011 r.

Zagraniczne Ośrodki POT nie otrzymywały do uzgodnienia planów przedsięwzięć promocyjnych innych polskich placówek funkcjonujących w krajach działania ZOPOT (ambasady, WPHI). Wyjątkiem był rynek belgijski, gdzie WPHI corocznie przekazywał ZOPOT do konsultacji propozycję planu promocji na kolejny rok. Bieżąca współpraca pomiędzy ZOPOT i WPHI polegała najczęściej na dostarczaniu przez ZOPOT materiałów promocyjnych oraz na organizacji spotkań dotyczących wspólnych działań promujących Polskę. W przypadku ZOPOT w Rzymie, Sztokholmie i Wiedniu były to spotkania cykliczne – cotygodniowe lub co dwa tygodnie.

6. Od 2010 r. w PARP obowiązywał *Plan Strategiczny (strategia) na lata 2010–2013*. Zgodnie z tym dokumentem, w którym wyznaczone zostały cztery cele strategiczne i odpowiadające im cele operacyjne, Agencja miała wspierać aktywność międzynarodową przedsiębiorstw prowadzących lub podejmujących działalność innowacyjną, m.in. poprzez: szkolenia i doradztwo w zakresie prowadzenia eksportu oraz działalności gospodarczej za granicą; kojarzenie partnerów zagranicznych z przedsiębiorcami polskimi; organizację i wspieranie finansowe misji handlowych, wystaw, targów etc. oraz udzielanie przedsiębiorcom stosownych informacji dotyczących internacjonalizacji działalności gospodarczej.

Ze względu na wydłużenie terminów realizacji programów operacyjnych (wydatki kwalifikowalne mogły być ponoszone do 31 grudnia 2015 r.) *Strategia* była realizowana do 2015 r. W dniu 31 lipca 2015 r. Prezes PARP podpisał dokument określający strategię PARP na lata 2015–2020. W tym samym dniu dokument ten został przekazany Ministrowi Gospodarki. Po skorygowaniu treści w związku ze zgłoszonymi w trybie roboczym uwagami MG strategia została przekazana Ministrowi Rozwoju. Do czasu zakończenia kontroli w kwietniu 2016 r. brak było informacji, czy *Strategia* weszła w życie.

7. Tylko w jednym spośród pięciu województw, w których kontroli poddano urzędy marszałkowskie, opracowana została odrębna, jednolita strategia promocji gospodarczej. Była to realizowana i monitorowana przez UM w Poznaniu *Strategia Promocji Gospodarczej Województwa Wielkopolskiego na lata 2011–2020*. Dokument określał zamierzenia w zakresie promocji gospodarki w perspektywie wieloletniej, w tym cele, kierunki geograficzne działań promocyjnych, przedmiot promocji (branże, sektory, dziedziny etc.) oraz przewidziane do wykorzystania narzędzia promocji. Zgodnie ze *Strategią*, misją samorządu województwa wielkopolskiego jest *tworzenie warunków dla ekspansji gospodarki województwa wielkopolskiego na rynki zewnętrzne, w celu zwiększenia jej konkurencyjności, wzmocnienia gospodarczego wizerunku regionu oraz wzrostu jego krajowego oraz międzynarodowego znaczenia*. Założenia strategiczne w zakresie promocji gospodarczej obowiązywały także w pozostałych województwach, aczkolwiek nie były one ujęte w zintegrowanym dokumencie.
 - Województwo warmińsko-mazurskie objęte było PO RPW. W programie tym określone były najbardziej ogólne cele promocji gospodarczej, wspólnej dla pięciu województw (m.in. przyciągnięcie inwestorów, zwiększenie wolumenu eksportu, przyciągnięcie turystów biznesowych). Szczegółowe uzupełnienia założeń PO RPW, obejmujące sprecyzowanie strategii województwa oraz określenie instytucjonalnych, organizacyjnych i finansowych ram promocji jego gospodarki zawarte były m.in. w *Strategii Rozwoju Województwa Warmińsko-Mazurskiego do roku 2025 z czerwca 2013 r.*; *Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego do 2020 r. (z sierpnia 2005 r.)* oraz w wersji zmienionej pn. *Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego do 2025 roku (z czerwca 2013 r.)*, *Strategii Promocji Województwa Warmińsko-Mazurskiego (z maja 2009 r.)* oraz *Strategii marki Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014+ wraz z dokumentem wykonawczym pt. Strategiczny program województwa warmińsko-mazurskiego na lata 2014–2020 (z listopada 2015 r.)*.

- W województwie lubuskim elementy strategii promocji gospodarczej zawarte były, poza strategią rozwoju województwa, także w dokumentach sektorowych – Lubuska Strategia Rozwoju Turystyki na lata 2006–2013, Program Rozwoju Lubuskiej Turystyki na lata 2014–2020, Program Rozwoju Lubuskiego Winiarstwa na lata 2012–2022, Plan Komunikacji i Promocji Województwa Lubuskiego. Dokumenty te skupiały się w głównie na promocji marki województwa i jego walorów turystycznych.
 - W województwach: mazowieckim oraz kujawsko-pomorskim zamierzenia samorządów województw w zakresie promocji gospodarczej określały obowiązujące w latach 2010–2015 strategie rozwoju tych województw oraz regionalne strategie innowacji. W woj. mazowieckim obowiązywały ponadto kolejne strategie rozwoju turystyki (z 2008 r. – na lata 2007–2013 oraz z 2015 r. – na lata 2014–2020) oraz Strategia Promocji Województwa Mazowieckiego z marca 2008 r. Dokument ten obowiązywał w latach 2008–2013, a po tym okresie nie został zaktualizowany.
8. Skontrolowane UM samodzielnie opracowywały strategiczne plany działalności promocyjnej. Nie były one formalnie uzgadniane (koordynowane) z planami innych podmiotów prowadzących taką działalność, ani z ościennymi województwami. Współpraca w zakresie planowania polegała na konsultowaniu zamierzeń promocyjnych (np. z instytucjami otoczenia biznesu), pozyskiwaniu informacji o promocji prowadzonej przez inne jednostki lub wspólnym wypracowywaniu strategii ponadregionalnych, zawierających komponent promocji gospodarczej. W ocenie NIK działania te, z których część nosi znamiona dobrych praktyk, nie zapewniają jednak uzyskania efektu synergii z realizacji przedsięwzięć promocyjnych.
- W województwie wielkopolskim założenia Strategii Promocji Gospodarczej konsultowane były z instytucjami otoczenia biznesu. Organizacje przedsiębiorców opiniowały roczne plany kierunków misji i targów przygotowywane przez UM, przedstawiając własne propozycje. UM był wprawdzie informowany o działaniach promocyjnych prowadzonych przez PAIZ, MG, MSZ i WPHI, lecz poziom współpracy w zakresie opiniowania planów promocji, pomiędzy instytucjami „centralnymi” a regionami w ocenie UM był niewystarczający. Przedstawiciele UM wskazali też, że niektóre programy lub projekty promocyjne o charakterze ogólnopolskim, przygotowane przez instytucje szczebla centralnego, nie uwzględniają specyfiki regionów.
 - Marszałkowie Województw Wielkopolskiego i Mazowieckiego byli zaangażowani w pracę nad stworzeniem strategii ponadregionalnych (odpowiednio: Strategii Rozwoju Polski Zachodniej do 2020 r.⁴⁹ oraz Strategii Rozwoju Polski Centralnej do 2020 roku⁵⁰). Dokumenty te, wyznaczając dla województw nimi objętych najważniejsze zadania gospodarcze (stworzenie zachęt do inwestycji, promocja wybranych marek w eksporcie), kładą nacisk na konieczność współpracy samorządów województw w realizacji założeń strategicznych.

4.3 Realizacja działań promocyjnych

4.3.1. Placówki zagraniczne

W ocenie NIK zakres współpracy pomiędzy MSZ i MG (oraz pomiędzy ambasadami i funkcjonującymi w ich strukturach WPHI) był niewystarczający w stosunku do ustawowych zadań obydwu ministrów w zakresie promocji gospodarczej. Współpraca pomiędzy MG i MSZ polegała na wzajemnym informowaniu o planowanych przedsięwzięciach oraz (na poziomie placówek zagranicznych) o zamierzonych i realizowanych „istotnych” działaniach. Nie zostały jednak sprecyzowane kryteria tej „istotności”. Brak było obowiązku koordynacji działań promocyjnych WPHI i wspierających tę promocję przedsięwzięć podejmowanych przez ambasady. Nie był przestrzegany obowiązek uzgadniania planów działalności ambasad i WPHI. Planów tych nie uzgadniano także z innymi placówkami zagranicznymi zaangażowanymi w promocję gospodarczą (ZOPOT). Brak koordynacji prac osłabiał możliwy do osiągnięcia efekt synergii działań promocyjnych, podobnie jak i powielanie niektórych zadań wykonywanych przez pracowników WPHI i personel wydziałów (referatów ekonomicznych) ambasad.

⁴⁹ Przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 30 kwietnia 2014.

⁵⁰ Przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 14 lipca 2015.

1. O ile MG samodzielnie lub systemem zleconym realizowało działania promocyjne, to MSZ nie wykonywało bezpośrednio działań związanych z promocją gospodarczą Polski. Prowadziło natomiast tzw. dyplomację ekonomiczną, która – według definicji przyjętej w MSZ – obejmowała wspieranie promocji polskiej gospodarki, budowanie pozytywnego wizerunku Polski za granicą oraz dyplomatyczne (tzw. miękkie) działania wspierające interesy gospodarcze Polski i polskich przedsiębiorców. Działania te, realizowane w ramach statutowych zadań MSZ oraz placówek dyplomatycznych, polegały m.in. na: uczestnictwie w przygotowaniach oraz realizacji konferencji, konsultacji i seminariów dotyczących współpracy gospodarczej i handlowej, świadczeniu pomocy polskim przedsiębiorcom w kontaktach z zagranicznymi partnerami oraz administracją rządową krajów urzędowania, upowszechnianiu i przygotowaniu informacji w sprawach gospodarczych, także w oparciu o dane i analizy sporządzane przez wyspecjalizowane instytucje.
2. W 2010 r. MSZ przygotowało do wykorzystania na posiedzeniu Rady Ministrów stanowisko⁵¹ dotyczące kosztów i efektów realizacji zadań w obszarze promocji polskiej gospodarki. W dokumencie tym zawarte były konkluzje wskazujące m.in., że: sieć WPHI jest nieefektywnie wykorzystywana, wiele WPHI funkcjonuje w krajach UE, gdzie wsparcie dla przedsiębiorców jest stosunkowo najmniej oczekiwane, oraz że są one ulokowane w stolicach administracyjnych, a nie w ośrodkach aktywnego życia gospodarczego. MSZ przedstawiało propozycje wypracowania kompleksowego podejścia do promocji gospodarczej, z wiodącą rolą MG. Propozycje te nie zostały wykorzystane.
3. Zasady współpracy pomiędzy Ministrem Gospodarki a Ministrem Spraw Zagranicznych w zakresie dyplomacji ekonomicznej określone zostały w dwóch porozumieniach: z dnia 7 lutego 2006 r. oraz 14 września 2006 r. Porozumienie z dnia 7 lutego 2006 r. przewidywało m.in. likwidację części ówczesnych Wydziałów Ekonomiczno-Handlowych, utrzymanie pozostałych wydziałów do czasu powołania agencji promocji oraz utworzenie w placówkach dyplomatycznych odrębnych wydziałów ekonomicznych. Zgodnie z *Porozumieniem* zatwierdzanie planów pracy placówek zagranicznych (WPHI oraz ambasad lub konsulatów), w części dotyczącej polityki ekonomicznej i współpracy gospodarczej, miało być dokonywane wspólnie przez obydwu ministrów. Obaj ministrowie mieli też otrzymywać sprawozdania z pracy placówek zagranicznych w tym zakresie. Postanowienie to nie było realizowane.
4. Zgodnie z punktem 1 i 2 *Porozumienia* z dnia 14 września 2006 r. polskie placówki zagraniczne, w których nie powstały WPHI, realizowały zadania z zakresu promocji zlecone i finansowane przez Ministra Gospodarki. Proponowane przez placówki przedsięwzięcia promocyjne były konsultowane z właściwymi departamentami MSZ. Minister Gospodarki podejmował decyzję w sprawie przyznania środków na ich realizację, o czym informował Ministra Spraw Zagranicznych. W latach 2010–2014 na świecie działało 89 ambasad (w 2015 r. – 88). Liczba tych, przy których nie funkcjonowały WPHI, zmniejszyła się z 47 w 2010 r. do 44 w 2015 r. Ogółem w okresie objętym kontrolą zadania z zakresu promocji gospodarczej na zlecenie Ministra Gospodarki co najmniej raz wykonało 37 placówek dyplomatycznych. W poszczególnych latach ich liczba wahała się od 20 do 25. Łączne koszty realizacji tych zadań wyniosły nieco ponad 4,0 mln zł. Wydatki roczne wahały się w przedziale od 996,4 tys. zł w 2013 r. do 664 tys. zł w 2014 r. W 2015 r. MG przyznało 20 ambasadom dotacje w łącznej wysokości 689,4 tys. zł. Minister Spraw Zagranicznych, stosownie do zapisów *Porozumienia*, nie dokonywał oceny jakości wykonania zadań zleconych

⁵¹ Dokument z dnia 30 września 2010 r.

przez Ministra Gospodarki, ani sposobu wykorzystania środków finansowych przeznaczonych na ten cel. Przeprowadzona przez NIK kontrola rozliczeń powyższych środków nie wykazała nieprawidłowości.

5. Na początku 2009 r., na wniosek Ministra Spraw Zagranicznych, w MG podjęta została decyzja o powołaniu grupy roboczej z udziałem przedstawicieli MSZ, PAIZ i organizacji samorządu gospodarczego w celu dokonania przeglądu ówczesnych uregulowań w obszarze promocji gospodarczej i przygotowania założeń nowych rozwiązań instytucjonalnych w tym zakresie. Decyzją kierownictwa Ministerstwa Gospodarki prace tej grupy, po zaledwie jednym posiedzeniu, zostały bezterminowo zawieszone.
6. Relacje pomiędzy kierownikiem placówki dyplomatycznej (ambasadorem), a kierownikiem WPHI określone były bardzo ogólnie. Zgodnie z pkt. 9 *Porozumienia* z dnia 7 lutego 2006 r. kierownicy WPHI zobowiązani byli do wyprzedzającego informowania ambasadora o zamierzeniach i prowadzonych działaniach, które mogły mieć istotny wpływ na realizację polityki zagranicznej RP w danym kraju. W regulaminach wewnętrznych ambasad, poza zapisem o treści identycznej jak w pkt 9 *Porozumienia*, na kierowników WPHI nałożony był obowiązek przedkładania ambasadorowi rocznego sprawozdania z działalności wydziału, udostępniania informacji i materiałów istotnych z uwagi na wykonywane zadania oraz informowania o istotnych kontaktach w kraju urzędowania. Regulaminy organizacyjne ambasad i WPHI nie nakładały, ani na ambasadora ani na kierownika WPHI, obowiązku uzgadniania planów pracy w zakresie wspólnego obszaru działalności. Jak twierdziło MSZ informacje, o których mowa w pkt 9 *Porozumienia*, na ogół były ambasadorom przekazywane. Dotyczyły one najczęściej przedsięwzięć realizowanych przez WPHI z udziałem lub we współpracy z wydziałami czy pionami ambasad lub konsulatów. Nie była to jednak praktyka powszechna. Informacje o działaniach na rzecz promocji gospodarczej, podejmowanych przez WPHI, MSZ otrzymywał nieregularnie (niekiedy za pośrednictwem innych podmiotów).

Na problem płytkości regulacji odnoszących się do zasad współpracy pomiędzy WPHI a placówkami dyplomatycznymi NIK zwracała uwagę w przywołanym już wystąpieniu pokontrolnym z dnia 5 marca 2012 r., skierowanym do ówczesnego Ministra Gospodarki. NIK napisała m.in.:

- *Konsekwencją porozumienia (z dnia 7 lutego 2006 r. – przyp. NIK) było wprowadzenie do statutów i regulaminów organizacyjnych wydziałów – jednozdaniowych na ogół – postanowień o realizacji wyznaczonych zadań we współpracy z właściwymi jednostkami organizacyjnymi placówek dyplomatycznych, przede wszystkim z ich wydziałami ekonomicznymi. W szerszym nieco zakresie formalną pozycję wydziałów w strukturze ambasad określają postanowienia regulaminów wewnętrznych ambasad. Wszystkie te dokumenty mają jednak charakter deklaracyjny. Wyznaczając ramy współpracy instytucjonalnej, nie kształtują szczegółowych jej form lub zasad. Nie nakładają obowiązku koordynacji podejmowanych przedsięwzięć, uzgadniania planów działań ani wzajemnego informowania się o tych działaniach. W konsekwencji wiedza przedstawicielstw, o których mowa, dotycząca prac wykonywanych przez partnera, nie zawsze może być pełna. W ocenie NIK bardzo precyzyjnie faktyczne zasady współdziałania pomiędzy wydziałem a placówką dyplomatyczną zdefiniował kierownik WPHI w New Delhi stwierdzając, że na poziomie lokalnym współpraca w zakresie działalności promocyjnej między placówkami realizowana jest na zasadzie „od przypadku do przypadku”. Jakość tej współpracy zależy przede wszystkim od wzajemnego nastawienia pracowników oraz ich świadomości, jakie są wspólne cele i zadania placówki.*

7. Zakresy zadań pracowników WPHI oraz pracowników wydziałów/referatów ekonomicznych ambasad były bardzo zbliżone, a częściowo się pokrywały się.
 - *Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym Ambasady RP w ZEA z dnia 23 kwietnia 2014 r. do zadań Wydziału Polityczno-Ekonomicznego należy m.in. analizowanie sytuacji i polityki gospodarczej kraju urzędowania, perspektyw jej rozwoju na tle koniunktury światowej, głównie pod kątem wpływu na współpracę z RP czy prowadzenie spraw dotyczących dwustronnych stosunków gospodarczych. Tymczasem do zadań WPHI*

i do obowiązków jego pracowników⁵² należało m.in. koordynowanie realizacji zadań dyplomacji gospodarczej, w tym w szczególności w zakresie bezpośredniego wsparcia polskich przedsiębiorców, wyszukiwanie, tłumaczenie i archiwizowanie oraz wstępne opracowywanie materiału analitycznego i informacji na temat wskaźników makroekonomicznych gospodarki kraju urzędowania, struktury obrotów handlowych z zagranicą i wytypowanymi krajami oraz inwestycji zagranicznych. Pracownicy Ambasady przygotowywali i aktualizowali udostępniany internetowo Informator Ekonomiczny, podczas gdy pracownicy WPHI mieli obowiązek zasilania w informacje ekonomiczne internetowy Portal Promocji Eksportu.

Także ta kwestia, na przykładzie WPHI w Hadze, była przedmiotem – bezskutecznej jednak – sygnalizacji NIK w wystąpieniu z marca 2012 r. Uwagi te zachowują swoją aktualność.

- (...) Zagadnienie współpracy nabiera szczególnego znaczenia w kontekście obowiązku realizacji przez WPHI tzw. Zadań ogólnych (...). Zadania ogólne, skatalogowane np. na 2011 r. w 26 punktach, w znacznej części wykraczały poza ramy działania wydziałów określone w statutach i regulaminach organizacyjnych. Obejmowały m.in. obowiązki informacyjne oraz wykonywanie zaawansowanych niekiedy prac analitycznych. Na przykład w 2011 r. były to: monitorowanie makroekonomicznych uwarunkowań gospodarczych i społeczno-politycznych kraju urzędowania mających potencjalnie wpływ na zmianę polityki gospodarczej kraju; analiza stanu i kierunków rozwoju gospodarki, poszczególnych branż i sektorów oraz przedsiębiorstw – informowanie o działaniach anty kryzysowych (programach stabilizacyjnych) w kraju urzędowania i ich skutkach dla współpracy z Polską, a także informowanie o stanowisku miejscowych przedsiębiorców i kół gospodarczych wobec inicjatyw Komisji Europejskiej (...) w zakresie problematyki konkurencyjności, polityki energetycznej oraz handlowej. Obowiązki te były przez wydziały realizowane. (...) Mieściły się one jednocześnie, wraz ze znaczną częścią pozostałych zadań ogólnych, w zakresie obowiązków Wydziału Polityczno-Ekonomicznego Ambasady RP w Królestwie Niderlandów. Zgodnie z Wewnętrznym Regulaminem Organizacyjnym Ambasady, do zadań tego wydziału należy bowiem m.in. analizowanie sytuacji i polityki gospodarczej Królestwa Niderlandów w odniesieniu do ekonomicznych problemów globalnych [polityka handlowa, bezpieczeństwo energetyczne (...)]. Pracownicy wydziału unikali zdublowania się opracowań poprzez telefoniczne zasięganie stosownych informacji w Wydziale Polityczno-Ekonomicznym Ambasady. Zdaniem NIK nie jest to wystarczająca gwarancja zapobiegania niepożądanym przypadkom niezależnego wykonywania przez obydwie placówki takich samych lub zbliżonych tematycznie prac, co oznaczałoby – z punktu widzenia globalnie postrzeganej efektywności promocji gospodarczej Polski – faktyczne marnotrawstwo czasu i środków budżetowych. Pogląd ten nabiera dodatkowego uzasadnienia po uwzględnieniu faktu, że do obowiązków Wydziału Polityczno-Ekonomicznego Ambasady należy np. wydawanie i aktualizowanie „Informatora ekonomicznego” o Królestwie Niderlandów, podczas gdy szeroką działalność informacyjną w tym zakresie prowadzi Ministerstwo Gospodarki (np. na Portalu Promocji Eksportu).

8. W lutym 2012 r. MG ustaliło listę pięciu krajów – rynków perspektywicznych, na których miały zostać skoncentrowane działania promocyjne. Były to: Algieria, Brazylia, Kanada, Kazachstan i Turcja. W 2014 r. lista uzupełniona została o Zjednoczone Emiraty Arabskie (ZEA) i Meksyk. Wyboru krajów (rynków) perspektywicznych dokonano z uwagi na konieczność dywersyfikacji kierunków sprzedaży (80% eksportu trafia na rynki Unii Europejskiej). Jako kryterium wyboru krajów przyjęto m.in.: pozycję rynku w obrotach handlowych z Polską – pierwsze 50 krajów; potencjał ekonomiczny – w tym wielkość i dynamika wzrostu PKB i importu, sytuację społeczno-polityczną w kraju/regionie oraz relacje z UE, priorytety geograficzne zgłoszone przez marszałków województw oraz organizacje samorządu gospodarczego. Dla krajów tych – zgodnie z dokumentami przygotowanymi na posiedzenie Kierownictwa MG w dniu 29 lutego 2012 r. – miały zostać... *przygotowane trzyletnie, kompleksowe programy promocji. Obejmowałyby one misje gospodarcze (z udziałem członków kierownictwa), targi wielobranżowe, targi branżowe oraz promocję polskiej gospodarki.* Programy takie nie powstały.

⁵² Regulamin organizacyjny WPHI Ambasady RP w Abu Dhabi wprowadzony zarządzeniem Ministra Gospodarki z dnia 2 kwietnia 2014 r.

9. WPHI zlokalizowane w krajach priorytetowych (poza Meksykiem, w którym nie ma WPHI) nie otrzymywały na działalność promocyjną znacząco wyższych kwot, niż placówki w pozostałych krajach. Niektóre z nich odnotowały regres.

Tabela nr 1

Wydatki na promocję poniesione w latach 2012–2015 przez WPHI w krajach priorytetowych (w tys. zł)

WPHI w:	Lata			
	2012	2013	2014	2015*
Algierii (Algier)	125	126	175	156
Brazylii (Sao Paulo)	301	293	285	153
Kanadzie (Montreal)	198	189	198	76
Kazachstanie (Ałmaty)	233	252	260	172
Turcji (Ankara)	145	149	216	98

* Do dnia 30 września.

Źródło: Obliczenia NIK na podstawie danych MR.

WPHI w krajach priorytetowych nie zajmowały też czołowych miejsc w rankingu placówek pod względem poziomu wydatków na działalność promocyjną.

Tabela nr 2

Miejsce placówek w krajach priorytetowych w grupie wszystkich 49 WPHI* pod względem wydatków na promocję w latach 2013 i 2014

WPHI w:	Miejsce na liście wszystkich WPHI uporządkowanej malejąco według wysokości wydatków na działalność promocyjną	
	2013*	2014
Algierii (Algier)	36	22
Brazylii (Sao Paulo)	8	11
Kanadzie (Montreal)	17	18
Kazachstanie (Ałmaty)	13	12
Turcji (Ankara)	27	17

* w 2013 r. – 48.

