



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
WOJCIECH KUTYŁA

KGP.410.009.02.2015

P/15/023

WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/023 – Promocja gospodarcza Polski
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli - Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Podstawa prawna	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> ¹
Kontrolerzy	1. Paweł Karpiuk, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 96636 z dnia 16 października 2015 r. 2. Jacek Szwandrok, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr 96651 z dnia 4 listopada 2015 r. 3. Andrzej Oleksak, gł. specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 96652 z dnia 4 listopada 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Spraw Zagranicznych ² , 00-580 Warszawa, Al. J. Ch. Szucha 23
Kierownik jednostki kontrolowanej	Ministrami Spraw Zagranicznych ³ byli : Pan Radosław Sikorski od dnia 16 listopada 2007 r. do dnia 21 września 2014 r., Pan Grzegorz Schetyna od dnia 22 września 2014 r. do dnia 15 listopada 2015 r., a od dnia 16 listopada 2015 r. ministrem jest Pan Witold Waszczykowski. (dowód: akta kontroli str. 1651)

II. Ocena kontrolowanej działalności⁴

Ocena ogólna

NIK ocenia pozytywnie, w okresie objętym kontrolą⁵, wykonywanie przez Ministra Spraw Zagranicznych zadań z zakresu dyplomacji ekonomicznej, polegających na wspieraniu promocji gospodarczej prowadzonej przez Ministra Gospodarki oraz inne podmioty to tego zobowiązane. Zgodnie z podziałem zadań przyjętym w MSZ - na promocję gospodarczą i dyplomację ekonomiczną, zarówno Ministerstwo, jak i podległe mu placówki zagraniczne (ambasady, konsulaty generalne), nie realizowały własnych przedsięwzięć z zakresu promocji gospodarczej. Niektóre placówki wykonywały je na zlecenie Ministra Gospodarki za wynagrodzeniem w formie dotacji. Minister Spraw Zagranicznych nie ingerował w zakres tych zadań ani nie dokonywał oceny jakości ich wykonania.

NIK ocenia negatywnie bezczynność Rady Promocji Polski, która w okresie objętym kontrolą praktycznie nie wykonywała zadań, do których została powołana. Rada, jako organ pomocniczy Rady Ministrów działający pod przewodnictwem Ministra Spraw Zagranicznych, mogła i powinna wypracować przynajmniej założenia strategii promocji Polski w różnych obszarach. Rada nie przedstawiła Radzie Ministrów konkretnych projektów obejmujących integrację instytucji zajmujących się promocją Polski, w tym

¹ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.

² Dalej także: MSZ lub Ministerstwo.

³ Dalej Minister SZ lub Minister.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej stosuje się ocenę opisową.

⁵ Lata 2010-2015

gospodarczą, w spójny system. Minister Spraw Zagranicznych, pomimo przewodniczenia Radzie nie zainicjował jednak prac, które zmierzałyby do osiągnięcia powyższego celu.

Współpraca Ministra Spraw Zagranicznych z Ministrem Gospodarki oraz innymi instytucjami zajmującymi się promocją gospodarczą Polski nie wykraczała poza nałożone na MSZ obowiązki. W praktyce współpraca ta dotyczyła wyłącznie poziomu wykonawczego, tj. współdziałania przy realizacji konkretnych przedsięwzięć, które każda z instytucji zaplanowała dla siebie odrębnie. Zgodnie z istniejącymi uregulowaniami współpraca kierowników placówek zagranicznych (ambasadorów i kierowników Wydziałów Promocji Handlu i Inwestycji), pomimo iż formalnie byli oni częścią jednej instytucji (najczęściej Ambasady Rzeczypospolitej Polskiej), ograniczała się z jednej strony do ogólnego wglądu ze strony ambasadora w prace WPHI, z drugiej zaś do informowania ambasadora przez kierownika WPHI o najważniejszych podejmowanych działaniach. Zadania obydwu placówek zagranicznych w sprawach ekonomicznych i gospodarczych oraz zakresy obowiązków pracowników tam zatrudnionych były bardzo zbliżone lub powtarzające się.

W ocenie NIK powyższe okoliczności stwarzają ryzyko zaniżenia potencjalnie możliwych do osiągnięcia efektów działań promocyjnych, przede wszystkim wskutek niewykorzystania efektu synergii. Zdaniem NIK, istnieje przestrzeń do inicjatyw i ewentualnych działań Ministra Spraw Zagranicznych, które przyczyniłyby się do powstania spójnego systemu promocji gospodarczej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja i planowanie działalności promocyjnej

Opis stanu
faktycznego

1. Zgodnie z art. 32 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o *działach administracji rządowej*⁶, dział sprawy zagranicznej obejmuje dyplomację publiczną i kulturalną, a także wspieranie działań promujących polską gospodarkę, kulturę, język, turystykę, technikę i naukę, realizowanych w ramach innych działów.

W latach 2010–2015 Ministerstwo Spraw Zagranicznych bezpośrednio nie prowadziło 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, wykonywane w ramach statutowych zadań Ministerstwa oraz przedstawicielstw dyplomatycznych i konsularnych, polegały m.in. na: uczestnictwie w przygotowaniach oraz realizacji konferencji, konsultacji i seminariów dotyczących współpracy gospodarczej i handlowej, świadczeniu przez placówki zagraniczne 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. Realizacja tych zadań finansowana była wyłącznie z budżetu MSZ. Ministerstwo nie ponosiło kosztów uczestnictwa przedsiębiorców w organizowanych przez siebie wydarzeniach. Placówki dyplomatyczne przy realizacji przedsięwzięć ponosiły natomiast koszty organizacyjne, związane np. z wynajmem pomieszczeń konferencyjnych, opracowaniem materiałów, udziałem prelegentów, transportem, tłumaczeniami etc..

(dowód, akta kontroli str.775-776)

2. W okresie objętym kontrolą, w MSZ nie został opracowany dokument, który określałby strategiczne zamierzenia dyplomacji ekonomicznej w perspektywie wieloletniej, w tym cele, kierunki geograficzne działań promocyjnych, przedmiot promocji oraz przewidziane do wykorzystania instrumenty.

⁶ Dz. U. z 2015 r., poz. 812.

Projekt takiego dokumentu powstał w MSZ w okresie wcześniejszym. W dniu 23 września 2009 r. Rada Promocji Polski⁷ przyjęła bowiem i rekomendowała Prezesowi Rady Ministrów przyjęcie dokumentu zatytułowanego *Kierunki promocji Polski do 2015 r.*⁸. 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 przez Ministra Spraw Zagranicznych ich projektu pod obrady Komitetu Rady Ministrów⁹.

Według Zastępcy Dyrektora Departamentu Współpracy Ekonomicznej - Pani Iwony Woickiej – Żuławskiej¹⁰, za opracowanie rządowego dokumentu zawierającego spójną strategię promocji gospodarczej odpowiada, zgodnie z ustawą o *działach administracji rządowej*, minister właściwy do spraw gospodarki. MSZ, w ramach konsultacji, mogłoby wyłącznie uczestniczyć w pracach nad taką strategią. Zdaniem wyjaśniającej, zadania MSZ w zakresie wspierania promocji gospodarki wpisują się w założenia *Strategii innowacyjności i efektywności – Dynamiczna Polska 2020*, w celu nr 4 *Wzrost umiędzynarodowienia polskiej gospodarki*. Cel ten ma być osiągany za pomocą promocji polskiego eksportu oraz polskich inwestycji zagranicznych, wspierania napływu innowacyjnych oraz odpowiedzialnych inwestycji zagranicznych, promowanie polskich przedsiębiorstw oraz budowę pozytywnego wizerunku Polski na arenie międzynarodowej.

(dowód, akta kontroli str. 474)

3. Ogólne kierunki działań dyplomacji ekonomicznej wyznaczone zostały w opracowaniu zatytułowanym *Priorytety polskiej polityki zagranicznej na lata 2012 – 2016*¹¹. Projekt tego dokumentu był trzykrotnie dyskutowany przez Komitet Rady Ministrów¹² oraz dwukrotnie przez Radę Ministrów¹³. W trakcie uzgodnień Ministerstwo Gospodarki zgłosiło 27 uwag, z których 23 zostały w pełni lub częściowo uwzględnione. Projekt dokumentu nie był natomiast konsultowany z Polską Agencją Informacji i Inwestycji Zagranicznych (PAIZ), Polską Agencją Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP), Polską Organizacją Turystyczną (POT), samorządami województw, izbami gospodarczymi ani z innymi organizacjami samorządu przedsiębiorców. Według Zastępcy Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej (SZ) - Pana Dariusza Wiśniewskiego, projekt nie został przekazany powyższym podmiotom, gdyż ówczesnie istniał obowiązek konsultacji tego rodzaju dokumentów wyłącznie z członkami Rady Ministrów¹⁴.

