



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego

KNO.410.005.03.2018

P/18/025

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst ujednolicony

zgodnie z uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej
w Najwyższej Izbie Kontroli Nr KPK-KPO.443.004.2018 z dnia 28 stycznia 2019 r.

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/025 – Promocja kultury polskiej za granicą
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
Kontrolerzy	1. Igor Strąk, doradca ekonomiczny, legitymacja służbowa nr 18535 2. Beata Stephenson, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KNO/16/2018 z dnia 28 czerwca 2018 r. 3. Wojciech Nędzi, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KNO/24/2018 z dnia 13 lipca 2018 r. (dowód: akta kontroli str.1-2)
Jednostka kontrolowana	Instytut Adama Mickiewicza, ul. Mokotowska 25, 00-560 Warszawa ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Olendzki, Dyrektor Instytutu Adama Mickiewicza od dnia 7 września 2016 r. Poprzednio, od dnia 21 maja 2008 r. do dnia 6 września 2016 r. funkcję Dyrektora pełnił Paweł Potoroczyn. (dowód: akta kontroli str. 3-6, 2556, 2563-2625)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

Instytut Adama Mickiewicza uczestniczył w przygotowaniach rządowych strategii³ w częściach dotyczących promocji polskiej kultury za granicą i odzwierciedlił ich ogólne założenia we własnych dokumentach strategicznych⁴. Działania podejmowane przez Instytut były zgodne z tymi dokumentami, wzajemnie spójne i realizowane prawidłowo, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości. Jednak monitorowanie stopnia realizacji celów na rzecz promocji polskiej kultury za granicą nie było właściwe, z powodu braku ewaluacji przyjętych przez Instytut strategii. Instytut nie gromadził także danych o wykonanej wartości wskaźników stopnia realizacji celów określonych w dwóch z trzech dokumentów strategicznych IAM, a w przypadku trzeciego Instytut odstąpił od określania tych wskaźników.

Uzasadnienie oceny ogólnej Instytut uczestniczył w pracach nad zapisami dotyczącymi promocji polskiej kultury za granicą w projektach rządowych strategii, m.in. biorąc udział w nieformalnych spotkaniach i posiedzeniach zespołów roboczych. Program działania IAM był spójny z rządowymi

¹ Zwany dalej: Instytut lub IAM.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

³ Priorytety polskiej polityki zagranicznej na lata 2012-2016 (dokument został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 27 marca 2012 r. i opublikowany na stronie https://www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/informacja_ministra_sz_o_zalozeniach_polskiej_polityki_zagr?channel=www), Strategia Sprawne Państwo 2020 (Załącznik do uchwały nr 17 Rady Ministrów z 12 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia strategii „Sprawne Państwo 2020”, M.P. poz. 136), Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego 2020 (Załącznik do uchwały nr 61 Rady Ministrów z dnia 26 marca 2013 r. w sprawie przyjęcia „Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego 2020”, M.P. poz. 378), Strategię Polskiej Polityki Zagranicznej 2017-2021 (dokument został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 11 lipca 2017 r. i opublikowany na stronie https://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/priorytety_polityki_zagr_2017_2021/).

⁴ Plan działań strategicznych na lata 2013-2017 z 25 czerwca 2013 r., Strategie dziedziny i megaprojektów na lata 2014-2017 z lipca 2014 r., Wieloletnie plany strategiczne IAM na lata 2016-2019.

strategiami i określony był w umowach pomiędzy Ministrem Kultury i Dziedzictwa Narodowego (dalej: Minister KiDN) i Dyrektorem IAM. Na tej podstawie opracowane były dokumenty strategiczne IAM, przy wykorzystywaniu badań i ekspertyz.

Realizowane przez IAM przedsięwzięcia oraz projekty były zgodne z trzema dokumentami o charakterze strategicznym, przyjętymi przez Instytut w badanym okresie. W *Strategii dziedzin i megaprojektów na lata 2014-2017* zostały określone wskaźniki do celów operacyjnych, zasady wyboru obszarów geograficznych, filtry selekcji przedsięwzięć oraz kryteria oceny partnerów zagranicznych, co Izbą oceniano pozytywnie. Natomiast w obecnie obowiązującym dokumencie strategicznym IAM, tj. w *Wieloletnich planach strategicznych na lata 2016-2019*, zrezygnowano z określania ww. elementów oraz wskaźników dla celów strategicznych i celów operacyjnych, a także zaprzestano określania stopnia synergii planowanych projektów z działaniami promocyjnymi w obszarze turystyki, nauki i gospodarki.

W latach 2013-2018 (I połowa) Instytut współorganizował 4.656 wydarzeń kulturalnych (koncerty, wystawy, spektakle, pokazy filmowe, wizyty studyjne etc.), głównie za granicą. W wyniku badania wybranych przedsięwzięć IAM stwierdzono, że realizowały one założenia strategiczne IAM. Przedsięwzięcia były realizowane prawidłowo pomimo stwierdzenia nieprawidłowości formalno-organizacyjnej. Umowy zawierane w celu współorganizacji przedsięwzięć zabezpieczały interesy Instytutu poza jednym wyjątkiem, dotyczącym rozliczenia podatku od towarów i usług (VAT). Instytut dokonywał, poza jednym wyjątkiem, weryfikacji realizacji umów w sposób rzetelny, jednak dokonywał płatności nie zawsze w terminie, głównie z uwagi na niedatowanie wpływu dokumentów finansowych, co uniemożliwiało monitorowanie i weryfikację terminowości dokonywania zapłaty. Wydatki zaplanowane w ramach umów o współpracy i umów z wykonawcami były celowe oraz ponoszone gospodarnie i rzetelnie, poza jednym wyjątkiem, w którym stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niezachowaniu zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów, niezgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. a i b ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵.

Programy konkursowe realizowane były zgodnie z przyjętymi regulaminami, poza jednym przypadkiem, gdzie stwierdzono nieprawidłowość w zakresie procesu naboru oraz wydatkowania środków. Tematyka i kryteria wyboru projektów były zgodne z dokumentami IAM o charakterze strategicznym. Wyboru kontrolowanych projektów dokonano zgodnie z przyjętymi kryteriami programów, w ramach których były zgłaszane. Instytut, pomimo że wykorzystywał uprawnienia do dokonywania kontroli tylko w odniesieniu do jednego programu, w sposób rzetelny monitorował realizację pozostałych umów zawieranych ze współorganizatorami i partnerami.

Sposób dokonywania przez IAM oceny efektów prowadzonej działalności był nierzetelny, z uwagi na nieprzeprowadzanie ewaluacji realizowanych strategii. Pełna ocena efektów nie była dokonywana pomimo określenia w *Planie działań strategicznych na lata 2013-2017* oraz *Strategiach dziedzin i megaprojektów na lata 2014-2017* kwantyfikowalnych wskaźników realizacji celów strategicznych i operacyjnych, ponieważ Instytut nie gromadził danych o ich wykonanej wartości. W obecnie obowiązujących *Wieloletnich planach strategicznych na lata 2016-2019* odstąpiono od określenia tych wskaźników, co może uniemożliwić rzetelną ocenę efektów realizacji tego dokumentu. Monitoring efektów działań Instytutu był przeprowadzany na poziomie poszczególnych przedsięwzięć w ramach autoewaluacji, dokonywanej na poziomie operacyjnym.

⁵ Zwanej dalej: *Ustawą o finansach publicznych* (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm.).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania Instytutu Adama Mickiewicza na rzecz opracowania i przyjęcia strategii polskiej kultury za granicą

Opis stanu faktycznego

1. Zgodnie z § 4 ust. 1 statutu Instytutu Adama Mickiewicza⁶ celem Instytutu jest prezentacja kultury polskiej za granicą i inicjowanie międzynarodowej współpracy i wymiany kulturalnej w zgodzie z założeniami polityki zagranicznej i zagranicznej polityki kulturalnej Rzeczypospolitej Polskiej. W badanym okresie IAM realizował postanowienia następujących, rządowych dokumentów strategicznych:

- 1) *Priorytety polskiej polityki zagranicznej na lata 2012-2016*;
- 2) *Strategię Sprawne Państwo 2020*;
- 3) *Strategię Rozwoju Kapitału Społecznego 2020⁷ (dalej SRKS)*, gdzie podano, że jednym z kierunków działań jest „wzmocnienie promocji kultury polskiej za granicą”;
- 4) *Strategię Polskiej Polityki Zagranicznej 2017-2021*.