Źródło: Obliczenia NIK na podstawie danych MR.

W 2014 r. do grupy WPHI o najwyższych wydatkach na promocję należały WPHI w Berlinie – 622 tys. zł, Szanghaju – 458 tys. zł, Kolonii – 379 tys. zł i Moskwie – 377 tys. zł.

10. W ocenie NIK nadmierna jest koncentracja WPHI w Europie (29 spośród 49 placówek). Dotyczy to zwłaszcza krajów Unii Europejskiej, których rynki są dostępne, warunki prowadzenia handlu i inwestycji na ogół stabilne, a informacje niezbędne do prowadzenia biznesu relatywnie łatwo dostępne dla zainteresowanych przedsiębiorców. Utrzymywanie takiej struktury geograficznej placówek przy względnie stałym poziomie wydatków na ich funkcjonowanie w latach 2010–2015 powodowało brak możliwości tworzenia placówek w innych krajach, w tym uznawanych za perspektywiczne (np. w Meksyku). Sytuację w tym zakresie, pod względem finansowym, dodatkowo komplikowała dalece niewłaściwa proporcja wydatków placówek na merytoryczną działalność promocyjną i na ich utrzymanie, nawet uwzględniając fakt, iż realizacja części zadań

WPHI finansowana jest w ramach kosztów „utrzymania”. W okresie objętym kontrolą proporcje kwot przeznaczanych na utrzymanie placówek oraz na ich działalność promocyjną kształtowały się jak 5 do 1 i pozostawały praktycznie niezmiennie. Utrzymywanie stałego poziomu wydatków na promocję powodowało, że placówki w krajach uznawanych za priorytetowe nie otrzymywały istotnie zwiększonych środków na przedsięwzięcia promocyjne, a niektóre otrzymywały nawet – stale lub okresowo – kwoty mniejsze niż w latach, gdy kraje ich urzędowania nie były uznawane za priorytetowe.

11. WPHI prowadziły działalność merytoryczną na podstawie rocznych planów promocji, konstruowanych z uwzględnieniem corocznie określanych przez Ministra Gospodarki tzw. zadań ogólnych (dla wszystkich WPHI) oraz zadań szczegółowych, dla konkretnych wydziałów. Każda placówka realizowała indywidualny program promocji, z uwzględnieniem realiów i specyfiki rynku kraju urzędowania, starając się osiągnąć założone dla siebie cele.

W latach 2010–2015 łączne wydatki Ministerstwa Gospodarki na funkcjonowanie WPHI wyniosły 340,3 mln zł, w tym na prowadzenie działalności promocyjnej 54,5 mln zł oraz na utrzymanie placówek 285,8 mln zł. W skali roku wydatki wszystkich WPHI na promocję wynosiły od 6,3 mln zł (w 2015 r.) do 10 mln zł (w 2013 r.). Łączne, roczne koszty utrzymania wahały się natomiast w przedziale od 47,8 mln zł (w 2010 r.) do 53,8 mln zł (w 2011 r.) W 2015 r. wyniosły 53,1 mln zł. Budżet na działalność promocyjną placówek stanowił przeciętnie 16% łącznych kosztów funkcjonowania WPHI. Poziom wydatków na funkcjonowanie WPHI (zarówno na promocję, jak i na utrzymanie) był więc względnie stały.

12. Stopień realizacji zadań WPHI od 2012 r. oceniany był przez MG m.in. przy pomocy siedmiu ilościowo zdefiniowanych mierników, pozwalających ocenić poziom realizacji założonych celów⁵³. Stopień wykonania zadań w latach 2012–2015 (do 30 września) przedstawia poniższa tablica.

Tabela nr 3

Ilościowe wykonanie zadań WPHI w latach 2012–2015

Wskaźnik	Ilość stoisk informacyjnych		Liczba udzielonych odpowiedzi na zapytania		Liczba ofert, informacji wprowadzonych do PPP*		Ilość obsługiwanych misji		Ilość imprez z zakresu public relations		Ilość konferencji		Ilość opracowań branżowych	
	ilość	% planu	ilość	% planu	ilość	% planu	ilość	% planu	ilość	% planu	ilość	% planu	ilość	% planu
Lata														
2012	372	123,6	46988	113,1	32 178	168,2	315	131,3	1343	180,3	bd	bd	4 250	155,0
2013	365	123,7	45173	97,9	33 565	146,7	416	179,3	1126	184,0	514	154,3	4 227	158,3
2014	403	133,9	47431	110,4	33 398	124,3	497	204,5	1685	183,9	648	201,2	4 132	149,1
2015**	248	80,5	34 457	84,7	18 848	82,8	376	145,7	936	121,2	400	109,3	3 139	112,1
RAZEM	1 388	x	174 049	x	117 989	x	1 233	x	5 090	x	1 562	x	48	x

* Portal Promocji Eksportu ** Do 30 września

Źródło: Obliczenia NIK na podstawie danych MR.

⁵³ W wyniku analizy ilościowej, uzupełnionej oceną jakościową wykonania zadań w poszczególnych grupach (m.in. realizacja zadań ogólnych i szczegółowych, prowadzenie badań satysfakcji klienta), przy zastosowaniu określonego algorytmu wyliczana była punktacja ocen cząstkowych, na podstawie których dokonywano oceny ogólnej.

* * *

Stosowany w MG system oceny pracy WPHI, stanowiący kombinację czynników ilościowych i jakościowych, umożliwiał jej dokonanie głównie z punktu widzenia sposobu realizacji uprzednio zaprogramowanych zadań oraz rzetelności ich wykonania. Nie pozwalał on jednak na dokonanie oceny skuteczności działań, to jest siły oddziaływania przedsięwzięć promocyjnych na ich adresatów. Badania takie można wykonywać poprzez zlecenie wyspecjalizowanym firmom lub przez opracowanie i zastosowanie własnej metodyki. Jej skonstruowanie wymagałoby uprzedniego określenia oczekiwanych rezultatów działań promocyjnych oraz mierników oceny stopnia ich osiągnięcia. Innymi słowy wymagałoby zdiagnozowania, czy przedsięwzięcia realizowane przez WPHI skłaniają adresatów tych przedsięwzięć do pożądanych zachowań i/lub utrwalają w nich pozytywny wizerunek polskiej gospodarki. Wypracowanie takiej metodyki nie jest zadaniem łatwym, niemniej podjęcie prac w tym kierunku jest celowe, przede wszystkim ze względu na potrzebę koncentracji ograniczonych środków budżetowych przeznaczanych na promocję na przedsięwzięciach najbardziej efektywnych. W ocenie NIK dobrą praktyką, są przeprowadzane przez WPHI ankiety satysfakcji klienta w kraju urzędowania. Są to ograniczone badania stopnia zadowolenia uczestników imprezy promocyjnej, przeprowadzane po jej zakończeniu. Od drugiej połowy 2013 r. zostały one wprowadzone jako element systemu oceny pracy WPHI.

* * *

13. W latach 2010–2015 funkcjonowało łącznie 14 Zagranicznych Ośrodków Polskiej Organizacji Turystycznej. Ich funkcjonowanie kosztowało łącznie 90,1 mln zł, w tym na bezpośrednie działania promocyjne przeznaczono 33,1 mln zł. Roczny budżet wszystkich ZOPOT wahał się od 17,3 mln zł do 18,6 mln zł, w tym wydatki na promocję wynosiły od 6,4 mln zł do 7 mln zł (od 35,6% do 37,5% całości wydatków). Wydatki pojedynczego ZOPOT kształtowały się na poziomie od 550 tys. zł w 2011 r. w Budapeszcie do ok. 3,2 mln zł w 2010 r. w Berlinie.

Wszystkie ZOPOT realizowały trzy grupy zadań, o treści zmienianej w każdym roku, tj.:

- działania promocyjne, w tym dwa lub trzy projekty,
- dystrybucję materiałów promocyjnych, także cyklicznie zmienianych,
- transfer wiedzy, w tym uczestnictwo w organizacjach międzynarodowych i badania marketingowe.

ZOPOT organizowały także Polskie Stoiska Narodowe na mniejszych targach zagranicznych:

- w 2010 r. w 17 targach uczestniczyło 144 przedsiębiorców,
- w 2011 r. w 11 targach uczestniczyło 49 przedsiębiorców,
- w 2012 r. w 21 targach uczestniczyło 44 przedsiębiorców,
- w 2013 r. w 10 targach uczestniczyło 35 przedsiębiorców,
- w 2014 r. w 10 targach uczestniczyło 46 przedsiębiorców.

ZOPOT promowały Polskę, organizując m.in. podróże studyjne dla dziennikarzy i touroperatorów zagranicznych, wystawy, prezentacje, seminaria, stoiska informacyjne, konferencje prasowe oraz warsztaty branżowe. W latach 2010–2014 łączna frekwencja w tych imprezach wyniosła odpowiednio: 604, 358, 643, 927 i 976 uczestników (przedsiębiorców).

14. Wszystkie skontrolowane urzędy marszałkowskie utrzymywały przedstawicielstwa zagraniczne w Brukseli. Nosiły one nazwę *Biura Regionalnego Województwa...*, *Biura Informacyjnego...* lub *Biura Przedstawicielskiego*. Ich zadania, w zakresie promocji koncentrowały się na takich zagadnieniach, jak:

- pomoc w pozyskiwaniu środków z programów wspólnotowych dostępnych dla samorządów,
- wyszukiwanie informacji ważnych z punktu widzenia rozwoju regionu,
- poszukiwanie partnerów do wspólnej realizacji projektów,
- promocja województwa, w tym gospodarcza,
- ochrona interesów województwa (regionu) w instytucjach Unii Europejskiej.

Biura miały obsadę od jednej do czterech osób. Działywały na podstawie rocznych planów pracy lub rocznych planów rzeczowo-finansowych, które nie były formalnie uzgadniane z innymi przedstawicielstwami polskimi za granicą, przede wszystkim ze względu na brak takiego obowiązku. Marszałkowie województw deklarowali natomiast, że w planowaniu zadań wykorzystywane były informacje pozyskiwane od innych placówek zagranicznych, a przy ich realizacji nawiązywana była współpraca organizacyjna. Podstawową formą monitoringu i oceny realizacji zadań była okresowa sprawozdawczość. Nie prowadzono badań skuteczności działań promocyjnych i ich realnego wpływu na gospodarkę województwa. UM Województwa Kujawsko-Pomorskiego dokonywał jednakże oceny Biura poprzez analizę mierników realizacji celów:

- w 2013 r. realizację celu operacyjnego *Zwiększenie zdolności informacyjnych i promocyjnych Biura Regionalnego w Brukseli z korzyścią dla mieszkańców województwa* mierzono wskaźnikiem *ilość informacji na stronie internetowej, liczbę przygotowanych i upowszechnionych biuletynów (opublikowano 148 informacji wobec 80–100 planowanych)*,
- w 2014 r. realizację celu operacyjnego *Zwiększenie rozpoznawalności Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Europie* mierzono liczbą wydarzeń o charakterze promocyjnym (*wartość miernika 10 przy planowanej 5*). *Stopień osiągnięcia celu operacyjnego Podniesienie poziomu świadomości mieszkańców województwa nt. instytucji europejskich oraz możliwości korzystania ze środków europejskich w ramach inicjatyw KE ukierunkowanych na współpracę międzynarodową* mierzono ilością informacji na stronie internetowej, liczbą przygotowanych i upowszechnionych biuletynów, *osiągając wartość 36 przy 21 planowanych*.

Przykładowe efekty pracy Biur.

- W latach 2010–2015 Biuro Województwa Warmińsko-Mazurskiego zorganizowało 90 działań (wydarzeń) promocyjnych, z których 32 dotyczyły promocji gospodarki. Przy organizacji tych wydarzeń Biuro współpracowało m.in. z biurami regionalnymi województw zrzeszonymi w Domu Polski Wschodniej (przy 12 działaniach) oraz z ZOPOT (11), WPHI (8), a także z BFEB-VBO⁵⁴ oraz Belgijsko-Polsko-Luksemburską Izbą Handlową BEPOLUX (po jednym). Współpraca obejmowała zarówno organizację, logistykę, jak i współfinansowanie zadania.
- W 2014 r. Biuro Regionalne Województwa Lubuskiego zrealizowało siedem tzw. działań głównych w tym m. in.: 12. Europejski Tydzień Miast i Regionów Open Days 2014 oraz warsztaty „Jakie są najskuteczniejsze sposoby wspierania przedsiębiorczości. Perspektywa lokalna i regionalna”. Biuro uczestniczyło (razem z innymi biurami regionalnymi, Stałym Przedstawicielstwem RP przy UE, Ambasadą RP w Królestwie Belgii) w wydarzeniu *Together we are... – 10 lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej* oraz imprezą *Open Doors Day* (na której Biuro zaprezentowało potencjał innowacyjny i walory turystyczne Województwa Lubuskiego).

W latach 2010–2015 łączne koszty funkcjonowania biur finansowanych przez skontrolowane urzędy marszałkowskie wyniosły 17,2 mln zł, przy czym skala wydatków w poszczególnych województwach była znacząco nierównomierna – od 10,6 mln zł w UM Województwa Warmińsko-Mazurskiego do nieco ponad 1 mln zł w UM Województwa Mazowieckiego.

⁵⁴ Belgijka organizacja szczebla federalnego, zrzeszająca przedsiębiorców ze wszystkich trzech regionów Belgii.

* * *

W ocenie NIK dobrą praktyką w dążeniu do maksymalizacji efektów promocyjnych, było utworzenie w Brukseli wspólnego przedstawicielstwa pięciu województw pod nazwą Dom Polski Wschodniej. Powstało ono w 2009 r. z inicjatywy UM Województwa Warmińsko-Mazurskiego, przy współudziale władz samorządowych czterech województw Polski Wschodniej (lubelskiego, podkarpackiego, podlaskiego i świętokrzyskiego). Celem powołania tej instytucji była m.in. promocja możliwości rozwojowych województw oraz prowadzenie wspólnych inicjatyw i koordynacja współpracy brukselskich przedstawicielstw tych województw. W ramach funkcjonowania Domu Polski Wschodniej w latach 2010–2015 zrealizowanych zostało 48 działań związanych z promocją gospodarki, w tym tzw. „duże inicjatywy pro-gospodarcze”, tj.:

- *Forum polskiej gospodarki i turystyki w Belgii* – skierowane do przedsiębiorców belgijskich;
- prezentacja oferty inwestycyjnej Polski Wschodniej w Ypres, w Belgii;
- misja branży spożywczej do Belgii.

4.3.2. Misje gospodarcze

Ministrowie Gospodarki i Spraw Zagranicznych zapewniali przedsiębiorcom możliwość uczestnictwa w oficjalnych wizytach zagranicznych przedstawicieli władz państwowych (o ile w ramach wizyty przewidywany był komponent gospodarczy). Niedogodnością dla przedsiębiorców był relatywnie krótki czas pomiędzy ukazaniem się informacji (zaproszenia) o organizowanej misji gospodarczej a jej terminem. W Polsce nie istnieje centralna baza informacji o planowanych wyjazdach zagranicznych członków rządu. Minister Spraw Zagranicznych nie podejmował działań zmierzających do jej powstania. Ministerstwa przekazują natomiast do KPRM wykazy planowanych służbowych wyjazdów zagranicznych członków kierownictw resortów, z kopią do MSZ („do wiadomości”). Plany te nie są podawane do publicznej wiadomości. Przyczyną opóźnionego informowania były pojawiające się trudności w ustaleniu z krajem przyjmującym dat pobytu misji z odpowiednim wyprzedzeniem. Brak wczesnej informacji utrudniał przedsiębiorcom podjęcie decyzji o uczestnictwie oraz należyte przygotowanie się do ewentualnego wyjazdu i jego efektywnego wykorzystania. Zjawiskiem negatywnym była relatywnie niewielka liczba misji, w których uczestniczyli wspólnie przedstawiciele różnych resortów. Zdaniem NIK osłabiało to możliwości do osiągnięcia efekt synergii działań promocyjnych

1. W okresie objętym kontrolą Ministerstwo Gospodarki zrealizowało 22 misje gospodarcze do 17 krajów⁵⁵, w których wizyty składał Wiceprezes Rady Ministrów – Minister Gospodarki. Wśród kierunków wyjazdów nie było trzech spośród siedmiu krajów uznanych przez MG za perspektywiczne (Brazylia, Kanada i Meksyk). Tylko w dziewięciu spośród tych misji uczestniczyli członkowie kierownictw innych resortów (ministrowie, sekretarze lub podsekretarze stanu). W każdej z misji brali natomiast udział reprezentanci od 8 do 73 przedsiębiorców. Koszty misji wyniosły łącznie 1,9 mln zł, w tym 1,7 mln zł – przeloty samolotem specjalnym oraz niespełna 0,2 mln zł koszty delegacji oficjalnej. Firmy biorące udział partycypowały w kosztach tylko jednej misji – do Szwecji w sierpniu 2011 r. (udział firm wyniósł 13,1 tys. zł).

⁵⁵ Algieria, Arabia Saudyjska, Azerbejdżan, Chińska Republika Ludowa, Chorwacja, Islamska Republika Iranu, Japonia, Kazachstan, Niemcy, Republika Indii, Republika Korei Południowej, Serbia, Syria, Szwecja, Turkmenistan, Turcja i Zjednoczone Emiraty Arabskie.

3. W tym samym okresie miały miejsce 64 misje zagraniczne organizowane przez MSZ. Relatywnie mało było wizyt z udziałem członków kierownictw innych resortów. W czterech misjach (w latach 2013–2015) uczestniczyli członkowie kierownictwa MG, w trzech Ministerstwa Środowiska oraz w jednej członek kierownictwa Ministerstwa Skarbu Państwa. Przedstawiciele samorządu gospodarczego uczestniczyli w 19 misjach, a reprezentanci samorządu terytorialnego – w czterech.
4. Trzykrotnie, w latach 2010, 2012 oraz 2015, misje gospodarcze do tych samych krajów (odpowiednio: Azerbejdżan, Chiny i Iran) zorganizowane zostały odrębnie, zarówno przez MG, jak i MSZ.
5. Kryteria wyboru firm biorących udział w misjach gospodarczych organizowanych przez MG uzależnione były m.in. od kierunku misji oraz wiodącej branży. Podstawą kwalifikacji były deklaracje firm o zamiarze udziału w misji oraz ich potencjalne możliwości współpracy na rynku, którego dotyczyła misja. Przy wyborze uwzględniane były także informacje z WPHI, ambasad oraz samorządu gospodarczego o zainteresowaniu danej firmy określonym rynkiem oraz o perspektywach sprzedaży produktów lub usług danej branży na rynku.
6. Powiadomienia o organizowanych misjach gospodarczych zarówno MSZ, jak i MG zamieszczało na swoich stronach internetowych oraz przysyłało do samorządów gospodarczych i jednostek samorządu terytorialnego z prośbą o przekazanie firmom, które mogły być zainteresowane udziałem. Informacje te w niektórych przypadkach przekazywane były przedsiębiorcom z relatywnie niewielkim wyprzedzeniem. Na przykład:
 - w 2010 r. pierwsze zaproszenia (informacje) o misji do Algierii (w dniach 13–14 lutego) MG ogłosiło dopiero w dniu 26 stycznia, a o misji do Azerbejdżanu w dniach 23–24 listopada poinformowało w dniu 29 października;
 - w 2011 r. o misji do Chorwacji (16 lutego) MG poinformowało w dniu 26 stycznia, a zaproszenia na wyjazd do Szwecji (31 sierpnia 2011 r.) przekazano w dniu 10 sierpnia;

Podobne sytuacje wystąpiły także w kolejnych latach. Np. MSZ o misji w dniach 10–12 października 2012 r. do Nowego Jorku poinformowało przedsiębiorców w sierpniu 2012 r., o misji w dniach 19–22 czerwca 2013 r. do Azerbejdżanu w dniu 8 maja 2013 r., a o misji do Kanady w dniach od 3 – 5 grudnia 2014 r. w listopadzie 2014 r.

O niektórych innych misjach ministerstwa informowały natomiast ze stosownym wyprzedzeniem:

- w 2011 r. informację o misji do Irlandii w dniach 7–8 grudnia MSZ udostępniło w dniu 29 sierpnia;
- o misji do Japonii (23–27 października 2013 r.) MG poinformowało w dniu 13 sierpnia 2013 r.;
- informację o wyjeździe do Azerbejdżanu (14–15 grudnia 2014 r.) MG przekazało w dniu 6 października 2014 r.

4.3.3. Projekty promocyjne Ministerstwa Gospodarki

W okresie objętym kontrolą Ministerstwo Gospodarki realizowało projekty promocyjne dotyczące polskiej gospodarki zarówno w ramach PO IG, jak i – w niewielkim stopniu – poza tym programem. Ważniejsze z projektów przedstawione zostały poniżej.

Poddziałanie 6.2.1 PO IG *Wsparcie dla sieci centrów obsługi inwestorów i eksporterów (COIE)*

Założenia do tego projektu od 2006 r. tworzyła PAIZ, która miała być jego realizatorem. W pierwotnym założeniu projekt ten miał stanowić wsparcie systemu centrów obsługi inwestora (COI), które powstały w latach 2004–2005 z inicjatywy Agencji, w porozumieniu z marszałkami województw. Prace przygotowawcze PAIZ prowadziła w drugim półroczu 2006 r. i w pierwszym półroczu 2007 r. Przygotowany dokument został przyjęty przez regiony i zaakceptowany przez MG. W październiku 2007 r. pojawiły się przeszkody formalno-prawne związane z pełnieniem przez PAIZ funkcji Instytucji Wdrażającej. Zgodnie z decyzją Ministra Gospodarki Agencja przekazała więc całą dokumentację

projektu do MG. W kwietniu 2008 r. MG zmieniło zasady realizacji poddziałania. COIE – wg zmienionej koncepcji – miało wspierać działalność proeksportową oraz proinwestycyjną, ale wyłącznie w rozumieniu polskich inwestycji zagranicznych. Beneficjentem działania został Departament Instrumentów Wsparcia w MG, finansujący projekt. W lipcu 2008 r. Konwent Marszałków Województw w stanowisku przekazanym do MG oraz do Ministerstwa Rozwoju Regionalnego wyraził swoje zaniepokojenie nowymi zasadami i zwrócił się z prośbą o przywrócenie koncepcji z 2007 r. Według niej COI miały być wspierane także w zakresie przyciągania BIZ. W listopadzie 2008 r. MG przedstawiło kolejną koncepcję realizacji poddziałania, pozostawiając w nim wsparcie jedynie dla działalności proeksportowej i proinwestycyjnej polskich przedsiębiorców. Koncepcja ta nie została zaaprobowana przez PAIZ. W dniu 29 stycznia 2009 r. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, bez pisemnej zgody Ministra Gospodarki, wprowadziło do projektu poddziałania 6.2.1 zmianę polegającą na rozszerzeniu przedmiotowego zakresu działalności COIE o dostęp do informacji o BIZ. Minister Gospodarki przeformułował zakres merytoryczny opracowanego wcześniej wniosku o dofinansowanie i uzupełnił go o niezbędne działania. W konsekwencji weszła w życie decyzja Ministra Gospodarki z dnia 27 lipca 2009 r. w sprawie przyznania dofinansowania dla tego projektu. Jego pierwotny budżet na lata 2009–2015 miał wynieść 77,8 mln zł. Ostatecznie, w marcu 2015 r., wartość projektu została obniżona do kwoty 51,7 mln zł. W latach 2010–2015 (do dnia 30 września) łączne koszty realizacji poddziałania 6.2.1 wyniosły 47,7 mln zł, w tym działań promocyjnych 16,6 mln zł.

Działania realizowane były przez sieć jednostek, zlokalizowanych w 15 województwach (poza województwem pomorskim⁵⁶) w strukturach urzędów marszałkowskich (za wyjątkiem województw: dolnośląskiego, mazowieckiego i opolskiego, w których COIE ulokowane są w jednostkach podległych marszałkom).