(dowód, akta kontroli str. 954, 1041 – 1042)

4. Zgodnie z *Priorytetami...*, jednym z głównych celów polityki zagranicznej miała być promocja gospodarki, w szczególności eksportu oraz rynku kapitałowego¹⁵. Każda placówka zagraniczna otrzymała zadanie naszkicowania i regularnego aktualizowania gospodarczej „mapy” państwa przyjmującego. W ramach tego działania placówki przygotowywały też Informatory Ekonomiczne o krajach akredytacji, które zamieszczane są na stronie internetowej MSZ¹⁶. Ponadto, we współpracy z organizacjami samorządu gospodarczego, zamierzano wypracować skuteczne sposoby przekazywania przedsiębiorcom informacji pozyskanych przez placówki.

⁷ Faktycznie Zespół do Spraw Promocji Rzeczypospolitej Polskiej (zwany Radą Promocji Polski), który jest organem opiniotwórczo-doradczym Rady Ministrów. Powołany został na mocy zarządzenia nr 34 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 marca 2004 r. w sprawie utworzenia Zespołu do Spraw Promocji Rzeczypospolitej Polskiej.

⁸ *Kierunki Promocji* zostały opublikowane w formie książkowej. Opracowanie Rada Promocji Polski, Departament Dyplomacji Publicznej i Kulturalnej MSZ z 2010 r. Dalej także: *Kierunki*.

⁹ Patrz także: *Informacja o wynikach kontroli promocji kultury polskiej na świecie*, Warszawa maj 2011 r., KNO-4101-03-00/2010.

¹⁰ Pismo z dnia 30 listopada 2015 r.

¹¹ Dalej także: *Priorytety. Dokument* przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 27 marca 2012 r.

¹² W dniach: 23 lutego, 8 marca, 15 marca 2012 r.

¹³ W dniach: 20 i 27 marca 2012 r.

¹⁴ Pismo BKA.081.13.2015/6 z dnia 8 stycznia 2016 r.

¹⁵ W celu promocji polskiego rynku kapitałowego m.in. zorganizowano w listopadzie 2014 r. Polsko – Amerykański Tydzień Innowacyjności. Ponadto w marcu 2015 r. eksperci Giełdy Papierów Wartościowych S.A. (dalej: GPW) wzięli udział w oficjalnej wizycie Ministra Spraw Zagranicznych w Turcji, a w październiku 2015 r. zorganizowano spotkanie z udziałem Ministra Spraw Zagranicznych i polskich firm z delegacją belgijską w siedzibie GPW.

¹⁶ <http://www.informatorekonomiczny.msz.gov.pl/pl>

Wśród zadań dyplomacji ekonomicznej, wymieniono m.in.:

- wypracowanie hasła i kampanii promującej Polskę za granicą poprzez różnorodne narzędzia, środki przekazu i grupy adresatów,
- prowadzenie jednolitej polityki komunikacyjnej oraz utrzymanie spójności działań promocyjnych, przy jednoczesnym zachowaniu wielu podmiotów zaangażowanych w promowanie Polski poza granicami kraju,
- utworzenie efektywnego systemu promocji Polski za granicą oraz wprowadzenie zasad jej koordynacji poprzez m.in. współpracę międzyresortową,
- działanie na rzecz systematycznego podwyższania poziomu bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Polsce,
- działanie na rzecz wzmocnienia roli Warszawy jako regionalnego centrum finansowego Europy Środkowo – Wschodniej.

(dowód, akta kontroli str. 167, 171, 189-190, 660-662, 757-772)

5. W grudniu 2015 r. w MSZ formalnie rozpoczęły się prace nad nowym dokumentem definiującym priorytety polskiej polityki zagranicznej na kolejne lata¹⁷. Zgodnie z założeniami, w dokumencie powinien zostać umieszczony komponent odnoszący się do dyplomacji ekonomicznej i promocji gospodarczej Polski, również w kontekście globalizacji polskiej polityki zagranicznej.

(dowód, akta kontroli str. 1042)

6. Podstawowym dokumentem regulującym problematykę wspierania i ochrony interesów gospodarczych polskich przedsiębiorców w MSZ jest Instrukcja nr 2 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 11 sierpnia 2009 r. w *sprawie wspierania interesów gospodarczych polskich przedsiębiorców przez polskie placówki zagraniczne*. Zgodnie z § 2 ust. 1 Instrukcji, placówki zagraniczne – przy uwzględnieniu możliwości organizacyjnych i finansowych – mają udzielać przedsiębiorcom wsparcia dla działań handlowych i inwestycyjnych. Może to być np. udzielanie informacji, interwencje w przypadkach dyskryminacji lub naruszenia praw przedsiębiorcy, wsparcie kluczowych transakcji handlowych lub projektów inwestycyjnych oraz ogólna promocja polskiej gospodarki. Instrukcja określa zasady udzielania wsparcia, ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa, zapobiegania konfliktowi interesów oraz ustala procedury antykorupcyjne.

(dowód, akta kontroli str. 12 – 15, 479)

7. Zasady planowania i sprawozdawczości w zakresie przedsięwzięć promocyjnych uregulowane zostały w zarządzeniu nr 19 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 31 maja 2010 r. w *sprawie planowania, realizacji budżetu oraz sprawozdawczości placówek zagranicznych w części dotyczącej działalności w zakresie dyplomacji publicznej i kulturalnej*. Zgodnie z zarządzeniem w Ministerstwie sporządzane były kwartalne, półroczne i roczne plany działalności. W zarządzeniu ustalono pięć kategorii działalności promocyjnej¹⁸. Według wyjaśnień Zastępcę Dyrektora Generalnego SZ- Pana Andrzeja Jasionowskiego¹⁹, zadania dla placówek w zakresie dyplomacji ekonomicznej formułował Departament Współpracy Ekonomicznej (DWE). Zadania te były następnie przekazywane do departamentów terytorialnych, wiodących w zakresie ich realizacji. DWE, przy przygotowywaniu konkretnych zadań, współpracował m.in. z Ministerstwem Gospodarki, Ministerstwem Rolnictwa i Rozwoju Wsi, b. Ministerstwem Infrastruktury i Rozwoju, Narodowym Centrum Badań i Rozwoju, PAIZ, PARP, Agencją Rynku Rolnego oraz organizacjami samorządu terytorialnego i gospodarczego. Od 2014 r. DWE opracowuje plan działań w zakresie dyplomacji ekonomicznej na dany rok. Jest on konsultowany z właściwymi komórkami MSZ oraz innymi resortami i organizacjami samorządu gospodarczego.

(dowód, akta kontroli str. 657- 663)

¹⁷ Notatka określająca tryb pracy nad dokumentem zaakceptowana została przez Ministra SZ w dniu 8 grudnia 2015 r.

¹⁸ Promocja wiedzy o historii Polski, promocja polskiej kultury i nauki (humanistyki), projekty wspierające promocję innych dziedzin (edukacja, sport, turystyka, język polski), projekty związane ze stroną internetową placówki oraz promocja sukcesu polskiej transformacji oraz Polski jako wiarygodnego partnera gospodarczego.

¹⁹ Pismo BKA.081.13.2015/5 z dnia 21 grudnia 2015 r.

8. Minister Spraw Zagranicznych w 2014 r. ustanowił nagrodę *Amicus Oeconomiae* za szczególne osiągnięcia w obszarze wspierania i ochrony polskich interesów gospodarczych i polskich przedsiębiorstw na rynkach zagranicznych. Nagroda jest przyznawana raz w roku kierownikowi placówki zagranicznej wyróżniającemu się szczególnymi osiągnięciami i zaangażowaniem we wspieranie i ochronę interesów gospodarczych polskich przedsiębiorstw na rynkach zagranicznych.

(dowód, akta kontroli str. 367 – 370)

NIK ocenia pozytywnie wprowadzenie przez Ministra Spraw Zagranicznych ścisłych regulacji dotyczących planowania oraz realizacji zadań z zakresu dyplomacji ekonomicznej, w odniesieniu zarówno do komórek organizacyjnych centrali MSZ, jak i placówek zagranicznych.

W latach 2010-2015 nie został opracowany dokument, który ustalałby strategię prowadzenia dyplomacji ekonomicznej. . Lukę w tym zakresie wypełniały częściowo wewnętrzne dokumenty normatywne. W ocenie NIK, opracowanie dokumentu 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 zasadne, gdyż wsparcie przedsiębiorców przez placówki dyplomatyczne jest im niezbędne, niezależnie od tego, czy właściwy minister wypracuje strategię promocji gospodarczej, czy nie.