Instytut realizował także postanowienia przyjętych przez Radę Promocji Polski⁸ dokumentów:

- 5) *Ramową Strategię Promocji Polski do 2015 r.*⁹;
- 6) *Zasady komunikacji marki POLSKA*¹⁰.

(dowód: akta kontroli str. 22-24, 42)

Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora IAM, Pan Dariusz Sobkowicz, w toku prac nad *Priorytetami polskiej polityki zagranicznej na lata 2012-2016*, *Strategii Sprawne Państwo* oraz *Strategii Polskiej Polityki Zagranicznej 2017-2021*, Dyrektor lub Zastępca Dyrektora Instytutu uczestniczyli w spotkaniach roboczych poświęconych projektom zapisów dotyczących promocji polskiej kultury za granicą. Z uwagi na ich roboczy charakter IAM nie był w stanie przekazać materiałów potwierdzających przebieg oraz treść ustaleń zapadłych na powyższych spotkaniach. W przypadku SRKS Instytut wziął udział w konsultacjach społecznych zgłaszając uwagi, które zostały wskazane w Raporcie z konsultacji społecznych SRKS.

(dowód: akta kontroli str. 33)

Strategia Sprawne Państwo zakładała opracowanie i wdrożenie długofalowej polityki promocji kultury polskiej za granicą, SRKS – opracowanie i wdrożenie rozwiązań prawnych oraz systemowych w zakresie promocji kultury polskiej na świecie, a *Strategia Polskiej Polityki Zagranicznej 2017-2021* wypracowanie programu promocji międzynarodowej Polski. Według Zastępcy Dyrektora IAM Dariusza Sobkowicza, opracowane przez Międzyresortowy Zespół do spraw Promocji Polski¹¹ *Kierunki promocji Polski na lata 2017-2027*, uznać można za realizację sformułowanych w strategiach ww. postulatów. Instytut uczestniczył w pracy zespołów zadaniowych powołanych przez ww. Zespół, tj. zespołu zadaniowego do

⁶ Stanowiącym załącznik do zarządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 maja 2017 r. w sprawie nadania statutu Instytutowi Adama Mickiewicza (Dz. Urz. MKiDN poz. 26). Poprzednio obowiązywał statut nadany zarządzeniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 9 lipca 2012 r. w sprawie nadania statutu Instytutowi Adama Mickiewicza (Dz. Urz. MKiDN poz. 38), zwany dalej: *statutem IAM*.

⁷ Załącznik do uchwały nr 61 Rady Ministrów z 26 marca 2013 r. w sprawie... (M.P., poz. 378).

⁸ Zespół do spraw Promocji Rzeczypospolitej Polskiej powołany Zarządzeniem nr 34 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 marca 2004 r., zwany Radą Promocji Polski.

⁹ Uchwałą nr 12 Rady Promocji Polski z dnia 18 grudnia 2008 r. przyjęto dokument pn. „Ramowa Strategia Promocji Polski do 2015 r., które następnie uchwałą nr 16 Rady Promocji Polski z dnia 23 września 2009 r. zmieniono nazwę na „Kierunki Promocji Polski”.

¹⁰ Dokument został przyjęty uchwałą nr 21 Rady Promocji Polski z 25 października 2013 roku.

¹¹ Międzyresortowy Zespół do spraw Promocji Polski za granicą powołany został zarządzeniem nr 43 Prezesa Rady Ministrów z 31 marca 2016 r. jako organ pomocniczy (opiniotawczy lub doradczy) Rady Ministrów, a zadaniem Zespołu było opracowywanie projektów strategii promocji Rzeczypospolitej Polskiej za granicą.

spraw promocji polskiej kultury, zespołu zadaniowego ds. dyplomacji historycznej i polityki pamięci, zespołu zadaniowego ds. marki POLSKA oraz zespołu zadaniowego ds. wykorzystania potencjału Polonii i Polaków za granicą w zakresie promocji Polski.

W SRKS podano¹², że kampanie promocyjne odnoszące się do zasobów kultury, turystycznych, naukowych czy gospodarczych, wspierane i realizowane na poziomie centralnym, powinny być zbieżne i uwzględniać działania podejmowane regionalnie. IAM nie uczestniczył w konsultacjach dot. kształtu kampanii w obszarze promocji turystyki, nauki i gospodarki za granicą, natomiast starał się o skoordynowanie działań z instytucjami działającymi w obszarze turystyki i gospodarki poprzez zawarcie 16 lutego 2010 r. Porozumienia o współpracy z Polską Organizacją Turystyczną lub zapraszanie na posiedzenia Rady Instytutu przedstawicieli Ministra Gospodarki. Instytut posiadał wiedzę na temat działań podejmowanych w zakresie promocji polskiej kultury za granicą na poziomie regionalnym dzięki współpracy z samorządowymi instytucjami kultury. Informacje były pozyskiwane na poziomie kontaktów roboczych, często w związku ze wspólnymi projektami, co nie dawało pełnej wiedzy, szczególnie na poziomie strategicznego planowania takich działań. Z inicjatywy Instytutu 21 września 2009 r. IAM podpisał list intencyjny z Konwentem Marszałków Województw RP¹³ w sprawie współpracy w dziedzinie promocji polskiej kultury za granicą. Rezultatem zainicjowanej współpracy była organizacja przez Instytut cyklicznych spotkań z przedstawicielami urzędów marszałkowskich. Program spotkań służyć miał wzajemnemu informowaniu o planach współpracy oraz nawiązywaniu faktycznej współpracy przy konkretnych działaniach. Spotkania miały miejsce w latach 2013 i 2015. W roku 2017 zjazd został odwołany.

W SRKS podano¹⁴, że zasadnym byłoby opracowanie i wdrożenie systemu produkcji treści dotyczących kultury oraz historii polskiej na potrzeby portali internetowych i medialnych usług audiowizualnych. Instytut nie uczestniczył w pracach związanych z opracowaniem i wdrożeniem tego systemu. Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora IAM, Instytut przy pomocy portalu culture.pl zapewnia szeroką gamę treści dotyczących kultury oraz historii polskiej. W Strategii podano również, że ważnym celem będzie budowanie cyfrowej platformy zawierającej bazę danych i informacje dotyczące polskich wydarzeń kulturalnych za granicą. Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora, taką platformą jest portal culture.pl.

(dowód: akta kontroli str. 22-24, 34-36)

W *Priorytetach polskiej polityki zagranicznej na lata 2012-2016* przyjęto, że jednym z celów jest „nowa jakość” w relacjach z Polonią i Polakami za granicą. Głównym zadaniem polityki polonijnej miało być budowanie wzajemnie korzystnej współpracy między Polską i wywodzącą się z niej diasporą a jednym z trzech obszarów, które odgrywają podstawową rolę w przekazywaniu Polonii, a za jej pośrednictwem społeczeństwom krajów osiedlenia, wiedzy o Polsce. IAM prowadził działania w zakresie propagowania i udostępniania polskiej kultury Polakom za granicą poprzez prowadzenie portalu culture.pl. Ponadto jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora Instytutu, wszystkie projekty zagraniczne IAM realizowane w miejscach osiedlenia Polaków za granicą stanowią dla nich szansę na kontakt z polską kulturą i pośrednio służą udostępnianiu polskiej kultury Polakom za granicą.

(dowód: akta kontroli str. 22-24, 52)

Oprócz realizacji ww. strategii rządowych, IAM odpowiadał za koordynację i realizację priorytetu 3 „Projekty Zagraniczne” w ramach *Programu Wieloletniego Niepodległa na lata 2017-2021*¹⁵.

(dowód: akta kontroli str. 24)

¹² Pkt. 4.2.5 Wzmocnienie promocji kultury polskiej za granicą, str. 68.

¹³ Konwent Marszałków Województw RP jest organem opiniodawczo-doradczym Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej.

¹⁴ Pkt. 4.2.5 Wzmocnienie promocji kultury polskiej za granicą, str. 69.

¹⁵ Dokument przyjęto uchwałą Rady Ministrów nr 81/2017 z dnia 24 maja 2017 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Niepodległa” na lata 2017-2021 (M.P. poz. 669), zmieniono uchwałą nr 111/2018 Rady Ministrów z dnia 21 sierpnia 2018 r. zmieniającą uchwałę w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Niepodległa” na lata 2017-2021 w wyniku dokonano m.in. zmianę nazwy programu na program wieloletni pod nazwą „Niepodległa” na lata 2017-2022, zwany dalej *PW Niepodległa*.