Współpraca między MG a urzędami marszałkowskimi w ramach COIE realizowana była na podstawie tzw. porozumień ramowych, które obowiązują do 2020 r. oraz rocznych umów wykonawczych. Za merytoryczną realizację działań promocyjnych odpowiadają urzędy marszałkowskie. Monitoring realizacji celu projektu prowadzony był za pomocą wskaźników produktu i rezultatu. Odnotowany przez NIK poziom ich wykonania wskazuje, że założenia projektu są należycie realizowane. Wykonanie wskaźników produktu według stanu na dzień 21 grudnia 2015 r. przedstawiało się następująco:

- liczba nowo utworzonych i wspartych COIE – plan i wykonanie – 15;
- liczba ekspertów z COIE finansowanych w ramach projektu 6.2.1 – plan 47, wykonanie 45;
- opracowanie systemu standaryzacji usług informatycznych świadczonych przez COIE – plan i wykonanie 1;
- liczba dostarczonych pakietów informacyjnych dla COIE – plan i wykonanie 7;
- liczba dostarczonych pakietów informacyjnych dla WPHil – plan i wykonanie 7;
- liczba specjalistycznych szkoleń benchmarkingowych – plan i wykonanie 5;
- liczba przeprowadzonych kampanii promocyjnych w kraju – plan 5, wykonanie 7.

⁵⁶ Województwo pomorskie nie przystąpiło do projektu COIE z uwagi na jego zbieżność z działaniami zaplanowanymi przez Urząd Marszałkowski w ramach 1. osi priorytetowej „Rozwój i innowacje w MŚP” RPO Województwa Pomorskiego na lata 2007–2013.

Realizacja wskaźników rezultatu, według stanu na dzień 31 października 2015 r., była następująca:

- wdrożono system standaryzacji usług informacyjnych świadczonych przez COIE;
- liczba udzielonych przedsiębiorcom usług pro-eksport – plan 30 tys.⁵⁷, realizacja 26,9 tys.;
- liczba udzielonych inwestorom zagranicznym usług pro-biz – plan 6 tys.⁵⁸, realizacja 3,1 tys.;
- wzrost potencjału w zakresie dostępności usługi pro-eksport i pro-biz – plan i realizacja 33.

Do 2015 r. wydajność COIE w zakresie udzielonych inwestorom usług pro-biz (3,1 tys.) wyniosła tylko 51,6% wielkości planowanej (6 tys.). W MG nie analizowano przyczyn niskiej skuteczności powyższego instrumentu na tle innych instrumentów mających na celu zwiększenie napływu BIZ, aczkolwiek byłoby to celowe. Jedną z przyczyn może być bowiem fakt równoległego funkcjonowania trzech sieci o podobnym zakresie usług pro-biz.

Minister Gospodarki nie był informowany o zamierzeniach PAIZ skutkujących zawarciem w grudniu 2009 r. umowy na realizację projektu *Budowa i rozwój sieci COI na obszarze Polski Wschodniej*. Podległa Ministrowi Gospodarki PARP nie powołała grupy roboczej do monitorowania realizacji tego projektu. Minister Gospodarki nie był również informowany o żadnych zamierzeniach skutkujących zawarciem umowy z dnia 22 grudnia 2009 r. pomiędzy PARP a stowarzyszeniem „Lokalna Grupa Działania – Wokół Łysej Góry” na utworzenie lokalnych centrów inwestora.

Poddziałanie 6.2.2 PO IG Wsparcie działań studyjno-koncepcyjnych w ramach przygotowań terenów dla projektów inwestycyjnych

Celem realizacji poddziałania 6.2.2 było zwiększenie atrakcyjności inwestycyjnej terenów, którymi dysponują jednostki samorządu terytorialnego lub ich grupy. Projekt zakładał dofinansowanie prac związanych z przygotowaniem atrakcyjnych działek pod inwestycje.

W ramach poddziałania wykonywano m.in.:

- koncepcje zagospodarowania terenu, w tym analizę kosztów uzbrojenia,
- studia wykonalności, w tym raporty o barierach inwestycyjnych,
- raporty oddziaływania inwestycji na środowisko naturalne,
- dokumentację techniczną i projektowo-budowlaną związaną z uzbrojeniem terenu pod inwestycje,
- finansowanie kosztów uzbrojenia terenów inwestycyjnych (począwszy od naboru w 2012 r.).

Zawarte zostały 104 umowy związane z przygotowaniem terenów inwestycyjnych przez beneficjentów. Koszt ich realizacji ze środków PO IG w latach 2010–2015 (do 30 września) wyniósł 82,7 mln zł, przy alokacji wynoszącej 84,6 mln zł.

Miernikami realizacji celu były liczba przygotowanych terenów inwestycyjnych (wartość docelowa – 140, osiągnięta na koniec I półrocza 2015 r. – 80) oraz liczba przedsiębiorstw, które ulokowały swoje inwestycje na przygotowanych terenach inwestycyjnych (wartość docelowa 120, osiągnięta – 125).

⁵⁷ Osiągnięcie docelowej wartości przesunięto na 2019 r.

⁵⁸ Osiągnięcie docelowej wartości przesunięto na 2020 r.

Poddziałanie 6.5.1 PO IG *Promocja polskiej gospodarki na rynkach międzynarodowych*

Celami poddziałania 6.5.1 były:

- poprawa wizerunku polskiej gospodarki wśród partnerów międzynarodowych,
- poprawa dostępu do informacji o Polsce, jak i warunkach prowadzenia działalności gospodarczej poza granicami Polski,
- wzrost inwestycji zagranicznych przez przedsiębiorców mających siedzibę i prowadzących działalność gospodarczą w Polsce,
- rozwój branż priorytetowych z punktu widzenia projektu – stworzenie polskich specjalności eksportowych, w tym wzrostu eksportu polskich produktów markowych.

We wrześniu 2010 r. Kierownictwo MG podjęło decyzję o wyborze 15 tzw. branż perspektywicznych, przewidzianych do objęcia wsparciem w ramach PO IG, w poddziałaniach 6.5.1 oraz 6.5.2 *Wsparcie udziału przedsiębiorców w programach promocji*. Były to branże:

- meblarska,
- jubilersko-bursztynnicza,
- usług IT i ICT⁵⁹,
- produkcji jachtów i łodzi rekreacyjnych,
- biotechnologiczna i farmaceutyczna,
- sprzętu medycznego i aparatury pomiarowej,
- stolarki okiennej i drzwiowej,
- budownictwa,
- ochrony i zachowania zabytków,
- kosmetyków,
- maszyn i urządzeń górniczych,
- odzieży – dodatków i galanterii skórzanej,
- turystyki medycznej,
- przemysłu obronnego,
- polskich specjalności żywnościowych⁶⁰.

Wybór dokonany został m.in. w oparciu o analizy branżowe przeprowadzone w 2008 r. i 2010 r. oraz opracowania dotyczące branż, grup produktowych i usługowych mających potencjał wykreowania polskiej specjalności eksportowej. W ramach poddziałania 6.5.1 Ministerstwo Gospodarki zrealizowało m.in.:

- 15 branżowych programów promocji (promocja branż perspektywicznych),
- programy promocji ogólnej, w tym w siedmiu krajach perspektywicznych dla danej branży,
- kampanie informacyjno-promocyjne,
- utworzenia interaktywnego *Portalu promocji eksportu*.

⁵⁹ Z ang. Information and Communication Technologies – technologie informatyczne i telekomunikacyjne.

⁶⁰ Grupa branżowa polskie specjalności żywnościowe obejmuje grupy produktowe: przemysł spirytusowy, słodczy, żywność ekologiczną, wyroby mleczarskie oraz przetwórstwo.

Opracowane w MG⁶¹ programy branżowe oraz programy promocji ogólnej w krajach uznanych za perspektywiczne realizowały podmioty zewnętrzne, wybrane w trybie przetargu nieograniczonego. Dla promocji branż wykorzystywane były – przywołane już – tzw. kotwice medialne (np. współorganizacja przez Polskę mistrzostw EURO 2012).

Programy promocji branż perspektywicznych w latach 2012–2015

Szczegółowym badaniom kontrolnym poddano realizację celowo wybranych programów promocji trzech spośród 15 branż perspektywicznych, tj. jubilersko-bursztynniczej, maszyn i urządzeń górniczych oraz turystyki medycznej (branże, na temat których wypowiedzieli się przedstawiciele samorządu gospodarczego w ankietach skierowanych przez NIK w ramach przygotowania kontroli).

Działania promocyjne w ramach programów składały się z dwóch komponentów:

- *komponent A obejmował działania z udziałem przedsiębiorców promowanej branży, w tym m.in.:*
 - *uczestnictwo określonej liczby przedsiębiorców we wskazanych zagranicznych i krajowych imprezach targowo – wystawienniczych (najem dla każdego przedsiębiorcy określonej powierzchni wystawienniczej, zaprojektowanie i budowę stoiska wraz ze standardowym wyposażeniem i utrzymaniem);*
 - *przygotowanie, we współpracy z przedsiębiorcami, określonej liczby materiałów informacyjno-promocyjnych dla każdego z przedsiębiorców;*
 - *organizację szkoleń dla przedsiębiorców w zakresie strategii budowy marki na rynkach zagranicznych, marketingu i technik sprzedaży;*
 - *organizację jednej misji gospodarczej do każdego ze wskazanych w programie krajów⁶²;*
- *komponent B obejmował działania wpływające na całą branżę, np.:*
 - *organizację konferencji promocyjnych we wskazanych krajach dla określonej liczby gości związanych z daną branżą;*
 - *studyjne wizyty dziennikarzy, w tym z mediów branżowych;*
 - *opracowanie znaków graficznych i haseł reklamowych oraz materiałów promocyjnych;*
 - *informowanie przedsiębiorców o możliwości pozyskania dofinansowania w ramach poddziałania 6.5.2 Wsparcie udziału przedsiębiorców w programach promocji PO IG.*

Realizacja wszystkich programów promocji branż została zakończona. Koszty wyniosły 71,5 mln zł i były niższe o 2,7 mln zł od wartości zawartych umów, głównie wskutek rezygnacji z części zaplanowanych imprez targowych oraz naliczania wykonawcom kar umownych.

Powyższe trzy branże promowane były tylko w jednym z siedmiu krajów perspektywicznych wskazanych przez MG, tj. w Kazachstanie. W całej grupie preferowanych 15 branż tylko osiem promowanych było w krajach perspektywicznych⁶³.

Cele i mierniki ich realizacji w branżowych programach promocji stanowiły element całego projektu systemowego *Promocja polskiej gospodarki na rynkach międzynarodowych*, w którym zostały określone jako:

- poprawa wizerunku Polski i polskiej gospodarki wśród zagranicznych partnerów gospodarczych,
- poprawa dostępu do informacji o Polsce jako partnerze gospodarczym,
- wsparcie i pomoc w rozwoju eksportu w branży.

⁶¹ Programy te były konsultowane m.in. z WPHI, stowarzyszeniami, izbami gospodarczymi oraz handlowymi.

⁶² Dla branży jubilersko – bursztynniczej były to Chiny, Niemcy, Stany Zjednoczone i Włochy, dla maszyn i urządzeń górniczych: Argentyna, Chile, Chiny, Indie, Kazachstan, Rosja i Wietnam, a dla turystyki medycznej: Anglia, Dania, Niemcy, Rosja i Stany Zjednoczone.

⁶³ Usługi IT i CIT – Brazylia, sprzęt medyczny i aparatura pomiarowa – Brazylia, Zjednoczone Emiraty Arabskie, budownictwo – Kazachstan, kosmetyki – Brazylia, Turcja, Zjednoczone Emiraty Arabskie, maszyny i urządzenia górnicze – Kazachstan, odzież, dodatki, galanteria skórzana – Turcja, przemysł obronny – Algieria, Kazachstan, polskie specjalności żywnościowe – Zjednoczone Emiraty Arabskie.

Mierniki realizacji powyższych celów przyjęto jako zero-jedynkowe. Za osiągnięcie celu uznawane było zrealizowanie koncepcji promocji branży zawartej w szczegółowym opisie przedmiotu zamówienia. W takim ujęciu cele te zostały zrealizowane, aczkolwiek – w ocenie NIK – przydatność tak skonstruowanych mierników do oceny stopnia realizacji wysoce zagregowanych celów programów promocji jest niewielka.

Programy promocji w krajach perspektywicznych w latach 2013–2014

Działania promocyjne w odniesieniu do krajów perspektywicznych realizowane były przez podmioty zewnętrzne na podstawie rocznych umów⁶⁴. Szczegółowym badaniom poddano realizację umów związanych z promocją polskiej gospodarki w Algierii, Brazylii i Meksyku. Działania te, podobnie jak programy branżowe, również składały się z dwóch komponentów:

- *komponent A obejmował promocję wskazanych branż, w tym m.in.:*
 - *udział określonej liczby przedsiębiorców we wskazanych branżowych imprezach targowych w danym kraju (wynajęcie powierzchni wystawienniczej, opracowanie i wykonanie stoiska, transport eksponatów w obydwie strony, wyszukiwanie potencjalnych partnerów biznesowych etc.);*
 - *organizację dla określonej liczby przedsiębiorców wskazanych branż, określonej liczby misji gospodarczych do krajów objętych programem;*
 - *zapewnienie materiałów promocyjnych zgodnie z zapotrzebowaniem przedsiębiorcy.*
- *komponent B obejmował ogólną promocję polskiej gospodarki i wskazanych branż, w tym m.in.:*
 - *organizację określonej liczby misji gospodarczych przedsiębiorców wskazanych branż z krajów objętych programem promocji;*
 - *organizację misji przyjazdowych dziennikarzy mediów branżowych lub ogólnych;*
 - *opracowanie i wykonanie materiałów promocyjnych;*
 - *bieżące informowanie przedsiębiorców o możliwości udziału w imprezach w ramach programu, organizację naboru oraz informowanie o możliwości pozyskania dofinansowania w ramach poddziałania 6.5.2 PO IG.*

Realizacja wszystkich programów została zakończona. Koszty wyniosły 19,3 mln zł i były mniejsze od zaplanowanych o 1,1 mln zł, ze względu na niepełną realizację założonych działań oraz obciążenie wykonawców karami umownymi.

MG, określając zakres działań promocyjnych w powyższych trzech krajach, wskazało branże, które miały być w nich promowane. Były wśród nich, co najmniej w jednym roku branże perspektywiczne⁶⁵. Spośród ustalonych 15 branż perspektywicznych, w 2013 r. w krajach perspektywicznych promowanych było tylko dziewięć, a w 2014 r. – sześć. Sześć branż nie było w ogóle promowanych w żadnym z krajów perspektywicznych.

Dla wszystkich programów promocji ogólnej przyjęte zostały następujące cele:

- poprawa wizerunku gospodarki wśród partnerów międzynarodowych,
- poprawa dostępu do informacji o Polsce oraz warunkach prowadzenia działalności gospodarczej poza granicami Polski,
- rozwój branż priorytetowych – stworzenie polskich specjalności eksportowych.

Do monitorowania powyższych celów również przyjęty został miernik zero-jedynkowy (osiągnięciem celu była rzeczowo-finansowa realizacja programu promocji). W takim ujęciu cele zostały osiągnięte.

⁶⁴ W odniesieniu do 2013 r. zawarto 5 umów dotyczących krajów wybranych w 2012 r.: Algieria, Brazylia, Kanada, Kazachstan i Turcja. W odniesieniu do 2014 r. zawarto 7 umów dotyczących krajów wybranych w 2012 r. i w 2014 r.: Algieria, Brazylia, Kanada, Kazachstan, Turcja oraz Meksyk i Zjednoczone Emiraty Arabskie.

⁶⁵ Algieria – branże medyczna, budowlana, rolna i kosmetyczna. Brazylia – jachty, łodzie i statki meblarska zdrowie, uroda i kosmetyki. Meksyk – budownictwo i wyposażenie wnętrz, branża spożywcza.

* * *

NIK, po analizie generalnych założeń programów promocji branż i programów promocji ogólnej, wyraża następujące, ogólne uwagi odnośnie do ich konstrukcji.

Programy promocji branż z założenia skoncentrowane były przede wszystkim na tzw. rynkach docelowych, a więc głównych rynkach polskiego eksportu. Były to przede wszystkim kraje Unii Europejskiej. W ewentualnych przyszłych tego rodzaju programach celowe byłoby jednak ograniczanie wsparcia środkami publicznymi promocji na rynkach unijnych, ponieważ obecność polskich towarów jest na nich silnie zaznaczona, a dalsza ekspansja wymaga raczej marketingu i reklamy konkretnych produktów. Na problem ten, w dniu 29 lutego 2012 r., zwróciło uwagę Kierownictwo MG, wskazując na potrzebę prowadzenia działań promocyjnych również na mniej znanych rynkach, na których koszty promocji są wyższe niż w krajach tradycyjnych i wsparcie środkami publicznymi będzie istotnym ułatwieniem dla eksporterów.

Konsekwencją uwarunkowań realizacji programów branżowych był brak dostatecznego ich powiązania z programami dotyczącymi krajów perspektywicznych. Wynikało to z faktu, że rynki docelowe dla programów branżowych zostały określone w 2011 r. (na etapie tworzenia szczegółowych opisów przedmiotu zamówienia), natomiast kraje perspektywiczne zostały określone w 2012 r., gdy programy branżowe były już uruchomione. Niezależnie od tego odmienne były zasady doboru branż i krajów w każdym programie promocji. Programy branżowe dostosowano do sektorów w kontekście umocnienia pozycji eksportowej na rynkach znanych przedsiębiorcom, a w programach promocji o charakterze ogólnym (kraje perspektywiczne) branże wybrano w oparciu o ocenę możliwości eksportowych, dokonaną przez właściwe WPHI. Głównym celem programów o charakterze ogólnym było bowiem budowanie dobrych relacji gospodarczych z władzami i biznesem lokalnym dla ułatwienia dostępu polskich firm do tych rynków. Przy konstrukcji przyszłego modelu promocji celowym byłoby rozważenie zintegrowania w programach dla konkretnych krajów zarówno promocji ogólnej polskiej gospodarki (przy wsparciu dyplomacji ekonomicznej), jak i wyselekcjonowanych branż o potencjalnie największych szansach eksportowych w tych krajach.

Portal promocji eksportu

Projekt *Portal promocji eksportu* miał na celu stworzenie międzynarodowego serwisu dla eksporterów i inwestorów w drodze integracji rozproszonych zasobów internetowych o tematyce gospodarczej (w trzech odrębnych portalach⁶⁶). Realizacja projektu została podzielona na trzy etapy:

- analiza – realizowana od lutego do października 2013 r. – obejmowała m.in. zdiagnozowanie potrzeb użytkowników oraz wypracowanie m.in. koncepcji funkcjonalnej i szkicu zawartości merytorycznej;
- od czerwca 2014 r. do maja 2015 r. wdrożenie m.in. części informatycznej (utworzenie portalu i migracja dotychczasowych użytkowników) oraz merytorycznej (przygotowanie treści portalu);
- etap trzeci, od lipca do grudnia 2015 r., obejmował wprowadzenie usprawnień i publikację nowych treści.

Portal został udostępniony użytkownikom w dniu 28 września 2015 r. Koszt projektu wyniósł 1,5 mln zł.

⁶⁶ www.eksporter.gov.pl; www.polska.trade.gov.pl oraz www.coie.gov.pl

Ministerstwo Gospodarki monitorowało wskaźniki celu projektu od czasu jego uruchomienia:

- od dnia 28 września 2015 r. do końca 2015 r. *Portal* odwiedziło 102 tys. użytkowników, którzy obejrzeli 617 tys. stron;
- średni czas przebywania użytkownika na *Portalu* – ok. 4 minuty dziennie;
- według stanu na dzień 30 grudnia 2015 r. na portalu i międzynarodowym serwisie dla eksporterów i importerów zarejestrowanych było 15 tys. podmiotów, w tym 13,4 tys. z tzw. profilem zweryfikowanym.

Poddziałanie 6.5.2 PO IG *Wsparcie udziału przedsiębiorców w programach promocji*

Generalnym celem poddziałania 6.5.2 było wypromowanie na rynku międzynarodowym produktów wytworzonych w Polsce oraz usług świadczonych przez polskich przedsiębiorców. Planowany koszt realizacji projektu wyniósł 114 mln zł. W latach 2010–2015 (do 30 września) wydane zostały 102,2 mln zł, na realizację 708 umów o dofinansowanie udziału w programach branżowych i programach promocji o charakterze ogólnym.

Według stanu na dzień 30 czerwca 2015 r. spośród trzech mierników realizacji celu programu tylko jeden osiągnął docelowy poziom (*liczba działań promocyjnych, w których przedsiębiorcy wzięli udział* – plan 20, wykonanie 300). Pozostałe kształtowały się poniżej założonego poziomu (*liczba przedsiębiorstw wspartych ze środków poddziałania* – plan 500, wykonanie 444 oraz *liczba przedsiębiorców, którzy uzyskali certyfikaty uprawniające do wprowadzenia wyrobów na rynki zagraniczne* – plan 30, wykonanie 7).

Pomoc w formule *de minimis*⁶⁷

Minister Gospodarki udzielił przedsiębiorcom pomocy *de minimis* w łącznej wysokości 10,7 mln zł, z przeznaczeniem na:

- realizację branżowych projektów promocyjnych w zakresie eksportu lub sprzedaży na rynku wewnętrznym Unii Europejskiej (dla 805 beneficjentów, na realizację 692 przedsięwzięć);
- uzyskanie certyfikatu wyrobu wymaganego na rynkach zagranicznych (przez 629 beneficjentów w ramach 626 przedsięwzięć);
- realizację niektórych imprez w zakresie promocji i wspierania eksportu lub sprzedaży na rynku wewnętrznym Unii Europejskiej (dla 114 beneficjentów – na 81 przedsięwzięć);
- wydawnictwa promujące eksport lub sprzedaż na rynku wewnętrznym Unii Europejskiej (89 beneficjentów – 75 przedsięwzięć).

Niezależnie od pomocy *de minimis* na organizację pięciu osobnych imprez promocyjnych⁶⁸ Minister Gospodarki przeznaczył ze środków budżetowych 20,5 mln zł.

* * *

W latach 2010–2015 (do 30 września) łączne wydatki MG związane z realizacją działań promocyjnych wyniosły 391,5 mln zł. Były to głównie koszty realizacji poddziałów 6.2.1, 6.2.2, 6.5.1 oraz 6.5.2 PO IG – łącznie 355,6 mln zł (90,8% całości wydatków). Wysoki udział środków europejskich w finansowaniu działalności promocyjnej z jednej strony wskazuje na umiejętność wykorzystywania

⁶⁷ Wsparcie o niewielkich rozmiarach, które nie zakłóca konkurencji na rynku.

⁶⁸ Polski finał konkursu Imagine CUP, Światowy finał konkursu Imagine CUP, Organizacja polskiego stoiska na targach teleinformatycznych CeBIT, w tym udział Polski w targach jako kraj partnerski, Współfinansowanie organizacji finałów Mistrzostw Świata w Programowaniu Zespołowym ACM ICPC2012 oraz Współorganizacja Nocy Robotów.

tych funduszy dla promocji polskiej gospodarki, z drugiej zaś, już obecnie, stawia kwestię zapewnienia finansowania promocji po 2020 r., tj. zakończeniu bieżącej perspektywy finansowej. Po tym czasie – wedle przewidywań – strumień środków europejskich płynący do Polski ulegnie znacznemu osłabieniu. Działalność promocyjna, o ile ma być skuteczna, wymaga natomiast ciągłości realizacji zadań oraz stałych źródeł finansowania. Tymczasem w okresie objętym kontrolą wystąpiła asymetria intensywności wykorzystania środków na promocję. Kumulacja wydatków nastąpiła już po zakończeniu poprzedniej perspektywy finansowej. W latach 2014–2015 wydatkowane zostało łącznie 237,6 mln zł, tj. 60,7% całości środków na promocję. Było to związane z relatywnie późnym uruchomieniem zasadniczych programów promocyjnych, tj. praktycznie od 2012 r., a więc pod koniec perspektywy finansowej. Należy też zwrócić uwagę, że konstruowanie programów, w tym przypadku promocyjnych, pod presją czasu stwarza ryzyko popełnienia systemowych błędów, obniżających potencjalną efektywność tych programów.

