



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

KGP.410.009.03.2015

P/15/023

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa

T +48 22 444 56 92, F +48 22 444 55 94

kgp@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

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
Kontrolerzy	1. Wojciech Woźniak, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr 96643 z dnia 19 października 2015 r. 2. Jerzy Skalski, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 98959 z dnia 18 listopada 2015 r. [Dowód: akta kontroli str. 1-4]
Jednostka kontrolowana	Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych Spółka Akcyjna ¹ , ul. Bagatela 12, 00-585 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Stanisław Majman, Prezes Zarządu PAIZ ² [Dowód: akta kontroli str. 5-15,57-59]

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie promowanie polskiej gospodarki przez Polską Agencję Informacji i Inwestycji Zagranicznych SA oraz podejmowane przez nią działania zmierzające do przyciągnięcia do Polski bezpośrednich inwestycji zagranicznych.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W okresie objętym kontrolą (lata 2010-2015) PAIZ nie była podmiotem samodzielnie kreującym i wykonującym przedsięwzięcia promujące polską gospodarkę (eksport i polskie inwestycje za granicą). Była natomiast aktywnym realizatorem przedsięwzięć corocznie zlecanych i finansowanych przez Ministra Gospodarki oraz zadań wynikających z umów zawartych z Polską Agencją Rozwoju Przedsiębiorczości. Działaność Agencji prowadzona była na podstawie wieloletnich strategii (za wyjątkiem lat 2011-2013) oraz powiązanych z nimi rocznych planów działania. Agencja skutecznie informowała zainteresowane podmioty o planowanych przedsięwzięciach promocyjnych, na co wskazuje wysoka liczba beneficjentów biorących udział w organizowanych wydarzeniach. Zlecone zadania Agencja wykonywała rzetelnie, osiągając wysoki stopień wykonania większości mierników służących monitorowaniu wyznaczonych celów. Część kosztów realizacji zadań Agencja finansowała z własnych przychodów.

NIK ocenia jako skuteczne, działania PAIZ mające na celu przyciągnięcie do Polski bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Agencja rzetelnie realizowała zadania określone w umowach dotacyjnych z Ministrem Gospodarki. Stopień realizacji mierników wykonania był wyższy od ustalonego.

Uwagi NIK, nie podważające ogólnej pozytywnej oceny, dotyczą dwóch kwestii. Po pierwsze - potrzeby zwrócenia się do Ministra Rozwoju z propozycją wspólnego opracowania metody bardziej precyzyjnego szacowania wartości planowanych mierników wykonania zadań, w związku ze znaczącym przekraczaniem tych samych mierników w kolejnych la-

¹ Dalej także: PAIZ lub Agencja.

² Prezes Zarządu PAIZ powołany na 3. kadencję uchwałą nr 6/IV/2015 z dnia 16 kwietnia 2015 r. Rady Nadzorczej Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych SA w sprawie powołania na stanowisko Prezesa Zarządu PAIZ V kadencji.

³ 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.

tach. Po drugie, mierniki wykonania zadań, informowały wprawdzie o stopniu wykonania zleconych zadań, nie pozwalały jednak ocenić czy zrealizowane przedsięwzięcia (albo ich suma w określonym czasie) rzeczywiście skutecznie oddziaływały na adresatów tych przedsięwzięć, wywołując lub utrwalając w nich pozytywny wizerunek polskiej gospodarki i skłaniając ich do zachowań pożądaných z punktu widzenia polskich przedsiębiorców. Zdaniem NIK, celowe byłoby podjęcie przez PAIZ próby wykonania bezpośrednich badań skuteczności realizowanych przedsięwzięć promocyjnych

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Planowanie działalności w zakresie promocji gospodarczej

1.1 Planowanie wieloletnie

Opis stanu
faktycznego

1. Powstała w 2003 r. PAIZ jest jednoosobową spółką Skarbu Państwa, którego reprezentem w spółce jest Minister Skarbu Państwa. Cele i zadania PAIZ, określone w Statucie Spółki, 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 też z umów o udzielenie dotacji, zawieranych corocznie z ministrem właściwym do spraw gospodarki (w okresie objętym kontrolą był to Minister Gospodarki⁴).

[Dowód: akta kontroli str. 16-50, 1164-2094]

2. PAIZ nie posiadał odrębnej strategii dotyczącej promocji gospodarczej. Założenia w tym zakresie wynikały ze strategii PAIZ, opracowywanych na kolejne lata. Analogicznie - roczne plany działań w zakresie promocji gospodarczej Polski nie stanowiły odrębnych dokumentów, były natomiast częściami składowymi planu działań PAIZ na dany rok.

W okresie objętym kontrolą obowiązywały dwie trzyletnie strategie Agencji, tj. *Strategia PAIZ na lata 2008–2010* oraz *Strategia PAIZ na lata 2014–2016*.⁵

W latach 2011-2013 Agencja prowadziła działalność bez planu strategicznego. Założenia do *Strategii PAIZ na lata 2013-2015* zostały przyjęte przez Zarząd w dniu 6 lutego 2013 r. i zaopiniowane przez Radę Nadzorczą oraz - w ramach konsultacji - przekazane do Ministerstwa Gospodarki. W wyniku opinii Rady Nadzorczej i uwag Ministerstwa dokument nie został jednak zaakceptowany, w związku z tym opracowano nową wersję planu wieloletniego pn. *Strategia PAIZ na lata 2014-2016*.

[Dowód: akta kontroli str. 207-811, 3602]

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 czterech obszarach:

- pozyskiwaniu i obsłudze inwestorów zagranicznych,
- promocji gospodarczej Polski,
- wspieraniu rozwoju eksportu,
- wspieraniu inwestycji polskich za granicą.

W dokumencie tym zawarta została diagnoza i negatywna ocena istniejącego systemu instytucjonalnego promocji gospodarczej Polski. Stwierdzono m.in., iż system nie zapewniał skutecznego wsparcia napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) oraz polskiego eksportu, ze względu na dużą liczbę podmiotów zajmujących się promocją i brak instytucji koordynującej. Priorytetem PAIZ w latach 2008-2010 były działania wspierające napływ BIZ. Drugim pod względem ważności zadaniem była promocja gospodarcza Polski, wspie-

⁴ Do dnia 15 listopada 2015 r., tj. do czasu zniesienia Ministerstwa Gospodarki na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2015 r. (Dz. z 2015 r. poz. 2076). Od dnia 16 listopada 2016 r. ministrem właściwym do spraw gospodarki jest Minister Rozwoju – na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2015 r., poz. 812 ze zm.).

⁵ Dalej także: odpowiednio *Strategia 2008-2010* oraz *Strategia 2014-2016*.

rająca zarówno napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Polsce, jak i polski eksport oraz polskie inwestycje zagraniczne. Agencja miała koordynować działania w ramach systemu promocji gospodarczej Polski oraz wykonywać zadania powierzone jej przez inne instytucje tego systemu. W kontekście napływu BIZ zidentyfikowane zostały obszary priorytetowe w ujęciu sektorowym i geograficznym.

W *Strategii* założono, że Agencja będzie się koncentrować na wspieraniu eksportu małych i średnich przedsiębiorstw, których obszarem działania jest UE oraz rynki wschodnie (m.in. Rosja, Ukraina). Agencja miała realizować te zadania zarówno poprzez centralę, jak i sieć oddziałów zagranicznych, które miały powstać na bazie Wydziałów Promocji Handlu i Inwestycji⁶ (WPHI). Podstawowym kryterium lokalizacji przyszłych 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, zarządzania środkami finansowanymi (w tym przeznaczonymi na promocję eksportu) oraz posiadającej możliwość udzielania pomocy publicznej. Założenia te nie zostały jednak zmaterializowane.

[Dowód: akta kontroli str. 207-473]

Strategia 2014-2016 powiązana została z dokumentami krajowymi o charakterze strategicznym i operacyjnym, tj. *Strategią Rozwoju Kraju 2020*, *Strategią Innowacyjności i Efektywności Gospodarki - Dynamiczna Polska 2020* (SIEG), *Polska 2030: Wyzwania Rozwojowe*, *Krajową Strategią Rozwoju Regionalnego 2010-2020 Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie*, *Programem Rozwoju Przedsiębiorczości do 2020 roku*, *Programem wspierania inwestycji o istotnym, znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011-2020*, *Wieloletnim Programem Współpracy Rozwojowej 2012-2015*.

Według *Strategii 2014-2016*, misją PAIZ jest kształtowanie pozytywnego klimatu inwestycyjnego, pozyskiwanie inwestorów zagranicznych i wspieranie polskich inwestycji za granicą. Celem szczegółowym jest pozyskiwanie inwestycji w sektorach wysokich technologii o najwyższej wartości dodanej i tworzących miejsca pracy o wysokiej produktywności.

Misja ma być zrealizowana poprzez wykonanie następujących zadań (hierarchia wg ważności):

- pozyskiwanie i obsługa inwestorów zagranicznych,
- zwiększenie reinwestycji i opieka poinwestycyjna,
- promocja gospodarcza Polski i kształtowanie pozytywnego klimatu inwestycyjnego,
- wspieranie polskich inwestorów za granicą.

Wybór najważniejszych sektorów uwzględnia kryteria, zgodne z ujętymi w *Programie wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011-2020*.