2. Zgodnie z art. 15 ust. 5 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej¹⁶ program działania IAM oraz warunki organizacyjno-finansowe działalności Instytutu określone są w umowie pomiędzy Ministrem Kultury i Dziedzictwa Narodowego i dyrektorem IAM. W zawartych, w kontrolowanym okresie, umowach przyjęto, że dyrektor Instytutu zobowiązany jest do opracowania:

- długoterminowych planów strategicznych dla Instytutu, obejmujących okres na jaki został powołany dyrektor, nawiązujących do koncepcji programowej zawartej w ww. umowie;
- szczegółowych planów rocznych Instytutu m.in. w zakresie działalności programowej.

W latach 2013-2018 w IAM obowiązywały następujące długoterminowe plany strategiczne:

- 1) *Plan działań strategicznych na lata 2013-2017* z 25 czerwca 2013 r.;
- 2) *Strategie dziedzin i megaprojektów na lata 2014-2017* z lipca 2014 r. (uszczegóławiający zapisy Planu działań);
- 3) *Wieloletnie plany strategiczne IAM na lata 2016-2019* (wobec niedatowania i osobistego przekazania dokumentu przez Dyrektora do Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego nie było możliwe wskazanie daty przyjęcia dokumentu)¹⁷.

Wizja, misja, wartości oraz cele strategiczne określone w *Planie działań strategicznych* oraz *Strategii dziedzin i megaprojektów* były zgodne z postanowieniami zawartymi w umowie z Dyrektorem Instytutu Pawłem Potoroczym. Cele strategiczne zawarte w *Wieloletnich planach strategicznych IAM* były zgodne z celami zawartymi w umowie z Dyrektorem IAM Krzysztofem Olendzkim.

W *Planie działań strategicznych na lata 2013-2017* przyjęto, że:

- 1) wizja IAM to: Polska kreatywnym zagłębieniem Europy;
- 2) misja IAM to: stale uwiarygodniać Polskę jako niezastępowalne ogniwo międzynarodowego obiegu idei, wartości i dóbr kultury najwyższej próby;
- 3) cele strategiczne IAM to:
 - wzrost wartości marki Polska w obszarze kultury;
 - zapewnienie ciągłej i skutecznej komunikacji marki narodowej w wymiarze kulturowym;
 - utrzymanie pozycji Polski jako pożądanego dostawcy treści wysokiej jakości dla międzynarodowego obiegu kultury;
- 4) cele operacyjne:
 - rozwój projektów zapewniających prezentację wyłaniających się młodych artystów polskich;
 - pozyskanie nowych grup odbiorców i zbudowanie nowej jakości relacji z tradycyjnym uczestnikami kultury;
 - kontynuacja obecności na rynkach skutecznie spenetrowanych podczas wcześniejszych działań;
 - obecność Polski na nowych rynkach w zgodzie z polityką zagraniczną i gospodarczą kraju;
 - budowa relacji ze środowiskiem biznesowym.

¹⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 1983.

¹⁷ Ponadto obowiązywała Strategia rozwoju projektu Culture.Media na lata 2012-2015. Kontrolującym przedłożono również materiały w formie prezentacji: Strategia na lata 2010-16 ze stycznia 2010 r., aktualizowana w lutym 2011 r. oraz Strategia na lata 2012-18 z lutego 2012 r. Prezentacje te były materiałami wewnętrznymi o roboczym charakterze i nie były objęte procedurą zatwierdzania.

Podstawą wyboru obszarów strategicznych dla działań IAM były następujące kryteria: synergia strategiczna w obszarze polityki zagranicznej, gospodarczej i turystycznej Polski, udział w wydarzeniach strategicznych o wymiarze światowym, dziedziny kultury o potencjale strategicznym, innowacje strategiczne, ciągłość działań na rynkach skutecznie spenetrowanych podczas wcześniejszych działań.

W *Strategii dziedzin i megaprojektów na lata 2014-2017* przytoczone zostały wizja, misja, wartości oraz cele strategiczne IAM, zgodne z treścią Planu działań strategicznych.

W *Wieloletnich planach strategicznych IAM na lata 2014-2017* przyjęto następujące cele strategiczne:

- 1) wzmocnienie siły marki polskiej kultury w międzynarodowych środowiskach twórców i odbiorców kultury oraz umacnianie w przestrzeni międzynarodowej przekazu o sile i oryginalności rozwijającej się od ponad tysiąca lat kultury polskiej, a także jej dziedzictwie;
- 2) utrzymanie i umacnianie pozycji Polski jako docenianego i poszukiwanego partnera międzynarodowych instytucji kultury;
- 3) wzmocnienie obecności polskiej kultury w krajach sąsiednich oraz budowanie wokół Polski wpływowego środowiska twórców, krytyków, naukowców i dziennikarzy inspirowanych polską sztuką, dziedzictwem i kulturą.

Ponadto w *Wieloletnich planach* określone zostały idee, którymi kieruje się IAM: współpraca, trwałość, rozwój i inspiracja¹⁸. W *Wieloletnich planach* odstępiono od wskazywania grup docelowych dla poszczególnych projektów realizowanych przez IAM. Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora IAM było to spowodowane zamiarem określania ich na poziomie poszczególnych strategii programowych i dziedziny.

Postanowienia ww. dokumentów strategicznych IAM nie były sprzeczne z postanowieniami ww. rządowych dokumentów strategicznych. Zgodnie z § 11 regulaminu organizacyjnego IAM nadzór nad planowaniem projektów zgodnie ze strategią Instytutu realizowany jest przez Wydział Controllingu. Ujęte w *Strategii dziedzin i megaprojektów* założenia projektów realizowanych przez IAM zawierały wskazanie ich zgodności ze strategią IAM. Zgodność planowanych przez IAM działań z celami Instytutu była przedmiotem pozytywnych ocen oceny Rady Instytutu. Zgodnie z § 7 ust. 4 statutu IAM Przewodniczący Rady zwołuje posiedzenia Rady przynajmniej raz w roku. W 2016 r. posiedzenie Rady nie odbyło się. W związku z wygaśnięciem 4 stycznia 2016 r. kadencji dotychczasowego przewodniczącego, do zwołania posiedzenia konieczne było powołanie nowego przewodniczącego. Nowy przewodniczący wraz z nowym składem Rady powołany został 8 września 2017 r. Na posiedzeniu nowej Rady nie dokonano oceny zgodności planowanych przez IAM działań z jego celami.

Ujęte w strategiach IAM projekty były przez Instytut realizowane. Jedynie działania przewidziane w ramach sekcji „Program Wizyty i wiedza” *Wieloletnich planów strategicznych* były wprowadzane do realizacji w lipcu 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 20, 24, 43-45)

Oprócz ww. dokumentów o charakterze strategicznym, w Instytucie sporządzane były corocznie szczegółowe plany działalności programowej. Podstawą ich opracowania były wymogi umowy pomiędzy Ministrem KiDN a Dyrektorem Instytutu.

¹⁸ W opisie idei, którymi kieruje się IAM, podano, że kultura polska ma być inspiracją dla twórców zagranicznych, zarówno z krajów bezpośrednio związanych historycznie z Polską, jak i innych krajów wspólnoty euroatlantyckiej. Celem operacyjnym jest zbudowanie trwałych więzi pomiędzy polskimi a zagranicznymi instytucjami, kuratorami i artystami. Realizowane przez Instytut przedsięwzięcia powinny być podporządkowane temu celowi, tak aby moc ich oddziaływania nie kończyła się wraz z ich bezpośrednią realizacją. Instytut w miarę możliwości powinien współpracować ze wszystkimi instytucjami budującymi rozpoznawalność marki Polska za granicą: PAIiH, POT, krajowymi instytucjami kultury itp. Zakłada się koordynowanie działań, aby uniknąć „rywalizacji” na terenie zagranicznym. Instytut mając wiodącą rolę w dziedzinie kultury powinien być koordynatorem takich działań promocyjnych. Rolą instytutu jest tworzenie regionalnego rynku kulturalnego, w ramach którego utrzymywana i rozwijana byłaby marka polskiej kultury w świecie artystycznym oraz dokonywałoby się wprowadzanie polskiej kultury w obszary, gdzie jest na nią ukryte zapotrzebowanie. Polska kultura za pośrednictwem lub przy wsparciu Instytutu powinna być obecna na wiodących w skali globalnej oraz regionalnej festiwalach, showcase'ach, a także w branżowych organizacjach międzynarodowych.

Ponadto Instytut corocznie, w ramach prac nad budżetem państwa, przygotowywał i przekazywał do Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego opisy planowanych w danym roku działań. Opisy te zawierały zwięzłe omówienia poszczególnych działań planowanych do realizacji w danym roku budżetowym.