4.3.4. Działania MSZ w ramach dyplomacji ekonomicznej

1. Działania w zakresie ochrony interesów polskich przedsiębiorców na rynkach zagranicznych MSZ planowało i realizowało w szczególności w państwach o znacznym uzależnieniu gospodarki od polityki (kraje Azji, Afryki i Bliskiego Wschodu, Ameryki Łacińskiej, Europy Wschodniej). Wspierane były inicjatywy promocyjne MG m.in. w Turcji, Kazachstanie, Chile, Brazylii i Kanadzie oraz Meksyku i ZEA, a także w wybranych krajach Afryki (Angola, Algieria, Etiopia, Maroko, Kenia, Mozambik, Nigeria, RPA). Współpraca z MG oraz MRiRW obejmowała także wsparcie eksportu artykułów rolno-spożywczych objętych rosyjskim embargiem.
2. Przy okazji Prezydencji Polski w Radzie UE (w 2011 r.) MSZ promowało polskie wzornictwo oraz polskie produkty (w formie prezentów). Ponadto MSZ zorganizował cykl wydarzeń promujących nową polską przedsiębiorczość w formie objazdowej akcji promocyjnej (tzw. roadshow) na wybranych rynkach europejskich i pozaeuropejskich (Hiszpania, Holandia, Irlandia, Portugalia, Włochy, Maroko).
3. W latach 2012–2013, w związku z planowaną organizacją piłkarskich Mistrzostw Świata w 2018 r. w Rosji, przygotowany został projekt *Od Mistrzostw Europy do Mistrzostw Świata w Piłce Nożnej*. Jego głównym celem było nadanie nowego impulsu polsko-rosyjskim relacjom gospodarczym oraz stworzenie nowych możliwości biznesowych dla polskich firm na rynku rosyjskim. W ramach projektu zrealizowano m.in. wizytę studyjną miast gospodarzy Mundialu 2018 w Polsce – w październiku 2012 r., Forum Ekonomiczne w Moskwie z udziałem 300 przedstawicieli polskiej i rosyjskiej administracji oraz biznesu (w marcu 2013 r.) oraz misję gospodarczą do Kaliningradu (czerwiec 2013 r.). W 2014 r. realizacja projektu została wstrzymana z uwagi na sytuację międzynarodową na Ukrainie.
4. MSZ wspierało inicjatywy Giełdy Papierów Wartościowych SA oraz Ministerstwa Finansów w zakresie promocji za granicą polskiego rynku kapitałowego. Wsparciem MSZ objęte zostały m.in. następujące wydarzenia:
 - Polsko-Amerykański Tydzień Innowacyjności (z towarzyszącymi mu spotkaniami) zorganizowany w listopadzie 2014 r. przy współudziale GPW,
 - wizyta Ministra Spraw Zagranicznych z udziałem ekspertów z GPW w Turcji (Ankara-Stambuł) w marcu 2015 r.,
 - spotkanie Ministra Spraw Zagranicznych i polskich firm z oficjalną delegacją Królestwa Belgii (para królewska, przedstawiciele biznesu) w siedzibie GPW.

5. MSZ współpracowało z organizacjami zrzeszającymi przedsiębiorców, wspierając m.in. takie inicjatywy jak Ogólnopolski Konkurs o tytuł Ambasadora Polskiej Gospodarki (organizowany przez Biznes Center Club) oraz działania Krajowej Izby Gospodarczej i Stowarzyszenia Eksporterów Polskich. Ponadto MSZ brało udział w inicjatywach ukierunkowanych na wspieranie polskich firm w procesie internacjonalizacji (m.in. programy: *Poland Go Global* zainicjowany przez KGHM, *Polski Czempion* czy *Koalicja Pro-Polska*).
6. W ramach obchodów 25-lecia transformacji oraz 10-lecia członkostwa Polski w UE MSZ przygotowało ponad 20 wizyt zagranicznych, 15 seminariów i konferencji związanych z promocją polskiej gospodarki, 30 spotkań z delegacjami wysokiego szczebla z innych krajów przy udziale polskich przedsiębiorców. W wydarzeniach uczestniczyło blisko 1 500 firm. W 2014 r. miało miejsce prawie 700 spotkań kierowników placówek z przedstawicielami ok. 100 przedsiębiorstw (w spotkaniach uczestniczyło 80 ambasadatorów).
7. W latach 2013–2014⁶⁹ polskie placówki dyplomatyczne udzieliły ok. 114 tys. odpowiedzi na zapytania kierowane przez przedsiębiorców. Zorganizowanych zostało ponad 1,7 tys. misji, forów, seminariów i innych wydarzeń z udziałem przedsiębiorców. Podjętych zostało bez mała 700 – według MSZ skutecznych – interwencji dyplomatycznych w przypadku dyskryminacji lub naruszania praw polskich przedsiębiorców.
8. Wsparcie udzielane przez placówki dyplomatyczne polskim projektom inwestycyjnym za granicą miało charakter spotkań i rozmów na szczeblu politycznym. Obejmowało ono także działania informacyjne, doradcze i organizacyjne. Wsparcie to przyczyniło się m.in. do zawarcia nowych lub kontynuowania dotychczasowych kontraktów. I tak, np. w 2010 r. firma Solaris Bus & Coach S.A. utworzyła w Grecji spółkę joint venture (wartość inwestycji 100 tys. euro) w celu dostawy do tego kraju 320 autobusów na kwotę ponad 80 mln euro, konsorcjum Kopex/Bumar zawarło w 2011 r. kontrakt na dostawę do Argentyny sprzętu górniczego o wartości 27,3 mln euro, PZL Mielec zawarł w 2011 r. kontrakt o wartości 120 mln USD na dostawę helikopterów Black Hawk dla armii Brunei, fundusz private equity Innova Capital przejął w 2012 r. za kwotę 52 mln euro większościowy pakiet udziałów w rumuńskiej grupie EnergoBit z sektora urządzeń dla przemysłu energetycznego (roczne przychody 140 mln euro), firma PESA Bydgoszcz S.A. wygrała w 2013 r. przetarg na dostawę do Bułgarii 20 szt. tramwajów SWING o wartości 33,6 mln euro.
9. Niezależnie od ogólnych zadań dyplomacji ekonomicznej Minister Spraw Zagranicznych wyznaczał placówkom tzw. zadania priorytetowe. Na przykład:
 - *Ambasada RP w Kuala Lumpur w okresie objętym kontrolą promowała polski przemysł obronny. W 2011 r. zostały sfinalizowane negocjacje na zakup śmigłowców produkowanych przez PZL Mielec do Brunei oraz na dostawę systemów łączności WB Electronics do Malezji;*
 - *Ambasada RP w New Delhi w 2012 r. współorganizowała dwie misje sektora węglowego w Kalkucie. Promocja handlowa i inwestycyjna Polski była jednym z elementów wizyt ambasadora w najważniejszych ośrodkach gospodarczych Indii (Kalkuta, Mumbaj, Chennai) oraz w krajach dodatkowej akredytacji (Bangladesz, Sri Lanka i Nepal); w 2013 r. ambasada uczestniczyła w organizacji i realizacji misji gospodarczych z sektora przetwórstwa żywności, kolejowego, wydobywania węgla i przetwórstwa stali; głównym wydarzeniem promocyjnym w 2014 r. był polsko-indyjski szczyt energetyczny w dniach 11–15 lutego, zorganizowany we współpracy MSZ z MG i Krajową Izbą Gospodarczą – w imprezie wzięło udział ponad siedemdziesięciu przedsiębiorców i organizacji samorządu gospodarczego z Polski oraz niemal trzysta podmiotów indyjskich.*

⁶⁹ MSZ nie dysponuje jednoznacznie danymi sprzed 2013 r. Do czasu zakończenia kontroli nie było jeszcze danych za 2015 r.

10. W okresie objętym kontrolą na działalność związaną z dyplomacją ekonomiczną MSZ wydało 1,6 mln zł. W latach 2010–2012 monitorowanie działań w ramach dyplomacji ekonomicznej, w tym w zakresie promocji polskiej gospodarki, przebiegało w oparciu o informacje zawarte w rocznych sprawozdaniach m.in. placówek zagranicznych. Od 2013 r. system sprawozdawczości w zakresie udzielonego wsparcia został zmodyfikowany (zrezygnowano ze sporządzania corocznych informacji). MSZ pozyskiwało drogą elektroniczną dane pozwalające na analizę działalności placówki nie tylko w danym roku, ale także w latach poprzednich oraz na dokonywanie analiz porównawczych pomiędzy krajami w danym regionie. Na podstawie zebranych w ten sposób informacji dokonywane były roczne oceny pracy placówki, także w zakresie dyplomacji ekonomicznej. Dodatkowo od 2015 r. uruchomiony został pilotażowo tzw. system IBIZ do mierzenia poziomu satysfakcji przedsiębiorców z działań prowadzonych przez MSZ i placówki dyplomatyczne.

4.3.5. Działania promocyjne PAIZ

1. W latach 2010–2015 PAIZ realizowała działalność promocyjną na podstawie umów dotacji celowych zawieranych corocznie z Ministrem Gospodarki, umów z PARP o realizację zadań finansowanych ze środków unijnych w ramach PO RPW oraz umów z Ministrem Gospodarki realizowanych w ramach poddziałania 6.5.1 PO IG.
2. Zadania zlecone przez Ministra Gospodarki w ramach umów o dotacje celowe obejmowały m.in.:
 - Program *GoChina*, który rozpoczął się od marca 2012 r. Narzędziami promocji były branżowe imprezy targowo-wystawiennicze, misje gospodarcze, konferencje, publikacje, szkolenia oraz sesje indywidualnych spotkań biznesowych. Do dnia 22 grudnia 2015 r. w ramach programu zorganizowanych zostało 70 przedsięwzięć (planowano 62) dla 4036 beneficjentów (planowano 1850). W latach 2012–2015 koszty realizacji programu wyniosły 4,5 mln zł. Wskaźniki monitorowania projektu (ilości i efektu) ustalane były corocznie w umowach dotacyjnych z Ministrem Gospodarki.
 - W 2012 r. ustalono sześć wskaźników ilości oraz dwa wskaźniki efektu. Nie osiągnięto zakładanego poziomu jednego wskaźnika ilości – *liczba obsługiwanych polskich delegacji rządowych do Chin*: plan 3, wykonanie 2, natomiast pozostałe osiągnięto w pełni lub powyżej zakładanego poziomu. Założona wartość jednego ze wskaźników efektu *liczba uczestników konferencji i seminariów o tematyce gospodarczej* przekroczona została o 128% (drugi wyniósł 104% planu). Przyczyną był fakt, że plan na rok 2012 (inauguracyjny) opierał się na prognozach. Nie było danych dla możliwie precyzyjnego oszacowania stopnia zainteresowania programem zarówno ze strony polskiej, jak i chińskiej.
 - W 2013 r. spośród siedmiu wskaźników ilości – sześć wykonano na poziomie 100%, natomiast jeden przekroczone (*organizacja szkoleń*: plan 3, wykonanie 4). Wykonanie trzech wskaźników efektu kształtowało się na poziomie od 118% do 676% (*liczba odsłon portalu GoChina*: plan 100 000, wykonanie 675 779).
 - W 2014 r. spośród ośmiu wskaźników ilości jeden wykonany został poniżej założonego poziomu (*liczba projektów w bazie ofert inwestycyjnych*), dwa w 100%, natomiast w pięciu pozostałych zakładany poziom został przekroczony w skali od 93% (*liczba obsługiwanych misji i delegacji chińskich*) do 200% (*organizacja seminariów promocyjnych w Chinach*). Przekroczone zostały też wszystkie cztery wskaźniki efektu – od 47% (*liczba odsłon portalu GoPoland*) do 377% (*liczba odsłon portalu GoChina*). Było to spowodowane faktem, że w 2014 r. nastąpiło

ograniczenie budżetu programu, a więc także zmniejszenie wartości planowanych wskaźników. Tymczasem władze chińskie ogłosiły rok 2014 rokiem współpracy z krajami Europy Środkowo-Wschodniej, w wyniku czego wzrosła aktywność partnerów chińskich.

- W 2015 r. nie osiągnięto założonego poziomu pięciu z ośmiu wskaźników ilości – od całkowitego braku realizacji (*organizacja trzech seminariów promocyjnych w Chinach, wydanie jednej publikacji, organizacja dwóch spotkań i szkoleń w ramach działalności Sekretariatu*) do wykonania na poziomie 60% (*liczba projektów w bazie ofert inwestycyjnych*). Spośród trzech pozostałych wskaźników dwa wykonano w planowanej wysokości, natomiast jeden przekroczone o 100% (*liczba obsługiwanych misji i delegacji chińskich*). Wyższe niż zakładano było także wykonanie dwóch wskaźników efektu – od 32% (*liczba uczestników konferencji i seminariów o tematyce gospodarczej*) do 200% (*liczba uczestników misji i delegacji chińskich*).

Liczba obsługiwanych delegacji chińskich uzależniona była od polityki władz chińskich. Dlatego wielkość odnośnego wskaźnika mogła być jedynie szacowana. Organizacja dodatkowych misji gospodarczych podyktowana była decyzjami politycznymi.

- Program *Go Africa*, zapoczątkowany w grudniu 2012 r., obejmował m.in. misje rozpoznawcze i gospodarcze, konferencje, imprezy targowe i publikacje. Do dnia 22 grudnia 2015 r. w 71 przedsięwzięciach (planowano 44) uczestniczyło 3811 beneficjentów (wg planu 1215). Koszt programu wyniósł 3,0 mln zł.
 - W pierwszym roku realizacji ustalony został tylko jeden wskaźnik realizacji – tj. utworzenie dedykowanego portalu internetowego (został wykonany).
 - W 2013 r. spośród czterech wskaźników ilości dwa osiągnęły założony poziom, a dwa pozostałe zostały przekroczone – w skali od 33% (*liczba misji rozpoznawczych*) do 62% (*liczba zorganizowanych wydarzeń promocyjnych...*). Dwa wskaźniki efektu ukształtowały się na poziomie – 70% (*liczba polskich uczestników imprez targowych*) oraz 369% (*liczba uczestników wydarzeń promocyjnych*). Niedooszacowanie liczby uczestników targów w 2013 r. wynikało z faktu, iż był to pierwszy pełny rok funkcjonowania programu i trudno było dokładnie oszacować zainteresowanie firm udziałem w targach.
 - W 2014 r. poziom wykonania wskaźników ilości ustabilizował się (trzy spośród czterech wykonano w 100%) i tylko jeden został przekroczony o ponad 200% (*liczba zorganizowanych wydarzeń promocyjnych...*). Przekroczony został też jeden z dwóch wskaźników efektu – o ponad 370% (*liczba uczestników wydarzeń promocyjnych*). Przekroczenie wynikało z dużo większego niż zakładane zainteresowania zarówno po stronie polskiej, jak i w krajach afrykańskich. Istotna była także nieprzewidywalność strony afrykańskiej. październikaile w przypadku polskich uczestników PAIZ była w stanie oszacować ich liczbę, to jakiegolwiek szacunki dotyczące krajów afrykańskich były hipotetyczne.
- Program *Go Arctic*, rozpoczęty w 2015 r., ma obejmować misje i fora gospodarcze oraz działania informacyjne w mediach krajów Rady Arktycznej⁷⁰. W 2015 r. miała miejsce jedna misja do Danii i na Grenlandię, w której uczestniczyło 11 osób. Zrealizowano cztery przedsięwzięcia (zamiast zaplanowanych dwóch). W 2015 r. PAIZ wydała na ten program 0,2 mln zł.

⁷⁰ Forum międzynarodowe utworzone w 1996 roku przez osiem krajów graniczących z Arktyką. Polska jednego z 12 stałych obserwatorów.

3. W lipcu 2009 r. PAIZ (jako beneficjent) zawarła umowę z PARP (Instytucja Pośrednicząca) o realizację zadań związanych z promocją gospodarczą Polski Wschodniej w ramach Programu Promocji Gospodarczej Polski Wschodniej⁷¹. Głównym celem programu był wzrost konkurencyjności i innowacyjności oraz rozwój społeczny i gospodarczy tych województw poprzez podniesienie atrakcyjności inwestycyjnej makroregionu. Celami szczegółowymi były: wzrost zainteresowania ofertą inwestycyjną Polski Wschodniej, zwiększenie napływu inwestycji zagranicznych do województw regionu, pobudzenie eksportu produktów oraz usług, zmiana postrzegania Polski Wschodniej przez pozostałe regiony Polski, zmniejszenie poziomu migracji z województw Polski Wschodniej dzięki stworzeniu nowych miejsc pracy dla wykwalifikowanych pracowników. Zakres zadań obejmował analizę ekonomiczną, promocję wizerunkową, promocję bezpośrednią oraz ewaluację programu. Termin rozpoczęcia projektu wyznaczono na dzień 1 kwietnia 2009 r. a zakończenia na dzień 30 czerwca 2015 r.

W ramach programu PAIZ zrealizowała 185 przedsięwzięć promocyjnych. Były to: 80 imprez targowych (plan 73), 72 misje wyjazdowe (66), 11 misji przyjazdowych (zgodnie z planem), sześć zaplanowanych wizyt studyjnych i sześć forów gospodarczych oraz 10 konferencji gospodarczych (wobec ośmiu zaplanowanych) w 31 krajach świata (poza Polską). Agencja zleciła ponadto analizę ekonomiczną potencjału gospodarczego Polski Wschodniej, strategię komunikacji marketingowej, badania ewaluacyjne ex-ante, mid-term, i ex-post oraz wykonała system identyfikacji wizualnej PPG PW. Łączne koszty przedsięwzięć promocyjnych wyniosły 97,2 mln zł.

- Dla monitorowania projektu ustalono 27 wskaźników produktu oraz siedem wskaźników rezultatu. Spośród wskaźników produktu 16 wykonanych zostało w założonej wysokości, natomiast 11 osiągnęło wartości przekraczające przewidywany poziom – od 1% (np. *liczba odbiorców newslettera*) do 7736% (*liczba zarejestrowanych unikalnych użytkowników portalu*). Istotne przekroczenia wskaźników odnotowano także w pozycjach: *liczba materiałów informacyjnych: publikacje sektorowe* o 42% oraz *liczba materiałów informacyjnych: album promocyjny* o 46%. Liczba publikacji wzrosła z powodu wynegocjowania z wykonawcą większych nakładów w ramach zaplanowanego budżetu tego projektu. Wzrost wartości wskaźnika dotyczącego użytkowników portalu był następstwem utworzenia dedykowanej strony internetowej www.whyeasternpoland.eu.
- Spośród siedmiu wskaźników rezultatu nie wykonano jednego – *liczba wystawców na zorganizowanych imprezach targowo-wystawienniczych* – 91% planu. Spośród pozostałych wskaźników jeden osiągnął zaplanowany poziom, a pozostałych pięć przekroczyło założenia – od 3% (*liczba uczestników seminariów i konferencji*) do 1112% (*liczba nawiązanych kontaktów handlowych w wyniku marketingu bezpośredniego*). Istotnie przekroczona została też wartość wskaźnika *liczba przedsięwzięć biorących udział w misjach oraz wizytach studyjnych* – o 36%. Przekroczenia spowodowane były dużym zainteresowaniem ze strony przedsiębiorców oraz organizacją dodatkowych misji wyjazdowych, zaś ponadplanowa realizacja pozostałych wskaźników wynikała z większej efektywności prowadzonych działań promocyjnych.

⁷¹ Poddziałanie 1.4.1 Program Promocji Gospodarczej Polski Wschodniej PO RPW.

* * *

Dostrzegalna była niestabilność osiąganych poziomów wskaźników przyjętych w poszczególnych latach do oceny realizacji powyższych przedsięwzięć. Część wskaźników była trudna nie tylko do zaplanowania, ale nawet oszacowania (np. liczba odsłon portalu). Niemniej jednak, skoro wskaźnik taki corocznie określany był w umowach, to na podstawie danych o wykonaniu z poprzedniego roku uzasadnione byłoby racjonalne szacowanie jego wielkości w roku kolejnym. Na przykład, w 2013 liczba odsłon portalu *Go China* wyniosła bez mała 676 tys. przy planowanej ilości 100 tys. Na 2014 r. założono jednakże wzrost ilości odsłon tylko o 100% – do 200 tys. i był to szacunek nadmiernie ostrożny, gdyż wykonanie wyniosło prawie 954 tys. odsłon. Uwaga ta może być odniesiona także do niektórych innych wskaźników. Wprawdzie ich planowany poziom nie jest suwerenną decyzją PAIZ (wynika z umowy), niemniej przy zawieraniu umów o realizację przyszłych programów celowe byłoby albo zaprzestanie ustalania wskaźników nadmiernie trudnych do oszacowania albo wykorzystywanie w większym stopniu historycznych danych o kształtowaniu się tych wskaźników.

* * *

4. W dniu 29 grudnia 2009 r. PAIZ, wskutek braku porozumienia co do koncepcji utworzenia COIE, zawarła umowę z PARP o dofinansowanie projektu Tworzenie i Rozwój Sieci Współpracy Centrów Obsługi Inwestora (COI). Celem ogólnym projektu było stworzenie sieci współpracy pomiędzy regionami Polski Wschodniej dla wzmocnienia konkurencyjności i innowacyjności regionalnej gospodarki. Celem szczegółowym było stworzenie i rozwój sieci współpracy takich centrów w regionie Polski Wschodniej dla promocji BIZ. W ramach projektu przewidziane zostały podprojekty oraz przypisane do nich działania: standaryzacja obsługi inwestora, stała współpraca i wymiana doświadczeń, wymiana informacji, w tym szczególnie o terenach inwestycyjnych, wspólna baza terenów inwestycyjnych. Termin rozpoczęcia projektu ustalono na dzień 1 stycznia 2010 r., a zakończenia na dzień 30 czerwca 2015 r. PARP zobowiązała się udzielić PAIZ dofinansowania na realizację projektu w wysokości nie większej niż 18,4 mln zł, przy szacunkowej wartości projektu 20,4 mln zł. W latach 2010–2015 wydatki na realizację programu wyniosły 14,3 mln zł.

W ramach projektu PAIZ zrealizowała 28 przedsięwzięć promocyjnych (konferencje, fora i misje inwestycyjne) w Polsce oraz za granicą (m.in.: misje biznesowe do Japonii i Korei Południowej oraz krajów Zatoki Perskiej, do Chin, Wielkiej Brytanii etc.). Działania promocyjne obejmowały też siedem sponsorowanych publikacji w ekonomicznych mediach krajowych i zagranicznych. W przedsięwzięciach uczestniczyło 5728 beneficjentów.

- *Monitoring realizacji projektu opierał się na 13 wskaźnikach produktu i sześciu wskaźnikach rezultatu. Wszystkie wskaźniki produktu zostały wykonane w zakładanych wielkościach (w 100%). Nie wykonano natomiast jednego ze wskaźników rezultatu liczba uczestników biorących udział w seminariach warsztatach (96,5%). Spośród pozostałych jeden wykonano w pełni, a w pozostałych odnotowano przekroczenia planowanych wielkości od 1,3% do 19%.*

5. W ramach Poddziałania 6.5.1. Promocja polskiej gospodarki na rynkach międzynarodowych PO IG, Agencja była realizatorem m.in. poniższych programów.
 - Program promocji Polski (przedsiębiorstw branży lotniczej) podczas targów ILA Berlin Air Show 2012. W targach wzięło udział pięciu przedsiębiorców z branży lotniczej oraz 11 instytucji promujących tę branżę. Zgodnie z planem przygotowano stoisko wystawiennicze i konferencję oraz siedem materiałów promocyjnych i jedną publikację informacyjną. Łączny koszt zadania wyniósł 0,6 mln zł. W umowie nie zostały ustalone wskaźniki oceny wykonania zadania. Agencja składała Ministrowi Gospodarki raporty dotyczące wykonywania umów. Raporty te podlegały ocenie.

- Program promocji o charakterze ogólnym na terenie Turcji (m.in. targi, przyjazdowe i wyjazdowe misje gospodarcze, kampanie promocyjne w prasie tureckiej oraz seminaria przy imprezach targowych). W misjach gospodarczych wzięło udział pięciu przedsiębiorców, podczas gdy zaplanowano udział dwudziestu. Główną przyczyną spadku zainteresowania była niestabilna sytuacja wewnętrzna w stolicy Turcji w 2013 r. Z całego programu skorzystało łącznie 300 beneficjentów wobec planowanych 320; zrealizowano 21 przedsięwzięć promocyjnych z 22 zaplanowanych. Koszt programu wyniósł 1,2 mln zł. W umowie nie ustalono wskaźników realizacji zadań.
 - Program promocji o charakterze ogólnym na terenie Zjednoczonych Emiratów Arabskich w 2014 r. Zgodnie z planem przeprowadzonych zostało 31 przedsięwzięć, w tym: dwie misje przyjazdowe dla dziennikarzy i dwie dla przedsiębiorców, cztery imprezy targowo-wystawiennicze, publikacja czterech artykułów promocyjnych oraz opracowanie 17 materiałów informacyjnych, łącznie dla 330 beneficjentów, za kwotę 1,4 mln zł. W umowie nie ustalono wskaźników realizacji zadań.
6. Po każdej zrealizowanej misji gospodarczej PAIZ organizowała spotkanie oceniające tę misję pod względem organizacyjnym i merytorycznym. Zrezygnowano natomiast z przeprowadzania ankiet wśród beneficjentów z uwagi na niewielką ilość informacji zwrotnych. W PPG PW skuteczność instrumentów wsparcia oceniana była w ramach Grupy Roboczej ds. Projektu oraz na podstawie indywidualnych opinii firm uczestniczących w projekcie. Agencja nie mierzy bezpośredniego wpływu realizowanych przez nią działań na gospodarkę, w tym na rozwój eksportu i inwestycji polskich za granicą, ze względu na to, iż nie dysponuje stosownymi narzędziami. PAIZ monitoruje wskaźniki ekonomiczne w krajach priorytetowych oraz działania polskich firm na rynkach, na których organizowała misje. Według PAIZ średni udział Agencji w zrealizowanych BIZ do Polski to ok. 15–20% ich wartości. Dotychczas nie przyniosły rezultatu próby badania BIZ w Polsce wspólnie z Narodowym Bankiem Polskim.