Strategia 2014-2016 zakłada, że PAIZ, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki i WPHI, zbuduje spójny system pozyskiwania inwestorów. Agencja ma realizować program wzmocnienia systemu promocji gospodarki zawarty w SIEG, poprzez dokończenie budowy instytucjonalnego wsparcia promocji gospodarki we współpracy z krajową siecią Centrów Obsługi Inwestora (COI) i siecią WPHI. PAIZ ma być także partnerem w projektach związanych z promocją gospodarczą Polski, realizowanych przez Ministerstwo Gospodarki (obecnie Ministerstwo Rozwoju), Ministerstwo Spraw Zagranicznych (MSZ), WPHI, Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP), samorządy, oraz instytucje otoczenia biznesu.

W *Strategii* założono m.in. kontynuację projektów, w tym współfinansowanego ze środków unijnych *Programu Tworzenia i Rozwoju Sieci Współpracy Centrów Obsługi Inwestora w Polsce Wschodniej* w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej (PO RPW), działanie 1.4 *Promocja i Współpraca* oraz programu *Go Africa* i realizację programu *Go China* (w porozumieniu z MG i MSZ).

⁶ Placówki zagraniczne podporządkowane ministrowi właściwemu do spraw gospodarki, formalnie wchodzące w skład polskich przedstawicielstw dyplomatycznych lub konsularnych.

Priorytetowe rynki dla polskich inwestorów za granicą mają być uzgadniane z ministrem właściwym do spraw gospodarki, zaś celem działania Agencji będzie m.in.: budowa systemu informacyjnego o możliwościach inwestycyjnych na tych rynkach oraz prowadzenie promocyjnych portali *Go China*, *Go Africa* i *Eksporter*.

[Dowód: akta kontroli str. 474-507]

Zarząd PAIZ przedkładał projekty planów strategicznych Radzie Nadzorczej do zaopiniowania. Przedstawiciele Ministra Gospodarki zasiadający w Radzie Nadzorczej PAIZ (czterech z siedmiu członków) uczestniczyli w konsultacjach i uzgodnieniach planów z MG. Według wyjaśnień Prezesa Zarządu PAIZ⁷ to podejście pozwalało uznać, że Strategia PAIZ na lata 2014-2016 została uzgodniona z Ministerstwem Gospodarki i skoordynowana z polityką gospodarczą Polski zawartą w innych dokumentach strategicznych i operacyjnych. PAIZ nie uzgadniała projektów planów strategicznych z innymi podmiotami prowadzącymi działalność promocyjną.

[Dowód: akta kontroli str. 16-32, 3594-3595, 3609-3631]

3. W okresie objętym kontrolą PAIZ była informowana o przedsięwzięciach promocyjnych planowanych przez inne podmioty, tj. MG, MSZ, PARP, Polską Organizację Turystyczną (POT), instytucje samorządowe oraz ministerstwa. Informacje dotyczyły wizyt rządowych, misji biznesowych, udziału w targach czy wystawach. Informacje te przekazywane były w formie mailowej, pisemnie lub ustnie (w tym telefonicznie). Do PAIZ kierowane były też zaproszenia do współpracy organizacyjnej, uczestnictwa przedstawiciela PAIZ w konkretnych wydarzeniach, przygotowania materiałów merytorycznych, prezentacji, publikacji oraz artykułów prasowych. Programy *Go Africa* i *Go China* były konsultowane z MSZ, a organizowane tzw. gospodarcze komponenty wizyt prezydenta RP, premiera i członków rządu RP - z Kancelarią Prezydenta RP, Kancelarią Prezesa Rady Ministrów i właściwymi ministerstwami. Udział Polski w Światowej Wystawie EXPO 2010 w Szanghaju, podobnie jak i EXPO 2015 w Mediolanie, organizowany był we współpracy z MG, PARP, POT i samorządami województw. Przy realizacji działań informacyjno-promocyjnych w zagranicznych mediach, misji biznesowych PAIZ współdziałała m.in. z MG, MSZ, PARP i Krajową Izbą Gospodarczą.

[Dowód: akta kontroli str. 3607, 3610-3611, 3991-4005]

4. Minister Gospodarki, w sierpniu 2009 r., zdecydował o realizacji projektu *Sieć Centrów Obsługi Inwestorów i Eksporterów* w ramach Poddziałania 6.2.1 Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka (PO IG). W tym samym roku PAIZ podpisała z PARP umowę o dofinansowanie projektu *Tworzenie i Rozwój Sieci Współpracy Centrów Obsługi Inwestora* w ramach PO RPW.

W sprawie powstania dwóch zamiast jednej, wspólnej sieci obsługi inwestorów Prezes Zarządu PAIZ wyjaśnił⁸, że Agencja знаła zamierzenia Ministra Gospodarki dotyczące realizacji projektu COIE. Przedstawiciele PAIZ tworzyli w 2006 r. założenia do tego projektu, którego realizatorem miała być Agencja. W 2007 r., na podstawie decyzji Ministra Gospodarki, projekt trafił jednak do Ministerstwa Gospodarki.

Według tych wyjaśnień, PAIZ postulowała przygotowanie projektu wspierającego system tych centrów obsługi inwestora, które powstały w latach 2004-2005 z inicjatywy Agencji, w porozumieniu z marszałkami województw. Centra miały zapewnić inwestorom kompleksową obsługę na poziomie województwa. PAIZ przygotowała i zrealizowała ogólnopolski program budowy systemu Centrów Obsługi Inwestora - Partnerów PAIZ (COI), które działają w każdym województwie na podstawie umów partnerskich. Są to placówki obejmujące swoim zasięgiem teren województwa. Placówka COI, to tzw. „one stop shop”, czyli miejsce udostępniające inwestorowi komplet potrzebnych informacji regionalnych, przepisów, ofert inwestycyjnych oraz aktualnych danych o gospodarce regionu (województwa). Wszystkie ośrodki COI obsługujące inwestorów stosują standardy PAIZ.

Według przywołanych wyjaśnień Prezesa Zarządu PAIZ, Ministerstwo Gospodarki powierzało PAIZ w 2006 r. opracowanie dokumentów niezbędnych do wdrożenia działania 6.2.1

⁷ Pismo z dnia 4 grudnia 2015 r. (PAIZ/BFL/WFK/175/2015/RK).

⁸ Pismo z dnia 18 listopada 2015 r. (PAIZ/BFL/WFK/166/2015/RK).

PO IG, miało na uwadze bogate doświadczenie Agencji w budowie sieci COI oraz tworzeniu standardów ich funkcjonowania. Prace w tym zakresie PAIZ prowadziła w drugim półroczu 2006 r. i w pierwszym półroczu 2007 r., badając rzeczywiste potrzeby w regionach, w których działały COI. Wszystkie istotne sugestie, ze strony COI i jednostek samorządu terytorialnego, przesłane były do MG. Opracowany przez PAIZ dokument został przyjęty przez regiony i zaakceptowany przez Ministerstwo Gospodarki.

W październiku 2007 r., ze względu na przeszkody formalno-prawne związane z pełnieniem przez PAIZ funkcji Instytucji Wdrażającej, zgodnie z decyzją Ministra Gospodarki, Agencja przekazała całą dokumentację związaną z poddziałaniem do MG. Jak wynika z przywołanych wyjaśnień Prezesa Zarządu PAIZ, w kwietniu 2008 r. MG zmieniło zasady realizacji poddziałania, nie konsultując zmian ani z PAIZ, ani z przedstawicielami Urzędów Marszałkowskich.

Pierwotnie, nowo utworzone COIE miały także pełnić funkcję instytucji doradczych w ramach działania 6.1 *Paszport do eksportu* PO IG. Z zapisów tych MG jednak się wycofało, pozostawiając wsparcie jedynie dla działalności proeksportowej i proinwestycyjnej wyłącznie w rozumieniu polskich inwestycji zagranicznych. Beneficjentem działania został Departament Instrumentów Wsparcia w MG, finansujący projekt.

W lipcu 2008 r. Konwent Marszałków w stanowisku przekazanym do Ministerstwa Gospodarki i Ministerstwa Rozwoju Regionalnego wyraził swoje zaniepokojenie proponowanymi zasadami realizacji poddziałania i zwrócił się z prośbą o weryfikację zapisów. Weryfikacja ta miała przywrócić koncepcję z 2007 r., według której COI miały być wspierane także w zakresie przyciągania BIZ. PAIZ poparła stanowisko Konwentu Marszałków.

Ministerstwo Gospodarki w listopadzie 2008 r. przedstawiło kolejną koncepcję realizacji poddziałania, pozostawiając w nim nadal wsparcie jedynie dla działalności proeksportowej i proinwestycyjnej polskich przedsiębiorców. MG zorganizowało spotkanie z przedstawicielami COI, na którym poinformowano, że nie ma możliwości powrotu do koncepcji z 2007 r. Zasygnalizowana została tylko możliwość pewnej modyfikacji zasad w zakresie promocji BIZ, pod warunkiem wyrażenia zgody przez ówczesnego Ministra Gospodarki. Decyzja miała zapaść po wysłuchaniu przez ministra stanowiska marszałków na spotkaniu w dniu 17 grudnia 2008 r.

W okresie od grudnia 2008 do maja 2009 roku, Ministerstwo Gospodarki tworząc nowy projekt nie kontaktowało się już jednak ani z PAIZ, ani z przedstawicielami Urzędów Marszałkowskich.