W ocenie NIK, niecelowe było ograniczenie konsultacji nad *Priorytetami polskiej polityki zagranicznej na lata 2012–2016* wyłącznie do członków Rady Ministrów. Ministerstwo Spraw Zagranicznych postępowo wprowadziło 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.

2. Współpraca Ministra Spraw Zagranicznych z Ministrem Gospodarki w zakresie organizacji działań promocyjnych

1. Zasady współpracy pomiędzy Ministrem Gospodarki a Ministrem Spraw Zagranicznych w zakresie dyplomacji ekonomicznej określone zostały w dwóch porozumieniach zwartych w dniach 7 lutego 2006 r.²⁰ oraz 14 września 2006 r.

Porozumienie z 7 lutego 2006 r. przewidywało m.in. likwidację części ówczesnych wydziałów ekonomiczno-handlowych ambasad podporządkowanych Ministrowi Gospodarki (dawne WEH), funkcjonowanie pozostałych wydziałów do czasu powołania agencji promocji oraz utworzenie w placówkach dyplomatycznych integralnych wydziałów ekonomicznych. Porozumienie regulowało też zasady przekazania na rzecz placówek dyplomatycznych mienia likwidowanych WEH i stosownego przeniesienia zatrudnionych tam osób. Ponadto, zatwierdzanie planów pracy placówek zagranicznych 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.

Porozumienie z dnia 14 września 2006r. określało natomiast zasady finansowania i realizacji zadań promocyjnych należących do kompetencji Ministra Gospodarki przez placówki dyplomatyczne, w ramach których nie działały WPHI.

(dowód, akta kontroli str. 16 - 27)

2. Na początku 2009 r., na wniosek Ministra Spraw Zagranicznych w Ministerstwie Gospodarki zdecydowano 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. Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Departamentu Współpra-

²⁰ Data sprostowana na podstawie art. 35c ust. 1 ustawy o NIK, omyłkowo wskazano datę 7 lutego 2016 r., a powinna być wskazana data 7 lutego 2006 r.

cy Ekonomicznej MSZ - Pani Iwony Woickiej – Żuławskiej²¹, decyzją kierownictwa Ministerstwa Gospodarki prace tej grupy, po zaledwie jednym posiedzeniu, zostały bezterminowo zawieszono. MSZ bezskutecznie proponowało wznowienie prac tej grupy.

(dowód, akta kontroli str. 906)

3. WPHI są notyfikowane w państwach przyjmujących je jako jednostki wchodzące w skład struktury polskich placówek dyplomatycznych. Relacje pomiędzy kierownikiem placówki dyplomatycznej (ambasador) a kierownikiem WPHI określone są jednak bardzo ogólnie.

Zgodnie z pkt. 9 Porozumienia z dnia 7 lutego 2006 r. kierownicy WPHI zobowiązani są do wyprzedzającego informowania ambasadora o zamierzeniach i prowadzonych działaniach, które mogą 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 jest 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 nie nakładają, ani na ambasadora ani na kierownika WPHI, obowiązku uzgadniania planów pracy w zakresie wspólnego obszaru działalności.

Według wyjaśnień Zastępcę Dyrektora Generalnego SZ - Pana Andrzeja Jasionowskiego²² w większości przypadków informacje, o których mowa w pkt 9 Porozumienia, są ambasadorom przekazywane. Nie jest to jednak praktyka powszechna. Informacje o działaniach na rzecz promocji gospodarczej podejmowanych przez WPHI Ministerstwo otrzymuje bardzo nieregularnie (niekiedy pośrednio). Informacje takie dotyczą najczęściej przedsięwzięć realizowanych z udziałem lub we współpracy z innymi wydziałami czy pionami ambasad lub konsulatów. WPHI jako samodzielne jednostki budżetowe podległe aktualnie Ministrowi Rozwoju nie mają obowiązku informowania MSZ o zakresach obowiązków swoich pracowników. Pracownicy ci są notyfikowani w państwach przyjmujących przyjmującego i otrzymują stopnie dyplomatyczne. DWE uczestniczy wprawdzie w procesie oceny kandydatów do objęcia stanowisk w WPHI, jednakże ostateczne decyzje podejmuje minister właściwy do spraw gospodarki.

(dowód, akta kontroli str. 777, 907 – 908)

4. W latach 2010 – 2015 MSZ było informowane przez Ministerstwo Gospodarki o zamiarze utworzenia WPHI w poszczególnych miastach. W 2010 r. został utworzony WPHI w ramach Konsulatu Generalnego RP w Kaliningradzie, w 2011 r. w Ambasadzie RP w Maroku z siedzibą w Casablance oraz w 2014 r. ramach Ambasady RP w Zjednoczonych Emiratach Arabskich. Do czasu zakończenia kontroli prowadzone były rozmowy z władzami Wietnamu i Serbii dotyczące utworzenia WPHI w tych państwach. W latach 2010-2015 do MSZ nie wpłynęły wnioski w sprawie likwidacji WPHI.

(dowód, akta kontroli str. 778, 821- 868)

5. W wykonaniu przywołanego już *Porozumienia w sprawie współpracy w realizacji zadań Ministra Gospodarki z zakresu promocji handlu i inwestycji zagranicznych przez polskie placówki zagraniczne*, w których nie funkcjonują WPHI z dnia 14 września 2006 r. ambasy (ich wydziały ekonomiczne) w krajach, w których nie funkcjonują WPHI opracowywały programy promocji handlu i inwestycji zagranicznych, zawierające opis merytoryczny przedsięwzięć wraz z kalkulacją finansową. Dokumenty te podlegały zatwierdzeniu przez Ministra Gospodarki.

Według wyjaśnień Zastępcę Dyrektora Generalnego SZ - Pana Andrzeja Jasionowskiego²³, projekty tych programów były wprawdzie konsultowane z MSZ pod względem merytorycznym, lecz o ich treści decydowała konkretna placówka i Minister Gospodarki, który był wyłącznym dysponentem środków finansowych na realizację tych programów. MSZ zazwyczaj nie składał istotnych uwag do tych projektów, oceniając je pozytywnie i sugerując ich akceptację. Na MSZ nie ciążył również obowiązek posiadania tych programów oraz ich archiwizowania.

²¹ Pismo z dnia 21 grudnia 2015r.

²² Pismo z dnia 16 grudnia 2015 r.

²³ Pismo z dnia 21 grudnia 2015 r. do kontrolera.

(dowód, akta kontroli str. 16-19, 20-27, 601-616, 654-655, 657-659, 1376-1377, 1649-1789)

6. Już w 2010 r. MSZ przygotowało do wykorzystania na posiedzeniu Rady Ministrów stanowisko²⁴ 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. Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Generalnego SZ- Pana Andrzeja Jasionowskiego²⁵, MSZ przedstawiało propozycje wypracowania kompleksowego podejścia do promocji gospodarczej, z wiodącą rolą obecnego resortu rozwoju (uprzednio Ministerstwa Gospodarki). Dotychczas nie podjęto jednak wiążących decyzji co do stworzenia nowoczesnego systemu promocji gospodarczej.

(dowód, akta kontroli str. 1495-1496, 1508-1509, 1516-1525)

Ocena częstkowa

W ocenie NIK, wynikający z uregulowań wewnętrznych Ministerstwa zakres współpracy pomiędzy MSZ i MG (oraz pomiędzy ambasadami i WPHI) był dalece niewystarczający, w stosunku do ustawowych obowiązków obydwu ministrów w zakresie szeroko pojętej promocji gospodarczej. Współpraca ta – w świetle uregulowań – polegała na wzajemnym informowaniu o planowanych przedsięwzięciach oraz (na poziomie placówek zagranicznych) o zamierzonych i realizowanych „istotnych” działaniach. Nie zostały przy tym nawet sprecyzowane kryteria tej „istotności”. Brak było wspólnego stanowiska w kwestii zadań i lokalizacji WPHI, obowiązku koordynacji działań promocyjnych i wspierających tę promocję oraz uzgadniania planów działalności z innymi placówkami zagranicznymi zaangażowanymi w szeroko rozumianą promocję gospodarczą (np. z Zagranicznymi Oddziałami Polskiej Organizacji Turystycznej). Dodatkowo współpraca ta, i tak ograniczona istniejącymi zasadami, wykonywana była niekonsekwentnie, na co wskazują przytoczone wyżej wyjaśnienia przedstawicieli MSZ odnośnie do nieregularnego dopływu do MSZ informacji o działalności promocyjnej WPHI. Na poziomie placówek zagranicznych – na przykład - nie była regularnie usankcjonowana, ani w praktyce wykonywana, zasada wspólnego zatwierdzania przez obydwu ministrów planów pracy tych placówek w części dotyczącej polityki ekonomicznej i współpracy gospodarczej (przewidziana w Porozumieniu z lutego 2006 r.). Przestrzeganie tych zasad współpracy, w ocenie NIK, jest celowe z punktu widzenia możliwego do osiągnięcia efektu synergii działań promocyjnych.