4.3.6. Działania promocyjne PARP

W latach 2010–2015 PARP zrealizowała łącznie 84 przedsięwzięcia promocyjne, wydając 592,8 mln zł, w tym na 10 działań współfinansowanych ze środków unijnych 539,1 mln zł (tj. 91,0%). Realizacja pozostałych 74 przedsięwzięć promocyjnych, w tym w ramach pomocy de minimis, sfinansowana została z dotacji budżetowych w łącznej wysokości 53,7 mln zł.

Projekty współfinansowane ze środków unijnych

Działanie 6.1 POIG *Paszport do eksportu* realizowane było od lutego 2009 r. do grudnia 2015 r. Do końca 2015 r. koszty realizacji wyniosły 361,1 mln zł.

Celem działania było wzmocnienie pozycji polskiej gospodarki poprzez promocję Polski jako atrakcyjnego partnera gospodarczego i miejsca nawiązywania wartościowych kontaktów handlowych, a także zwiększenie wielkości polskiego eksportu oraz zwiększenie liczby przedsiębiorców prowadzących działalność eksportową. Wsparcie – co do zasady – mogli uzyskać przedsiębiorcy z sektora małych i średnich przedsiębiorstw, którzy w okresie trzech lat przed rokiem złożenia wniosku odnotowali średni udział eksportu (w ramach UE i poza UE) w całkowitej sprzedaży nie większy niż 30% (i w żadnym roku nie większy niż 60%) oraz mieli opracowany plan rozwoju eksportu, sporządzony nie wcześniej niż na 12 miesięcy przed dniem złożenia wniosku o udzielenie wsparcia. Projekty w ramach tego działania przed 2012 r. realizowane były dwuetapowo.

W ramach I etapu przedsiębiorca mógł uzyskać dofinansowanie na opracowanie planu rozwoju eksportu, a w II etapie na wdrożenie tego planu.

- PARP, prowadząc ewaluację wybranych działań PO IG, zaobserwowała, że przedsiębiorcy realizowali I etap działania bez aplikowania o środki II etapu, który faktycznie pozwalał zrealizować cele działania. Obserwacje te doprowadziły do zmiany w zasadach realizacji działania, polegających na odstąpieniu od dwuetapowości aplikowania. Wnioskodawcy mogli w ramach jednego wniosku otrzymać wsparcie na wdrożenie planu rozwoju eksportu, z możliwością refundacji kosztów jego przygotowania. W wyniku dodatkowego badania ewaluacyjnego (w 2012 r.) wprowadzone zostały systemowe rozwiązania usprawniające rozliczanie wydatków związanych z podróżami służbowymi oraz promocyjno-informacyjnymi. Dokonana została też kolejna zmiana zasad w drodze nowelizacji stosownego rozporządzenia⁷². Najważniejsze zmiany polegały na:
 - korekcie sposobu liczenia udziału eksportu w sprzedaży ogółem (jedno z kryteriów aplikowania o wsparcie);
 - stworzeniu możliwości aplikowania o środki na wdrożenie planu rozwoju eksportu tym przedsiębiorcom, którzy wprawdzie uzyskali wcześniej wsparcie na przygotowanie planów, jednak wskutek zmian sytuacji na rynkach zagranicznych wymagały one aktualizacji;
 - wprowadzeniu nowych działań proeksportowych, które mogły być objęte wsparciem (np. udział w charakterze wystawcy w międzynarodowych targach w Polsce, organizacja misji przedsiębiorców zagranicznych u beneficjenta);
 - podniesieniu maksymalnej intensywności wsparcia⁷³ do 75% oraz kwoty wsparcia do 400 tys. zł dla jednego przedsiębiorcy na jeden projekt.

Powyższe zmiany wpłynęły na dopuszczenie większej grupy przedsiębiorców do aplikowania o udzielenie wsparcia, a tym samym zwiększenie liczby beneficjentów.

Realizacja celu działania mierzona była za pomocą ośmiu poniższych mierników. Pierwotnie planowane wartości sześciu z nich (oznaczonych numerami od 1 do 6) w 2012 r. zostały zmniejszone: wskaźnik nr 1 z 3000 na 2350; nr 2 z 2500 na 2000; nr 3 z 500 na 400; nr 4 z 2000 na 1800; nr 5 z 200 na 150 oraz nr 8 z 2000 na 1400. Według stanu na dzień 18 kwietnia 2016 r. osiągnięte wartości, przedstawiały się następująco⁷⁴:

1. *liczba projektów polegających na przygotowaniu Planu rozwoju eksportu wspartych ze środków działania*: plan 2350, wykonanie 2327;
2. *liczba projektów polegających na wdrożeniu Planu rozwoju eksportu*: plan 2000, wykonanie 1869;
3. *liczba przedsiębiorców, którzy uzyskali niezbędne dokumenty uprawniające do wprowadzenia produktów lub usług na wybrany rynek zagraniczny*: plan 400, wykonanie 413;
4. *liczba wspartych przedsiębiorców, którzy uczestniczyli w przedsięwzięciach targowo wystawienniczych i zorganizowanych misjach gospodarczych za granicą*: plan 1800, wykonanie 1587;
5. *liczba wspartych przedsiębiorców, którzy skorzystali z usług doradczych w zakresie strategii*

⁷² Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 13 czerwca 2013 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie udzielania przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości pomocy finansowej w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, 2007–2013 (Dz. U. z 2013 r. poz. 691).

⁷³ Udział dotacji w finansowaniu kosztów.

⁷⁴ Dane planowane przedstawiają wartości docelowe w 2015 r.

- finansowania przedsięwzięć eksportowych i działalności eksportowej plan 150, wykonanie 478;*
6. *liczba wspartych przedsiębiorców, którzy skorzystali z usług doradczych w zakresie koncepcji wizerunku przedsiębiorcy na wybranym rynku zagranicznym, plan 200, wykonanie 766;*
 7. *liczba przedsiębiorców zdobywających swoje pierwsze zamówienie spoza Polski w ciągu dwóch lat od momentu uzyskania wsparcia: plan 885, wykonanie 606;*
 8. *liczba przedsiębiorców, którzy zwiększyli eksport w wyniku wsparcia: plan 1400, wykonanie 1245.*

* * *

Powyższe dane, aczkolwiek nieostateczne⁷⁵, wskazują że zagrożone jest osiągnięcie założonych wartości co najmniej dwóch wskaźników (nr 2 i 4). Przyczyną jest m.in. znaczna liczba rozwiązanych umów wsparcia (ponad 700 od początku działania). Wartość mierników nr 7 i 8 może być osiągnięta w okresie trwałości projektu, a więc ich relacja do planu może ulec zmianie. Na rezultatach działania zaważyły z jednej strony nietrafne początkowe założenia i niektóre zasady, z drugiej zaś niesprzyjający eksportowi okres dekonunktury na najważniejszych dla Polski rynkach. Rzetelne i skuteczne były jednak działania ewaluacyjne PARP, które przyczyniły się do zmiany zasad realizacji projektu i wydatnego ograniczenia potencjalnych, negatywnych skutków błędnych założeń.

Lokalne Centra Obsługi Inwestora

W grudniu 2009 r. PARP podpisała umowę ze Stowarzyszeniem „Lokalna Grupa Działania – Wokół Łysej Góry” na realizację, w ramach działania I.4 *Promocja i współpraca* PO RPW, projektu utworzenia sześciu lokalnych centrów obsługi inwestora (LCOI), na terenie pięciu województw Polski Wschodniej (województwa lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie). Była to druga zawarta przez Agencję w 2009 r. umowa dotycząca centrów obsługi inwestora (pierwsza to umowa na utworzenie sieci COI). Na terenie Polski Wschodniej zaczęły więc funkcjonować trzy równoległe sieci obsługi inwestora – COIE, COI i LCOI. Projekt LCOI realizowany był od stycznia 2010 r. do grudnia 2014 r. Faktyczny koszt projektu to 8,8 mln zł.

Generalnym celem projektu LCOI było spowodowanie wzrostu zainteresowania ofertą gospodarczą Polski Wschodniej. Cele szczegółowe zdefiniowano jako pobudzenie wzrostu gospodarczego i przełamanie zastoju marginalizującego województwa Polski Wschodniej oraz (...) stworzenie sieci powiązań pomiędzy istniejącymi lokalnymi centrami obsługi inwestorów działającymi we wszystkich województwach Polski Wschodniej, a jednostkami promocji inwestycji, eksportu, turystyki, jednostkami terytorialnymi i innymi podmiotami, które mogą mieć wpływ na promocję tego regionu Polski. Do realizacji projektu miały być wykorzystane lokalne centra obsługi, prowadzone przez partnerów Stowarzyszenia, którymi były Lokalne Grupy Działania⁷⁶.

W ramach projektu powstał portal internetowy⁷⁷, na którym umieszczony został m.in. Polski Atlas Gospodarczy (mapa terenów i ofert inwestycyjnych), system nawigacji GPS powiązany z Atlasem Gospodarczym, system komunikacji on-line (B2B& Business Forum), zintegrowany system zabudowy targowo-konferencyjnej i prezentacji multimedialnej oraz system przekazywania ofert branżowych

⁷⁵ Ostateczne dane o wykonaniu na podstawie rozliczonych projektów miały być znane po 30 kwietnia 2016 r.

⁷⁶ Rodzaj partnerstwa terytorialnego tworzonego zwykle na obszarach wiejskich, zrzeszającego przedstawicieli lokalnych organizacji (z sektora publicznego, prywatnego i pozarządowego) oraz mieszkańców danego obszaru wyznaczonego granicą gmin członkowskich.

⁷⁷ www.lcoi.pl

do rynków docelowych (tzw. Massmailing). Według stanu na dzień 22 kwietnia 2016 r. na portalu uwidocznionych było 2340 ofert.

Miernikami realizacji celu projektu było pięć wskaźników produktu, odnoszących się do tworzonej sieci, tj.:

- liczba nowych etatów (umowa o pracę): plan 12 (docelowo w roku 2014), wykonanie 12;
- liczba zatrudnionych na umowie zlecenia: plan 5, wykonanie 5;
- liczba wyprodukowanych materiałów promocyjnych: plan (narastająco) 275 tys., wykonanie 1117,8 tys.;
- liczba nowych produktów wprowadzonych na rynek: plan 6, wykonanie 6;
- liczba wspartych działających LCOI: plan 6, wykonanie 6.

Wskaźnikiem rezultatu była *Liczba inwestorów, którzy skorzystali z usług informacyjnych*. Liczba planowana to 2000, a wykonana 1665 (83,2%). Nie oznacza to jednak, że wskaźnik ten (najistotniejszy dla projektu) nie został zrealizowany, gdyż może on być osiągnięty w okresie trwałości projektu, tj. do sierpnia 2017 r.⁷⁸

Sieć Enterprise Europe Network (EEN)

Rada Ministrów w grudniu 2007 r. ustanowiła program wieloletni pod nazwą *Udział Polski w Programie ramowym na rzecz konkurencyjności i innowacji w latach 2008–2013*⁷⁹. W styczniu 2014 r. okres realizacji projektu został wydłużony do końca 2014 r. Koszt realizacji zadań przez PARP to 5,6 mln zł.

Celem Programu było zapewnienie udziału polskich podmiotów w *Programie ramowym na rzecz konkurencyjności i innowacji w latach 2007–2013*⁸⁰ (Program CIP). Zadaniem PARP było: zapewnienie finansowania wkładu własnego polskich konsorcjów wybranych przez KE w drodze konkursu; sfinansowanie działalności krajowych punktów kontaktowych (KPK) do Programu CIP oraz zapewnienie środków finansowych na udział Polski w inicjatywach podejmowanych w ramach CIP. Na podstawie umów ramowych oraz corocznych umów wykonawczych zawartych z Ministrem Gospodarki PARP finansowała z dotacji celowych m.in. wkład własny czterech polskich konsorcjów EEN (grupujących 30 ośrodków) oraz trzech krajowych punktów kontaktowych do Programu CIP. Konsorcja EEN, na podstawie umów zawartych z Komisją Europejską, świadczyły usługi na rzecz przedsiębiorców w zakresie:

- zapewniania informacji dotyczących m.in. wewnętrznego rynku, tworzenia sieci międzynarodowych, polityk i programów Wspólnoty;
- innowacji oraz transferu technologii i wiedzy;
- zachęcania do uczestnictwa w 7. Programie Ramowym na rzecz badań⁸¹

Punkty kontaktowe zapewniały w pierwszej kolejności obsługę beneficjentów programów szczegółowych CIP, tj. „EIP – Program na rzecz przedsiębiorczości i innowacji”, w tym komponent „Instrumenty Finansowe dla MŚP”, „ICT-PSP – Program na rzecz wspierania polityki w zakresie technologii informacyjnych i komunikacyjnych” oraz „Inteligentna energia – program dla Europy”.

⁷⁸ Dwa lata od daty ostatniej płatności, która miała miejsce w sierpniu 2015 r.

⁷⁹ Uchwała Rady Ministrów nr 313/2007 z dnia 31 grudnia 2007 r. i uchwała Rady Ministrów nr 4/2014 z dnia 7 stycznia 2014 r.

⁸⁰ Z ang. Competitiveness and Innovation Framework Programme.

⁸¹ Z ang. Seventh Framework Programme) Program w zakresie badań i rozwoju technologicznego.

* * *

Działania PARP skupione były na obsłudze działalności gospodarczej krajowych przedsiębiorców i – w ocenie Agencji – nie dotyczyły w swoim podstawowym zakresie promocji gospodarczej Polski. W istocie rzeczy, wskutek braku jednej, powszechnie akceptowanej definicji promocji gospodarczej, zaliczenie poszczególnych przedsięwzięć (programów etc.) realizowanych przez Agencję do tej kategorii działań nastrocza trudności klasyfikacyjne. Bez wątpienia działaniami promocyjnymi były projekt *Paszport dla eksportu* oraz LCOI. Zdaniem NIK działania PARP w zakresie związanym z EEN przyczyniały się natomiast do internacjonalizacji polskich przedsiębiorców i w tym sensie stanowiły element wsparcia aktywności polskiego biznesu na obcych rynkach.

* * *

Analiza wskaźników realizacji przez PARP zadań koordynatora jednego z konsorcjów EEN (Central Poland – Business Support Network⁸² – CP-BSN) wykazała, że nie wszystkie wskaźniki zostały wykonane w całości. Były to:

- w latach 2008–2010: *Liczba uczestników targów i misji* – plan 240, wykonanie 123 oraz *Liczba profili w bazie POD*⁸³ – plan 60, wykonanie 49;
- w latach 2011–2012: *Liczba profili w bazie POD* – plan 70, wykonanie 44;
- w latach 2013–2014 wskaźniki: *Liczba uczestników targów i misji* – plan 180, wykonanie 137 oraz *Liczba profili w bazie POD* plan 70, wykonanie 41.

Projekt realizowany przez CP-BSN mierzony jest kilkudziesięcioma wskaźnikami, określonymi w umowach zawartych przez konsorcjum z Agencją Wykonawczą ds. Małych i Średnich Przedsiębiorstw Komisji Europejskiej (EASME). Wskaźniki na lata 2008–2010 oparte były na szacowaniu popytu na poszczególne usługi oraz na doświadczeniach partnerów realizujących podobne projekty. Dodatkowo w tych latach doszło do istotnego i niespodziewanego pogorszenia sytuacji gospodarczej w Polsce i na świecie. Miało to wpływ na zmniejszony, w stosunku do szacowanego, popyt na usługi świadczone w ramach CP-BSN, w szczególności w zakresie międzynarodowej współpracy gospodarczej. Według metodologii stosowanej przez EASME ocena realizacji projektu uwzględnia wskaźniki osiągnięte przez wszystkich uczestników konsorcjum, a nie pojedynczych ośrodków, nawet koordynujących.

- W tym ujęciu w latach 2008–2010 osiągnięty został wskaźnik *Liczba uczestników targów i misji* (plan 425, wykonanie 434) oraz *Liczba profili w bazie POD* (plan 448, wykonanie 531). Ten drugi wskaźnik został też wykonany w latach 2011–2012 (plan 361, wykonanie 427).
- W latach 2013–2014 wskaźnik: *Liczba uczestników targów i misji* – został zrealizowany na poziomie 87,6% (plan 345, wykonanie 302), a wskaźnik *Liczba profili w bazie POD* w 99,7% (plan 366, wykonanie 365).

Na podstawie uchwały Rady Ministrów nr 17/2015 z dnia 3 lutego 2015 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Udział Polski w Programie na rzecz konkurencyjności przedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw (COSME) oraz w instrumentach finansowych programów UE, wspierających konkurencyjność przedsiębiorstw, w latach 2015–2021”, PARP od 2015 r. realizuje analogiczne zadania w zakresie finansowania wkładu własnego polskich konsorcjów EEN oraz działalności Krajowego Punktu Kontaktowego ds. instrumentów finansowych programów UE.

⁸² Grupujące sześć ośrodków na terenie 4 województw (mazowieckiego, łódzkiego, kujawsko-pomorskiego, pomorskiego).

⁸³ Z ang. Partnering Opportunities Database (dawniej Biznesowa, Kooperacyjna Baza Danych – BCD).

Projekty finansowane ze środków krajowych

Projektami bezpośrednio służącymi promocji gospodarczej, były m.in.:

- udział Polski w Światowej Wystawie EXPO 2010 w Szanghaju;
- projekt „Przygotowanie udziału Polski, jako partnera strategicznego w targach teleinformatycznych CeBIT 2013 w Hanowerze” – realizowany na zlecenie Ministra Gospodarki;
- udział Polski w Światowej Wystawie EXPO 2015 w Mediolanie.

Ponadto w latach 2010–2015 Agencja zorganizowała jedno – lub kilkudniowe imprezy z zakresu promocji gospodarczej, w tym m.in.:

- sześć corocznych spotkań informacyjnych dla przedstawicieli placówek dyplomatycznych akredytowanych w RP oraz reprezentantów bilateralnych izb przemysłowo handlowych,
- Forum Inwestycyjne pn. „China Poland Investment Cooperation Forum”,
- projekt promocji eksportu branży gier komputerowych (IT/ICT) połączony z udziałem w Międzynarodowych Targach Global Game Exhibition w Pusan w Korei Południowej,
- projekt promocji eksportu branży półprzewodnikowej połączony z udziałem w konferencji 10th International Conference on Nitride Semiconductors w USA,
- misja polskich przedsiębiorców towarzysząca wizycie Prezydenta RP Andrzeja Dudy do Chin, fora gospodarcze w Szanghaju oraz Suzou.

Łącznie Agencja zrealizowała 74 przedsięwzięcia promocyjne finansowane wyłącznie ze środków krajowych, wydając 53,7 mln zł.

Analiza wskaźników realizacji celów przedsięwzięć promocyjnych realizowanych przez PARP w latach 2010–2015 wykazała, że niektóre z nich nie zostały w pełni zrealizowane.

- *Projekt promocji eksportu branży ochrony środowiska oraz energii odnawialnej/lotniczej/IT/ICT* we wrześniu 2012 r. – zaplanowano 24 beneficjentów misji gospodarczej, a udział wzięło 18;
- *Projekt promocji eksportu branży gier komputerowych (IT/ICT)* w Pusan w Korei Płd. w listopadzie 2012 r. – udział w misji wzięło ośmiu przedsiębiorców zamiast 11;
- *Projekt promocji eksportu branży IT/ICT* połączony z udziałem w Międzynarodowych Targach Elektroniki – Taitronics w Tajpej (Tajwan) oraz Hong Kong Electronics Fair w Hong Kongu (październik 2012 r.) – zaplanowano sześciu uczestników, a udział wzięło dwóch;
- *Projekt promocji eksportu branży IT/ICT* połączony z udziałem w targach HTIA w Tel Awiwie (wrzesień 2012 r.) – zaplanowano siedmiu uczestników – pojechało pięciu;
- *Projekt promocji eksportu branży IT/ICT* połączony z udziałem w Międzynarodowych Targach Teleinformatycznych COMPUTEX w Tajpej (czerwiec 2013 r.): zaplanowano 16 uczestników – udział wzięło 13;
- *Projekt promocji branży gier komputerowych* połączony z udziałem w Międzynarodowych Targach Global Game Exhibition 2013 w Pusan w Korei: zaplanowano 10 uczestników – udział wzięło 6;
- W Polsko – Indyjskim spotkaniu B2B (czerwiec 2014 r.) miało wziąć udział 100 uczestników, a uczestniczyło 75;
- *Projekt promocji eksportu branży usług IT/elektronicznej/oprogramowania* połączony z udziałem w Hong Kong Electronics Fair (kwiecień 2014 r.): zaplanowano 34 uczestników – udział wzięło 28 (82%).

Wszystkie powyższe przedsięwzięcia (poza Polsko – Indyjskimi spotkaniami B2B) realizowane były w ramach branżowych projektów promocyjnych dotyczących eksportu. Umowy o dofinansowanie zawierane były z beneficjentami przez Ministerstwo Gospodarki. Niższy od założonych poziom wykonania wskaźników najczęściej spowodowany był rezygnacją firm z udziału w misji. Przyczyniał się do tego przedłużający się proces oceny wniosków, brak wiedzy na temat ostatecznego poziomu przyznanego wsparcia lub przyznanie beneficjentom wsparcia w niższej niż wnioskowana wysokości. Realizacja projektów branżowych przy wykorzystaniu wsparcia w formule de minimis była ponadto utrudniona w związku z szybkim wyczerpywaniem się środków pozostających w dyspozycji MG. W efekcie Agencja nie mogła prowadzić promocji udziału w organizowanych przez siebie misjach z niezbędnym wyprzedzeniem. Problemy z tym związane w 2012 i 2013 były przez PARP sygnalizowane Ministerstwu Gospodarki.

4.3.7. Działania promocyjne POT

1. Działania promocyjne na rynkach zagranicznych prowadzone bezpośrednio przez POT (z wyłączeniem przedsięwzięć podejmowanych przez ZOPOT) polegały m.in. na organizowaniu Polskich Stoisk Narodowych (PSN) na dużych międzynarodowych targach turystycznych. Ich liczba w poszczególnych latach okresu objętego kontrolą wahała się od 7 do 11. W imprezach tych, oprócz POT, uczestniczyły także Regionalne Organizacje Turystyczne (ROT) i przedsiębiorcy z branży turystycznej. W największych targach ITB, odbywających się corocznie w Berlinie, w poszczególnych latach uczestniczyło od 28 do 56 przedsiębiorców i wszystkie ROT (16 jednostek). Koszty organizacji PSN ponosiła głównie POT. Ich łączna wysokość w latach 2010–2014⁸⁴ wyniosła 34,8 mln zł, z których POT wyasygnowała 27 mln zł, przedsiębiorcy 4,7 mln zł, a ROT – 3,1 mln zł.
2. POT organizowała również m.in.:
 - podróże studyjne dla przedsiębiorców turystycznych oraz dziennikarzy zagranicznych (344 podróże z uczestnictwem 2398 osób);
 - kampanie wizerunkowo – produktowe, np. trzymiesięczny rejs polskiego żaglowca, który zawiął do 17 portów siedmiu państw europejskich, w związku z tym wydarzeniem emitowane były reklamy, organizowano konferencje prasowe itp.;
 - w latach 2014–2015 warsztaty polsko-rosyjskie, w których udział wzięło łącznie 90 polskich przedsiębiorców oraz warsztaty polsko-ukraińskie, w których w latach 2010–2014 uczestniczyło 160 polskich przedsiębiorców;
 - druk materiałów promocyjnych w różnych wersjach językowych;
 - prowadzenie portali turystycznych w języku polskim i językach obcych, w tym angielskim, niemieckim, hiszpańskim.
3. Ze względu na ograniczoną kwotę środków POT koncentrowała działania promocyjne na następujących rynkach priorytetowych:
 - w 2010 r. – Niemcy, Wlk. Brytania, Francja, Japonia;
 - w 2011 r. – Niemcy, Wlk. Brytania, Francja, Belgia;
 - w 2012 r. – Niemcy, Wlk. Brytania, Francja, Belgia, Dania, Holandia, Szwecja;

⁸⁴ Do czasu zakończenia kontroli brak było danych za 2015 r.