W dniu 18 czerwca 2009 r. Ministerstwo Gospodarki zorganizowało spotkanie z przedstawicielami regionów. Agencja otrzymała nowy projekt w przeddzień, tj. w dniu 17 czerwca 2009 r. wraz z zaproszeniem na spotkanie. Tego samego dnia MG przesłało nowy projekt do regionów, które jednak nie zaakceptowały jego założeń. Do dnia 26 czerwca 2009 r. regiony i PAIZ przesłały swoje uwagi do projektu. Główne zastrzeżenia regionów dotyczyły tego, że:

- siedem COI znajduje się w Urzędach Marszałkowskich, a dziewięć usytuowanych jest w Agencjach Rozwoju Regionalnego, finansowanych przez Zarządy Województw; Marszałek Województwa musiał więc przeprowadzić przetarg, aby COI powstające w ramach tego projektu mogły pozostać w Agencjach;
- projekt zakładał sfinansowanie dwóch etatów dla specjalistów promujących działania eksportowe i jednego etatu dla BIZ; działania proeksportowe były prowadzone przez doradców w ramach działania 6.1 PO IG *Paszport do eksportu*, a więc zdaniem regionów nie było potrzeby tworzenia dodatkowej struktury; osoba zajmująca się obsługą inwestorów, zgodnie z projektem, mogła tylko udzielać informacji – doradzać mieli natomiast dotychczasowi pracownicy COI, finansowani przez dany region,
- przez pięć lat po zakończeniu realizacji projektu regiony miały utrzymać zatrudnienie trzech osób (dwóch do spraw promocji eksportu oraz jednej do spraw BIZ),
- MG, finansujące etaty, nie przewidywało pokrycia przez siebie kosztów wyposażenia miejsc pracy,
- projekt, wskutek braku konsultacji z PAIZ (pomimo wielokrotnych próśb ze strony Agencji) pokrywał się częściowo z projektem Tworzenie i Rozwój Sieci Współpracy COI na obszarze Polski Wschodniej,

- projekt, wskutek braku konsultacji z regionami, pokrywał się z projektami regionalnymi finansowanymi z regionalnych programów operacyjnych województw (np. w województwie pomorskim).

W dniu 26 czerwca 2009 r. na spotkaniu w MG Agencja została zapewniona, że zgodnie z sugestiami regionów standardy oraz bazy danych zostaną oparte na wzorach PAIZ. Agencja miała zostać także uwzględniona w systemie szkoleń i staży dla pracowników COIE. Dalsze decyzje zapadały bez udziału Agencji.

5. W celu zwiększenia efektywności działań na rzecz pozyskiwania i obsługi inwestorów w regionach PAIZ dążyła do stworzenia kompleksowego systemu obsługi. Według PAIZ ważnym elementem tego systemu powinna być bliska współpraca pomiędzy regionalnymi COI (nadzorowanymi przez zarządy województw) i specjalnymi strefami ekonomicznymi. PAIZ zaprosiła do podpisania porozumień partnerskich wszystkie zarządy województw, agencje rozwoju regionalnego (jeżeli w jej strukturach zlokalizowane było COI), działające na terenie województwa SSE oraz władze miast (jeśli zawarły umowę partnerską z PAIZ). W dniu 29 czerwca 2009 r. pierwsze tego rodzaju porozumienie PAIZ podpisała z Zarządem Województwa Łódzkiego oraz Łódzką Specjalną Strefą Ekonomiczną. W czasie trwania niniejszej kontroli PAIZ miała podpisane umowy partnerskie ze wszystkimi 16 województwami - na prowadzenie Centrów Obsługi Inwestora, według standardów PAIZ.

Także w czerwcu 2009 r. PAIZ podpisała umowę partnerską z Zarządami Województw: lubelskiego, podkarpackiego, podlaskiego, świętokrzyskiego, warmińsko-mazurskiego oraz z miastami: Białystok i Kielce odnośnie wspólnej aplikacji do działania 1.4 *Promocja i współpraca, komponent współpraca* PO RPW, w ramach rundy aplikacyjnej ogłoszonej przez PARP. Wniosek o dofinansowanie wraz z załącznikami przeszedł ocenę formalną i merytoryczną, a w grudniu 2009 r. PAIZ podpisała umowę z PARP o dofinansowanie projektu *Tworzenie i Rozwój Sieci COI na obszarze Polski Wschodniej*. Rozpoczęcie projektu nastąpiło w styczniu 2010 r.

Z założenia projekt ten miał być komplementarny względem istniejących systemów lub projektów na szczeblu krajowym i regionalnym. Z uwagi na fakt, że projekt realizowała PAIZ, a partnerami były COI z pięciu województw Polski Wschodniej, Agencji udało się zachować efekt synergii ze współpracy z ogólnopolską siecią COI.

W ramach projektu zaplanowano stworzenie systemu profesjonalnej obsługi inwestora. Celem było odpowiednie przygotowanie kadr oraz doposażenie stanowisk pracy, a także upowszechnianie dobrych praktyk, wymiana doświadczeń oraz promocja i informacja. Efektem realizacji projektu miało być funkcjonowanie spójnej sieci współpracy regionalnej Polski Wschodniej dla przyciągania inwestorów.

W ramach projektu zrealizowano następujące działania:

- standaryzację usług COI Polski Wschodniej i ogólnokrajowej sieci COI - opracowanie procedur, wprowadzenie i utrzymanie systemu jakości świadczenia usług, audyty systemu,
- dostosowanie i doposażenie pomieszczeń biurowych do współpracy dla sieci COI (zakup środków trwałych, adaptacja pomieszczeń biurowych, wynajem i utrzymanie powierzchni biurowej)
- organizację seminariów i spotkań dla rozwoju kadr obsługujących inwestorów w ramach sieci COI Polski Wschodniej, wdrożenie ekspertyz oraz analiz,
- pozyskiwanie danych i przygotowywanie wspólnych ofert inwestycyjnych,
- utworzenie i obsługa bazy danych i podstrony internetowej z ofertą sieci COI,
- opracowanie, wykonanie i dystrybucja wspólnych katalogów ofert inwestycyjnych oraz ich aktualizacje,
- wsparcie bieżącej obsługi inwestora.

[Dowód: akta kontroli str. 3603-3607]

6. W okresie objętym kontrolą PAIZ była informowana o działaniach placówek dyplomatycznych i WPHI na rzecz promocji gospodarczej i napływu inwestycji zagranicznych do Polski. Informacje takie przekazywane były przez MG, MSZ oraz bezpośrednio przez ambasadę i WPHI w formie mailowej, pismnej lub ustnej (w tym telefonicznie). Poza przekazywa-

niem informacji, do PAIZ kierowane były również zaproszenia do zaangażowania się w działania promocyjne placówek i WPHI poprzez współpracę organizacyjną, udział przedstawiciela Agencji w wydarzeniach, przygotowanie materiałów merytorycznych, prezentacji, publikacji czy artykułów prasowych.

[Dowód: akta kontroli str. 3607, 3991-4004]

7. W sprawie stanowiska PAIZ wobec poselskiego projektu ustawy o systemie promocji gospodarczej z 2010 r. Prezes Zarządu PAIZ wyjaśnił⁹, że członkowie Zarządu PAIZ współtworzyli projekt ustawy i uczestniczyli jako eksperci w procedurze legislacyjnej w Sejmie RP związanej z uchwaleniem ustawy o systemie promocji gospodarczej, ale ani Zarząd ani Rada Nadzorcza Agencji nie zajęła oficjalnego stanowiska, a w PAIZ nie ma dokumentów z prac nad projektem ustawy o systemie promocji gospodarczej.

[Dowód: akta kontroli str. 3612]

1.2 Planowanie operacyjne

1. W latach 2010-2014 PAIZ funkcjonowała na podstawie rocznych planów działań, których częścią składową były plany działań promocyjnych oraz plany rzeczowo-finansowe. Plany te powiązane były z założeniami strategii. W 2015 Zarząd PAIZ przyjął wyłącznie plan rzeczowo-finansowy. Według wyjaśnień Prezesa Zarządu PAIZ¹⁰, Zarząd przez większą część roku działał w składzie niepełnym lub jednoosobowym i w związku z tym ograniczał się do podejmowania wyłącznie najpilniejszych uchwał.

Najważniejsze zadania z zakresu promocji gospodarczej zawarte w rocznych planach działania wynikały z zawieranych corocznie z Ministrem Gospodarki umów o dotację celową. Drugim elementem planów promocji były zadania przewidziane do realizacji w ramach programów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej. Ich zakres był konsultowany w ramach tzw. grup roboczych.

W ramach prowadzonego przez PAIZ w latach 2009-2015 Programu Promocji Gospodarczej Polski Wschodniej¹¹ (PPG PW), w skład Grupy Roboczej ds. realizacji Projektu wchodził przedstawiciele: Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (Instytucja Zarządzająca), PARP (Instytucja Pośrednicząca), MG, POT, przedsiębiorców, samorządów pięciu województw Polski Wschodniej (lubelskiego, podkarpackiego, podlaskiego, świętokrzyskiego i warmińsko-mazurskiego) oraz pięciu miast-stolic tych województw (Białegostoku, Kielc, Lublina, Olsztyna i Rzeszowa).