(dowód: akta kontroli str. 20, 24)

3. Dyrektor IAM, przygotowując wieloletnie plany strategiczne, dysponował udokumentowanymi potrzebami w zakresie promocji kultury polskiej za granicą w postaci badań pozycji i potencjałów marek związanych z polską kulturą w wybranych stolicach, z lat 2012-2013 r.¹⁹, wykonanych przez zewnętrzną firmę consultingową. Badania zostały przeprowadzone w Londynie, Stambule, Kijowie, Moskwie, Petersburgu, Rio de Janeiro, Sao Paulo, Seulu i New Delhi. Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora IAM przykładem diagnozy potrzeb był zapis: „w Seulu (...) Kultura polska jest prawidłowo i zdrowo rozwijającą się młodą marką. Tu z kolei należy kontynuować dotychczasowe działania mając na uwadze kształtowanie atrakcyjnego wizerunku”.

Ponadto IAM posiadał zasoby systematycznie aktualizowanych publikacji i materiałów dotyczących promocji kultury polskiej za granicą oraz szerzej – roli kultury w relacjach międzynarodowych. W efekcie, jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora IAM, w momencie tworzenia ww. dokumentów strategicznych Instytutowi znane były:

- „*Badanie wizerunkowe Polski i polskiej gospodarki w krajach głównych partnerów gospodarczych*” (2011 r.) realizowane na zlecenie Ministra Gospodarki,
- badanie opinii *Określenie wizerunku, który Polska powinna promować za granicą*, sporządzone na zlecenie Ministra Spraw Zagranicznych w 2013 r. oraz główne publikacje krajowe i międzynarodowe z tego obszaru, w tym rankingi dot. wizerunku i reputacji krajów. W przypadku *Strategii dziedzin i megaprojektów* przyjęty format przewidywał, że w części „analiza/ewidencja” wykazane zostaną istotne dla danego dokumentu opracowania z przedmiotowego zakresu.

(dowód: akta kontroli str. 26-27)

Odnosnie pozyskiwania przez IAM z Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego i Ministerstwa Spraw Zagranicznych, a także z innych jednostek zajmujących się promocją kultury polskiej za granicą, opracowań, analiz dotyczących potrzeb oraz możliwości w tym zakresie Zastępca Dyrektora IAM wyjaśnił, że charakter opracowań dot. potrzeb oraz możliwości w zakresie promocji kultury polskiej za granicą miały dla IAM: *Zasady Komunikacji Marki Polska*, strategię polskiej polityki zagranicznej oraz *Ramowa Strategia Promocji Polski*. Ponadto zgodnie z wyjaśnieniami wyżej wymienionego, „informacje w zakresie potrzeb zawierały także porozumienia międzynarodowe zawierające komponent związany z kulturą, jakie zawierał Rząd RP z poszczególnymi rządami”.

(dowód: akta kontroli str. 27)

Wskazane przez IAM dokumenty dot. potrzeb i możliwości w zakresie promocji kultury polskiej za granicą, nie określały potrzeb finansowych w tym zakresie. IAM kierował się przy alokacji budżetu projektowego:

- informacją, jaka kwota będzie do podziału między programy/projekty zawartą w prowidorium; zawiadomieniu o przyznaniu budżetu, umowie ws. warunków organizacyjno-finansowych oraz koncepcji programowej działalności IAM;
- potrzebami projektów wynikającymi z konieczności realizacji celów strategicznych (ze strategii dziedzin i megaprojektów 2014-2017) oraz wynikającymi z zaakceptowanych przez Ministra KiDN wieloletnich planów IAM;

¹⁹ Ponadto w zakresie ww. badań Zastępca Dyrektora IAM wskazał: opublikowany we wrześniu 2016 r. raport z badań internetowych Instytutu Statystyki Kościoła Katolickiego nt. stosunku uczestników Światowych Dni Młodzieży w Krakowie do Polski i kultury polskiej. Dodatkowo, w związku z realizacją za granicą PW Niepodległa na lata Ośrodek Studiów Wschodnich sporządził w październiku 2017 r. analizę Wizerunek Polski i stosunki z państwami Europy Środkowej w XX wieku, a w grudniu 2017 r. Kantar Millward Brown przygotował raport Wizerunek polski i polskiej kultury za granicą. Instytut dysponował również licznymi ekspertyzami dotyczącymi poszczególnych krajów i rodzajów kultury opracowanymi najczęściej w 2017 r.

- analizą portfolio zgłaszanych dyrekcji do akceptacji pomysłów za pomocą indeksu innowacji, badania mocy projektów, weryfikowania czy projekt jest wynikiem wcześniejszych zobowiązań, oceny stopnia efektywności w realizacji celów statutowych IAM, celów określonych w wieloletnich planach strategicznych.

Ekspertyzy zamawiane w IAM były częścią szerszego procesu korekty jakim jest przygotowywanie przez IAM nowego typu działań, tj. powołania nowego programu oraz zmiany formuły sposobu działania. Ekspertyzy służyły odpowiedzi na konkretne pytania, np. jakie są główne instytucje kultury w danym kraju. Do korygowania działań IAM służyły również m.in. wizyty studyjne i skautingowe oraz kwerendy.

(dowód: akta kontroli str. 49-51)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Wieloletnie plany strategiczne IAM na lata 2016-2019 określały jedynie cele strategiczne bez wskaźników ich realizacji²⁰. Zgodnie z częścią II.B. pkt. 6 standardów kontroli zarządczej²¹ „cele i zadania należy określać jasno i w co najmniej rocznej perspektywie, a ich wykonie należy monitorować za pomocą wyznaczonych mierników”. Natomiast zgodnie z pkt 2.2. szczegółowych wytycznych dla jednostek sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem²², aby móc jednoznacznie odpowiedzieć na pytanie czy cel został zrealizowany, do każdego celu należy określić miernik. Brak wskaźników nie pozwalał na monitorowanie stopnia osiągnięcia celów, tym samym nie został zrealizowany jeden z celów kontroli zarządczej o którym mowa w art. 68 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2017 r. o finansach publicznych, jakim jest zapewnienie skuteczności i efektywności działania. Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora, „*Wieloletnie plany strategiczne* są dokumentem sporządzanym zgodnie z wymogiem określonym w umowach w sprawie warunków organizacyjno-finansowych oraz koncepcji programowej działalności Instytutu”. Dodatkowo wyjaśnił, że „umowy nie określają wymogów dla tych dokumentów, w szczególności obowiązku sformułowania wskaźników ewaluacyjnych, a jedynie zakres merytoryczny”.

Zdaniem NIK, aczkolwiek umowy w sprawie warunków organizacyjno-finansowych oraz koncepcji programowej działalności Instytutu nie określają ww. wymogów, to zawarcie w dokumencie o charakterze strategicznym IAM wskaźników realizacji celów jest warunkiem koniecznym dla zapewnienia, w ramach funkcjonującej w IAM kontroli zarządczej, skutecznego i efektywnego działania, zgodnie ze standardami kontroli zarządczej. Podkreślenia wymaga fakt, iż *Plan działań strategicznych na lata 2013-2017* oraz *Strategie dziedzin i megaprojektów na lata 2014-2017* zawierały cele strategiczne, wskaźniki ich realizacji oraz cele operacyjne, dla poszczególnych programów realizowanych przez IAM. *Strategie dziedzin* zawierały ponadto wskaźniki ewaluacyjne dla celów operacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 24, 38)

Ocena cząstkowa

Instytut uczestniczył w pracach nad zapisami dotyczącymi promocji polskiej kultury za granicą w przyjętych strategiach²³, poprzez udział w nieformalnych spotkaniach, posiedzeniach zespołów roboczych. Ponadto zgłaszał uwagi w trybie konsultacji społecznych do *Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego*, co NIK ocenia pozytywnie. Dokumenty te zaledwie ogólnie odnosiły się do kwestii promocji kultury polskiej za granicą.

Program działania IAM był określony w umowach pomiędzy Ministrem KiDN a Dyrektorem IAM i był spójny z obowiązującymi strategiami rządowymi. Na tej podstawie opracowane

²⁰ Cele szczegółowe (bez wskaźników ich realizacji) zawarte były w umowie pomiędzy Dyrektorem Instytutu a Ministrem KiDN z 6 września 2016 r.

²¹ Załącznik do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Min. Fin. nr 15, poz. 84)

²² Załącznik do komunikatu nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem (Dz. Urz. Min. Fin. poz. 56).