- w 2013 r. – Belgia, Dania, Holandia, Szwecja, Rosja, Ukraina;
 - w 2014 r. – Rosja, Ukraina, Włochy;
 - w 2015 r. – Włochy, Chiny, rynki azjatyckie.
4. Koncentracja działań promocyjnych na rynkach priorytetowych znalazła odzwierciedlenie w strukturze nakładów finansowych na promocję (według rynków). Łącznie w latach 2010–2015 na działania promocyjne wydatkowano 430,3 mln zł, w tym na rynkach priorytetowych 274,2 mln zł (63,7% całości środków), a na pozostałych 156,1 mln zł (36,3%). Roczne wydatki ogółem wynosiły od 84,1 mln zł w 2011 r. do 55,1 mln zł w 2015 r., w tym na rynkach priorytetowych od 61,3 mln zł (73%) do 22,0 mln zł (40%). Najwyższy udział wydatków na rynkach priorytetowych w całości wydatków był jednak w 2012 r. – 74,6% (50,8 mln zł spośród 68,1 mln zł). Zmniejszenie wydatków oraz zmiana ich proporcji w 2015 r. spowodowane były wygaszaniem programów finansowanych ze środków unijnych.
 5. Uznanie konkretnego kraju (rynku) za priorytetowy w danym roku związane było z istotnym wzrostem nakładów ponoszonych tam na działalność promocyjną. Na przykład:
 - na promocję turystyczną w Danii w 2014 r. wydano 110 tys. zł, podczas gdy nakłady ponoszone w okresie, gdy rynek ten uznany był za priorytetowy były wyższe o 1 250% (2012 r. – 9,3 mln zł);
 - nakłady poniesione na priorytetowym rynku rosyjskim w 2014 r. wyniosły 8,3 mln zł i były wyższe o 257% od nakładów z roku 2011, gdy rynek ten nie był priorytetowy (2,3 mln zł);
 - promocja na rynku włoskim w 2014 r. (priorytetowym) kosztowała 6,6 mln zł, co oznaczało wzrost w stosunku do okresu „normalnej działalności” o 446% (rok 2011 – 1,2 mln zł).
 6. Na wszystkich rynkach promowane były te same grupy produktów turystycznych, głównie:
 - turystyka w miastach i turystyka kulturowa, tj. podróże zorganizowane i indywidualne ukierunkowane na zwiedzanie miast, muzeów, obiektów zabytkowych, przemysłowych, pomilitarnych etc.; jedną z form podróży o przesłankach kulturowych jest turystyka religijna i pielgrzymkowa;
 - turystyka biznesowa, tzw. przemysł spotkań, obejmująca wyjazdy związane z aktywnością zawodową m.in.: kongresy, targi i wystawy, spotkania biznesowe oraz spotkania motywacyjne;
 - turystyka rekreacyjna, aktywna i specjalistyczna (tzw. kwalifikowana) – zakłada wykorzystanie walorów środowiska naturalnego, z uwzględnieniem specjalistycznych zainteresowań; do tej grupy zalicza się również tzw. turystykę zdrowotną (leczenie, sanatoria).
 7. POT prowadziła Narodowy Portal Turystyczny (NPT), promujący turystykę – m.in. zabytki, szlaki turystyczne, noclegi. W ramach portalu zapewniono przekierowanie na stronę amerykańskiego systemu rezerwacyjnego, przy pomocy którego można zarezerwować np. miejsce w hotelu. Wśród przyczyn, z powodu których korzysta się z tego systemu, były: duża oferta noclegowa prowadzona poza granicami kraju w językach, które umożliwiają obsługę turystów praktycznie z całego świata oraz towarzyszące ofercie usługi serwisowe i reklamacyjne. Na racjonalność tego działania, wg POT, wskazywały także wyniki badań dowodzące, że dwie trzecie turystów zagranicznych odwiedzających Polskę organizuje swoją podróż indywidualnie. Deklarację samodzielnej organizacji podróży do Polski w przyszłości składało około 70% badanych.
 8. W latach 2010–2015 POT działała jako Instytucja Wdrażająca w ramach działania 6.4 PO IG *Inwestycje w produkty turystyczne o znaczeniu ponadregionalnym*. Celem projektu było wsparcie inwestycji dla stworzenia konkurencyjnych i innowacyjnych produktów turystycznych o charakterze unikatowym i ponadregionalnym, przy jednoczesnym zachowaniu chłonności terenów

turystycznych i ich pojemności turystycznej⁸⁵. W PO IG przewidziano wsparcie projektów o największym znaczeniu turystycznym, ale także takich, które miały przyczynić się do wzrostu atrakcyjności kraju np. w ramach przygotowań do EURO 2012. POT przekazała beneficjentom 470,3 mln zł na realizację 21 projektów. Były to m.in. *Zamość miasto UNESCO, pomnik historii RP...* oraz *Pętla Żuławska – rozwój turystyki wodnej*.

9. W planach POT w układzie zadaniowym ustalane były cele i mierniki ich realizacji, prezentowane następnie w sprawozdaniach. Wykonanie mierników zbadano szczegółowo na podstawie wartości założonych na lata 2013–2014. Stopień wykonania tych mierników wskazuje, że POT skutecznie realizowała zaplanowane przedsięwzięcia promocyjne.

W planach przewidziano realizację jednego zadania – 6.4 *Wsparcie i promocja turystyki*, obejmującego trzy podzadania – 6.4.1 *Kreowanie polityki w obszarze turystyki*, 6.4.2 *Wsparcie produktów turystycznych* oraz 6.4.3 *Tworzenie i wspieranie systemu marketingu w turystyce*. W ramach podzadań realizowano siedem działań.

- Dla działania 6.4.1.1. *Współpraca z branżą* ustalono miernik w postaci liczby odbiorców informacji z obszaru turystyki w danym roku do roku poprzedniego (w %) – plan 100, wykonanie – 117,3.
- Miernikiem działania 6.4.1.2. *Współpraca międzynarodowa* była liczba wydarzeń z udziałem POT w danym roku do roku poprzedniego (w %) – plan 100, wykonanie 88,2.
- Wykonanie działania 6.4.2.1. *Promowanie i certyfikowanie produktów turystycznych* mierzono wskaźnikiem liczby odbiorców przekazu informacyjno-promocyjnego, dostarczanego z wykorzystaniem różnych kanałów przekazu, w danym roku do roku poprzedniego (w %) – plan 103, wykonanie – 118,8.
- Dla działania 6.4.2.2. *Wspieranie rozwoju konkurencyjnych produktów turystycznych* wyznaczony został miernik liczba utworzonych konsorcjów w danym roku/narastająco (w szt.) – plan i wykonanie – 1.
- Miernikiem dla działania 6.4.3.1. *Planowanie i prowadzenie działań marketingowych* był średni jednostkowy koszt dotarcia z komunikatem marketingowym na rynkach zagranicznych w relacji do roku poprzedniego (w %) – plan 100, wykonanie – 109, co oznacza, że miernik nie został wykonany.
- Działanie 6.4.3.2. *Prowadzenie badań marketingowych w turystyce* mierzone było liczbą projektów badawczych zrealizowanych w danym roku (w szt.) – plan 7, wykonanie – 7.
- Miernikiem działania 6.4.3.3. *Utrzymanie i rozbudowa narodowego portalu turystycznego jako elementu Zintegrowanego Systemu Informacji Turystycznej* była natomiast Liczba unikalnych użytkowników (Zintegrowanego Systemu Informacji Turystycznej – przyp. NIK) w danym roku do roku poprzedniego (w %) – plan 104, wykonanie – 115,3.

Z siedmiu działań założone mierniki osiągnięto więc w pięciu. W 2014 r. w ustalonej wysokości wykonanych zostało natomiast sześć z siedmiu wyznaczonych mierników.

10. W okresie objętym kontrolą POT prowadziła pomiary skuteczności działań promocyjnych w obszarach zdefiniowanych jako cele kampanii promocyjnych. Obserwacji podlegały wskaźniki związane z obszarami znajomości i wizerunku Polski. Łącznie w okresie objętym kontrolą wyspecjalizowane firmy przeprowadziły siedem badań na różnych rynkach, wykorzystując m.in. pełną bądź uproszczoną metodologię badań pre-test i post-test⁸⁶. Trzy spośród badań, oprócz pomiarów ilościowych, zawierały także komponent jakościowy w postaci wywiadów

⁸⁵ Ogólna pojemność bazy noclegowej (liczba miejsc noclegowych), gastronomicznej (liczba miejsc konsumpcyjnych, wydawanych posiłków) i towarzyszącej (liczba miejsc lub powierzchnia) określająca maksymalną liczbę uczestników ruchu turystycznego mogących równocześnie korzystać z poszczególnych urządzeń, nie przyczyniając się do zmniejszania zakresu i poziomu podaży usług turystycznych oraz dezorganizacji życia społeczno-gospodarczego

⁸⁶ Model badawczy pre-test i post-test jest jedną z ilościowych metod badawczych. Metoda ta zakłada sprawdzenie czy zmienna niezależna (czynnik) miała wpływ na wyniki pomiaru zmiennej zależnej. Zastosowanie pomiaru zakłada wykonanie przynajmniej dwukrotnego pomiaru danej zmiennej (za :http://www.naukowiec.org/wiedza/metodologia/pre-test-i-post-test_663.html).

FGI⁸⁷ z konsumentami oraz wywiadów IDI⁸⁸ z przedstawicielami branży. Wyniki badań wykorzystywane były w następnych kampaniach. W ramach badań nie przeprowadzano pomiaru efektywności kampanii reklamowych (ustalenie wskaźnika ROI⁸⁹), ze względu na brak możliwości jego wystarczająco precyzyjnego wyliczenia oraz fakt, że wiarygodne dokonanie takiego pomiaru wymaga przeprowadzenia badań przed i po kampanii dokładnie na tej samej próbie, co jest na tyle drogie, że w relacji do kosztów kampanii nie byłoby działaniem racjonalnym.

* * *

Dla niektórych podzadań wartości mierników (planowane i/lub wykonane) określone były przez Ministerstwo Sportu i Turystyki. Zdaniem NIK, niektóre z tych mierników mają znikomą wartość z punktu widzenia POT, gdyż nie można ich monitorować, a tym samym nie można dokonywać, w koniecznych przypadkach, korekt sposobu realizacji celów.

- W planach na lata 2012–2014 jednym z celów było wzmocnienie systemu wdrażania POIG. Miernikiem realizacji była Wartość środków certyfikowanych do KE dla działań 6.4 PO IG do wartości alokacji w latach 2007–2015, wyrażona w %. W sprawozdaniach za 2012 i za 2014 r. nie podano wartości osiągniętego miernika, wpisując tylko informację, że jego wartość określana jest przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Dla podzadania 6.4.1 Kreowanie polityki w obszarze turystyki, w latach 2013–2014 ustalony został miernik w postaci liczby osiągniętych rezultatów w zakresie kreowania polityki w obszarze turystyki do liczby zaplanowanych do realizacji w danym roku (w %). Zakresu przedmiotowego tego miernika, ani osiągniętych rezultatów POT nie znała. Dane zostały przekazane przez MSiT dopiero w styczniu 2016 r. Sprawozdania roczne POT zawierały wyłącznie informację, że zarówno planowane, jak i osiągnięte wartości miernika są określone przez Ministerstwo Sportu i Turystyki.

* * *

4.3.8. Działania promocyjne urzędów marszałkowskich

Poniżej przedstawiono najważniejsze przedsięwzięcia promocyjne zrealizowane w skontrolowanych urzędach marszałkowskich.

1. W latach 2009–2014 w Wielkopolskim Urzędzie Marszałkowskim realizowany był kluczowy projekt *Kompleksowa promocja gospodarki i inwestycji w Wielkopolsce*, współfinansowany z Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego 2007–2013 (Priorytet I *Konkurencyjność przedsiębiorstw* Działanie 1.5 *Promocja regionalnej gospodarki*). Celem działania była *Budowa kompleksowego systemu zarządzania promocją inwestycyjną i gospodarczą Wielkopolski*, obejmującego działania programowe, informacyjne, budowę potencjału instytucjonalnego, przedsięwzięcia promocyjne oraz wsparcie uczestników regionalnych działań promocyjnych. W ramach projektu w latach 2010–2014 zrealizowano m.in. 52 misje gospodarcze i 24 stoiska wystawowe na targach. W przedsięwzięciach promocyjnych wzięło udział łącznie 512 beneficjentów. Uczestnicy misji i targów wypełniali ankiety ewaluacyjne, a ponadto w 2012 r. do 120 beneficjentów wysłana została ankieta dotycząca satysfakcji z udziału w misjach. Jej wyniki Urząd uznał za satysfakcjonujące. Koszt projektu wyniósł 10,8 mln zł.

⁸⁷ Zogniskowany wywiad grupowy (Focus Group Interview – FGI) – zakłada prowadzenie z respondentami (przedstawicielami założonej grupy docelowej) swobodnej dyskusji grupowej, opartej na wcześniej przygotowanym scenariuszu, który odnosi się do założonych celów badania (za: <http://www.abrsesta.com/techniki-badawcze/badania-jakosciowe/grupy-focusowe-fgi.html>).

⁸⁸ Indywidualny wywiad pogłębiony (Individual in Depth Interview – IDI) – jego metodologia zakłada prowadzenie szczegółowej, wnikliwej rozmowy z respondentem na określony temat (ibidem).

⁸⁹ Z ang. return on investment. Tu: stosunek nakładów na działania reklamowe do przychodów uzyskanych z tytułu wydatków turystów, poniesionych bezpośrednio w wyniku tych działań reklamowych.

W ramach projektu COIE (sieć COI funkcjonuje poza strukturą Urzędu) udzielono polskim przedsiębiorstwom ponad 1400 usług pro-eksport⁹⁰. W ramach promocji inwestycyjnej eksperci wielkopolskiego COIE wykonali też 100 usług pro-biz. Wykonane więc zostały założone wskaźniki. Eksperci COIE koordynowali np. działania dotyczące projektu budowy fabryki Volkswagena we Wrześni, w której docelowo ma pracować 3000 osób. Projekt COIE kosztował 1,5 mln zł. Łączny koszt działań promocyjnych w województwie wielkopolskim w latach 2010–2015 wyniósł 16,6 mln zł.

2. W UM Województwa Lubuskiego w ramach COIE (stan na dzień 30 października 2015 r.) eksperci udzielili przedsiębiorcom 1 843 usługi pro-eksport, a inwestorom zagranicznym 182 usługi pro-biz (osiągając założone poziomy wskaźników rezultatu). COIE zorganizowało 15 spotkań informacyjnych dla 354 przedsiębiorców, dwie konferencje (w 2012 r. dla 102 uczestników, oraz w 2015 r. dla 82 uczestników), jedną misję przyjazdową do województwa (z USA w 2015 r.), w której wzięło udział ośmiu uczestników z USA i 40 z Polski). Eksperci COIE brali udział w czterech imprezach targowych. Zakupiono trzy analizy w zakresie przyciągania bezpośrednich inwestycji zagranicznych do województwa i analizy w zakresie potencjału eksportowego województwa. Wydatki na realizację projektu wyniosły 1,3 mln zł.

Niezależnie od powyższego Urząd zorganizował 34 inne przedsięwzięcia promocyjne, w tym udział w trzech targach międzynarodowych i krajowych oraz pięć misji gospodarczych. Niezależnie od powyższego zrealizowano 75 przedsięwzięć z zakresu turystyki (targi, kampanie promocyjne, wystawy, festiwale) i promocji województwa (m.in. budowa Lubuskiego Centrum Winiarstwa oraz oznakowanie turystyczne województwa). W ramach promocji regionalnych produktów spożywczych zorganizowany został udział w 17 imprezach targowych. Łączny koszt działalności promocyjnej w województwie lubuskim wyniósł 6,2 mln zł.

3. W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Warmińsko-Mazurskiego działania promocyjne prowadzone były (bez koordynacji) równolegle przez dwa departamenty, z których jeden realizował przedsięwzięcia z zakresu gospodarki, a drugi – turystyki. Łącznie zrealizowano 126 przedsięwzięć, w tym 107 dotyczących podstawowych branż – turystyki, rolnictwa, przemysłu spożywczego i drzewnego, wydając 18,9 mln zł.

Przedsięwzięcia promujące turystykę realizowano głównie w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Warmia i Mazury 2007–2013 (RPO). W ramach Działania 2.2. *Promocja województwa i jego sfery turystycznej*, sfinansowano m.in. artykuły prasowe i medialne, wizyty studyjne, prezentacje, udział w targach i wystawach oraz konferencje, wydając łącznie – 9,7 mln zł. Projekt „Zintegrowany system promocji turystycznej obszaru Kanału Elbląskiego”, zrealizowany w latach 2010–2011 kosztem 0,6 mln zł, obejmował m.in.: publikację materiałów informacyjnych w kraju i za granicą, udział w targach oraz organizację dwóch konferencji tematycznych. Projekt *Promocja idei Cittaslow na Warmii i Mazurach i Powiślu* (realizowany w latach 2010–2015), wraz z równolegle prowadzonym projektem *Cittaslow – sieć miast Warmii, Mazur i Powiśla, stawiających na dobrą jakość życia*, obejmowały m.in. przeprowadzenie warsztatów dla pretendujących do sieci *Cittaslow* oraz emisję artykułów sponsorowanych. Łączny koszt projektów – 2,7 mln zł.

⁹⁰ Oznacza to: bezpośrednią obsługę przedsiębiorcy podczas spotkania z ekspertami COIE lub pisemną odpowiedź na zapytanie przedsiębiorcy albo przekazanie przedsiębiorcom ofert dotyczących współpracy na rynkach zagranicznych przekazanych przez WPHI, a także udział w spotkaniach z przedstawicielami przedsiębiorstw.

Na realizację 45 przedsięwzięć promocji gospodarki i inwestycji (w tym projekty: *Spójny system obsługi inwestora na Warmii i Mazurach*; *Promocja gospodarcza Warmii i Mazur 2013+* oraz *Produkt Regionalny Województwa Warmińsko-Mazurskiego – cykl konkursów*) wydanych zostało łącznie – 4,2 mln zł.

4. W okresie objętym kontrolą samorząd województwa mazowieckiego przeprowadził łącznie 173 przedsięwzięcia promocyjne, współfinansowane ze środków unijnych, w tym 85 przez UM oraz 88 przez Agencję Rozwoju Mazowsza SA. Poza tymi projektami UM zrealizował ogółem 121 działań (przedsięwzięć), sfinansowanych w całości ze środków własnych samorządu województwa. Głównymi formami działań promocyjnych były: organizacja konferencji, seminariów, forów gospodarczych, spotkań i wizyt studyjnych w kraju i zagranicą (ogółem 108 przedsięwzięć); udział w imprezach targowo-wystawienniczych (75 przedsięwzięć); prowadzenie kampanii promocyjnych w mediach krajowych i zagranicznych oraz publikacja wydawnictw i materiałów informacyjnych (33 przedsięwzięcia).

Podstawowy projekt promocyjny nosił nazwę *Przyspieszenie wzrostu konkurencyjności województwa mazowieckiego przez budowanie społeczeństwa informacyjnego i gospodarki opartej na wiedzy, poprzez stworzenie zintegrowanych baz wiedzy o Mazowszu*. Jego celem była promocja gospodarcza Mazowsza poprzez utworzenie baz danych zawierających informacje o sposobie zagospodarowania i przeznaczenia terenu Mazowsza; opracowanie i wdrożenie mechanizmów opartych na technologii teleinformatycznej, ułatwiających jednostkom samorządu terytorialnego oraz innym jednostkom organizacyjnym racjonalne zarządzanie przestrzenią geograficzną województwa mazowieckiego oraz lepsze wykorzystanie potencjału tego regionu. Na realizację projektu, w którym uczestniczyło 322 partnerów (planowano 356) wydatkowano ogółem 153,8 mln zł⁹¹.

Szacunkowe koszty działań na rzecz promocji gospodarczej podejmowanych przez samorząd województwa (wg stanu na dzień 30 listopada 2015 r.) wyniosły ogółem ok. 161,3 mln zł⁹². W poszczególnych latach wysokość tych kosztów kształtowała się następująco: 2010 r. – 23,0 mln zł; 2011 r. – 9,7 mln zł; 2012 r. – 26,5 mln zł; w 2013 r. – 37,0 mln zł; 2014 r. – 34,6 mln zł; 2015 r. (stan na dzień 30 listopada) – 30,4 mln zł.

Część działań podejmowanych w badanym okresie przez Urząd Marszałkowski oraz Agencję Rozwoju Mazowsza S.A. na rzecz promocji gospodarczej nie została zrealizowana efektywnie i skutecznie. M.in. w 2011 r. zorganizowano w ramach COIE sześć branżowych spotkań informacyjnych z przedsiębiorcami, w których udział wzięło łącznie 29 przedsiębiorców (32,2% planowanej liczby uczestników – 90) oraz siedem konferencji, w których udział wzięło łącznie 145 podmiotów (42,6% liczby planowanej – 340).

UM oraz Agencja Rozwoju Mazowsza S.A. nie analizowały w badanym okresie efektów przedsięwzięć podejmowanych na rzecz promocji gospodarczej województwa mazowieckiego. Nie dokonywane były analizy, poza pojedynczymi przypadkami, uzyskanych efektów realizacji poszczególnych

⁹¹ Dane na dzień 30 listopada 2015 r. Kwota obejmuje środki unijne, budżet województwa oraz kwotę wyasygnowaną przez partnerów projektu (inne jednostki samorządu terytorialnego) w wysokości ok. 18,1 mln zł.

⁹² Bez uwzględniania kosztów działań (przedsięwzięć), w przypadku których nie można było wyliczyć kosztów poniesionych na ich organizację oraz części kosztów poniesionych na realizację Projektu BW sfinansowanych w kwocie 18,1 mln zł przez gminne i powiatowe jednostki samorządu terytorialnego będące partnerami Samorządu Województwa przy realizacji Projektu (jako ich wkład własny), jak i części kosztów poniesionych na realizację Projektu „Mazowsze – promocja gospodarcza Serca Polski” sfinansowanych w kwocie 2,9 mln . zł (wg stanu na dzień 30 listopada 2015 r.) przez Agencję Rozwoju Mazowsza SA.

przedsięwzięć. W ocenie NIK, nieprzeprowadzanie tego rodzaju badań uniemożliwia pogłębioną ocenę skuteczności podejmowanych działań, a co za tym idzie efektywności wydatkowania środków publicznych. Przyjęte dla poszczególnych projektów wieloletnich realizowanych w tym zakresie, współfinansowanych ze środków unijnych, wskaźniki (mierniki) służące do oceny stopnia osiągnięcia celów w nich wyznaczonych nie pozwalają na dokonanie jakościowej analizy efektywności.

5. Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego realizował przedsięwzięcia promocyjne w ramach 14 projektów ujętych w RPO WK-P oraz jednego projektu PO IG, a także prowadził działania finansowane wyłącznie z budżetu województwa.

Wydatki na działalność promocyjną Urzędu realizowaną w ramach projektów RPO wyniosły łącznie 17,5 mln zł, z tego w 2010 r. – 0,6 mln zł; w 2011 r. – 1,1 mln zł; w 2012 r. – 5,2 mln zł; w 2013 r. – 2,0 mln zł; w 2014 r. – 2,8 mln zł oraz w 2015 r. – 5,8 mln zł. W tym okresie wydatki na działalność promocyjną Urzędu realizowaną wyłącznie z budżetu województwa wyniosły łącznie 20 tys. zł. Realizacja projektu COIE finansowanego z PO IG kosztowała 1,5 mln zł.

W latach 2011–2015 realizowano m.in. cztery projekty *Promocja marki Województwa jako destynacji turystycznej* oraz projekt *Promocja marki Województwa Kujawsko-Pomorskiego poprzez smaki regionalne*, współfinansowane w ramach Działania 5.5 *Promocja i rozwój markowych produktów* RPO WK-P. Projekty dotyczyły promocji turystyki. Celem było wzmocnienie znajomości najważniejszych destynacji turystycznych regionu oraz zwiększanie ruchu turystycznego, a przede wszystkim budowanie marki WK-P jako destynacji turystycznej. Adresatami działań byli turyści krajowi, zagraniczni oraz dziennikarze. Dla projektów określono w 2011 r. cztery wskaźniki produktu (wykonane w zaplanowanej wysokości) i jeden wskaźnik rezultatu (*liczba gości targowych* – przekroczone o 186%). W 2012 r. w 100% wykonano zaplanowany poziom dwóch ustalonych wskaźników produktu oraz ponownie przekroczone wskaźnik rezultatu (o 179%). Wykonane też zostały ustalone wskaźniki w latach 2013 (dwa wskaźniki produktu i dwa rezultatu) oraz 2014–2015 (po trzy wskaźniki produktu i rezultatu).