Grupa Robocza miała za zadanie dostosowanie zakresu projektu do rzeczywistych potrzeb regionów oraz synchronizację działań realizowanych w ramach PO RPW z działaniami w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych oraz PO IG, w celu uzyskania efektu synergii. Grupa Robocza m.in. zatwierdzała szczegółową listę wydarzeń na dany rok, w podziale na sektory i rynki. Projekty finansowane ze środków unijnych, podobnie jak działania wynikające z umów dotacyjnych z Ministrem Gospodarki były włączane do rocznych planów działania Agencji dopiero po uzgodnieniu z partnerami z Grupy Roboczej.

[Dowód: akta kontroli str. 508-720, 721-830, 2095-2691, 3610-3611, 4015]

2. W PAIZ istniał podział obowiązków związanych z planowaniem, realizacją i monitorowaniem przedsięwzięć promocyjnych. Zadania na poziomie umowy dotacyjnej oraz zadania dodatkowe planował głównie Departament Promocji Gospodarczej lub inny (np. Departament Informacji i Komunikacji, Departament Rozwoju Regionalnego). Realizacją przedsięwzięć promocyjnych zajmował się Departament Promocji Gospodarczej, przy wsparciu pozostałych departamentów.

Zadania wynikające z PPG PW planowane i realizowane były przez utworzone do tego celu Biuro ds. Polski Wschodniej, we współpracy z Departamentem Promocji Gospodarczej.

⁹ Ibidem

¹⁰ Pismo z dnia 27 stycznia 2016 r. (PAIZ/BFL/WFK/017/2016/RK).

¹¹ Projekt realizowany w ramach PO RPW na lata 2007-2013, działania I.4 Promocja i współpraca, komponent promocja.

Monitorowanie przedsięwzięć promocyjnych wykonywał Departament Promocji Gospodarczej, który na bieżąco przedstawiał stan realizowanych przedsięwzięć członkowi zarządu odpowiedzialnemu za promocję.

[Dowód: akta kontroli str. 33-50, 2095-2691,3612]

3. Priorytetowe kierunki działalności PAIZ w zakresie BIZ ustalane były w oparciu o kryteria liczby tworzonych miejsc pracy i wartości inwestycji. Co roku (lub co dwa lata) przygotowywane były propozycje priorytetowych i strategicznych kierunków pozyskiwania inwestycji zagranicznych. Umieszczano je w rocznych planach działania Agencji. Wybrane kraje spełniały kryterium podjęcia inwestycji w co najmniej kilku sektorach uznanych za najważniejsze w *Strategiach* lub planach działania Agencji. Przy wyborze kierunków wieloletnich lub długofalowych dodatkowo brano pod uwagę wagę kontaktów na szczeblu państwowym przy pozyskiwaniu nowych inwestycji (np. Chiny, Rosja).

W latach 2010-2015 priorytetowymi państwami, z których zamierzano przyciągać inwestycje były (w ujęciu alfabetycznym):

- Francja,
- Japonia,
- Niemcy,
- Południowa Korea
- Stany Zjednoczone,
- Wielka Brytania.

W 2013 r. do listy krajów priorytetowych jednorazowo dołączone zostały Kanada i Szwecja. Za kierunki długofalowe uznano: Chiny wraz z Hongkongiem i Tajwanem, Indie, Rosję (w latach 2010-2011) oraz Kazachstan (lata 2014-2015).

[Dowód: akta kontroli str. 207-315, 474-507, 508-720, 3613-3615]

4. Dobór priorytetowych sektorów (branży) ujętych w rocznych planach działania na lata 2010-2015 wynikał z obowiązujących strategii PAIZ oraz badań i analiz przeprowadzonych przez Departament Informacji Gospodarczej.

Strategia 2008-2010 miała koncentrować się na inwestycjach, które odznaczały się wysokim zaawansowaniem technologicznym (wysoką wartością dodaną na pracującego) i obejmowały dziedziny, w których Polska miała lub ma szansę uzyskać trwałą przewagę konkurencyjną na rynku międzynarodowym oraz przyczyniały się do tworzenia dobrych miejsc pracy. Dobór sektorów priorytetowych ustalany był oceną ważoną, w oparciu o kilkanaście kryteriów, w tym m.in.:

- wartości dodanej inwestycji i sektora (innowacyjność),
- liczby generowanych dobrych miejsc pracy,
- dostępności siły roboczej, poddostawców (kooperantów ewentualnie klastrów), odpowiednich terenów inwestycyjnych z infrastrukturą,
- otoczenia prawnego i instytucjonalnego dla sektora w Polsce,
- możliwości eksportowe i możliwość udzielenia wsparcia (zachęty inwestycyjne),
- oboność inwestorów z branży na rynku i potencjał do generowania kolejnych inwestycji,

Na podstawie oceny przygotowywany był wykaz priorytetowych sektorów. Ostateczną decyzję podejmował Zarząd PAIZ. W okresie objętym kontrolą do sektorów priorytetowych zaliczały się (w różnych latach):

- ICT¹²,
- motoryzacyjny,
- lotniczy,
- elektroniczny,
- maszynowy
- BPO¹³,

¹² Z ang. Information and Communication Technologies – technologie informatyczne i telekomunikacyjne.

¹³ Z ang. Business Process Outsourcing - centra outsourcingu procesów biznesowych.

- badań i rozwoju,
- centrów usług wspólnych/centrów B+R (od 2011 r.),
- biotechnologiczny i farmaceutyczny (od 2012 r.),
- maszynowy z AGD,
- odnawialnych źródeł energii,
- spożywczy.

[Dowód: akta kontroli str. 474-506, 508-720, 1164-1785, 3616-3618]

5. Według wyjaśnień Prezesa Zarządu PAIZ¹⁴ logotyp „Invest in Poland” nie jest logotypem promującym Polskę. W 2008 r. Zarząd Agencji podjął decyzję o opracowaniu nowego logotypu PAIZ, który z jednej strony miał być nowocześniejszy od dotychczasowego, z drugiej strony bezpośrednio komunikowałby odbiorcy główny nurt działalności PAIZ jako agencji promocji inwestycji. Znak „Teraz Polska”, według tych wyjaśnień, ma zastosowanie tylko do polskich marek produktowych, natomiast tzw. „Sprężynka” nie jest już stosowana, z uwagi na dużą ilość krytycznych głosów, jakie wpłynęły do organizatorów konkursu.

[Dowód: akta kontroli str. 4012-4013]

Ustalone
nieprawidłowości

Brak obowiązującej strategii PAIZ w latach 2011-2013, stanowił naruszenie zasad określonych w Statucie Agencji. Zgodnie bowiem z § 21 w zw. z § 20 ust. 2 pkt 6 Statutu PAIZ Zarząd Spółki zobowiązany jest do przyjęcia strategicznych planów wieloletnich, zaś Rada Nadzorcza w myśl § 27 ust. 1 pkt 7 do zaopiniowania tego dokumentu. W latach 2011-2013, pomimo przyjętych przez Zarząd PAIZ założeń, brak było obowiązującego dokumentu.

Ocena częściowa

NIK negatywnie ocenia niedopełnienie przez władze PAIZ jednego z najważniejszych obowiązków statutowych, jakim jest ustanowienie strategicznego, wieloletniego planu Spółki. Czasowy brak jednego z wymaganych Statutem PAIZ dokumentów planistycznych nie wpłynął jednak w istotny sposób na sferę planowania działalności Agencji. Kierunki działania PAIZ w tych latach, w zasadniczym zakresie sprezyzowane były bowiem zarówno w rzetelnie opracowywanych planach rocznych, jak i w umowach dotacyjnych podpisywanych z Ministrem Gospodarki, a także wynikały z ustalonych zasad realizacji programów współfinansowanych ze środków europejskich.

2. Realizacja i monitoring działań w zakresie promocji gospodarczej

1. Informacje o planowanych przez PAIZ przedsięwzięciach promocyjnych dla zainteresowanych podmiotów (potencjalnych beneficjentów) publikowane były z wyprzedzeniem wynikającym m.in. z harmonogramów określonych w umowach dotacyjnych. Podstawowym miejscem udostępniania informacji była strona internetowa www.paiz.gov.pl oraz biuletyn PAIZ, wydawany w wersji elektronicznej (tzw. newsletter). Ponadto, informacje te prezentowane były podczas konferencji prasowych, a także w trakcie szkoleń dla pracodawców, przeprowadzanych w PAIZ. Na przykład:

- informacje o programach *Go China* i *Go Africa* publikowane były na dedykowanych stronach internetowych¹⁵ oraz rozsyłane e-mailem do przedsiębiorców umieszczonych w bazach PAIZ i instytucji współpracujących z PAIZ (urzędy miast, SSE, WPHI, COI/COIE); informacje były również dostępne na portalach społecznościowych,
- informacja o misji w ramach programu *Go Arctic* została przesłana e-mailem do wybranych polskich przedsiębiorstw z branży dobrze rokujących na rynku duńskim oraz grenlandzkim (na podstawie oceny dokonanej przy pomocy Ambasady RP w Danii oraz WPHI),

¹⁴ Pismo z dnia 27 stycznia 2016 r.

¹⁵ www.gochina.gov.pl i www.goafrica.gov.pl

- w programie promocji o charakterze ogólnym na terenie Turcji, informacje publikowano w formie ogłoszenia na stronie internetowej PAIZ oraz na stronach internetowych partnerów w regionach, a także poprzez mailing (bezpośredni i pośredni - z baz partnerów), w formie ogłoszenia na stronach internetowych niektórych izb branżowych, za pośrednictwem Polsko-Tureckiej Izby Gospodarczej, artykułów w prasie ekonomicznej, programów ekonomicznych w stacjach telewizyjnych etc.