²³ Priorytety polskiej polityki zagranicznej na lata 2012-2016, Strategia Sprawne Państwo 2020, Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego 2020, Strategię Polskiej Polityki Zagranicznej 2017-2021.

były dokumenty strategiczne działalności IAM, przy wykorzystaniu badań i ekspertyz, które najczęściej miały charakter badań wizerunkowych i nie określały potrzeb finansowych.

Instytut uszczegółowił *Plan działań strategicznych na lata 2013-2017*, poprzez przyjęcie *Strategii dziedzin i megaprojektów na lata 2014-2017*. Zawierał on m.in. wskaźniki do celów operacyjnych, zasady wyboru obszarów geograficznych, filtry selekcji przedsięwzięć oraz kryteria oceny partnerów zagranicznych. W obecnie obowiązującym dokumencie strategicznym IAM, tj. w *Wieloletnich planach strategicznych na lata 2016-2019*, zrezygnowano z określania, ujętych uprzednio w *Planie działań strategicznych*: wskaźników dla celów strategicznych oraz celów operacyjnych. Określanie ww. celów i wskaźników jest standardem kontroli zarządczej, który umożliwia ocenę efektów i dokonywanie stosownych korekt w realizacji planowanych działań.

2. Określanie i realizacja programów oraz projektów dotyczących promocji kultury polskiej za granicą

Opis stanu faktycznego

W kontrolowanym okresie jeden z trzech przyjętych dokumentów strategicznych – *Strategie dziedzin i megaprojektów na lata 2014-2017* – był jednocześnie szczegółowym określeniem działalności IAM na poziomie programowym. Wskazywał on na koncepcje rozwoju dziedzin (*Teatr, Sztuki wizualne, Design, Muzyka klasyczna, Muzyka aktualna*), a także strategie megaprojektów, również w podziale geograficznym (*I, CULTURE Orchestra, Polska Music, Partnerstwo Wschodnie, Campus, Kantor, Azja, Bałtyk, Milenialls, Sztuka i technologia, Culture.media*)²⁴. Opis programów zawierał m.in. relację do strategii IAM, materiały analityczne, rolę IAM w danej dziedzinie, korzyści, cele strategiczne i operacyjne oraz wskaźniki.

(dowód: akta kontroli str. 17-20)

W latach 2013-2014 programy IAM, które stanowiły większość działań Instytutu i realizowały założenia ww. dokumentów strategicznych, powoływano i zamykano *ad hoc* zarządzeniami Dyrektora Instytutu. Do dnia 2 czerwca 2014 r. zarządzenia powołujące programy zawierały każdorazowo instrukcję określającą zasady ich realizacji, powołanie komitetów sterujących oraz powierzenie funkcji menadżerom, zgodnie z § 17 ust. 2-5 Regulaminu Organizacyjnego Instytutu Adama Mickiewicza, stanowiącego załącznik nr 1 do zarządzenia nr IAM/09/06/2012 r. Dyrektora IAM z dnia 28 czerwca 2012 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Instytutu Adama Mickiewicza²⁵.

(dowód: akta kontroli str. 1132-1312)

W dniu 2 czerwca 2014 r., zarządzeniem nr IAM/11/06/2014 Dyrektora IAM w sprawie zasad realizacji Projektów w Instytucie Adama Mickiewicza, wprowadzono instrukcję określającą zasady realizacji Projektów w IAM, gdzie określono jeden skład Komitetu Sterującego dla wszystkich programów objętych ww. zarządzeniem. Następnie zarządzeniami Dyrektora powoływano i zamykano programy, gdzie Dyrektor IAM powierzał funkcję menadżerom, zgodnie z § 17 ust. 2-5 Regulaminu Organizacyjnego IAM.

(dowód: akta kontroli str. 1313-1323)

W kontrolowanym okresie działalność IAM polegała w głównej mierze na:

- 1) organizacji i współorganizacji przedsięwzięć kulturalnych i artystycznych w ramach poniższych programów dziedzinowych i geograficznych:

Azja (w latach 2013-2018)²⁶, *Brazylia/Luzytania* (2013-2017)²⁷, *Campusy/Ameryka* (2013-2018)²⁸, *Culture.media* (2013-2018)²⁹, *Projekt promocji Polski w Nadrenii*

²⁴ Dokument określał także strategię prezentacji polskiej kultury w Federacyjnej Republice Brazylii w roku 2016, a także strategię programu kulturalnego obchodów 600-lecia polsko-tureckich stosunków dyplomatycznych *Turcja 2014*.

²⁵ Zwanego dalej: Regulaminem Organizacyjnym IAM.

²⁶ Program powołany zarządzeniem nr IAM/15a/08/2010 Dyrektora IAM z dnia 1 sierpnia 2010 r. w sprawie zasad realizacji Projektu Azja, ze zmianami.

²⁷ Program powołany zarządzeniem nr IAM/14/07/2013 Dyrektora IAM z dnia 12 lipca 2013 r. w sprawie zasad realizacji projektu promocji polskiej kultury w Brazylii, przekształcony w program Luzytania zarządzeniem nr IAM/03/01/2017 Dyrektora

Północnej – Westfalii „Klopsztanga” (2013 r.)³⁰, *Polska Music* (2013-2018)³¹, *Rok polskiego designu/Polska Design* (2013-2018)³², *Rosja* (2013-2014)³³, *Projekt Statutowy/Master Projekt* (2013-2018)³⁴, *Turcja* (2013-2015)³⁵, *Program Partnerzy Wschodni/Open Poland* (2017-2018)³⁶, *Bałtyk* (2015-2017)³⁷, *I, CULTURE Orchestra* (2015-2018)³⁸, *Don't Panic! We're from Poland* (2016-2018)³⁹, *Północ-Południe* (2017-2018)⁴⁰, *Niepodległa 2018/Polska 100* (2017-2018)⁴¹, *Visual Poland* (2018)⁴². Ponadto w IAM funkcjonował Wydział Wizyt Studyjnych, Staży i Rezydencji, którego działania z uwagi na skalę, IAM finansowo wyodrębniał jako oddzielny program.

(dowód: akta kontroli str. 1146-1254, 1269, 1284-1312, 1335-1556, 1568-1601)

Dodatkowo w roku 2013 IAM organizował przedsięwzięcia związane z obchodami 100. rocznicy urodzin Witolda Lutosławskiego (*Lutosławski 100/100*) w ramach *Polska Music*, a także obchodami *Roku Kantora* w 2015 r. w ramach *Projektu Statutowego/Master Projektu*.

W badanym okresie Instytut realizował także wewnętrzny projekt *What's Next*, służący poszukiwaniu nowych trendów kulturalnych, form artystycznych i innowacji.

(dowód: akta kontroli str. 2656-2658)

W ramach *Strategii dziedzin i megaprojektów na lata 2014-2017* uwzględniono także *Program (roboczo) Wizyty i wiedza oraz Sztuka i technologia/Digital Culture*, których nie powołano zarządzeniami Dyrektora IAM, jednak były one realizowane w ramach innych programów. Dodatkowo uwzględnienie *Projektu Millennialsi* w ww. dokumencie strategicznym nie wiązało się z powołaniem nowego projektu/programu, ale ze zmianą

IAM z dnia 2 stycznia 2017 r. w sprawie powołania Projektu Program Luzytania, następnie zamknięty zarządzeniem nr IAM/35/12/2017 Dyrektora IAM z dnia 1 grudnia 2017 r.

²⁸ Program powołany zarządzeniem nr IAM/10/04/2011 Dyrektora IAM z dnia 28 kwietnia 2011 r. zarządzeniem w sprawie zasad realizacji projektu promocji Polski na campusach USA, zarządzeniem nr IAM/22/03/2017 Dyrektora IAM z dnia 31 marca 2017 r. w sprawie powołania Projektu – program Ameryka, został przekształcony w Program Ameryka.

²⁹ Program powołany zarządzeniem nr IAM/03/01/2012 Dyrektora IAM z dnia 24 stycznia 2012 r. w sprawie zasad realizacji Projektu Culture.media.

³⁰ Powołany zarządzeniem nr IAM/24/11/2011 Dyrektora IAM z dnia 2 listopada 2011 r. w sprawie zasad realizacji Projektu promocji Polski w Nadrenii Północnej Westfalii, zamknięty zarządzeniem nr IAM/10/01/2015 Dyrektora IAM z dnia 16 stycznia 2015 r. w sprawie zamknięcia Projektu promocji Polski w Nadrenii Północnej Westfalii.