3. Planowanie bieżącej działalności w zakresie wspierania promocji gospodarczej

Opis stanu
faktycznego

W ramach tzw. planowania operacyjnego²⁶ w obszarze wspierania dyplomacji ekonomicznej w MSZ opracowywane były m.in.:

- wstępny harmonogram wydarzeń na dany rok, sporządzany przez Departament Współpracy Ekonomicznej (przed 2012 r. Departament Dyplomacji Ekonomicznej),
- plan działania komórki organizacyjnej MSZ²⁷,
- zadania dla placówki zagranicznej²⁸.

²⁴ Dokument z dnia 30 września 2010 r.

²⁵ Pismo z dnia 19 stycznia 2016 r.

²⁶ Na okresy roczne. Nadzór nad planowaniem strategicznym i operacyjnym w MSZ i w placówkach zagranicznych w zakresie organizacji pracy sprawuje dyrektor generalny służby zagranicznej.

²⁷ Zgodnie z Zarządzeniem Nr 29 Ministra SZ z dnia 20 listopada 2014 r. w sprawie planowania i sprawozdawczości w MSZ i w placówkach zagranicznych Dyrektor komórki organizacyjnej przedstawia roczny plan działania podległej mu komórki organizacyjnej do akceptacji dyrektorowi generalnemu służby zagranicznej i zatwierdzenia właściwemu członkowi kierownictwa do 30 listopada roku poprzedniego.

²⁸ Zgodnie z ww. zarządzeniem Ministra SZ kierownik placówki zagranicznej przesyła, do dnia 20 października roku poprzedniego, dyrektorowi departamentu nadzorującego sugestie zadań dla placówki zagranicznej (uwzględniające wieloletnie Priorytety polskiej polityki zagranicznej oraz projekt Założeń polskiej polityki zagranicznej). Dyrektor departamentu nadzorującego, uwzględniając wieloletnie Priorytety polskiej polityki zagranicznej, projekt Założeń polskiej polityki zagranicznej zatwierdzony przez Ministra SZ, projekt planu działalności Ministra SZ oraz sugestie kierownika placówki zagra-

Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DWE - Pani Iwony Woickiej – Żuławskiej Departament informował MG, PAIZ, PARP, POT i urzędy marszałkowskie o planowanych działaniach promocyjnych. Zarówno te instytucje, jak i MSZ, nie mają jednak żadnego obowiązku uzgadniania swoich projektów programów działań promocyjnych, a Minister Spraw Zagranicznych nie ma uprawnień do koordynowania takich planów.

(dowód, akta kontroli str.907)

W dniu 17 grudnia 2013 r. MSZ i MG dokonało pisemnego uzgodnienia zakresu współpracy w dziedzinie promocji gospodarczej w 2014 r. Ustalono główne priorytety i obszary współpracy, w tym:

- Azja i kraje Pacyfiku:
 - o kontynuacja projektu Go China (współpraca Chin z Polską w ramach szerszej współpracy Chiny – państwa świata) – zwiększenie działań promocyjnych w południowej części Chin,
 - o utrwalenie pozytywnego wizerunku Polski w Mongolii poprzez połączenie promocji gospodarczej i kulturalnej,
 - o Indonezja ze względu na duży i dynamicznie rozwijający się rynek produktów rolno-spożywczych oraz maszyn i urządzeń, zwłaszcza w sektorze surowcowym;
- Afryka i Bliski Wschód:
 - o Senegal ze względu na ogromny potencjał surowcowy dla polskiego przemysłu chemicznego i nawozowego (Grupa Azoty kupiła kopalnię fosforytów),
 - o Tanzania ze względu na bogate złoża naturalne rud ołowiu, kobaltu, niklu, uranu, miedzi, tytanu,
 - o Iran ze względu na zmianę władz po wyborach prezydenckich w 2013 r. (powstała szansa na nowe otwarcie w relacjach gospodarczych z tym byłym ważnym partnerem gospodarczym Polski);
- WNP:
 - o Kazachstan, oceniany za jeden z najbardziej perspektywicznych rynków dla Polski,
 - o Rosja - kontynuowanie projektu „Od Mistrzostw Europy do Mistrzostw Świata w piłce nożnej”, w ramach którego zorganizowane mają być wydarzenia gospodarcze w miastach goszczących Mistrzostwa Świata w 2018 r.;
- Ameryka Północna i Południowa:
 - o Kanada w zakresie współpracy w dziedzinie energetyki, współpraca kapitałowa i inwestycyjna,
 - o udział Ministra Gospodarki w targach CAMACOL w USA oraz promocja Polski na Zachodnim Wybrzeżu USA,
 - o wzmacnianie współpracy w sektorze górnictwa, energetyki, czystych technologii i sektorze specjalnym z Kolumbią i Peru;
- Europa:
 - o współpraca w zakresie zorganizowania wydarzeń gospodarczych w związku z obchodami 600-lecia ustanowienia stosunków dyplomatycznych z Turcją,
 - o zorganizowanie wydarzeń związanych z współpracą w sektorze finansowo-kapitałowym oraz w obszarze energii (w szczególności tematyka gazu z łupków) w Wielkiej Brytanii.

W dokumencie sformułowano wnioski, zgodnie z którymi za niezbędną uznano ścisłą współpracę w realizacji zadań promocyjnych pomiędzy WPHI a Wydziałami Ekonomicznymi

nicznej, opracowuje zadania dla placówki zagranicznej na kolejny rok, w uzgodnieniu z dyrektorami właściwych komórek organizacyjnych oraz ew. z innymi ministerstwami i właściwymi urzędami centralnymi. Zatwierdzone przez właściwego członka kierownictwa (po zaakceptowaniu przez dyrektora generalnego służby zagranicznej) zadania dla placówki zagranicznej powinny być do dnia 15 listopada roku poprzedniego przekazane kierownikowi placówki zagranicznej.

Ambasad. Za wskazane uznano natomiast usprawnienie współpracy przy organizacji tzw. komponentu gospodarczego wizyt zagranicznych Prezydenta RP, Prezesa Rady Ministrów oraz Ministrów Spraw Zagranicznych i Gospodarki (w tym wprowadzenie zasady udziału przedstawicieli MSZ w oficjalnych wizytach Ministra Gospodarki i odwrotnie).

(dowód, akta kontroli str. 195-199)

W 2015 r. porozumienia, w zakresie jak wyżej, nie zawarto. W lutym 2015 r. DWE opracował natomiast dokument *Przedsięwzięcia i Inicjatywy DWE we współpracy z innymi resortami na rzecz promocji polskich interesów gospodarczych za granicą w 2015 r.* Założono w nim, że działania DWE będą ukierunkowane na intensyfikację współpracy z krajami perspektywnymi dla rozwoju i dywersyfikacji geograficznej polskiego eksportu i inwestycji. W szczególności dotyczy to krajów pozaeuropejskich (głównie Azji, Afryki i Bliskiego Wschodu oraz Ameryki Łacińskiej). Założono również aktywne wsparcie tych przedsiębiorstw, które utraciły możliwości sprzedaży swoich towarów i usług do Rosji i na Ukrainę w rezultacie trwającego konfliktu. Ponadto zaplanowano projekty specjalne, w tym: *Smart Cities* – przygotowanie katalogu z kompleksową ofertą polskich produktów i rozwiązań wpisujących się w modernizację struktur miejskich (IT, telekomunikacja, infrastruktura, transport, design, branże wnętrzarska i meblarska, zielone technologie, efektywność energetyczna), *Polskie jabłko* – promocja produktów rolno-spożywczych i poszukiwanie rynków alternatywnych (we współpracy z Ministerstwem Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Agencją Rynku Rolnego oraz stowarzyszeniami producentów żywności).

(dowód, akta kontroli str. 202-210)

**Ocena
częstkowa**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie planowanie bieżących zadań MSZ w zakresie wspierania promocji gospodarczej. NIK zwraca jednak uwagę, że w okresie objętym kontrolą tylko jednorazowo – w 2014 r. - uzgodniono z Ministrem Gospodarki terytorialny i przedmiotowy zakres współpracy przy realizacji przedsięwzięć promujących polską gospodarkę. Tego rodzaju uzgodnień nie było przed 2014 r. i nie poczyniono ich na rok 2015 r. Zdaniem NIK uzgodnienia takie stanowią istotny element budowania spójności przyszłego systemu promocji gospodarczej.