Informacje o wydarzeniach gospodarczych w ramach wizyt najwyższych przedstawicieli władz państwowych wyprzedzająco¹⁶ przekazywane były potencjalnym uczestnikom na portalu PAIZ, a także m.in. poprzez mailing, biuletyn PAIZ oraz strony www. innych instytucji zaangażowanych w przygotowanie wizyty.

W Programie Promocji Gospodarczej PW informacje o planowanych przedsięwzięciach dostępne były na stronie internetowej Agencji, PARP oraz na stronach dedykowanych¹⁷, np. w postaci listy wydarzeń promocyjnych na dany rok, informacji o naborze etc. Informacje o naborach przesyłano również do wszystkich urzędów marszałkowskich Polski Wschodniej, COI, władz miast – stolic województw Polski Wschodniej, przedsiębiorców biorących udział w poprzednich wydarzeniach lub deklarujących chęć udziału, stowarzyszeń branżowych (klastrow przemysłowych) etc.

Nabór na targi lub misje ogłaszany był na minimum 54 dni przed datą wyjazdu i trwał zwykle 3 tygodnie.

[Dowód: akta kontroli str. 3632-3635, 2802-3951]

2. Nabory uczestników na misje w ramach Programów *Go China*, *Go Africa*, *Go Arctic*, Wystawy *Designed in Poland*, wydarzeń gospodarczych podczas wizyt oficjalnych przedstawicieli władz państwowych etc. organizowane były w zależności od charakteru wizyty, której towarzyszy misja biznesowa. W przypadku podróży samolotem specjalnym liczba miejsc dla delegacji biznesowej była ograniczona i naboru uczestników dokonywano spośród wyselekcjonowanej grupy firm (po konsultacji z ministerstwem oraz placówką dyplomatyczną). W przypadku braku ograniczeń nabory uczestników wydarzeń przeprowadzane były poprzez stronę internetową oraz mailing do firm umieszczonych w bazie PAIZ. Sporadyczne dodatkowe nabory do przedsięwzięć promocyjnych odbywały się głównie przez bezpośredni kontakt z firmami.

Na przykład.

- W ramach PPG PW w ramach naborów zrealizowano łącznie 180 przedsięwzięć promocyjnych. Nabory dodatkowe w latach 2010-2015 (łącznie 93) dotyczyły głównie wyjazdowych misji gospodarczych i targów zagranicznych, ze względu na niepełną obsadę miejsc lub wycofanie się kandydata (średnio planowano 10 miejsc na misję, 20 miejsc na targi). Według wyjaśnień Prezesa Zarządu PAIZ¹⁸ wolne miejsca w pierwszych latach realizacji projektu wynikały z niepełnej wiedzy potencjalnych beneficjentów o możliwościach udziału, a w kolejnych latach - z ograniczonej liczby przedsiębiorców z danej branży (np. jachtowa) lub ze zbliżenia się przedsiębiorcy do maksymalnego pułapu możliwej do otrzymania pomocy de minimis (200 tys. euro w okresie 3 lat). Dodatkową przyczyną rezygnacji była niepewność, w jakim terminie i w jakiej wysokości firmy otrzymają dofinansowanie (zwrot części poniesionych kosztów).
- W ramach programu promocji o charakterze ogólnym w Turcji, pomimo dużego zainteresowania firmy rezygnowały z udziału w imprezach głównie z powodu trwających w tym czasie zamieszek w Stambule. PAIZ była w stałym kontakcie z WPHI w celu pozyskania bieżących informacji odnośnie aktualnej sytuacji w Turcji. Przedstawiciel PAIZ wystąpił w telewizji CNBC Biznes zachęcając przedsiębiorców do udziału w Programie.

[Dowód: akta kontroli str. 3636, 4004, 4012]

¹⁶ Data ogłoszenia uzależniona była od upublicznienia decyzji o terminie wizyty.

¹⁷ www.whyeasternpoland.eu i www.polskawschodnia.gov.pl

¹⁸ Pismo z dnia 27 stycznia 2016 r.

3. W okresie objętym kontrolą PAIZ realizowała działalność promocyjną na podstawie umów dotacyjnych 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.

4. Umowy dotacyjne określały szczegółowy zakres zadań, terminy realizacji, planowane koszty oraz (niektóre z umów) wskaźniki monitorowania. Zadania ujęte były w następujące grupy: marketing inwestycyjny, obsługa projektów inwestycyjnych, opieka poinwestycyjna oraz działania na rzecz poprawy klimatu inwestycyjnego, informacja gospodarcza i współpraca instytucjonalna, promocja polskiej gospodarki i rozwój regionalny. Koszty realizacji tych zadań, sfinansowane ze środków dotacji, wyniosły w latach 2010-2015 łącznie 74,6 mln zł, w tym zadania związane ściśle z promocją gospodarczą – 17,8 mln zł.

[Dowód: akta kontroli str. 1786-2094]

Zadania zlecone przez Ministra Gospodarki w ramach umów dotacyjnych obejmowały m.in. realizację:

- Programu *Go China*, który rozpoczął się od marca 2012 r.¹⁹. 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 4,49 mln zł. Wskaźniki monitorowania projektu (wskaźniki ilości i efektu) ustalane były corocznie w umowach dotacyjnych z Ministrem Gospodarki.

W 2012 r. ustalono 6 wskaźników ilości oraz dwa wskaźniki efektu. Nie osiągnięto zakładanego poziomu jednego wskaźnika - *liczba obsługiwanych polskich delegacji rządowych do Chin: plan 3, wykonanie 2*, natomiast pozostałe wykonano w pełni lub powyżej zakładanego poziomu - np. *liczba projektów w bazie ofert inwestycyjnych: plan 25, wykonanie 59 (236%)*. Założona wartość jednego ze wskaźników efektu *liczba uczestników konferencji i seminariów o tematyce gospodarczej* przekroczona została o 128% (plan 1000, wykonanie 2297), podczas gdy wartość drugiego (*liczba uczestników misji i delegacji chińskich*) ukształtowała się na poziomie 104% planu (plan 400, wykonanie 417). Według wyjaśnień Prezesa Zarządu PAIZ²⁰, 2012 r. był okresem inauguracji programu. Roczne plany działań opierały się na szacunkach i analizach, natomiast trudno było o dokładne oszacowanie zainteresowania programem zarówno ze strony polskiej, jak i chińskiej. Dlatego część wskaźników została zrealizowana w większym zakresie niż przewidywano.

W 2013 r. spośród siedmiu wskaźników ilości wyniosło – sześć wykonano na poziomie 100%, natomiast jeden przekroczono (*organizacja szkoleń: plan 3, wykonanie 4*). Wykonanie trzech wskaźników efektu w 2013 r. wyniosło od 118% do 676% (*liczba odsłon portalu GoChina: plan 100 000, wykonanie 675 779*).

W 2014 r. spośród ośmiu wskaźników ilości jeden wykony został poniżej założonego poziomu (*liczba projektów w bazie ofert inwestycyjnych: plan 10, wykonanie 8*), dwa w 100%, natomiast w pięciu pozostałych zakładany poziom został przekroczony w skali od 93% (*liczba obsługiwanych misji i delegacji chińskich: plan 15, wykonanie 29*) do 200% (*organizacja seminariów promocyjnych w Chinach: plan 1, wykonanie 3*). Przekroczono zostały też wszystkie cztery wskaźniki efektu – od 47% (*liczba odsłon portalu GoPoland: plan 100 000, wykonanie 147 244*) do 359 % (*liczba uczestników konferencji i seminariów o tematyce gospodarczej: plan 150, wykonanie 688*), a nawet 377% (*liczba odsłon portalu GoChina: plan 200 000, wykonanie 953 683*). Według wyjaśnień Prezesa Zarządu PAIZ²¹ w 2014 r. nastąpiło ograniczenie budżetu programu, co spowodowało konieczność zmniejszenia wartości planowanych wskaźników realizacji. Jednocześnie władze chińskie ogłosiły rok 2014 rokiem współpracy z krajami Europy Środkowo-Wschodniej, w wyniku

¹⁹ Umowy z dnia: 16 kwietnia 2012 r., 23 marca 2013 r., 16 kwietnia 2014 r. oraz 2 marca 2015 r.

²⁰ Pismo z dnia 21 grudnia 2015 r. (PAIIZ/BFL/WFK/185/2015/RK)

²¹ Ibidem.

czego wzrosła aktywność partnerów chińskich. W efekcie wskaźniki realizacji zadań w dużej mierze przekroczyły założenia planowe.

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*: plan 10, wykonanie 6). Spośród trzech pozostałych wskaźników dwa wykonano w planowanej wysokości, natomiast jeden przekroczone o 100% (*liczba obsługiwanych misji i delegacji chińskich*: plan 15, wykonanie 30). Wyższe niż zakładano było także wykonanie dwóch wskaźników efektu – od 32% (*liczba uczestników konferencji i seminariów o tematyce gospodarczej*: plan 200, wykonanie 263) do 200% (*liczba uczestników misji i delegacji chińskich*: plan 75, wykonanie 225).