³¹ Powołany zarządzeniem nr IAM/04/02/2011 Dyrektora IAM z dnia 14 lutego 2011 r. w sprawie zasad realizacji Projektu Polska Music.

³² Powołany zarządzeniem nr 12/07/2012 Dyrektora IAM z dnia 17 lipca 2012 r. w sprawie zasad realizacji Projektu Rok Polskiego Designu. Zgodnie z zarządzeniem nr IAM/06/01/2015 Dyrektora IAM z dnia 16 stycznia 2015 r. w sprawie powołania Projektu – Polska Design, jego miejsce zastąpił projekt Polska Design.

³³ Powołany zarządzeniem nr IAM/19/10/2013 Dyrektora IAM z dnia 29 października 2013 r. w sprawie zasad realizacji projektu Rosja, zamknięty zarządzeniem nr IAM/11/01/2015 Dyrektora IAM z dnia 16 stycznia 2015 r.

³⁴ Powołany zarządzeniem nr 14a/2010 Dyrektora IAM z dnia 27 lipca 2010 r. w sprawie zasad realizacji Projektu – Statutowego. Zgodnie z zarządzeniem nr IAM/19/12/2014 Dyrektora IAM z dnia 5 grudnia 2014 r. w sprawie powołania projektu Master Projekt, jego miejsce zastąpił Master Projekt.

³⁵ Powołany zarządzeniem nr IAM/10/07/2012 Dyrektora IAM z dnia 2 lipca 2012 r. w sprawie zasad realizacji Projektu Turcja, zamknięty zarządzeniem nr IAM 01/01/2016 Dyrektora IAM z dnia 28 stycznia 2016 r. w sprawie zamknięcia projektu Turcja.

³⁶ Powołany zarządzeniem nr IAM/14/01/2017 Dyrektora IAM z dnia 2 stycznia 2017 r. w sprawie powołania Projektu – Program Partnerzy Wschodni, zarządzeniem nr IAM/37/12/2017 Dyrektora IAM z dnia 29 grudnia 2017 r. w sprawie powołania projektu – Program Open Poland, został przekształcony w Program Open Poland. W latach 2014-2016 działania z tego zakresu były realizowane w ramach Projektu Statutowego/Master Projektu.

³⁷ Powołany zarządzeniem nr IAM/09/01/2015 Dyrektora IAM z dnia 16 stycznia 2015 r. w sprawie powołania Projektu – Bałtyk, zamknięty zarządzeniem nr IAM/01/01/2017 Dyrektora IAM z dnia 2 stycznia 2017 r. w sprawie zamknięcia Projektu – Bałtyk.

³⁸ Powołany zarządzeniem nr IAM/13/01/2015 Dyrektora IAM z dnia 16 stycznia 2015 r. w sprawie powołania Projektu – I, CULTURE Orchestra. W latach 2013-2014 działania z tego zakresu były realizowane w ramach programu Polska Music.

³⁹ Powołany zarządzeniem nr IAM/02/01/2016 Dyrektora IAM z dnia 9 lutego 2016 r. w sprawie powołania Projektu – Don't Panic! We're from Poland. W latach 2013-2015 działania z tego zakresu realizowane były w ramach Projektu Statutowego/Master Projektu.

⁴⁰ Powołany zarządzeniem nr IAM/02/01/2017 Dyrektora IAM z dnia 2 stycznia 2017 r. w sprawie powołania Projektu – Program Północ-Południe.

⁴¹ Powołany zarządzeniem nr IAM/09/10/2016 Dyrektora IAM z dnia 3 października 2016 r. w sprawie powołania Projektu – Niepodległa 2018, zarządzeniem nr IAM/30/08/2017 Dyrektora IAM z dnia 14 sierpnia 2017 r. w sprawie powołania Projektu – Program Polska 100 przekształcony w Projekt – Program Polska 100.

⁴² Powołany zarządzeniem nr IAM/06/02/2018 Dyrektora IAM z dnia 28 lutego 2018 r. sprawie powołania projektu – Program Visual Poland.

sposobu działania w celu uwzględniania nowych grup odbiorców (tzw. millenialsów). Jednocześnie realizowane były projekty wprost skierowane do tej grupy odbiorców.

(dowód: akta kontroli str. 43-44)

Łącznie IAM na realizację ww. programów IAM w latach 2013-2017 wydatkował odpowiednio: 27.533 tys. zł w 2013 r., 27.420 tys. zł w 2014 r., 23.514 tys. zł w 2015 r., 23.353 tys. zł w 2016 r. oraz 29.191 tys. zł w 2017 r.⁴³. W 2018 r. na realizację ww. programów zaplanowano 34.792 tys. zł., z czego do końca sierpnia 2018 r. wydatkowano 14.036 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 444-449, 2662-2663)

Trzema pozostałymi rodzajami działalności IAM były:

- 2) realizacja programu o charakterze konkursowym IAM *Kultura Polska na Świecie* (w latach 2013-2018), w ramach którego z dotacji podmiotowej IAM wydatkował odpowiednio: 983 tys. zł w 2013 r., 974 tys. zł w 2014 r., 993 tys. zł w 2015 r., 970 tys. zł w 2016 r. i 981 tys. zł w 2017 r. Na rok 2018 przyznano 100 tys. zł w ramach dotacji podmiotowej, z czego na dzień zakończenia czynności kontrolnych wydatkowano 621 tys. zł. Program realizowany był na podstawie zarządzenia Dyrektora IAM nr IAM 14/03/2015 z dnia 20 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych zasad realizacji *Programu Kultura polska na świecie*⁴⁴.

W badanym okresie IAM realizował jeszcze dwa przedsięwzięcia o podobnym, konkursowym charakterze - nabory w trybie *open call* w ramach programów *Polska Design* oraz *Don't Panic! We're from Poland*;

(dowód: akta kontroli str. 444-449, 1705-1749, 2555-2556)

- 3) realizacja programu o charakterze konkursowym dotacyjnym *Kulturalne Pomosty*, w których IAM pełnił rolę instytucji zarządzającej i udzielającej dofinansowania dla beneficjentów, realizowany w ramach 3 Priorytetu *PW Niepodległa*. Instytut realizuje program na podstawie upoważnienia⁴⁵ i zgody⁴⁶ Ministra KiDN wydanych na podstawie art. 28 ust. 1a ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Na realizację programu w 2018 r. IAM otrzymał 100 tys. zł w ramach dotacji celowej od Ministra, z czego na dzień zakończenia czynności kontrolnych wydatkował 90 tys. zł;

(dowód: akta kontroli str. 1681-1704, 2662-2663)

- 4) realizacja programów o charakterze konkursowym Ministra KiDN w formie zadań zleconych, w którym IAM pełnił rolę instytucji zarządzającej: *Promocja kultury polskiej za granicą*, *Turcja 2014 – Promesa*, *Rosja 2015 – Promesa*⁴⁷, nie udzielając na nie

⁴³ Do kosztów realizacji ww. programów IAM nie wlicza kosztów administracyjnych – m.in. kosztów zarządzania, szkoleń, utrzymania, wynagrodzeń i pochodnych, sekretariatu, Wydziału Księgowości, Wydziału Controllingu, Wydziału Komunikacji, prowadzenia programów Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego. W kontrolowanym okresie koszty administracyjne wyniosły odpowiednio: 13.298,5 tys. zł w 2013 r., 12.397,6 tys. zł w 2014 r., 13.731,8 tys. zł w 2015 r., 12.975,6 tys. zł w 2016 r., 14.683,1 tys. zł w 2017 r. W roku 2018 zaplanowano ww. koszty w wysokości 16.131,8 tys. zł.