Dla projektu *Promocja marki Województwa Kujawsko-Pomorskiego poprzez smaki regionalne*, realizowanego od maja 2014 r. do grudnia 2015 r. założono cel wzmocnienia tożsamości regionalnej wśród mieszkańców Kujaw i Pomorza, promocję kujawsko-pomorskiej gęsiny jako tradycyjnej potrawy i odnowienia dawnej tradycji jej spożywania oraz wzmocnienie rozpoznawalności marki WK-P. Osiągnięto zaplanowane poziomy wszystkich trzech wskaźników produktu i dwóch wskaźników rezultatu.

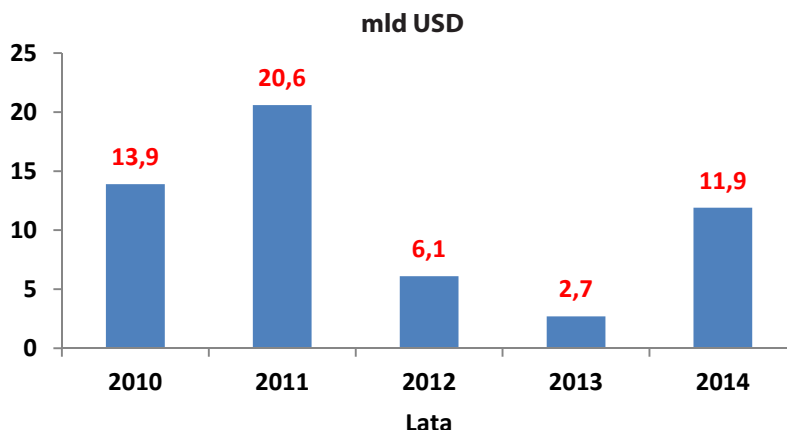
4.3.9. Działania na rzecz bezpośrednich inwestycji zagranicznych

1. Minister Gospodarki nie opracował odrębnej strategii i programów operacyjnych dedykowanych stricte zagadnieniu napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych, argumentując, że indywidualne działania Ministra Gospodarki miałyby niewielki wpływ na wolumen BIZ. Jest on bowiem zależny od wielu czynników makroekonomicznych, m.in. koniunktury światowej, poziomu stóp procentowych, stabilności finansowej, politycznej i prawnej danego kraju. MG koncentrowało się na promocji gospodarczej Polski jako kraju atrakcyjnego dla lokalizacji inwestycji, w tym zagranicznych. Także PAIZ nie planowała ani nie wdrażała instrumentów zachęty inwestycyjnej dla zagranicznych inwestorów, wykonując w tym zakresie zadania zlecone przez Ministra Gospodarki.

2. Jednym z celów priorytetowych *Strategii 2007–2015* było utrzymanie i zwiększenie zainteresowania polską gospodarką ze strony inwestorów zagranicznych. Komplementarne cele określone zostały także w SSRK, a działania w tym zakresie skonkretyzowano w SIEG. Według założeń *Strategii 2007–2015* napływ BIZ miał się zwiększyć z poziomu 9,6 mld USD w 2005 r. do 10 mld USD rocznie w latach 2010 i 2015.

Wykres nr 6

Napływ BIZ do Polski

Źródło: Dane NBP⁹³.

3. W latach 2010–2015 Minister Gospodarki wspierał napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych wykorzystując instrumenty dostępne także dla inwestorów krajowych – m.in. wsparcie finansowe inwestycji oraz funkcjonowanie specjalnych stref ekonomicznych (SSE). W tym zakresie MG ściśle współpracowało z PAIZ, która prowadziła bieżący monitoring dostępnych form pomocy publicznej w Polsce oraz krajach będących konkurentami Polski w tym zakresie. Agencja, we współpracy m.in. z Ministerstwem Środowiska, Narodowym Centrum Badań i Rozwoju, PARP, urzędami miast, urzędami marszałkowskimi i wojewódzkimi oraz powiatowymi urzędami pracy, pozyskiwała informacje o formach wsparcia oferowanych przez poszczególne instytucje i przekazywała je inwestorom.
4. *System wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej* został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 23 września 2008 r., aczkolwiek wsparcie finansowe inwestycji było realizowane już od 2004 r. Celem *Systemu* było stworzenie finansowego instrumentu wsparcia, który umożliwiałby przekonanie przedsiębiorców do umiejscowienia projektu inwestycyjnego w Polsce. Operatorem *Systemu* i organem udzielającym pomocy publicznej (w formie dotacji) był Minister Gospodarki, natomiast PAIZ prowadziła negocjacje i przedstawiała Międzyresortowemu Zespołowi ds. Inwestycji Zagranicznych *dossier* projektów. Agencja przygotowywała też dokumentację niezbędną do udzielenia wsparcia. W każdym programie wieloletnim ustalano cele – np. utrzymanie miejsc pracy w przedsiębiorstwach obsługujących beneficjenta wsparcia, rozwój współpracy pomiędzy sektorem nauki a gospodarką, rozwój sektora nowoczesnych usług w Polsce, podniesienie poziomu innowacyjności gospodarki. Miernikiem realizacji programu wieloletniego była liczba utworzonych nowych miejsc pracy.

⁹³ <http://www.nbp.pl/home.aspx?f=/publikacje/zib/zib.html> [dane z dnia 24 listopada 2015 r.].

Od 2004 r. Rada Ministrów uchwaliła 76 indywidualnych programów wieloletniego wsparcia inwestycji, w tym 14 w latach 2010–2012. Ogółem realizowane były 54 programy. W latach 2010–2015 łączna planowana kwota wsparcia wyniosła 306,2 mln zł, a faktyczna (do 2014 r.) – 205,8 mln zł. Przyczynami mniejszych wydatków budżetowych było niepełne wykonanie zobowiązań inwestycyjnych przez beneficjentów lub rezygnacja ze wsparcia.

5. W dniu 5 lipca 2011 r. Rada Ministrów, z inicjatywy Ministra Gospodarki, ustanowiła *Program wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011–2020*. Celem głównym programu jest wzrost innowacyjności oraz konkurencyjności polskiej gospodarki poprzez wspieranie nowych inwestycji realizowanych przez polskie i zagraniczne firmy. Cele szczegółowe to zwiększanie udziału innowacyjnych inwestycji stosujących nowoczesne technologie oraz tworzenie miejsc pracy o wysokiej produktywności. Zasady realizacji Programu są analogiczne, jak przy indywidualnych programach wieloletnich. Program jest w całości finansowany z budżetu państwa. Na jego realizację przeznaczono 662,4 mln zł. W latach 2012–2015 Minister Gospodarki zawarł 48 umów dotacji, wypłacając wsparcie w łącznej wysokości 110,7 mln zł.
6. Jako wartość bazową monitorowania realizacji głównego celu *Programu* przyjęto średnią wartość BIZ w Polsce z lat 2005–2009. Ustalono, że średnioroczna wartość BIZ w latach 2011–2015 będzie wynosić 11,2 mld euro. W 2011 r. wskaźnik ten wyniósł 10,3 mld euro, a w 2012 r. – 2,7 mld euro. W 2013 r. dodane zostały dwa wskaźniki monitorowania: pozycja Polski wśród krajów UE pod względem sumarycznego wskaźnika innowacyjności (wartość bazowa i docelowa – Polska w grupie umiarkowanych liderów) oraz pozycja Polski wśród krajów UE w światowym rankingu konkurencyjności⁹⁴ (wartość bazowa – 41 miejsce, docelowa – 39). W 2013 r. poziom inwestycji wyniósł 3,9 mld euro, a w 2014 r. – szacunkowo ok. 5 mld euro, natomiast Polska zajmowała w rankingach innowacyjności miejsca 42 i 43.

Do określenia wskaźników monitorowania celu szczegółowego *zwiększanie udziału innowacyjnych inwestycji stosujących nowoczesne technologie* przyjęto planowane efekty realizacji 39 inwestycji, na podstawie programów wieloletnich z lat 2005–2009. Na ich podstawie określono wskaźnik produktu *Sumaryczna wartość inwestycji wspieranych dotacjami z budżetu państwa (mld zł)* – wartość docelowa 9,63 mld zł (średniorocznie – 1,93 mln zł). Na koniec grudnia 2014 r. wartość wskaźnika wyniosła 7,0 mld zł (średniorocznie 2,3 mld zł). W 2014 r. nastąpił znaczący wzrost wartości projektów objętych wsparciem w ramach *Programu* – z kwoty 1,0 mld zł do 7,0 mld zł oraz liczby podpisanych umów – do 20. Było to spowodowane przede wszystkim dążeniem przedsiębiorców do skorzystania z obowiązujących do połowy 2014 r. korzystniejszych przepisów unijnych regulujących udzielanie regionalnej pomocy inwestycyjnej. Znaczącymi finansowo były dwie umowy zawarte w 2014 r. z przedsiębiorcami z branży motoryzacyjnej o łącznej wartości 4,6 mld zł.

Dla celu szczegółowego *tworzenie miejsc pracy o wysokiej produktywności* wskaźnikiem produktu była *Liczba nowych miejsc pracy, które planowano utworzyć w wyniku inwestycji wspieranych dotacjami z budżetu państwa* – wartość docelową dla lat 2011–2015 ustalono na 27 500. Wykonanie w 2014 r. wyniosło 15 599 (56,7% wartości docelowej). Według stanu na 12 czerwca 2015 r. liczba miejsc pracy deklarowanych do utworzenia w ramach wszystkich umów, w tym również podpisanych w 2015 r., wynosi 16 766, co odpowiada 61% wartości docelowej. Przyczyną nieosiągnięcia zakładanego poziomu docelowego jest oparcie wskaźników na danych z okresu rekordowego napływu BIZ do Polski.

⁹⁴ Ang. Global Competitiveness Report.

7. We wrześniu 2015 r. Minister Gospodarki a w listopadzie 2015 r. Minister Rozwoju złożyli wnioski do Rady Ministrów o dokonanie zmian w *Programie* polegających m.in. na wydłużeniu o jeden rok terminu udzielania wsparcia i monitorowania wskaźników produktu. Wydłużenie okresu udzielania wsparcia miało umożliwić osiągnięcie w analogicznie dłuższym okresie zakładanych wartości wskaźników produktu.
8. Według stanu na dzień 30 grudnia 2014 r. w Polsce funkcjonowało 14 SSE. Od 2010 r. łączna powierzchnia SSE wzrosła z 14,1 tys. ha do 18,1 tys. ha w 2014 r. Średni stopień zagospodarowania obszarów wszystkich stref wyniósł ok. 62%. Skumulowana wartość inwestycji – 102 mld zł – była wyższa od stanu z 2010 r. o ponad 28,8 mld zł. Spółki zarządzające zwiększyły nakłady na promocję stref z 5,2 mln zł w 2010 r. do 7,8 mln zł w 2014 r.
9. PAIZ corocznie opracowywała raporty dotyczące systemu zachęt inwestycyjnych dostępnych dla inwestorów w Polsce oraz w wybranych państwach Europy Środkowo-Wschodniej. Raporty przedstawiały osiągnięcia agencji inwestycyjnych w poszczególnych krajach, w tym: informacje na temat liczby obsługiwanych projektów, liczby projektów zakończonych pozytywną decyzją inwestycyjną, ich wartość oraz liczbę utworzonych dzięki nim nowych miejsc pracy. Według danych zamieszczonych w raporcie z 2015 r. PAIZ doprowadziła w 2014 r. do rozpoczęcia w Polsce 54 inwestycji o łącznej wartości ok. 1,8 mld euro, w wyniku których powinno powstać w okresie najbliższych kilku lat 8,7 tys. nowych miejsc pracy.

PAIZ wydawała również raporty dotyczące barier w napływie bezpośrednich inwestycji zagranicznych do Polski. W raporcie opracowanym w grudniu 2015 r. wskazano na problemy związane z systemem grantów rządowych, ograniczających wsparcie tylko do siedmiu priorytetowych sektorów, problemy ze stosowaniem prawa zamówień publicznych, kwestie związane z kształceniem zawodowym, bariery w zakresie prawa podatkowego etc.
10. Marszałkowie województw, nie dysponując bezpośrednio instrumentami zachęty inwestycyjnej, podejmowali działania pośredniczące pomiędzy ewentualnym inwestorem a samorządami gmin, SSE i np. urzędami pracy (w sytuacji, gdy inwestor był zainteresowany zatrudnieniem osób bezrobotnych) w zakresie udzielenia wsparcia. Realizowane też były projekty stanowiące pomoc w przygotowaniu terenów inwestycyjnych (np. w województwie kujawsko-pomorskim przeprowadzono 10 projektów w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego, a w województwie mazowieckim 33 projekty). W ramach COI i/lub COIE, na stronach internetowych urzędów lub w odrębnych wydawnictwach prezentowano oferty inwestycyjne regionów (np. wydany w 2014 r. dwujęzyczny informator *Oferty terenów inwestycyjnych Województwa Lubuskiego* zawierał oferty z 53 gmin – od jednej do pięciu ofert z gminy; w UM Województwa Wielkopolskiego utworzona została Elektroniczna Baza Ofert Inwestycyjnych). Niezależnie od powyższego działania proinwestycyjne prowadzone były w urzędach w ramach pozostałych przedsięwzięć promocyjnych.

5.1 Przygotowanie kontroli

W ramach analizy przedkontrolnej prowadzonej w cyklu przygotowań do kontroli „Promocji gospodarczej Polski”, Najwyższa Izba Kontroli zwróciła się w lutym 2015 r. do wszystkich marszałków województw z prośbą o udzielenie informacji na temat promocji gospodarczej prowadzonej przez samorządy województw w latach 2010–2014. W szczególności przedmiotem zainteresowania NIK było to, czy samorządy miały opracowane strategie promocji gospodarczej, ile i jakie przedsięwzięcia promocyjne zrealizowane zostały w latach 2010–2014, czy przedsięwzięcia te ukierunkowane były na promocję określonych branż i/lub skoncentrowane na określonych kierunkach geograficznych, z jakimi podmiotami państwowymi i niepaństwowymi współpracowały samorządy województw przy realizacji przedsięwzięć promocyjnych, w jakim zakresie samorządy współpracowały z WPHI oraz jak oceniają tę współpracę, czy urzędy marszałkowskie dokonywały oceny skuteczności zrealizowanych przedsięwzięć promocyjnych, a jeżeli tak, to przy pomocy jakich mierników oraz jakie były w poszczególnych latach koszty zrealizowanych przedsięwzięć promocyjnych w podziale na źródła finansowania (budżet samorządu województwa, środki unijne, inne). Ponadto NIK zwróciła się o udzielenie informacji dotyczących wartości bezpośrednich inwestycji zagranicznych na terenie województwa oraz o wartości eksportu zrealizowanego przez firmy tam zlokalizowane, a także o fakultatywne wskazanie przyczyn słabości szeroko rozumianej promocji gospodarczej (jeżeli właściwy urząd marszałkowski podzielał tę opinię) i określenie ewentualnych propozycji rozwiązań zwiększających jej skuteczność i efektywność. Z otrzymanych przez NIK odpowiedzi wynika, że wszystkie urzędy marszałkowskie podejmowały działania ukierunkowane na promocję gospodarczą województwa. Pięć urzędów zadeklarowało, że ma jednolite strategie promocji gospodarczej w formie odrębnych dokumentów. W latach 2010–2014 urzędy marszałkowskie zorganizowały łącznie ponad 3 858 przedsięwzięć promocyjnych, w tym głównie konferencji, seminariów i forów gospodarczych – 700, przyjazdowych misji gospodarczych – 577, działań z zakresu public relations – 418 oraz targów i wystaw w kraju – 400. Promocja gospodarcza w 14 województwach ukierunkowana była na promocję określonych branż. Działania promocyjne skoncentrowane były na rynkach europejskich. Przy realizacji przedsięwzięć promocyjnych, samorządy województw współpracowały m.in. z MG (w tym w ramach COIE), PAIZ (w tym w ramach COI), a także z PARP, POT, Ministerstwem Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz WPHI. Wśród podmiotów niepaństwowych najczęściej wymieniane były stowarzyszenia przedsiębiorców oraz izby gospodarcze. Tylko jeden urząd marszałkowski wskazał, że przy realizacji przedsięwzięć promocyjnych współpracował z innym urzędem marszałkowskim. W 13 urzędach marszałkowskich, w różnym zakresie, dokonywano ocen skuteczności zrealizowanych przedsięwzięć promocyjnych. Jako utrudnienie w ocenie efektywności prowadzonych działań wskazywano też niechęć przedsiębiorców do ujawniania „twardych” wyników współpracy, takich jak np. wskaźniki wzrostu produkcji czy liczba i rentowność podpisanych kontraktów.

Z podobnym zakresem pytań, w maju 2015 r., NIK zwróciła się do 16 prezydentów miast wojewódzkich. Z otrzymanych odpowiedzi wynikało, że ankietowane urzędy podejmowały działania ukierunkowane na promocję gospodarczą miasta. Jedenaście urzędów realizowało strategie promocji gospodarczej. Były to albo odrębne dokumenty, albo zadania wynikające ze strategii rozwoju miast. Według nadesłanych odpowiedzi w latach 2010–2014 urzędy miast bezpośrednio lub poprzez podmioty zależne (np. agencje rozwoju regionalnego) zorganizowały łącznie 2845 przedsięwzięć promocyjnych, w tym głównie z zakresu public relations – 949, konferencji, seminariów i forów gospodarczych – 561 oraz kampanii promocyjnych w mediach – 341.

Dane w tym zakresie nie są jednak wystraszająco wiarygodne do wnioskowania o zaangażowaniu miast w promocję, ze względu na ujawnione przypadki braku zachowania metodologicznej „czystości” prezentowanych danych. Niektóre miasta selekcjonowały bowiem przedsięwzięcia pod kątem wyodrębnienia wyłącznie tych z zakresu promocji gospodarczej, inne zaś włączały do sporządzanych dla NIK wykazów także kampanie ogólnowizerunkowe bądź promujące wydarzenia kulturalne i sportowe. Promocja gospodarcza w 12 miastach ukierunkowana była na promocję określonych branż lub sektorów. Dziewięć miast działania promocyjne koncentrowało na wybranych kierunkach geograficznych, a sześć nie miało w tym zakresie żadnych preferencji. Przy realizacji przedsięwzięć promocyjnych, samorządy miast współpracowały z tymi samymi instytucjami, które wymieniali marszałkowie województw. NIK zwróciła uwagę, że wśród podmiotów z którymi ankietowani współpracują w ramach promocji gospodarczej tylko w dwóch przypadkach wykazane zostały inne urzędy miast. Współpraca samorządów deklarowana była częściej w relacji miasto-gmina. Promowane są bowiem nie same miasta, ale obszary metropolitalne (aglomeracje) – np. Lublin czy Wrocław (w niedalekiej przyszłości także Warszawa). Trzy urzędy miast wyraźnie wskazały, że nie dokonują ocen skuteczności zrealizowanych przedsięwzięć promocyjnych. W pozostałej grupie sposób prowadzenia ocen był znacznie zróżnicowany. Słabości promocji gospodarczej respondenci upatrywali w braku jednolitej polityki wsparcia i współpracy z władzami lokalnymi ze strony instytucji i agencji rządowych, dla realizacji zamierzonych efektów działań promocyjnych. Jako barierę stojącą na przeszkodzie zwiększeniu skuteczności i efektywności działań wskazywano relatywnie niski budżet na globalną promocję gospodarczą miast. Także w maju 2015 r. NIK zwróciła się do 67 izb gospodarczych (w tym polsko-zagranicznych) i stowarzyszeń producentów z prośbą o wyrażenie, w imieniu zrzeszonych przedsiębiorców, opinii na temat ich doświadczeń ze współpracy z instytucjami powołanymi do promocji polskiej gospodarki, o oferowanych przez nie formach wsparcia oraz o ich adekwatności do potrzeb zrzeszonych w Izbie przedsiębiorców. W szczególności przedmiotem zainteresowania były opinie o dostępności informacji o instytucjach udzielających wsparcia przedsiębiorcom zamierzającym rozpocząć lub rozszerzyć eksport albo działalność inwestycyjną za granicą, o adekwatności formy wsparcia oferowanych przez te instytucje do potrzeb przedsiębiorców oraz oczekiwaniach przedsiębiorców w tym zakresie, a także o dostępności oferowanych form wsparcia i o barierach ograniczających ten dostęp. Ponadto do reprezentantów przedsiębiorców NIK zwróciła się z prośbą o dokonanie oceny profesjonalizmu działań promocyjnych prowadzonych przez instytucje, z których wsparcia korzystali oraz skuteczności otrzymanego wsparcia. Odpowiedzi udzieliło łącznie 20 adresatów (niespełna 30% łącznej ich liczby), w tym 19 w formie pisemnej i jedna w formie zaproszenia na spotkanie. W 8 odpowiedziach zawarte były wyłącznie krytyczne opinie na temat interesujących NIK zagadnień, w 4 wyrażone zostały oceny zarówno krytyczne, jak i pozytywne, 4 izby wskazały na całkowitą satysfakcję z państwowej oferty wsparcia promocyjnego, natomiast pozostałe 4 izby poinformowały, iż nie mają zdania w powyższych kwestiach, gdyż skupiają się w swojej działalności na innych zagadnieniach albo nie czują się kompetentne do wyrażenia opinii o działaniach organów państwowych na rzecz wspierania eksportu towarów i usług. Nie wszystkie izby udzieliły odpowiedzi w pełnym zakresie (część kwestii została pominięta). Wyniki ankiety nie dały podstaw do wnioskowania o adekwatności form wsparcia eksportu do potrzeb przedsiębiorców. Pozwoliły jednak na stwierdzenie, że promocja eksportu oraz współpraca z inwestorami zagranicznymi albo nie stanowią dla samorządu gospodarczego pierwszoplanowego zagadnienia, wymagającego interwencji, albo spora część izb jest instytucjami fasadowymi, faktycznie niezorientowanymi w problemach swoich członków.

Rozkład opinii o formach wsparcia promocji do potrzeb przedsiębiorców nie pozwolił na jednoznaczną ocenę. Przykładami generalnie dobrych form wsparcia są przede wszystkim działalność KUKE oraz dwa z 15 branżowych programów promocji – branż jubilersko-bursztynniczej oraz maszyn i urządzeń górniczych. Przykładem nietrafionej formy wsparcia był – w opinii dwóch izb – program „Paszport dla eksportu”, który, według krytyków, był przeformalizowany. Jego wymogiem była np. konieczność tworzenia „planów eksportu” przez firmy konsultingowe, co niepotrzebnie podwyższało koszty przedsiębiorcy. Projekt ten zakładał udzielanie wsparcia przedsiębiorstwom, u których eksport nie przekracza 30% obrotów. W przypadku firm z branży turystycznej odsetek ten wynosi zazwyczaj 100% (specjalizują się one bowiem w turystyce wyjazdowej lub przyjazdowej, a nie w obydwu jednocześnie). W latach 2011–2013 misje gospodarcze do tych samych krajów, z udziałem wiceministrów gospodarki i spraw zagranicznych, organizowanie były odrębnie z powodu wzajemnych animozji. Przedstawiciel jednej z izb wskazał na brak centralnej bazy informacji o planowanych wyjazdach zagranicznych członków rządu, co utrudnia przedsiębiorcom zaplanowanie udziału w misji gospodarczej. Niekiedy informacje o podróży członka rządu docierają do przedsiębiorców w terminie uniemożliwiającym zorganizowanie spotkań biznesowych albo przedstawienie rzetelnej oferty biznesowej. W jednej z odpowiedzi oceniono, że powstanie COIE w obecnej formie było posunięciem zupełnie nieefektywnym, generującym dodatkowe koszty i rozrost administracji przy niewspółmiernie skromnych wynikach merytorycznych. Oferowane przez COIE formy pomocy sprowadzają się, zdaniem respondenta, tylko do przesyłania informacji otrzymanych z WPHI, co powoduje niepotrzebne dublowanie prac. Działania COIE izba oceniła jako w większości bardzo słabe merytorycznie.