Według Prezesa Zarządu PAIZ²², liczba obsługiwanych delegacji chińskich w dużej mierze zależała od polityki władz chińskich. Dlatego wielkość odnośnego wskaźnika mogła być jedynie szacowana. Organizacja dodatkowych misji gospodarczych podyktowana była decyzjami politycznymi. Wizyty wysokich przedstawicieli władz są doskonałą okazją do promocji atrakcyjności gospodarczej naszego kraju. W związku z powyższym zorganizowano dodatkowe misje gospodarcze, promujące polskie firmy o potencjale eksportowym, przy jednoczesnym wsparciu przedstawicieli wysokiego szczebla administracji państwowej.

- Programu *Go Africa*, zapoczątkowanego w grudniu 2012 r., obejmującego misje rozpoznawcze, misje gospodarcze, konferencje, seminaria, warsztaty, imprezy targowe i publikacje. Do dnia 22 grudnia 2015 r. w 71 przedsięwzięciach (planowano 44) uczestniczyło 3811 beneficjentów (wg planu 1215). Koszt programu wyniósł 2,96 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 – od 33% (*liczba misji rozpoznawczych*: plan: 3, wykonanie: 4) do 62% [*liczba zorganizowanych wydarzeń promocyjnych (konferencje, seminaria, misje)*: plan 8, wykonanie 13]. Dwa wskaźniki efektu ukształtowały się na poziomie - 70% (*liczba polskich uczestników imprez targowych*: plan 10, wykonanie 7) oraz 369% (*liczba uczestników wydarzeń promocyjnych* – plan 400, wykonanie 1477). Według wyjaśnień Prezesa Zarządu PAIZ²³ niedoszacowanie liczby uczestników targów w 2013 r. wynikało z faktu, iż był to pierwszy pełny rok funkcjonowania programu i trudno było 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 (konferencje, seminaria, misje)*: plan 8, wykonanie 25]. Przekroczony został też jeden z dwóch wskaźników efektu – o ponad 370 % (*liczba uczestników wydarzeń promocyjnych*: plan 400, wykonanie 1896), podczas gdy drugi wyniósł tyle ile zaplanowano. Według wyjaśnień Prezesa Zarządu PAIZ²⁴ przekroczenie wskaźnika dotyczącego udziału w wydarzeniach promocyjnych wynikało z dużo większego niż zakładane zainteresowania, zarówno po stronie polskiej, jak i w krajach afrykańskich. Ponadto podkreślił nieprzewidywalność strony afrykańskiej. O ile w przypadku polskich uczestników PAIZ była w stanie oszacować ich liczbę, to jakiegokolwiek szacunki dotyczące krajów afrykańskich były hipotetyczne. Przy organizacji wydarzeń promocyjnych istotnym czynnikiem było zapotrzebowanie na te wydarzenia. Organizując imprezy promocyjne PAIZ odpowiadała na zainteresowanie polskich przedsiębiorców tą tematyką, a także na bieżąco reagował na zapotrzebowanie związane z przyjazdami delegacji

²² Ibidem

²³ Ibidem

²⁴ Ibidem

afrykańskich do Polski, pomimo iż było to trudne do przewidzenia na etapie planowania.

[Dowód: akta kontroli str.1164-1785, 3672-3674, 3700-3801]

- Programu *Go Arctic*, rozpoczętego w 2015 r., który ma obejmować misje i fora gospodarcze oraz działania informacyjne w mediach krajów Rady Arktycznej²⁵. 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 0,25 mln zł.
- Wystaw *Designed in Poland*, promujących polską gospodarkę oraz nowoczesne wzornictwo przemysłowe i polskie produkty. W latach 2010-2015 miało miejsce 12 wystaw w 10 krajach europejskich. Średnia dzienna liczba uczestników odwiedzających wystawę wyniosła 1666. Realizacja wystaw kosztowała 1,7 mln zł.
- Wydarzeń gospodarczych podczas oficjalnych wizyt najwyższych rangą przedstawicieli władz państwowych (misje i fora gospodarcze oraz seminaria). Zorganizowano 11 przedsięwzięć promocyjnych (wobec siedmiu zaplanowanych), przy okazji wizyt w Japonii, Turcji, Azerbejdżanie, Chinach, Zjednoczonych Emiratach Arabskich oraz we Włoszech. W latach 2010-2015 koszty PAIZ związane z tą działalnością wyniosły 0,35 mln zł.
- Tzw. krajowych konferencji o tematyce gospodarczej (m.in.seminaria i fora gospodarcze), które kosztowały - zgodnie z planem - 0,95 mln zł. W 111 imprezach uczestniczyło 16 345 osób (wg planu 3300).

[Dowód: akta kontroli str. 3642-3655]

5. W dniu 29 lipca 2009 r. PAIZ (jako beneficjent) zawarła umowę z PARP (Instytucja Pośrednicząca) o realizację zadań związanych z promocją gospodarczą siedmiu województw Polski Wschodniej w ramach PPG PW. Zakres zadań przewidzianych do realizacji obejmował analizę ekonomiczną, promocję wizerunkową, promocję bezpośrednią oraz ewaluację programu. Celem głównym programu był wzrost konkurencyjności i innowacyjności oraz rozwój społeczny i gospodarczy województw Polski Wschodniej 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. Termin rozpoczęcia projektu wyznaczono na dzień 1 kwietnia 2009 r. a zakończenia na dzień 30 czerwca 2015 r.

W ramach programu w latach 2010-2015 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). Ustalone w umowie z PARP łączne koszty przedsięwzięć promocyjnych w latach 2009-2015 miały wynieść 97,7 mln zł, a faktycznie wyniosły 97,2 mln zł. PAIZ przeprowadziła kampanię Programu w mediach globalnych (CNN, Al. Jazeera, Bloomberg, Financial Times) oraz w krajowych, a także wydała publikacje i materiały reklamowe dotyczące programu. 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.

Dla monitorowania projektu ustalono 27 wskaźników produktu oraz siedem wskaźników rezultatu, służących do monitorowania realizacji zadań. Spośród 27 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*: plan 8 tys. wykonanie 618,9 tys.)

²⁵ Forum międzynarodowe utworzone w 1996 roku przez osiem krajów graniczących z Arktyką. Polska jednego z 12 stałych obserwatorów.

Istotne przekroczenia wskaźników odnotowano także w pozycjach: *liczba materiałów informacyjnych: publikacje sektorowe*: plan 34 tys., wykonanie 48,2 tys. (142%) oraz *liczba materiałów informacyjnych: album promocyjny*: plan 35 tys., wykonanie 51 tys. (146%).

Według wyjaśnień Dyrektora Departamentu Rozwoju Gospodarczego PAIZ²⁶- Pani Moniki Gąsiorowskiej realizacja wskaźników dotyczących liczby publikacji wzrosła z powodu wynegocjowania korzystnych warunków umowy z wykonawcą, co skutkowało osiągnięciem większych nakładów w ramach zaplanowanego wcześniej budżetu projektu. Wzrost wartości docelowej wskaźnika *liczba zarejestrowanych użytkowników portalu* był następstwem utworzenia dedykowanej strony internetowej www.whyeasternpoland.eu, która cieszyła się dużym zainteresowaniem.

Spośród siedmiu wskaźników rezultatu nie wykonano jednego - *liczba wystawców na zorganizowanych imprezach targowo-wystawienniczych*: plan 1534, wykonanie 1396 (91%). 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* - plan 80, wykonanie 970). Istotnie przekroczona została też wartość wskaźnika *liczba przedsiębiorstw biorących udział w misjach oraz wizytach studyjnych*: plan 770, wykonanie 1047, tj o 36%.

Według wyjaśnień Dyrektora Departamentu Rozwoju Gospodarczego²⁷ wyższe od zaplanowanego wykonanie wskaźnika *liczba przedsiębiorstw biorących udział w misjach oraz wizytach studyjnych* spowodowane było dużym zainteresowaniem ze strony przedsiębiorców oraz organizacją dodatkowych misji wyjazdowych, zaś ponadplanowa realizacja pozostałych wskaźników wynikała z większej efektywności prowadzonych działań promocyjnych.

[Dowód: akta kontroli str. 2095-2691, 3626-3631, 3640-3641, 3656-3666, 3668-3670, 3952-3990, 4026-4028]

6. W dniu 29 grudnia 2009 r. PAIZ 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 centrów obsługi inwestora w regionie Polski Wschodniej dla promocji BIZ, poprzez realizację podprojektów oraz przypisanych do nich działań: standaryzację obsługi inwestora, stałą współpracę i wymianę doświadczeń, wymianę informacji, w tym szczególnie o terenach inwestycyjnych, wspólną bazę 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 18,39 mln zł przy szacunkowej wartości projektu 20,43 mln zł. W latach 2010-2015 wydatki na realizację programu wyniosły 14,3 mln zł.

W ramach programu PAIZ zrealizowała 28 przedsięwzięć promocyjnych (konferencje, fora i misje inwestycyjne w Polsce) oraz za granicą (m.in.: misję *Investment in Eastern Poland* do Japonii i Korei Południowej oraz krajów Zatoki Perskiej, tj. Kataru, Arabii Saudyjskiej i Zjednoczonych Emiratów Arabskich, misję inwestycyjną *Polish-American Investment Dialogue*, misję inwestycyjną do Chin *Investment in Eastern Poland*, misję do Wielkiej Brytanii *FDI Training Workshop for the Foreign Investor Centres*, Międzynarodowe Forum Inwestycyjno-Gospodarcze Polska – Ukraina w Lublinie). Działania promocyjne obejmowały też siedem publikacji sponsorowanych 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*: plan 199, wykonanie 192 (96,5%). Spośród pozostałych jeden wykonano w pełni, a w pozostałych odnotowano przekroczenia planowanych wielkości od 1,3% do 19%.