4. Realizacja działań promocyjnych i wspierających promocję gospodarczą

**Opis stanu
faktycznego**

1. Placówki zagraniczne MSZ, przy których nie funkcjonowały WPHI, wykonywały zadania z zakresu promocji gospodarczej zlecone i finansowane przez Ministra Gospodarki. 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. W poszczególnych latach ich liczba wahała się od 20 do 25. W latach 2010-2014 łączne koszty realizacji zleconych zadań promocyjnych wyniosły 4 002,2 tys. zł. Wydatki roczne wahały się w przedziale 996,4 tys. zł w 2013 r. do 664 tys. zł w 2014 r. W 2015 r. MG przyznało 20 ambasadom dotacje w łącznej kwocie 689,4 tys. zł. Minister Spraw Zagranicznych, stosownie do zapisów Porozumienia z września 2006 r. nie dokonywał oceny jakości wykonania zadań zleconych przez Ministra Gospodarki, ani sposobu wykorzystania środków finansowych przeznaczonych na ten cel.

(dowód, akta kontroli str. 1376 - 1377, 1649 -1650)

2. W latach 2010-2015 miały miejsce łącznie 64 wizyty zagraniczne z udziałem członków rządu oraz przedstawicieli polskiego biznesu. W jednej wizycie uczestniczyli przedstawiciele od 4 do nawet 200 firm. Częstotliwość wizyt w poszczególnych latach wyniosła od 6 w 2010 r. do 16 w 2015 r. Zauważalna była znacząca dynamika przyrostu liczby tego rodzaju misji. W kierunkach geograficznych wyjazdów dominował Wschód i Daleki Wschód – m.in. Rosja (5 wizyt), Chiny (4 wizyty), Białoruś (3), Armenia, Azerbejdżan, Gruzja, Indie (po 2), a poza tym kraje Ameryki Południowej (7 wizyt), afrykańskie (6 wizyt), bałkańskie (5 wizyt) i Bliskiego Wschodu (5 wizyt).

Misje dwukrotnie organizowane były przy okazji wizyt składanych przez Prezesa Rady Ministrów i jednokrotnie - Marszałka Sejmu RP. Relatywnie mało było wizyt z udziałem

członków kierownictw innych resortów. W czterech misjach (w latach 2013-2015) uczestniczyli członkowie kierownictwa Ministerstwa Gospodarki, w trzech Ministerstwa Środowiska²⁹ oraz w jednej członek kierownictwa Ministerstwa Skarbu Państwa. Przedstawiciele organizacji samorządu gospodarczego uczestniczyli w 19 misjach, a reprezentanci samorządu terytorialnego – w czterech.

(dowód, akta kontroli str. 5, 9, 224-229, 1647, 1648)

3. Informacje o planowanych misjach przekazywane były przedsiębiorcom z relatywnie niewielkim wyprzedzeniem, co – w ocenie NIK - mogło utrudniać firmom należyte przygotowanie się do ewentualnego wyjazdu. Przykładowo, w 2010 r. pierwsze zaproszenia (informacje) o zaplanowanej misji do Azerbejdżanu (w dniu 29 czerwca 2010 r.) ogłoszono dopiero w maju 2010 r. W 2011 r. informacje o praktycznie wszystkich misjach przekazano w dniu 29 sierpnia, a zostały one przeprowadzone zarówno w październiku (np. w dniach 24–25 października do Hiszpanii oraz 27-28 października do Portugalii), jak i w grudniu (np. 7-8 grudnia do Irlandii). Podobne sytuacje wystąpiły także w kolejnych latach – np. o misji w dniach 10-12 października 2012 r. do Nowego Jorku poinformowano przedsiębiorców w sierpniu 2012 r., o misji w dniach 19-22 czerwca 2013 r. do Azerbejdżanu - w dniu 8 maja 2013 r. O misji do Kanady w dniach od 3- 5 grudnia 2014 r. poinformowano w listopadzie 2014 r.

Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DWE – Pani Iwony Woickiej – Żuławskiej³⁰ w MSZ nie istnieje centralna baza informacji o planowanych wyjazdach zagranicznych członków rządu oraz – wedle wiedzy MSZ - nie jest ona prowadzona przez inny organ administracji rządowej. Minister Spraw Zagranicznych nie podejmował działań zmierzających do jej powstania. Zgodnie z praktyką zainicjowaną przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, ministerstwa przekazują do KPRM wykazy planowanych służbowych wyjazdów zagranicznych członków kierownictw resortów. Są one następnie przesyłane do MSZ (również jako adresata „do wiadomości”). Plany te nie są jednak podawane do publicznej wiadomości.

(dowód, akta kontroli str. 901- 907)

4. W MSZ nie było obowiązku przygotowywania harmonogramu wydarzeń z udziałem przedsiębiorców towarzyszących członkom kierownictwa Ministerstwa podczas wizyt zagranicznych. Według wyjaśnień³¹ Dyrektor Generalnej Służby Zagranicznej - Pani Grażyny Sikorskiej brak takiego wymogu uzasadniony był m.in. trudnością opracowania precyzyjnego harmonogramu takich wizyt, który w dużej mierze zależy od kalendarza kraju przyjmującego. Od 2014 r. MSZ opracowuje natomiast wstępny harmonogram wydarzeń zagranicznych z udziałem komponentu gospodarczego na dany rok oraz prowadzi monitoring działań realizowanych przez placówki dyplomatyczne w tym obszarze.

(dowód, akta kontroli str. 8-9)

5. MSZ wspierało inicjatywy Giełdy Papierów Wartościowych 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.

(dowód, akta kontroli str. 660-661)

6. 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

²⁹ W związku z realizacją tzw. „Projektu Greenevo”. Wyjazd finansowany ze środków MŚ.

³⁰ Pismo z dnia 21 grudnia 2015 r.

³¹ Pismo z dnia 5 listopada 2015 r.

na wspieranie się polskich firm w procesie internacjonalizacji (m.in. programy: Poland Go Global zainicjowany przez KGHM, Polski Czempion czy Koalicja Pro-Polska).

(dowód, akta kontroli str.900, 904-905)

7. Działania w zakresie ochrony interesów polskich przedsiębiorców na rynkach zagranicznych planowano i realizowano w szczególności w państwach o znacznym uzależnieniu gospodarki od polityki (kraje Azji, Afryki i Bliskiego Wschodu, Ameryki Łacińskiej, Europy Wschodniej). Wspierano inicjatywy promocyjne resortu gospodarki za granicą m.in. w Turcji, Kazachstanie, Chile, Brazylii i Kanadzie oraz Meksyku i ZEA, a także wybranych krajach Afryki (Angola, Algieria, Etiopia, Maroko, Kenia, Mozambik, Nigeria, RPA) – min. projekty *Go Africa* oraz *Aktywizacja eksportu na wybranych rynkach* (Azerbejdżan, Bałkany Zachodnie, Indie, Indonezja, Malezja, Mongolia, Turkmenistan, Wietnam). Współpraca z MG oraz MRiRW obejmowała także wsparcia eksportu artykułów rolno-spożywczych objętych rosyjskim embargiem.

(dowód, akta kontroli str. 472, 475, 476, 477)

8. Według wyjaśnień Dyrektora Departamentu Dyplomacji Publicznej i Kulturalnej (DDPiK) - Pana Tomasz Szeratics³², MSZ nie stosuje na stałe jednego logotypu promującego Polskę. Kierownictwo MSZ podjęło decyzję o wstrzymaniu promowania jednolitego znaku graficznego, gdyż przeprowadzone konsultacje społeczne wykazały *brak gotowości społeczeństwa do posługiwania się jednym, wspólnym logotypem oraz potrzebę podnoszenia świadomości na temat budowania marki Polska*. W okresie objętym kontrolą, tylko raz, okazjonalnie w 2014 r. na potrzeby rocznicowej kampanii wizerunkowej Polski za granicą pod nazwą *Polska Spring into new*³³ stworzono znak graficzny wyobrażający sprężynę, której wygląd nawiązywał do kształtu geograficznego Polski.

(dowód, akta kontroli str. 10, 651-653)

9. Minister Spraw Zagranicznych nie był bezpośrednio zaangażowany w dyskusji na forum Komisji Europejskiej odnośnie do propozycji obligatoryjnego oznakowania wyrobów konsumenckich oznaczeniem „Made in...”. MSZ uczestniczyło jedynie w dyskusjach nad stanowiskiem rządu RP, ze względu na koordynacyjną rolę MSZ w zakresie polskiej polityki europejskiej. Stanowisko Rady Ministrów³⁴ zakładało popieranie rozwiązań, które doprowadzą do oznaczania geograficznego pochodzenia produktów importowanych z krajów trzecich oraz dokonanie analizy, które branże wymagają w pierwszej kolejności takiego oznakowania. Zdaniem Rady Ministrów powinny to być produkty włókiennicze, skórzane i obuwnicze, gdyż branże te sygnalizowały korzyści wynikające z wprowadzenia obowiązku znakowania produktów krajem pochodzenia.