⁴⁴ Wcześniej: zarządzenie Dyrektora IAM nr 01/01/2010 z dnia 12 stycznia 2010 r. w sprawie zmiany zarządzenia Dyrektora IAM nr 14/07/2008 dotyczącego szczegółowych zasad realizacji Programu „Kultura polska na świecie”, nr 04/02/2010 z dnia 24 lutego 2010 r. w sprawie zmiany zarządzenia Dyrektora IAM nr 14/07/2008 dotyczącego szczegółowych zasad realizacji Programu „Kultura polska na świecie”, nr 16/08/2010 z dnia 4 sierpnia 2010 r. w sprawie zmiany zarządzenia Dyrektora IAM nr 14/07/2008 dotyczącego szczegółowych zasad realizacji Programu „Kultura polska na świecie”, nr 05/02/2011 z dnia 15 lutego 2011 r. w sprawie zmiany zarządzenia Dyrektora IAM nr 14/07/2008 dotyczącego szczegółowych zasad realizacji Programu „Kultura polska na świecie”, nr 01/01/2012 z dnia 11 stycznia 2012 r. w sprawie zmiany zarządzenia Dyrektora IAM nr 14/07/2008 dotyczącego szczegółowych zasad realizacji Programu „Kultura polska na świecie”, nr 08/06/2012 z dnia 6 czerwca 2012 r. w sprawie zmiany zarządzenia Dyrektora IAM nr 14/07/2008 dotyczącego szczegółowych zasad realizacji Programu „Kultura polska na świecie”, nr 20/11/2012 r. z dnia 2 listopada 2012 r. w sprawie zmiany zarządzenia Dyrektora IAM nr 14/07/2008 dotyczącego szczegółowych zasad realizacji Programu „Kultura polska na świecie”, nr 04/04/2013 z dnia 15 kwietnia 2013 r. w sprawie zmiany zarządzenia Dyrektora IAM nr 14/07/2008 dotyczącego szczegółowych zasad realizacji Programu „Kultura polska na świecie”.

⁴⁵ Upoważnienie nr 162/U/2017, z dnia 15 grudnia 2017 r.

⁴⁶ Zgoda nr 163/Z/2017, z dnia 15 grudnia 2017 r.

⁴⁷ Na realizację programu poniesiono 13,5 tys. zł (wynagrodzenia członków Zespołu Sterującego), jednak w związku z ogłoszoną w dniu 23 lipca 2014 r. decyzją Rady Ministrów, dotyczącą rezygnacji z planów przeprowadzania Roku Polski w Rosji w 2015 r., program nie został zrealizowany.

dofinansowania. Instytut realizował ww. programy na podstawie upoważnień⁴⁸ i zgód⁴⁹ Ministra KiDN wydanych na podstawie art. 28 ust. 1a ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. W ramach powyższych programów w latach 2013-2014 IAM wydatkował łącznie kwotę 56.280 zł, na wynagrodzenia dla członków Zespołów Sterujących, którą otrzymał w ramach dotacji celowych. W ramach programów *Promocja kultury polskiej za granicą* oraz *Turcja 2014 – Promesa*, IAM po przeprowadzonym naborze przekazał MKiDN stosowne protokoły oceny wniosków o dofinansowanie.

(dowód: akta kontroli str. 809-811, 1603-1680, 733-744)

Łącznie w latach 2013-2018 (do końca czerwca 2018 r.), IAM uczestniczył w organizacji m.in. 643 koncertów, 343 wystaw, 191 pokazów filmowych, 251 spektakli teatralnych, 26 spotkań literackich, 192 konferencji, 511 warsztatów kulturalnych, 74 koprodukcji, 1630 wizyt studyjnych i rezydencji. W ramach programu *Kultura polska na świecie* Instytut przyznał dofinansowanie łącznie 2.558 wnioskom.

(dowód: akta kontroli str. 2797)

Badaniu poddano łącznie 22 przedsięwzięcia realizowane przez IAM w latach 2013-2018 (do dnia 24 sierpnia 2018 r.) w ramach programów dziedzicznych i geograficznych oraz o charakterze konkursowym IAM, na realizację których na dzień zakończenia czynności kontrolnych IAM wydatkował 12.376 tys. zł. W wyniku badania stwierdzono, że wszystkie powyższe przedsięwzięcia były zgodne ze sposobami realizacji celu Instytutu wskazanymi w § 4 ust. 2 statutu IAM.

Ad. 1) W wyniku badania przedsięwzięć w ramach programów dziedzicznych i geograficznych stwierdzono, że były one realizowane m.in. poprzez:

- współorganizowanie przedsięwzięć takich, jak m.in. wystawy, spektakle i koncerty, w większości za granicą,
- organizowanie wizyt studyjnych m.in. polskich artystów i osób związanych z kulturą za granicą oraz tożsamyh gości w Polsce,
- prowadzenie portalu Culture.pl.

W wyniku badania stwierdzono, że przedsięwzięcia realizowały założenia programowe wskazane w *Strategii dziedzic i megaprojektów na lata 2014-2017*, a także zapisy dwóch pozostałych dokumentów strategicznych IAM (*Strategie dziedzic i megaprojektów na lata 2014-2017*, *Wieloletnie plany strategiczne IAM na lata 2016-2019*), zgodnie z zarządzeniami Dyrektora Instytutu powołującymi poszczególne programy.

W celu realizacji współorganizowania przedsięwzięć takich, jak wystawy, spektakle i koncerty IAM w większości przypadków zawierał umowy o współpracy z partnerami, m.in. z Muzeum Sztuki w Łodzi, z Zakładem Narodowym im. Ossolińskich, Teatrem Narodowym, Gminą Lublin. W ramach ww. umów IAM ponosił koszty związane głównie z realizacją przedsięwzięć w ramach programów dziedzicznych i geograficznych, a partnerzy zobowiązani byli do ich organizacji. W niektórych przypadkach umowy zakładały ponoszenie przez partnerów kosztów, które stanowiły od 7 do 19% wartości przedsięwzięcia (w jednym przypadku strony ponosiły po 50% kosztów przedsięwzięcia). W zakresie identyfikacji zapisy w umowach dotyczyły m.in. zobowiązania partnerów do oznaczania materiałów promocyjnych związanych z przedsięwzięciem logo IAM i Culture.pl. W umowie zobowiązywano partnerów do m.in. prowadzenia dokumentacji rzeczowej przedsięwzięcia, opatrzenia dokumentów finansowych klauzulą „płatne ze środków IAM” i przechowywania tych dokumentów przez okres pięciu lat, prowadzenia dokumentacji w sposób umożliwiający okresową ocenę wykonania zadania pod względem finansowo-księgowym, przedłożenia finansowego sprawozdania, prawidłowego rozliczenia finansowego, przedstawienia

⁴⁸ Upoważnienie nr 93/U/2012, z dnia 30 listopada 2012 r., nr 100/U/2012, z dnia 30 listopada 2012 r., nr 79/U/2013, z dnia 10 grudnia 2013 r., nr 8/U/2014, z dnia 30 stycznia 2014 r.

⁴⁹ Zgoda nr 95/Z/2012, z dnia 30 listopada 2012 r., nr 101/Z/2012, z dnia 30 listopada 2012 r., nr 77/Z/2013, z dnia 10 grudnia 2013 r., nr 7/Z/2014, z dnia 30 stycznia 2014 r.

kosztorysu powykonawczego i sprawozdań merytorycznych, poddania się kontroli IAM w zakresie objętym umową, jak również informację o karach umownych. W umowach, w ramach których Partner był zobowiązany do stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁵⁰, zawierano zapisy wskazujące na obowiązek wydatkowania środków w zgodzie z tą ustawą.

W wyniku badania stwierdzono, że działania objęte umowami wykonywano zgodnie z jej zapisami, a IAM dokonywał ich weryfikacji w sposób rzetelny; wkład finansowy partnerów był potwierdzany kosztorysami powykonawczymi i sprawozdaniami, zapisy o identyfikacji projektu były weryfikowane przez Instytut. Płatności były dokonywane przez IAM po otrzymaniu i akceptacji sprawozdań merytorycznych i finansowych oraz kosztorysów powykonawczych etapów wraz z dokumentami finansowymi, jednak nie zawsze w terminie. W wyniku weryfikacji przez IAM ww. dokumentów przed rozliczeniem umów dokonano korekty pięciu faktur, jednej korekty kosztorysu powykonawczego i opisu dokumentów finansowych, a także w przypadku dziewięciu przedsięwzięć podpisano aneksy zmieniające m.in. harmonogram prac, kosztorys wstępny, czas wykonania umów. W jednym przypadku Instytut występował o korekty sprawozdań merytorycznych.

(dowód: akta kontroli str. 2429-2492, 2557-2562)

W wyniku badania stwierdzono, że w ramach realizacji dwóch przedsięwzięć w roku 2016 i 2017, IAM dokonał zapłaty za łącznie dziewięć faktur z opóźnieniem, które wyniosło od siedmiu do 67 dni. W powyższej sprawie Zastępca Dyrektora IAM wyjaśnił m.in., że w przypadku opóźnienia zapłaty za dwie faktury w 2016 r. nie jest możliwe ustalenie daty wpływu wersji papierowych, a dopiero po otrzymaniu wersji papierowej możliwe było rozpoczęcie procesu płatności. Dodatkowo w przypadku jednej z faktur obieg został zakłócony przez nieobecność menadżera, który zatwierdza wydatek pod względem merytorycznym. W przypadku opóźnienia zapłaty za siedem faktur w 2017 r. wyjaśnił także, że opóźnienia wynikały z niedoszacowania na etapie planowania rozmiaru i zainteresowania osób w uczestnictwie w ww. projekcie, a opóźnienia płatności nie skutkowały naliczeniem odsetek od nieterminowej płatności.