W dniu 22 czerwca 2015 r. zorganizowany został w NIK panel ekspertów, w którym uczestniczyło 36 zaproszonych osób, zawodowo zajmujących się m.in. zagadnieniami promocji gospodarczej. Byli wśród nich podsekretarze stanu w MG – Pani Ilona Antoniszyn-Klik oraz w MSZ – Pani Katarzyna Kacperczyk, prezesi PAIZ, POT, Wałbrzyskiej SSE, dyrektor Instytutu im. Adama Mickiewicza, profesorowie SGH, przedstawiciele izb gospodarczych. Specjalnie nagraną wypowiedź dla uczestników panelu przekazał prof. Witold Orłowski. W toku wystąpień poszczególnych uczestników oraz następującej po nich dyskusji prezentowane były zarówno głosy krytyczne wobec braku w Polsce spójnego systemu promocji gospodarczej i niewydolności instytucji tę promocję kreujących i realizujących, jak i polemiczne – wskazujące, że taki system istnieje, a działania rządu zmierzają do jego wzmocnienia i usprawnienia. Materiały z panelu oraz przebieg dyskusji pomogły w uszczegółowieniu założeń tej kontroli.

5.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Kontrolę przeprowadzono w okresie od 13 października 2015 r. do 29 kwietnia 2016 r. W kontroli wzięły udział, oprócz Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji, Delegatury NIK w Bydgoszczy, Olsztynie, Poznaniu, Warszawie i Zielonej Górze.

Do wszystkich dziesięciu skontrolowanych jednostek skierowane zostały wystąpienia pokontrolne. W siedmiu z nich sformułowane zostały wnioski pokontrolne.

Do Ministra Rozwoju NIK wniosowała o:

- 1) możliwie szybkie wypracowanie szczegółowych zasad funkcjonowania Grupy Polskiego Funduszu Rozwoju SA (przewidzianej uchwałą nr 14 Rady Ministrów z dnia 16 lutego 2016 r.), w tym jej pionu wspierania eksportu oraz poddanie projektu tych zasad konsultacjom z podmiotami zaangażowanymi w działalność na rzecz promocji gospodarczej Polski;

- 2) zainicjowanie prac nad opracowaniem, wspólnie z Ministrem Spraw Zagranicznych, odrębnej, wieloletniej strategii promocji gospodarczej Polski lub nad zweryfikowaniem i stosownym uzupełnieniem już istniejących dokumentów strategicznych, obejmujących sferę promocji gospodarczej kraju;
- 3) dokonanie wspólnie z Ministrem Spraw Zagranicznych, w ramach zakładanej reformy dyplomacji ekonomicznej, weryfikacji zasad współpracy placówek dyplomatycznych (lub konsularnych) z Wydziałami Promocji Handlu i Inwestycji w planowaniu i realizacji przedsięwzięć promocyjnych i wspierających działalność promocyjną, pod kątem podniesienia efektywności i skuteczności tej współpracy;
- 4) przeprowadzenie analizy celowości dalszego utrzymywania aktualnej lokalizacji Wydziałów Promocji Handlu i Inwestycji i dokonania w tym zakresie zmian:
 - umożliwiających otwieranie nowych placówek w krajach uznanych w strategii promocji za teren przyszłej ekspansji gospodarczej,
 - pozwalających na podniesienie wysokości kwot przeznaczanych na bezpośrednią działalność promocyjną WPHI;
- 5) organizowanie wyjazdowych misji gospodarczych przy okazji zagranicznych wizyt oficjalnych Ministra Rozwoju, wspólnie z innymi zainteresowanymi ministrami lub członkami kierownictw ministerstw.

Do Ministra Spraw Zagranicznych NIK wystosowała poniższe wnioski:

1. Podjęcie działań mających na celu zdynamizowanie prac Rady Promocji Polski lub wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów z wnioskiem o jej likwidację.
2. Wystąpienie do Ministra Rozwoju z inicjatywą wspólnego opracowania strategii promocji Polski, w tym promocji gospodarczej oraz założeń spójnego systemu tej promocji, funkcjonującego w oparciu o jeden wyspecjalizowany podmiot dysponujący przedstawicielstwami zagranicznymi.
3. Konsultowanie dokumentów określających zamierzenia dyplomacji ekonomicznej z podmiotami prowadzącymi promocję gospodarczą oraz organizacjami przedsiębiorców.
4. Dokonanie, wspólnie z Ministrem Rozwoju, weryfikacji zasad współpracy placówek dyplomatycznych (lub konsularnych) z Wydziałami Promocji Handlu i Inwestycji w zakresie planowania i realizacji przedsięwzięć promocyjnych i wspierających działalność promocyjną.
5. Dokonanie, wspólnie z Ministrem Rozwoju, weryfikacji zadań wydziałów/referatów ekonomicznych ambasad oraz Wydziałów Promocji Handlu i Inwestycji pod kątem eliminacji ich nakładania się.
6. Wystąpienie z inicjatywą utworzenia systemu wczesnego informowania przedsiębiorców o tych wizytach z udziałem przedstawicieli władz, w których przewidziany jest tzw. komponent gospodarczy.

Wnioski skierowane do PAIZ, POT oraz trzech z pięciu UM dotyczyły głównie:

- urealnienia planowania poziomu wskaźników dla działań związanych z promocją i przyciąganiem do Polski bezpośrednich inwestycji zagranicznych,
- analizowania efektów podejmowanych działań promocyjnych,
- rozważenia możliwości podjęcia bezpośrednich badań skuteczności przeprowadzonych przedsięwzięć promocyjnych,
- zapewnienie koordynacji działań promocyjnych na poziomie UM,
- konsultowanie z przedsiębiorcami programów działań promocyjnych.

Minister Rozwoju złożył zastrzeżenia do otrzymanego wystąpienia pokontrolnego. Dotyczyły one czterech zagadnień, w tym dwóch polegających na sprostowaniu danych przekazanych kontrolerom w trakcie czynności kontrolnych (odnośnie składów osobowych misji gospodarczych z udziałem Ministra Gospodarki oraz źródeł finansowania prac związanych z wystawą EXPO w Mediolanie). Trzecie zastrzeżenie dotyczyło terytorialnego zakresu działania LCOI, a czwarte – zbyt surowej oceny Ministra Gospodarki w zakresie koordynacji działalności promocyjnej. Kolegium NIK uchwałą z dnia 1 czerwca 2015 r. uwzględniło w całości zastrzeżenia polegające na sprostowaniu danych oraz częściowo w zakresie terytorialnego działania LCOI.

Z odpowiedzi Ministra Rozwoju na wystąpienie pokontrolne wynika, że w MR prowadzone są prace mające na celu wypracowanie szczegółowej koncepcji działań zmierzających do zrealizowania celów opisanych w *Planie na rzecz odpowiedzialnego rozwoju*. Te działania, instrumenty realizacyjne i kluczowe projekty zapewniające osiągnięcie planowanych efektów będą miały swoje odzwierciedlenie w przygotowywanej w resorcie *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*, zwanej dalej: *Strategią*.

Ministerstwo przygotowało projekt *Założeń Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*, który w dniu 16 maja 2016 r. został omówiony na posiedzeniu Komitetu Koordynacyjnego do spraw Polityki Rozwoju. Podczas posiedzenia powołano 11 zespołów międzyresortowych do spraw opracowania projektu *Strategii*, co formalnie rozpoczęło drugi etap prac nad dokumentem z udziałem przedstawicieli poszczególnych resortów, samorządów terytorialnych, różnych środowisk gospodarczych, społecznych i naukowych. Prace zespołów skupiają się na uszczegóławianiu zapisów *Założeń Strategii*, a także ocenie zgodności proponowanych rozwiązań z zakładanymi celami *Planu na rzecz odpowiedzialnego rozwoju*. W efekcie wypracowany zostanie pakiet rozwiązań wdrożeniowych *Strategii*, w tym rozwiązań prawnych, instytucjonalnych, finansowych, inwestycyjnych, które będą stanowić tzw. projekty kluczowe. Ich realizacja zapewni spełnienie celów właściwych dla danego obszaru tematycznego.

Wypracowanie szczegółowych zasad funkcjonowania PFR oraz specjalnej instytucji dedykowanej wspieraniu eksportu wiąże się z koniecznością wprowadzenia wielu zmian systemowych i tym samym jest pracochłonnym zadaniem. W Ministerstwie Rozwoju podejmowane są starania zmierzające do jak najszybszego wypracowania i stworzenia dobrego systemu współpracy i koordynacji działań na rzecz (...) promocji polskiej gospodarki poprzez opracowanie *Strategii*. Zakładanym terminem skierowania projektu *Strategii* do konsultacji społecznych jest połowa lipca 2016 r., a jej przyjęcie planowane jest w październiku 2016 r.

Strategia ma być dokumentem wypracowanym przy udziale m.in. Ministra Spraw Zagranicznych. Po jej przyjęciu przeanalizowana zostanie zasadność ewentualnych zmian w architekturze innych dokumentów strategicznych, przy czym *Strategia* ma zawierać wszystkie najważniejsze strategiczne kierunki i działania dotyczące promocji gospodarczej Polski.

Stosownie do zapisów *Planu na rzecz odpowiedzialnego rozwoju*, projektowana jest reforma polskiej dyplomacji ekonomicznej i wspólne prace Ministrów Rozwoju i Spraw Zagranicznych na rzecz poprawy sprawności i integracji Wydziałów Promocji Handlu i Inwestycji Ambasad i Konsulatów Rzeczypospolitej Polskiej oraz wydziałów/stanowisk do spraw ekonomicznych placówek dyplomatycznych. Powyższa reforma zostanie zrealizowana w ramach opracowywanej *Strategii*.

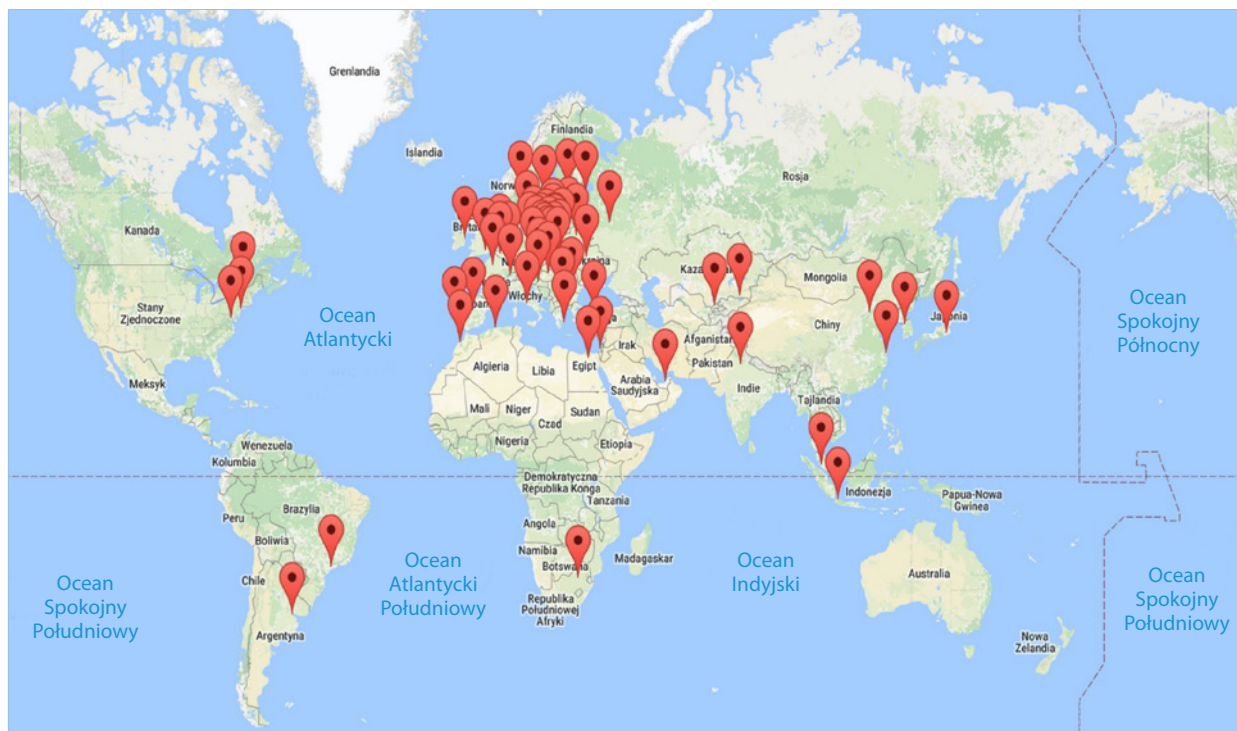
W ramach opracowywanej *Strategii* zostanie przeprowadzona analiza i modyfikacja sieci placówek zagranicznych do spraw gospodarczych, nadzorowanych przez Ministra Rozwoju i jej bieżąca aktualizacja, stosownie do zmieniających się uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych. Zakłada się także utworzenie nowych placówek zagranicznych, w szczególności na perspektywicznych, a jednocześnie trudniejszych i mniej znanych rynkach pozaunijnych, tj. w Azji, Afryce, Ameryce.

Przy organizacji misji gospodarczych, przy okazji zagranicznych wizyt Ministra Rozwoju, zapraszani do udziału będą także inni ministrowie lub członkowie kierownictw ministerstw – jeżeli będzie tego wymagał program merytoryczny przedsięwzięcia.

Minister Spraw Zagranicznych w odpowiedzi na wystąpienie wskazał, że w wyniku uwzględnienia wniosku NIK oraz wniosków wyływających z własnych analiz MSZ, podjęte zostały starania o powołanie nowej Rady Promocji Polskiej, usytuowanej w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, która pełniłaby rolę koordynującą w stosunku do innych instytucji rządowych realizujących zadania z zakresu promocji Polski za granicą. Planowane pierwsze posiedzenie miało nastąpić w kwietniu 2016 r. W kwestii opracowania strategii promocji gospodarczej Polski wskazał na działania Ministra Rozwoju zmierzające do powołania jednego wyspecjalizowanego podmiotu, ulokowanego w Polskim Funduszu Rozwoju SA, który scentralizowałby zadania zakresu promocji gospodarczej. Minister podzielił pogląd NIK o konieczności sprecyzowania celów i zadań takiego podmiotu, a także zasad współpracy z placówkami zagranicznymi. Minister zadeklarował, że konsultuje i będzie konsultował zamierzenia promocyjne z zainteresowanym podmiotami, wskazując jednocześnie, że w 2016 r. do przekazanego jedenastu instytucjom dokumentu planistycznego w zakresie zagranicznych działań promocyjnych, w wyznaczonym terminie uwagi zgłosił tylko jeden podmiot. Odnosząc się do wniosków o weryfikację zadań Wydziałów Ekonomicznych Ambasad RP i zasad ich współpracy z WPHI Minister podzielił pogląd NIK w tej kwestii i przedstawił propozycje MSZ w tym zakresie. Minister wskazał, że, z przyczyn niezależnych od MSZ, trudne byłoby sporządzanie dokładnych harmonogramów wizyt zagranicznych członków kierownictwa MSZ na dany rok. Opracowywane są natomiast wstępne harmonogramy takich wyjazdów, przedstawiane m.in. organizacjom przedsiębiorców.

Pozostali adresaci wniosków pokontrolnych poinformowali NIK o ich przyjęciu do realizacji. Łącznie zrealizowanych zostało osiem wniosków, dziewięć przyjęto do realizacji, a jeden pozostał niezrealizowany. Dotyczył on podjęcia przez Ministra Spraw Zagranicznych inicjatywy utworzenia systemu wczesnego informowania przedsiębiorców o tych wizytach z udziałem przedstawicieli władz, w których przewidziany jest tzw. komponent gospodarczy. Minister Spraw Zagranicznych w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne poinformował, że z przyczyn niezależnych od MSZ trudno jest opracować szczegółowy harmonogram wyjazdów członków kierownictwa na dany rok, gdyż jest to uzależnione od kalendarza i planów kraju przyjmującego. W tej sytuacji MSZ opracowuje wstępne harmonogramy wyjazdów na dany rok, które prezentuje m.in. na spotkaniach z przedsiębiorcami.

Mapa Wydziałów Promocji Handlu i Inwestycji



Źródło: Portal Promocji Eksportu MR (<https://www.trade.gov.pl/pl/departments/index>).

Wykaz jednostek objętych kontrolą i osób odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność w latach 2010–2015

Jednostka kontrolowana	Kierownik jednostki kontrolowanej	Jednostka NIK przeprowadzająca kontrolę
Ministerstwo Gospodarki (Ministerstwo Rozwoju)	Ministrowie Gospodarki: Waldemar Pawlak od 16 listopada 2007 r. do 27 listopada 2012 r. Janusz Piechociński od 6 grudnia 2012 r. do 16 listopada 2015 r. Minister Rozwoju Mateusz Morawiecki od dnia 16 listopada 2015 r.	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Ministerstwo Spraw Zagranicznych	Radosław Sikorski od 16 listopada 2007 r. do 21 września 2014 r. Grzegorz Schetyna od 22 września 2014 r. do 15 listopada 2015 r. Witold Waszczykowski od 16 listopada 2015 r.	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych	Sławomir Majman od 1 lipca 2009 r. do 25 maja 2016 r.	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Polska Organizacja Turystyczna	Rafał Szmytke od 19 października 2007 r. do 29 stycznia 2016 r.	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości	Bożena Lublińska-Kasprzak od 13 marca 2009 r. do 18 stycznia 2016 r.	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego	Piotr Całbecki od 24 listopada 2006 r.	Delegatura NIK w Bydgoszczy
Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego	Marcin Jabłoński do 28 listopada 2010 r. Elżbieta Anna Polak od 29 listopada 2010 r.	Delegatura NIK w Zielonej Górze
Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego	Adam Struzik od grudnia 2001r.	Delegatura NIK w Warszawie
Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego	Jacek Protas do 12 grudnia 2014 r. Gustaw Marek Brzezina od 13 grudnia 2014 r.	Delegatura NIK w Olsztynie
Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego	Marek Woźniak od października 2005 r.	Delegatura NIK w Poznaniu

Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2016 r. poz. 543).
2. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2016 r. poz. 486).
3. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2016 r. poz. 383).
5. Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (Dz. U. z 2016 r. poz. 359).
6. Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego (Dz. U. z 2014 r. poz. 510, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 25 czerwca 1999 r. o Polskiej Organizacji Turystycznej (Dz. U. z 2016 r. poz. 156).
8. Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 401, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 roku o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 714).
10. Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 13 czerwca 2013 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie udzielania przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości pomocy finansowej w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, 2007–2013 (Dz. U. z 2013 r. poz. 691).
11. Zarządzenie nr 34 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 marca 2004 r. w sprawie utworzenia Zespołu do Spraw Promocji Rzeczypospolitej Polskiej (niepublikowane).

Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Wiceprezes Rady Ministrów – Minister Rozwoju
6. Minister Spraw Zagranicznych
7. Minister Sportu i Turystyki
8. Sejmowa Komisja Gospodarki i Rozwoju
9. Sejmowa Komisja Cyfryzacji, Innowacyjności i Nowoczesnych Technologii
10. Sejmowa Komisja Spraw Zagranicznych
11. Sejmowa Komisja Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki
12. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
13. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
14. Senacka Komisja Gospodarki Narodowej i Innowacyjności
15. Senacka Komisja Spraw Zagranicznych i Unii Europejskiej
16. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
17. Senacka Komisja Nauki, Edukacji i Sportu
18. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
19. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
20. Rzecznik Praw Obywatelskich



Warszawa, dnia 14 września 2016 r.

Minister
Spraw Zagranicznych

BAK.081.13.2015 / 13

Pan Krzysztof Kwiatkowski
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

Stosownie do postanowień art. 62 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r. poz. 82, z późn. zmianami), uprzejmie przedstawiam stanowisko odnośnie informacji o wynikach kontroli Nr P/15/023/KGP – „Promocja gospodarcza Polski”, przesłanej za pismem numer KGP.009.00.2015 z dnia 30 sierpnia 2016 roku.

Mając na uwadze opinię Najwyższej Izby Kontroli sformułowaną w wystąpieniu pokontrolnym oraz historyczną wiedzę na temat problemów wynikających z funkcjonowania Rady Promocji Polski, Prezes Rady Ministrów – z inicjatywy Ministerstwa Spraw Zagranicznych – w dniu 31 marca 2016 roku podjął decyzję o rozwiązaniu Rady Promocji Polski oraz powołaniu w jej miejsce Międzyresortowego Zespołu do spraw Promocji Polski za granicą¹.

Przewodniczącym Zespołu jest Sekretarz Stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, a wiceprzewodniczącym Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych właściwy

¹ Zarządzenie nr 43 Prezesa Rady Ministrów z dnia 31 marca 2016 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw Promocji Polski za granicą.

w sprawach dyplomacji publicznej. W skład Zespołu weszli ponadto przedstawiciele ministerstw w randze sekretarzy lub podsekretarzy stanu, odpowiedzialnych za różne aspekty promocji Polski, tj.: Energii, Rozwoju, Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, Cyfryzacji, Sportu i Turystyki, Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Edukacji Narodowej, Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Skarbu Państwa, Spraw Wewnętrznych i Administracji, Obrony Narodowej i Sprawiedliwości, a także przedstawiciel Kancelarii Prezydenta RP oraz Rzecznik Prasowy Rządu.

Głównym celem Międzyresortowego Zespołu do spraw Promocji Polski za granicą jest opracowanie dokumentu o charakterze strategicznym, wyznaczającym kierunki promocji Polski do 2027 roku oraz przygotowanie ujednoliconych zasad komunikacji marki Polska. Oba dokumenty zostaną przedłożone do akceptacji Radzie Ministrów.

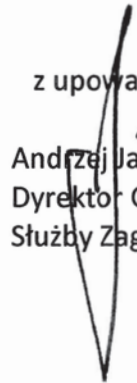
W ramach Międzyresortowego Zespołu do spraw Promocji Polski za granicą działają następujące zespoły zadaniowe:

1. Zespół zadaniowy ds. marki POLSKA pod przewodnictwem p. J. Dziedziczaka, Sekretarza Stanu w MSZ;
2. Zespół zadaniowy ds. zarządzania informacją o Polsce pod przewodnictwem p. J. Dziedziczaka, Sekretarza Stanu w MSZ;
3. Zespół zadaniowy ds. wykorzystania potencjału Polonii i Polaków za granicą pod przewodnictwem p. J. Dziedziczaka, Sekretarza Stanu w MSZ;
4. Zespół zadaniowy ds. dyplomacji historycznej i polityki pamięci pod wspólnym przewodnictwem p. J. Dziedziczaka, Sekretarza Stanu w MSZ oraz p. Jarosława Sellina, Sekretarza Stanu w MKiDN;
5. Zespół zadaniowy ds. promocji polskiej kultury pod przewodnictwem p. Jarosława Sellina, Sekretarza Stanu w MKiDN;
6. Zespół zadaniowy ds. promocji naukowej, edukacyjnej i językowej pod przewodnictwem p. Teresy Czerwińskiej, Podsekretarza Stanu w MNiSW;
7. Zespół zadaniowy ds. promocji polskiej żywności pod przewodnictwem p. Jacka Boguckiego, Sekretarza Stanu w MRiRW;
8. Zespół zadaniowy ds. promocji gospodarki i dyplomacji ekonomicznej pod przewodnictwem p. Radosława Domagalskiego – Łabędzkiego, Podsekretarza Stanu w MR;

9. Zespół zadaniowy ds. promocji turystycznej i sportowej pod przewodnictwem p. Dawida Laska, Podsekretarza Stanu w MSiT;
10. Zespół zadaniowy ds. promocji Polski na szczeblu samorządowym i obywatelskim pod przewodnictwem p. Sebastiana Chwałka, Podsekretarza Stanu w MSWiA.

Z poważaniem

z upoważnienia


Andrzej Jasionowski
Dyrektor Generalny
Służby Zagranicznej

**OPINIA
PREZESA
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**

do stanowiska Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 14 września 2016 r. do *Informacji o wynikach kontroli*
Promocja Gospodarcza Polski.

Przyjmuję do wiadomości informację Ministra Spraw Zagranicznych o rozwiązaniu Rady Promocji Polski i powołaniu Międzyresortowego Zespołu do Spraw Promocji Polski za granicą ze wskazaniem jego składu i struktury organizacyjnej oraz określeniem zadań.

Powyższe działania są zbieżne z ocenami i wnioskami sformułowanymi przez NIK w związku z realizacją wyników kontroli *Promocja Gospodarcza Polski*. Należy wyrazić nadzieję, że podjęte, między innymi, przez Ministra Spraw Zagranicznych przedsięwzięcia będą w przyszłości skutkować zwiększeniem aktywności w dziedzinie promocji wizerunku Polski za granicą.

A handwritten signature in black ink, consisting of stylized, cursive letters, likely representing the President of the Supreme Audit Office.