(dowód, akta kontroli str.649, 650, 654-656, 659-660, 747, 1648)

10. 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).

(dowód, akta kontroli str. 45, 48-50, 52-63, 64-69, 70-87, 900, 902)

11. 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.

³² Pismo z dnia 9 grudnia 2015 r.

³³ Z okazji 25. rocznicy upadku komunizmu, 15. rocznicy członkostwa w NATO oraz 10. rocznicy członkostwa w UE

³⁴ Komitet RM ds. Europejskich przyjął w dniu 8 października 2013 r. informację o stanowisku rządu RP w odniesieniu do dokumentu UE Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie bezpieczeństwa produktów konsumpcyjnych, uchylające dyrektywę Rady 87/357/EWG oraz dyrektywę 2001/95/WE (COM(2013)078).

oraz misję gospodarczą do Kaliningradu - czerwca 2013 r. W 2014 r. realizacja projektu została wstrzymana z uwagi na sytuację międzynarodową na Ukrainie.

12. 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 ambasadorów).

13. W latach 2013 -2014³⁵ 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. Podjęto bez mała 700 skutecznych interwencji dyplomatycznych w przypadku dyskryminacji lub naruszania praw polskich przedsiębiorców.

14. Wsparcie udzielane przez placówki dyplomatyczne polskim projektom inwestycyjnym za granicą miało charakter spotkań i rozmów na szczeblu politycznym oraz wsparcia informacyjnego, doradczego i organizacyjnego. 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.

(dowód: akta kontroli str. 45, 48-50, 52-63, 64-69, 70-87, 899-903)

MSZ nie miało obowiązku informowania Ministerstwa Gospodarki o zamiarze likwidacji placówki zagranicznej (np. ambasady). Decyzje likwidacyjne podejmowane były w celu dostosowania sieci placówek do aktualnych potrzeb i zadań polskiej polityki zagranicznej oraz racjonalizacji zatrudnienia. Zadania zlikwidowanych bądź zawieszonych placówek zagranicznych przejmowały inne placówki np. w krajach sąsiadujących. Ministerstwo Gospodarki otrzymywało każdorazowo informacje o zamykaniu placówek dyplomatycznych, a w sytuacji gdy zamknięcie placówki dyplomatycznej miało bezpośredni wpływ na funkcjonowanie WPHI, Ministerstwo Gospodarki było formalnie informowane o takiej sytuacji³⁶. W okresie objętym kontrolą MSZ nie likwidowało placówek zagranicznych w Afryce. Cztery spośród nich (w Senegal, Demokratycznej Republice Konga, Zimbabwe i Tanzanii) zlikwidowano w latach 2007-2008. W 2012 r. z przyczyn ekonomiczno-politycznych zamknięto Ambasadę RP w Turkmenistanie, natomiast w 2014 r. - ze względów bezpieczeństwa - Ambasadę RP w Afganistanie.

(dowód, akta kontroli str. 778-780, 881 - 886)

Według wyjaśnień Zastępcę Dyrektora SZ - Pana Andrzej Jasionowskiego³⁷ rynki krajów afrykańskich w różnym stopniu należą do perspektywicznych z punktu widzenia polskiego eksportu. Ponowne otwarcie placówki w Senegal wynikało z przesłanek ekonomicznych, tj. zainteresowania polskich podmiotów tym rynkiem oraz polskimi inwestycjami na miejscu.

(dowód, akta kontroli str. 777- 779)

³⁵ MSZ nie dysponuje jednościami danymi sprzed 2013 r. Do czasu zakończenia kontroli w styczniu 2016 r. nie było jeszcze danych za 2015 r.

³⁶ Ostatnia taka sytuacja miała miejsce w 2014 r. w związku z przekształceniem Konsulatu Generalnego w Konsulat w Montrealu.

³⁷ Pismo z dnia 16 grudnia 2015 r.

15. W latach 2010 – 2015 na działalność związaną z dyplomacją ekonomiczną DDPIK MSZ zaplanował³⁸ dla ambasad kwotę 800,8 tys. zł, co stanowiło 0,03% ich łącznych wydatków. Pozostała działalność promocyjna (w tym kulturalna i naukowa) miała kosztować w tym okresie 68,3 mln zł, tj. 2,5% budżetu ambasad. Faktyczne wydatki na dyplomację ekonomiczną w latach 2010-2014 (brak danych za 2015 r.) wyniosły zaledwie 194,4 tys. zł. Było to konsekwencją całkowitego pominięcia tej pozycji w planach finansowych na 2013 r. i 2014 r. oraz niepełnej realizacji wydatków w pozostałych latach – np. w 2010 r. wydatkowano 56,2% zaplanowanej kwoty, a w 2012 r.³⁹ – 42,4%.

(dowód, akta kontroli str. 1047-1055)

16. Zadania wydziałów/referatów ekonomicznych ambasad w obszarze dyplomacji ekonomicznej to działania analityczne, na rzecz rozwoju dwustronnych stosunków gospodarczych oraz promocyjno – informacyjne. W grupach tych mieściły się zarówno działania stałe (regulaminowe), takie jak prowadzenie spraw dotyczących dwustronnych stosunków ekonomicznych, współpracy naukowo-technicznej, analizowanie sytuacji i polityki gospodarczej, perspektyw jej rozwoju na tle koniunktury światowej, głównie pod kątem wpływu na współpracę z RP, analizowanie stanowiska kraju urzędowania w odniesieniu do ekonomicznych problemów globalnych (polityka handlowa, bezpieczeństwo energetyczne) i promowanie stanowiska polskiego w odpowiednich obszarach, ochrona polskich interesów gospodarczych, z uwzględnieniem (sektorów o znaczeniu priorytetowym) i polskich przedsiębiorstw o charakterze strategicznym czy przygotowywanie i aktualizowanie „Informatora ekonomicznego” oraz opracowywanie i aktualizowanie materiałów z zakresu swojej problematyki do wykorzystania na stronie internetowej ambasady.

Niezależnie od powyższego placówkom wyznaczane były również zadania priorytetowe. Na przykład, w Ambasadzie RP w Ankarze w latach 2010 – 2015 do zadań takich zaliczały się:

- podtrzymywanie gotowości Republiki Tureckiej do współdziałania na rzecz budowy Korytarza Południowego do przesyłania surowców energetycznych,
- promocja gazu łupkowego jako nowego źródła zaspokajania potrzeb energetycznych,
- pogłębienie relacji gospodarczych, promowanie Polski jako partnera handlowego i inwestycyjnego.

Ze sprawozdań ambasady z wykonania zadań wynika, że zadania priorytetowe były realizowane m.in. poprzez spotkania na różnym szczeblu oraz towarzyszące im imprezy promocyjne. Na przykład, w grudniu 2010 r. przy okazji wizyty Premiera Rady Ministrów zorganizowane zostało Forum Biznesu. W kwietniu 2011 r. przy okazji wizyty Wicepremiera - Ministra Gospodarki zostały zorganizowane polsko – tureckie konsultacje gospodarcze. W 2014 r. zostały zorganizowane fora biznesowe przy okazji wizyt Prezydenta RP oraz Wicepremiera - Ministra Gospodarki. W 2015 r. przy okazji wizyty Ministra Spraw Zagranicznych odbyło się forum biznesowe.

(dowód, akta kontroli str. 2319-2429)

Placówka w Kuala Lumpur w okresie objętym kontrolą podejmowała działania w zakresie promocji polskiego przemysłu obronnego. W 2011 r. sukcesem zostały zakończone negocjacje na zakup śmigłowców produkowanych przez PZL Mielec do Brunei oraz na dostawę systemów łączności WB Electronics do Malezji. W kolejnych latach placówka kontynuowała priorytetową promocję polskich firm z sektora obronnego.

(dowód, akta kontroli str. 2536-2588)

Ambasada RP w New Delhi w 2012 r. a współorganizowała dwie misje sektora węglowego w Kalkucie. Promocja handlowa i inwestycyjna Polski była jednym z elementów wizyt ambasadora w najważniejszych ośrodkach gospodarczych Indii: Kalkuta, Mumbai, Chennai oraz w krajach dodatkowej akredytacji - w Bangladeszu, Sri Lance i Nepalu. W 2013 r. ambasa-

³⁸ Fragment sprostowany na podstawie art. 35c ust. 1. o NIK, poprzez uzupełnienie, że kwota 800,8 tys. zł została zaplanowana przez Departament Dyplomacji Ekonomicznej i Kulturalnej (DDPIK) MSZ.