[Dowód: akta kontroli str. 2692-3027, 3637-3639, 3952-3975, 4022-4023, 4026-4028]

²⁶ Pismo z dnia 18 stycznia 2016 r.

²⁷ Ibidem

7. W ramach Poddziałania 6.5.1. *Promocja polskiej gospodarki na rynkach międzynarodowych* PO IG, Agencja była realizatorem:

- Programu promocji Polski (przedsiębiorstw branży lotniczej) podczas targów ILA Berlin Air Show 2012²⁸. W targach wzięło udział pięciu przedsiębiorców z branży lotniczej oraz 11 instytucji promujących branżę lotniczą. Zgodnie z planem przygotowano dwa przedsięwzięcia promocyjne (stoisko wystawiennicze i konferencja) oraz siedem materiałów promocyjnych i jedną publikację informacyjną. Łączny koszt zadania wyniósł 0,59 mln zł. W umowie nie zostały ustalone wskaźniki do oceny wykonania zadania. Określony został natomiast szczegółowy opis przedmiotu zamówienia, a Agencja składała Ministrowi Gospodarki kwartalne raporty dotyczące postępów w wykonywaniu umów. Raporty te były oceniane przez ministerstwo i kwitowane protokołem odbioru.
- Programu promocji o charakterze ogólnym na terenie Turcji²⁹ (m.in. targi, wyjazdowe misje gospodarcze, kampanie promocyjne w prasie tureckiej, misje przyjazdowe do Polski dla przedstawicieli tureckiego biznesu i dziennikarzy, materiały informacyjno-promocyjne oraz organizacje seminariów przy imprezach targowych). W misjach gospodarczych do Turcji wzięło udział pięciu przedsiębiorców, podczas gdy zaplanowano udział dwudziestu. Główną przyczyną spadku zainteresowania była niestabilna sytuacja wewnętrzna w stolicy Turcji w 2013 r.. Z programu skorzysało 300 beneficjentów wobec planowanych 320; zrealizowano 21 przedsięwzięć promocyjnych z 22 zaplanowanych. Koszt programu wyniósł 1,24 mln zł. W umowie nie ustalono wskaźników realizacji zadań.
- Programu promocji o charakterze ogólnym na terenie Zjednoczonych Emiratów Arabskich w 2014 r.³⁰. Zgodnie z planem przeprowadzono m.in. 31 przedsięwzięć, w tym: cztery imprezy targowo-wystawiennicze, dwie misje przyjazdowe dla dziennikarzy i dwie dla przedsiębiorców, publikację czterech artykułów promocyjnych, przygotowano pięć materiałów promocyjnych i 12 materiałów informacyjnych oraz zorganizowano jedną konferencję promocyjną - łącznie dla 330 beneficjentów, za kwotę 1.38 mln zł. W umowie nie ustalono wskaźników realizacji zadań.

[Dowód: akta kontroli str. 3470-3582, 4034-4051]

8. W 2015 r. PAIZ nie rozpoczęła planowanych działań promocyjnych w ramach programu *Go India*. W dniu 2 kwietnia 2015 r. Minister Gospodarki zwrócił się do PAIZ z prośbą o wstrzymanie realizacji Zadania 5.5. Działania informacyjno-promocyjne w ramach programu *Go India* przewidzianego do realizacji w umowie dotacyjnej w 2015 r.

[Dowód: akta kontroli str. 4031]

9. W ramach procedury wewnętrznej PAIZ, stopień wykonania założonych celów i wskaźników monitorowany był na bieżąco - przez dyrektorów departamentów prowadzących projekty oraz członka zarządu nadzorującego te departamenty.

[Dowód: akta kontroli str. 3667, 3694-3801, 3952-3990]

10. Przy realizacji projektów promocyjnych PAIZ współpracowała m.in. z WPHI oraz z MG, MSZ, PARP, ambasadami, organizacjami przedsiębiorców i innymi podmiotami. Była to głównie współpraca w zakresie organizacyjnym, logistycznym lub finansowym, w związku z organizowaniem wystaw, misji, seminariów, targów i forów gospodarczych. Na przykład:

- w ramach promocji programu *Go China* PAIZ współpracowała z Ambasadą RP w Chinach, WPHI w Pekinie i Szanghaju, urzędami marszałkowskimi, urzędami miast, Specjalnymi Strefami Ekonomicznymi oraz COI i COIE,

²⁸ Umowa Nr IV/470/P/50005/430/POIG/12/DIWz dnia 17 lipca 2012 r.

²⁹ Umowa Nr IV/982/P/50005/430//POIG/12/DIW z dnia 28 grudnia 2012 r.

³⁰ Umowa Nr IV/63/P/50005/430/POIG/14/DIW z dnia 7 kwietnia 2014 r.

- przy programie *Go Africa* Agencja współpracowała z MSZ, ambasadami, WPHI oraz regionalnymi izbami gospodarczymi,
- program promocji ogólnej na terenie ZEA realizowany był we współpracy (w zakresie informacyjnym) z uczelniami wyższymi, instytutami, agencjami rządowymi, izbami gospodarczymi oraz WPHI w Abu Dhabi.

[Dowód: akta kontroli str. 1164-1785, 3634-3636]

11. W okresie objętym kontrolą PAIZ podejmowała starania, aby po każdej zrealizowanej misji gospodarczej zorganizowane było 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, której członkiem był przedstawiciel przedsiębiorców – Mazowiecka Izba Rzemiosła i Przedsiębiorczości, oraz na podstawie indywidualnych opinii firm uczestniczących w projekcie. Grupa Robocza analizowała przebieg wydarzeń i ich skutki oraz decydowała o kolejnych wydarzeniach i ich kierunkach, kryteriach naboru uczestników. Lista przyszłych wydarzeń promocyjnych powstawała przy współudziale przedsiębiorców z Polski Wschodniej.

W ramach działalności dotowanej Minister Gospodarki nie wymagał od PAIZ organizacji spotkań podsumowujących. Spotkania organizowane przez Agencję polegały na swobodnej wymianie wrażeń i opinii. Nie były one protokolowane ani dokumentowane w innej formie. Nie spełniły swojej roli ankiety kierowane do uczestników misji, zwrot ankiet nie był znaczący. Według wyjaśnień Prezesa Zarządu PAIZ³¹, duże znaczenie przy ustalaniu przyszłych wydarzeń gospodarczych miały dyskusje z przedsiębiorcami podczas samych wyjazdów (targów lub misji), a zgłaszane przez nich sugestie i uwagi były brane pod uwagę przy okazji organizacji kolejnych wyjazdów.

Według tych wyjaśnień 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. Średni udział PAIZ w zrealizowanych BIZ do Polski to ok. 15-20% ich wartości. Dotychczas nie przyniosły rezultatu próby badania BIZ w Polsce wspólnie z Narodowym Bankiem Polski.

PAIZ monitoruje również zmiany w wymianie handlowej pomiędzy Polską a poszczególnymi rynkami, na których realizowane były przedsięwzięcia promocyjne oraz wskaźniki związane z pozyskiwaniem BIZ (wartość zakończonych projektów, liczba projektowanych miejsc pracy, liczba zakończonych projektów inwestycyjnych). Poza działaniami PAIZ znajduje się natomiast monitoring przebiegu realizacji projektów inwestycyjnych.

[Dowód: akta kontroli str. 3668, 4013-4021]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę dwie kwestie. Pierwsza to brak działań PAIZ zmierzających do badania faktycznej skuteczności przedsięwzięć promocyjnych na rozwój eksportu i inwestycji polskich za granicą. Badania takie faktycznie wymagają profesjonalnego instrumentarium, którym Agencja nie dysponuje. Nie ma ich także inny podmiot realizujący działania promocyjne (Polska Organizacja Turystyczna), który podejmuje jednakże próby przeprowadzenia takich badań systemem zleconym, w zakresie stosownym do potrzeb i możliwości, głównie finansowych. Badania takie, pozwalają (stosownie do zakresu) wiarygodnie ocenić czy realizowane przedsięwzięcia są w stanie i czy skłaniają adresatów tych przedsięwzięć do pożądanego zachowań i/lub utrwalenia w nich pozytywnego wizerunku polskiej gospodarki. Zdaniem NIK, celowym byłoby podjęcie próby przeprowadzania takich badań także przez PAIZ.

³¹ Pismo z dnia 27 stycznia 2016 r. (PAIZ/BFL/WFK/017//2016/RK).

Drugą z kwestii jest niestabilność osiąganych poziomów wskaźników przyjętych w poszczególnych latach do planów realizacji przedsięwzięć finansowanych z dotacji Ministra Gospodarki. Część wskaźników jest trudna nie tylko do zaplanowania, ale nawet oszacowania (np. liczba odsłon portalu). Niemniej jednak, skoro wskaźnik ten 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 GoChina 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 poziom planowanych wskaźników nie jest suwerenną decyzją PAIZ (wynika z umowy), niemniej przy konstrukcji przyszłych wskaźników w ramach innych realizowanych programów celowe byłoby albo zweryfikowanie zasadności umieszczania w planie wskaźników nadmiernie trudnych do oszacowania albo wykorzystywanie w większym stopniu historycznych danych o kształtowaniu się tych wskaźników.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

3. Działania związane z bezpośrednimi inwestycjami zagranicznymi w Polsce

1. W latach 2010 – 2014 napływ BIZ do Polski wynosił: w 2010 r. - 10 473 mln euro, 2011 r. - 14 831,8 mln euro, w 2012 r. - 4 715,6 mln euro, 2013 r. - 2 057,8 mln euro, 2014 r. - 8 994,1 mln euro. W tym samym czasie wartość polskich inwestycji za granicą wyniosła w 2010 r. - 5 454,9 mln euro, w 2011 r. - 5 866,5 mln euro, w 2012 r. - 1 544,6 mln euro, w 2013 r. - 1 013,6 mln euro, w 2014 r. - 1 202,5 mln euro.

[Dowód: akta kontroli str. 3687-3693]

2. W okresie objętym kontrolą Agencja nie planowała ani nie wdrażała instrumentów zachęty inwestycyjnej dla zagranicznych inwestorów. Na podstawie umowy z Ministrem Gospodarki PAIZ była operatorem rządowego *Programu wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki Polskiej na lata 2011-2020* w zakresie określonym ściśle w pkt 9.2. tego programu (procedury i dokumentacja). Do zadań PAIZ należała obsługa inwestorów i przygotowanie oferty wsparcia.

PAIZ prowadziła bieżący monitoring dostępnych form pomocy publicznej w Polsce oraz krajach będących konkurentami Polski w tym zakresie. W ramach tego zadania Agencja współpracowała z m.in. z MG, Ministerstwem Środowiska, Narodowym Centrum Badań i Rozwoju, PARP, urzędami miast, urzędami marszałkowskimi i wojewódzkimi oraz powiatowymi urzędami pracy. Współpraca ta polegała głównie na pozyskiwaniu informacji o formach wsparcia oferowanych przez poszczególne instytucje i przekazywaniu ich inwestorom. PAIZ informowała obsługiwanych inwestorów o zachętach inwestycyjnych dostępnych zarówno na poziomie krajowym (granty rządowe, zwolnienie z CIT w ramach Specjalnych Stref Ekonomicznych, wsparcie w ramach Programów Operacyjnych), jak i regionalnym (instrumenty w ramach regionalnych Programów Operacyjnych, zwolnienie z podatku od nieruchomości oferowane przez gminy). Według wyjaśnień Prezes Zarządu PAIZ³², Agencja przygotowała założenia do nowego rządowego programu wsparcia, gdyż w ramach poprzedniego brak jest możliwości udzielania wsparcia nowym projektom inwestycyjnym po 2015 r.

[Dowód: akta kontroli str. 3687-3688, 3402-3427]

3. 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

³² Pismo z dnia 29 grudnia 2015 r.

nowych miejsc pracy. Według danych zamieszczonych w raporcie z 2015 r. PAIZ w 2014 r. doprowadziła do rozpoczęcia w Polsce 54 inwestycji o łącznej wartości ok. 1,82 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.

[Dowód: akta kontroli str. 3028-3401, 4052-4084]

4. W umowach dotacyjnych zawartych z Ministrem Gospodarki ustalone zostały cele oraz mierniki (wskaźniki) realizacji zadań związanych z przyciągnięciem do Polski bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Ministerstwo Gospodarki sprawowało nadzór oraz monitoring nad wykonaniem wskaźników, które zostały podzielone na dwie kategorie – wskaźniki produktu: liczba zorganizowanych wyjazdów o charakterze marketingu inwestycyjnego, udział w konferencjach i targach ogólnych i sektorowych w kraju, liczba obsługiwanych misji przyjazdowych oraz wskaźniki efektu: liczba nowych projektów zainicjowanych w wyniku działań marketingu inwestycyjnego, liczba spotkań z firmami w ramach wyjazdów o charakterze marketingu inwestycyjnego. W latach 2010-2013 monitorowano ponadto wskaźnik jakości w postaci liczby listów z podziękowaniami. Według wyjaśnień Prezesa Zarządu PAIZ³³ od 2014 r. zaprzestano uwzględniania listów jako miernika realizacji działań, z uwagi na małą istotność oraz subiektywny charakter. PAIZ nie była bezpośrednio dysponentem żadnych środków, które byłyby przeznaczone na wspieranie inwestorów zagranicznych

W okresie objętym kontrolą wykonanie wskaźników przedstawiało się następująco:

- W 2010 r. spośród pięciu wskaźników produktu tylko jeden wykonano na założonym poziomie (*organizacja i udział w Polsko-Indyjskim Forum Inwestycyjnym w czasie oficjalnej wizyty Premiera w Indiach*), cztery pozostałe zostały przekroczone od 53% [*liczba wpisów do bazy teleadresowej (rekordy nowe i zaktualizowane)*: plan 850, wykonanie 1300] do 180% (*udział w konferencjach i targach ogólnych i sektorowych w kraju*: plan 20, wykonanie 56). Przekroczone zostały też obydwa wskaźniki efektu – o 75% (*liczba nowych projektów zainicjowanych w wyniku działań marketingu inwestycyjnego*: plan 12, wykonanie 21) i o 327% (*liczba spotkań z firmami w ramach wyjazdów o charakterze marketingu inwestycyjnego*: plan 55, wykonanie 235).
- W 2011 r. wyższe niż zakładano było wykonanie wszystkich trzech wskaźników produktu, najwięcej o 40% (*liczba obsługiwanych misji przyjazdowych*: plan 35, wykonanie 49) oraz efektu – od 11% do 106% (*liczba spotkań z firmami w ramach wyjazdów o charakterze marketingu inwestycyjnego*: plan 100, wykonanie 206).
- W 2012 r. wszystkie trzy wskaźniki produktu wykonano w wielkościach wyższych niż planowane - od 11% do ponad 47%, podobnie jak i wskaźniki efektu – od 40% do 91%.
- W 2013 r. ponownie wartości wszystkich trzech wskaźników produktu były wyższe od planowanych – od 20% do 80%. Także obydwa wskaźniki efektu przekroczyły założony poziom – odpowiednio o 35% i 40%.
- W 2014 r. - identycznie, trzy wskaźniki produktu wykonano powyżej założeń – od 13% do 54% , a wskaźniki efektu – od 10% do 38%
- W 2015 r. skala przekroczeń trzech wskaźników produktu wyniosła od 8% do 128%, a wskaźników efektu o 70% i 77%.

Według wyjaśnień Prezesa Zarządu PAIZ³⁴, przyczyny przekroczeń wskaźników są na oół niezależne od Agencji. Np. większa od zaplanowanej liczba wyjazdów o charakterze marketingu inwestycyjnego wynikała głównie z przekazania przez Ministerstwo Gospodarki dodatkowych środków na realizację tego zadania, a także w wyniku redukcji kosztów wyjazdów.

³³ Pismo z dnia 29 grudnia 2015 r.

³⁴ Ibidem

[Dowód: akta kontroli str. 1786-2094, 3687-3683, 3694-3801, 4085-4096, 4109-4115]

Agencja otrzymywała od Ministra Gospodarki coroczne dotacje na realizację zadań zmierzających do pozyskiwania BIZ. Plan wydatków na poszczególne zadania określany był w umowie dotacyjnej. W okresie objętym kontrolą realizacja wydatków na pozyskiwanie BIZ przedstawiała się następująco: w 2010 r. plan – 1,35 mln zł, wykonanie – 1,41 mln zł (104,8%), w 2011 r. plan – 1,36 mln zł, wykonanie – 1,48 mln zł (109,2%), w 2012 r. plan – 1,26 mln zł, wykonanie – 1,25 mln zł (100,5%), w 2013 r. plan – 1,10 mln zł, wykonanie – 1,11 mln zł (100,1%), w 2014 r. plan – 1,07 mln zł, wykonanie 1,08 mln zł (101,7%), w 2015 r. plan – 1,02 mln zł, wykonanie – 0,97 mln zł (95,3%). Koszty przewyższające wielkości planowane obciążały Agencję i finansowane były z przychodów własnych PAIZ.

[Dowód: akta kontroli str. 1786-2094, 3700-3801, 4085-4107]

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że stopień realizacji niektórych wskaźników zdecydowanie przekroczył poziom ustalony w umowach z Ministrem Gospodarki. Jakkolwiek wykonanie przez PAIZ wskaźników realizacji zadań w okresie kilku lat na poziomie wyższym od zaplanowanego NIK ocenia pozytywnie, jednak – zdaniem NIK – powinno to skłonić Zarząd Agencji do wystąpienia do Ministra Rozwoju z propozycją wspólnego wypracowania metody bardziej precyzyjnego ustalania wielkości wskaźników w kolejnych umowach dotacyjnych.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

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 Kontroli³⁵, wnosi o:

1. Wystąpienie do Ministra Rozwoju z propozycją podjęcia działań mających na celu urealnienie planowania poziomu wskaźników dla działań związanych z przyciąganiem do Polski bezpośrednich inwestycji zagranicznych w kolejnych umowach dotacyjnych.
2. Rozważenie możliwości podjęcia bezpośrednich badań skuteczności realizowanych przez PAIZ przedsięwzięć promocyjnych.

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 dyrektora Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji 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 wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

³⁵ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.

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, 24 marca 2016r.

Kontrolerzy:

Wojciech Woźniak
/-/ doradca prawny

Jerzy Skalski
/-/ Gł. specjalista kp.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Dyrektor
Sławomir Grzelak
Z up. Wicedyrektor
/-/ Michał Wilkowicz