³⁹ Data sprostowana na 35c ust. 1 ustawy o NIK poprzez wskazanie, że wskazany poziom wykorzystania środków dotyczy roku 2012, a nie jak omyłkowo wskazano 2013 r.

da uczestniczyła w organizacji i realizacji misji gospodarczych z sektora przetwórstwa żywności, kolejowego, wydobywania węgla i przetwórstwa stali. Głównym wydarzeniem promocyjnym zorganizowanym 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 siedemdziesiąt podmiotów i organizacji samorządu gospodarczego z Polski oraz niemal trzysta podmiotów indyjskich. Placówka była również zaangażowana w poszukiwanie rynków zbytu dla towarów objętych rosyjskim embargiem m.in. poprzez udział w targach rolno-spożywczych Annapoorna.

(dowód, akta kontroli str. 2589-2657)

17. W ramach niniejszej kontroli zbadano etatyzację w siedmiu ambasadach, w których strukturach funkcjonują zarówno wydziały lub referaty ekonomiczne, jak i Wydziały Promocji Handlu i Inwestycji. I tak:

- w Ambasadzie RP w Turcji w latach 2010-2015 dla wydziału/referatu ekonomicznego przeznaczono 6,5 etatu spośród ogólnej liczby 24 etatów w 2010 r. oraz 7,5 spośród 27 etatów w 2015 r.;
- w Ambasadzie RP w Niemczech odpowiednie dane dla 2010 r. wyniosły 8,5 oraz 72, natomiast w 2015 r. 6,5 oraz 61,5;
- w Brazylii Wydział/Referat ekonomiczny w 2010 r. otrzymał 3,5 etatu spośród ogólnej liczby 17,5; w 2015 r. było to 2,5 etatu wobec 16,5;
- w Rosji stosowne dane za 2010 r. to 9 wobec 135 i 7 wobec 114;
- w Indiach – odpowiednio 5 z 47 i 3 z 40;
- w Chinach – 5 z 61,5 oraz 5 z 57;
- w RPA – 3 z 16,5 oraz 2,75 z 16.

(dowód, akta kontroli str. 2000-2316)

W okresie objętym kontrolą w ambasadach w Berlinie i Moskwie nastąpił spadek liczebności personelu. W pozostałych placówkach liczba zatrudnionych nie uległa znaczącej zmianie. Liczba zatrudnionych pracowników w wydziałach bądź referatach ekonomicznych wybranych ambasad wykazała natomiast tendencję malejącą. Zdaniem NIK jest to tendencja pozytywna, biorąc pod uwagę fakt, że zakresy zadań pracowników wydziałów/referatów ekonomicznych ambasad oraz pracowników WPHI są bardzo zbliżone, a częściowo się pokrywają.

Na przykład, 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 pracowników wydziału⁴⁰ należy 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 przygotowują i aktualizują udostępniany internetowo Informator Ekonomiczny, podczas gdy pracownicy WPHI mają obowiązek zasilania w informacje ekonomiczne Portalu Promocji Eksportu⁴¹.

⁴⁰ Regulamin organizacyjny z dnia 2 kwietnia 2014 r.

⁴¹ www.trade.gov.pl/pl

Uwagi dotyczące
badanej
działalności

Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła nieprawidłowości w zakresie realizacji przez MSZ działań wspierających promocję gospodarczą. Dokumenty dostępne w MSZ nie dają również podstaw do kwestionowania sposobu realizacji przez ambasady zadań promocyjnych zleconych przez Ministra Gospodarki. NIK wskazuje jednak na potrzebę podjęcia przez MSZ inicjatywy stworzenia, w porozumieniu z innymi organami państwowymi, ujednoliconego systemu informowania przedsiębiorców o tych planowanych wizytach zagranicznych przedstawicieli polskich władz, które - ze względu na swój charakter - mogą odbywać się przy udziale zainteresowanych przedstawicieli polskiego biznesu. Zdaniem NIK, celem byłoby aby stosowne informacje przekazywane były zainteresowanym z maksymalnym możliwym wyprzedzeniem, dla umożliwienia im należytego przygotowania własnej oferty. Zasadne, z punktu widzenia efektywności działań promocyjnych i wspierających promocję gospodarczą, byłoby także doprowadzenie do stanu, w którym zadania placówek zagranicznych i zakresy obowiązków zatrudnionych w nich pracowników dotyczące spraw ekonomicznych nie będą się powtarzać. Z jednej strony mogłoby to zredukować koszty związane z zatrudnieniem personelu dyplomatycznego, z drugiej zaś przyczynić się do zwielokrotnienia wyników działalności promocyjnej. Wymaga to jednak ścisłego współdziałania Ministra Spraw Zagranicznych i Ministra Rozwoju.

Ocena
częstkowa

NIK pozytywnie ocenia działalność kontrolowanej jednostki w powyższym zakresie.

5. Działania MSZ podejmowane w celu przyciągnięcia do Polski bezpośrednich inwestycji

Opis stanu
faktycznego

1. Według Zastępcy Dyrektora Generalnego SZ - Pana Dariusza Wiśniewskiego⁴² za napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych do Polski jest odpowiedzialny Minister Gospodarki oraz nadzorowana przez niego PAIZ S.A.⁴³. MSZ nie ma żadnych narzędzi programowych ani finansowych odnoszących się do tego obszaru aktywności.

Polskie placówki dyplomatyczne podejmowały stosowne działania w przypadku zgłoszenia się do niej potencjalnych inwestorów zainteresowanych inwestycjami w Polsce. Placówki organizowały też wydarzenia promujące Polskę. Na przykład, działalność Ambasady RP w Brazylii przyczyniła się do wpisania Polski przez rząd Brazylii na listę priorytetów gospodarczych obok Niemiec i Francji w Europie oraz uznania Polski za jedno z trzydziestu państw, wobec których Brazylia zamierza rozwinąć działania gospodarcze i promocyjne. Do Ambasady RP zgłosiło się kilkanaście firm, które były zainteresowane bezpośrednimi inwestycjami w Polsce.

(dowód, akta kontroli str. 1042-1043, 1238 – 1344)

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

6. Monitoring i efekty działań promocyjnych

Opis stanu
faktycznego

W latach 2010-2012 monitorowanie działań realizowanych przez MSZ w ramach dyplomacji ekonomicznej, w tym w zakresie promocji polskiej gospodarki przebiegało w oparciu o coroczne informacje na temat wsparcia udzielonego przedsiębiorcom przez MSZ, przedstawiane kierownictwu MSZ. Źródłem danych dla tych informacji były roczne sprawozdania z realizacji planu działania komórki organizacyjnej (departamentu) oraz sprawozdania z realizacji zadań placówki zagranicznej.

W powyższych informacjach przedstawiano m.in.:

- rodzaje udzielonego wsparcia, w szczególności były to: interwencje w przypadkach dyskryminacji lub naruszania praw, wsparcie kluczowych transakcji handlowych lub projektów inwestycyjnych, promocja i udzielanie informacji,
- udział poszczególnych sektorów w udzielonym wsparciu, z wyszczególnieniem ogólnej liczby firm, którym udzielono wsparcia),

⁴² Pismo z dnia 8 stycznia 2016 r.

⁴³ W rzeczywistości prawa z akcji w PAIIZ wykonuje Minister Skarbu Państwa.

- geograficzny rozkład udzielonego wsparcia,
- przebieg współpracy z samorządem gospodarczym⁴⁴,
- proponowane priorytetowe kierunki wspierania polskich interesów gospodarczych w najbliższych latach.

(dowód, akta kontroli str. 42-87, 88-165, 331-332, 338-339, 400, 472-473, 477, 900, 902)

Od 2013 r. system sprawozdawczości w zakresie udzielonego wsparcia został zmodyfikowany (zrezygnowano ze sporządzania corocznych informacji). Nowe rozwiązanie polegało na zbieraniu drogą elektroniczną danych pozwalających na analizę działalności placówki nie tylko w danym roku, ale także w latach poprzednich oraz analizę porównawczą między krajami w danym regionie. Pozyskane informacje uzupełniane były o sprawozdania z poszczególnych wydarzeń. Na podstawie zebranych w ten sposób informacji dokonywano rocznej oceny pracy placówki w wymiarze ekonomicznym.

(dowód, akta kontroli str. 898, 899, 900, 902, 903, 1500-1501, 1554-1646)

Departament Współpracy Ekonomicznej MSZ stosował następujące mierniki w ramach budżetu zadaniowego⁴⁵:

- liczba firm, które uzyskały wsparcie ze strony MSZ i placówek zagranicznych,
- liczba przedsięwzięć gospodarczych zorganizowanych przez MSZ za granicą,
- liczba przedsiębiorstw, którym udzielono wsparcia, liczba interwencji, liczba odpowiedzi na zapytania informacyjne, liczba wspartych kluczowych transakcji lub projektów inwestycyjnych polskich firm w kraju akredytacji.

(dowód: akta kontroli str. 471, 474, 475, 481-597, 773, 775-777, 1378-1489, 1490, 1500-1501, 1554-1646, 1790-1921)

Placówki zagraniczne podległe Ministrowi Spraw Zagranicznych, w których nie funkcjonują WPHI przedstawiały rozliczenia realizacji programów promocji Ministrowi Gospodarki. Placówki sporządzały także półroczne i roczne sprawozdania z działalności promocyjnej, wraz z rozliczeniem otrzymanych środków. Minister Spraw Zagranicznych nie wyznaczał tym placówkom celów ani nie ustalał mierników stopnia ich realizacji.

(dowód, akta kontroli str. 20-27, 28-41, 1497, 1649-1789)

Zdaniem Zastępcy Dyrektora Generalnego SZ – Pana Andrzeja Jasionowskiego⁴⁶ ze względu na specyfikę, trudno jest wyznaczać cele dyplomacji ekonomicznej, których realizacja byłaby możliwa do skwantyfikowania. Z tego względu nie zostały wdrożone narzędzia badania skuteczności działań promocyjnych. W MSZ opracowano jednakże „quasi-mierniki” w odniesieniu do tych działań placówek, które mają charakter policzalny. Placówki przysyłają informacje dotyczące: liczby przedsiębiorstw, którym udzielono wsparcia, liczby spotkań przedstawicieli placówki z przedsiębiorcami, liczby spotkań (roboczych i oficjalnych) z przedstawicielami instytucji/władz kraju akredytacji, liczby współorganizowanych misji gospodarczych, liczby seminariów, forów, wydarzeń promocyjnych, liczby wspartych kluczowych transakcji i projektów inwestycyjnych polskich firm w kraju akredytacji, liczby podjętych interwencji, liczby odpowiedzi na zapytania informacyjne, aktualizacji materiałów informacyjnych. Dodatkowo do 2015 r. uruchomiony został pilotażowo tzw. system IBIZ do mierzenia poziomu satysfakcji przedsiębiorców z działań prowadzonych przez MSZ i placówki dyplomatyczne.

Zdaniem wyjaśniającego praktyka pokazała jednak, że funkcja oceny działań MSZ w systemie IBIZ jest rzadko wykorzystywana przez przedsiębiorców, a ponadto niechętnie dzielą się oni wiedzą na temat sukcesu uzyskanego w ramach udzielonej pomocy instytucjonalnej.

⁴⁴ Polegającej m.in. przez bezpośredni kanał kontaktów placówka – samorząd.

⁴⁵ O charakterze statystyczno-informacyjnym, dotyczące promocji polskiej gospodarki. Zostały wprowadzone w 2013 r. i były wykorzystywane w materiałach tezewo-informacyjnych przygotowywanych dla kierownictwa MSZ oraz prezentacjach i opracowaniach odzwierciedlających aktywność placówek w obszarze dyplomacji ekonomicznej. Nie odnoszą się do wymogów sprawozdawczości, uregulowanych w Zarządzeniu nr 29 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 20 listopada 2014 r. i nie stanowią przedmiotu planowania oraz nie są uwzględniane w rocznych planach działań placówek.

⁴⁶ Pismo z dnia 16 grudnia 2015 r.

**Ocena
częstkowa**

Opis
stanu
faktycznego

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność MSZ w badanym obszarze.

7. Rada Promocji Polski

Od 2004 r. funkcjonuje przy Radzie Ministrów (jako jej organ opiniodawczo-doradczy) Zespół do Spraw Promocji Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁷, zwany Radą Promocji Polski. Do zadań Rady należy:

- opracowanie projektów wytycznych oraz średnio i długofalowych strategii promocji Rzeczypospolitej Polskiej;
- proponowanie mechanizmów współpracy organów administracji rządowej z organizacjami pozarządowymi, przedsiębiorcami, środowiskami twórczymi, środowiskami polonijnymi, kościołami i związkami wyznaniowymi na rzecz promocji Rzeczypospolitej Polskiej;
- opiniowanie na wniosek Prezesa Rady Ministrów lub właściwego ministra projektów aktów prawnych lub innych dokumentów rządowych, których przedmiotem jest promocja Rzeczypospolitej Polskiej lub które mogą wywołać skutki w dziedzinie promocji Rzeczypospolitej Polskiej.

Zgodnie z zarządzeniem nr 81 Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie utworzenia Zespołu do Spraw Promocji Rzeczypospolitej Polskiej, w skład Rady Promocji Polski wchodzi: minister właściwy do spraw zagranicznych (jako jej przewodniczący), nie więcej niż czterech sekretarzy lub podsekretarzy stanu wyłanianych spośród członków Rady (jako jej wiceprzewodniczący) oraz sekretarze albo podsekretarze stanu z 15 ministerstw – członkowie Rady. Funkcjonowanie Rady Promocji Polski nie było związane z odrębnymi wydatkami budżetowymi. MSZ zapewniał obsługę logistyczno-organizacyjną tych spotkań Rady.

W styczniu 2016 r., w związku ze zmianami instytucjonalnymi i personalnymi po wyborach parlamentarnych trwał proces imiennego wyznaczania członków Rady Promocji Polski przez delegujące ministerstwa.

(dowód, akta kontroli str.1035-1038)

Według wyjaśnień zastępującego Dyrektora Generalnego SZ – Pana Dariusza Wiśniewskiego⁴⁸ w okresie objętym kontrolą Rada Promocji Polski nie podejmowała żadnych działań w zakresie swoich podstawowych obowiązków. Tym samym nie zachodziła konieczność konsultowania lub uzgadniania z innymi podmiotami efektów tej działalności, nie przekazywała pod obrady Rady Ministrów zaleceń oraz rekomendacji w powyższym obszarze ani nie proponowała i nie opiniowała rozwiązań legislacyjnych w zakresie promocji gospodarczej Polski.

(dowód, akta kontroli str.1035-1037)

W latach 2010-2015 Rada Promocji Polski zebrała się jedynie 16 razy⁴⁹ i podjęła zaledwie siedem uchwał⁵⁰. Tylko trzy z nich dotyczyły realizacji zadań merytorycznych (uchwały w sprawach: przygotowania kampanii wizerunkowej Polski, przyjęcia „Zasad komunikacji marki Polska” i przyjęcia linii znaku i hasła promującego Polskę). Pozostałe uchwały dotyczyły spraw organizacyjnych (np. w sprawie przyjęcia planu pracy Rady czy powoływania grup roboczych).

(dowód, akta kontroli str.1497-1499; 1922-1999)

⁴⁷ Zarządzenie nr 34 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 marca 2004 r. w sprawie utworzenia Zespołu do Spraw Promocji Rzeczypospolitej Polskiej.

⁴⁸ Wyjaśnienia zastępującego Dyrektora Generalnego SZ Dariusza Wiśniewskiego z dnia 8 stycznia 2016 r.

⁴⁹ Dwa razy w 2010 r., raz w 2011 r., trzy w 2012 r., pięć w 2013 r., cztery w 2014 r. i raz w 2015 r.

⁵⁰ W 2011 r., 2012 r. i 2015 r. nie zostały w ogóle podjęte żadne uchwały.

Dokument programowy Rady pn. „Kierunki promocji Polski do 2015 roku”⁵¹ wskazywał najważniejsze obszary, formy i koncepcje działań na rzecz promocji kraju. Przedstawiono w nim założenia promocji gospodarczej, jednakże bez określenia zadań Rady w tym obszarze.

(dowód, akta kontroli str.1491)

Stwierdzone
nieprawidłowości

Brak było aktywności Rady Promocji Polski, której przewodniczącym był Minister Spraw Zagranicznych. Organ ten nie wypełnił w praktyce żadnego z przypisanych mu zadań, stając się faktycznie fasadowym zespołem 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, w którym powstają nie tylko teoretyczne modele takiego systemu, ale praktyczne, skonkretyzowane rozwiązania do przedstawienia Radzie Ministrów. Zdaniem NIK, na pasywność Rady wpłynęły przede wszystkim brak koncepcji jej funkcjonowania, wyznaczenie zadań o nadmiernie wysokim poziomie ogólności i niska aktywność przewodniczącego Rady, odpowiedzialnego wszakże za wspieranie realizacji zadań dotyczących promocji Polski, w tym gospodarczej.

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działania Ministra Spraw Zagranicznych w badanym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski
pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵², wnosi o:

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.

⁵¹ Wersja książkowa opracowania Rady Promocji Polski, pod redakcją Departamentu Dyplomacji Publicznej i Kulturalnej MSZ z 2010 r.

⁵² Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 8 marca 2016 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
/-/ Wojciech Kutyla