(dowód: akta kontroli str. 2437, 2440-2441, 2555, 2728-2752)

Jedną z umów o współpracy była umowa koprodukcyjna nr 1054/2017/IAM zawarta w dniu 31 października 2017 r. pomiędzy IAM a Scorpio Film 1 Sp. z o.o. w Warszawie⁵¹, na wyprodukowanie nowej wersji filmu o roboczym tytule „Jack Strong”. Zgodnie z umową Producentem została Spółka, w ramach koprodukcji z IAM, przy czym po stronie Producenta udział w produkcji miał koproducent Hammerhead Productions, Inc., a ostateczna lista koproducentów i podmiotów finansujących miała zostać zamknięta do grudnia 2018 r. i udostępniona do wglądu IAM. Budżet filmu na dzień podpisania umowy określony został na 112.181,6 tys. zł netto (137.983, 3 tys. zł brutto), z czego wkład IAM wynosił 866,1 tys. zł netto (1.065,4 tys. zł brutto) za 0,77% udziału we wpływach netto uzyskanych z eksploatacji filmu. Zgodnie z zapisami umowy środki IAM zostały w całości przekazane Spółce w 2017 r. i rozliczone w terminie wskazanym w umowie. Umowa zakłada rozliczenie produkcji filmu do dnia 15 grudnia 2019 r.

W ramach środków przekazanych przez Spółkę, IAM pokrył następujące wydatki:

- związane z preprodukcją w wysokości 416,1 tys. zł netto (w tym część kosztów wynagrodzenia kierownika projektu, kierownika prac literackich, kierownika produkcji, szczegółowego kosztorysu produkcji filmu, kalendarzówki, szczegółowego harmonogramu prac, biletów lotniczych, wynajmu biura produkcji filmu);
- związane z produkcją w wysokości 450 tys. zł netto (w tym część kosztów wynagrodzenia producenta liniowego i producenta kreatywnego).

Rozliczenie, zgodnie z § 4 ust. 1 lit. e i f umowy, nastąpiło po przedstawieniu przez Producenta umów podpisanych z kierownikiem projektu, kierownikiem prac literackich, kierownikiem produkcji, producentem kreatywnym, wykonawcą szczegółowego kosztorysu

⁵⁰ Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm.

⁵¹ Zwana dalej: *Spółka, Producent*.

produkcji, kalendarzówki, harmonogramu prac, a także na podstawie rozliczenia finansowego, kosztorysu powykonawczego oraz faktur wystawionych przez Producenta. W celu rozliczenia środków przekazanych przez IAM, Producent zobowiązał się także m.in. do przedłożenia merytorycznych sprawozdań z realizacji filmu (do dnia 15 stycznia 2018 r. i 15 grudnia 2019 r.). Rozliczenie nie było uzależnione od przedstawienia listy pozostałych koproducentów i podmiotów finansujących, ani od przedłożenia efektu wykonanych prac, jakimi były szczegółowy kosztorys produkcji filmu, kalendarzówka oraz szczegółowy harmonogram prac. Zgodnie z § 4 ust. 1 lit. k i l umowy Producent był zobowiązany do prowadzenia dokumentacji w sposób umożliwiający okresową ocenę wykonania zadania pod względem rzeczowo-finansowym oraz poddania się kontroli przeprowadzonej przez IAM w zakresie objętym umową, a w szczególności do udostępnienia dokumentacji oraz materiałów związanych z wykonaniem niniejszej umowy.

(dowód: akta kontroli, str. 119-193)

Poza umowami o współpracy, w celu realizacji ww. przedsięwzięć IAM zawierał również umowy o dzieło, np. na wykonanie katalogów, przekładów literackich, zaprojektowanie identyfikacji wizualnej. Umowy zawierały zapisy dotyczące m.in. przeniesienia na IAM na zasadzie wyłączności autorskich praw majątkowych do utworów powstałych w wyniku realizacji umowy. W wyniku badania stwierdzono, że przedmiot umów był zgodny z przedsięwzięciem oraz założeniami programowymi, a wydatki z nimi związane ponoszone były terminowo.

W celu organizacji wizyt studyjnych IAM nie zawierał umów z ich uczestnikami. Organizacja i rozliczanie wizyt była prowadzona na podstawie zarządzenia nr IAM/05/04/2016 Dyrektora IAM z dnia września 2016 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji przygotowywania zaproszeń i rozliczania wyjazdów współpracowników oraz gości IAM⁵². Instytut samodzielnie dokonywał zakupu biletów i ponosił koszty zakwaterowania ww. osób, jednak nie zawsze terminowo. W wyniku badania stwierdzono, że miejsca, charakter i skład osobowy wizyt studyjnych był zgodny z założeniami dokumentów programowych i strategicznych IAM, w ramach których ponoszono ich koszty, a ich organizacja i rozliczenie było zgodne z ww. zarządzeniem, m.in. na podstawie sporządzanych przez uczestników ankiet ewaluacyjnych i sprawozdań gościa.

Oddzielnym zadaniem w działalności IAM było prowadzenie portalu *Culture.pl*, który od momentu powstania w 2010 r. jest systematycznie rozwijany. W ramach badania zweryfikowano ponoszenie środków przeznaczone na контент portalu w 2014 r. W ramach ww. przedsięwzięcia zawierano w głównej mierze umowy na tworzenie tekstów w języku polskim i angielskim, usługi wideo, fotoedycję etc. W wyniku badania stwierdzono, że działania były zgodne z zapisami dokumentów programowych obowiązujących w tym okresie.

(dowód: akta kontroli str. 2429-2496, 2557-2562)

Ad. 2) Program *Kultura Polska na Świecie* jest skierowany do artystów, twórców kultury i przedstawicieli środowisk twórczych, realizowany w naborze ciągłym w całym badanym okresie, na podstawie Regulaminu Programu⁵³. Kryteria wyboru projektów nie są związane z obszarami wskazanymi w dokumentach strategicznych IAM, a mają charakter uniwersalny, związany z upowszechnianiem polskiej kultury za granicą. Cel programu ma charakter operacyjny („wsparcie indywidualnego uczestnictwa przedstawicieli polskiej kultury w międzynarodowych wydarzeniach w wydarzeniach poza granicami kraju”), w programie nie przewidziano wskaźników jego realizacji, ale jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora IAM, ze względu na charakter i zasady uczestnictwa, w programie nie wprowadzono mierników, a jego monitorowanie odbywa się na etapie oceny merytorycznej, dokonywanej przez ekspertów, jak również na etapie weryfikacji prawidłowości

⁵² Wcześniej na podstawie zarządzenia nr IAM/05/04/2013 Dyrektora IAM z dnia 15 kwietnia 2013 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji przygotowywania zaproszeń i rozliczania wyjazdów współpracowników oraz gości IAM.

⁵³ Stanowiącego załącznik nr 1 do zarządzenia nr IAM/14/03/2015 Dyrektora IAM z dnia 20 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych zasad realizacji programu „Kultura polska na świecie”, wcześniej załącznik nr 1 do zarządzenia nr 01/01/2010 Dyrektora IAM z dnia 12 stycznia 2010 r. w sprawie zmiany zarządzenia Dyrektora IAM nr 14/07/2008 dotyczącego szczegółowych zasad realizacji Programu „Kultura polska na świecie”.

sprawozdania (elementami sprawozdania są m.in. przebieg realizacji zadania, efekty, osiągnięcia, informacja o nawiązanych kontaktach). Beneficjenci nie zawierali umów z IAM, a co do zasady koszty kwalifikowalne – tzn. zakwaterowania, transportu etc. pokrywane były przez IAM, lub zwracane w formie refundacji. Beneficjenci zobowiązani byli podpisać wniosek o zakwalifikowanie do udziału w programie, gdzie zobowiązywali się do wykonywania wszelkich obowiązków wobec IAM zawartych w Regulaminie Programu oraz pokrycia poniesionej przez Instytut ewentualnej szkody.

(dowód: akta kontroli str. 1705-1719, 2557-2562, 2660-2661)

Ad. 3) Program *Kulturalne Pomosty* skierowany jest do niektórych samorządowych instytucji kultury i organizacji pozarządowych. Założenia programu były zgodne z *Wieloletnimi planami strategicznymi IAM na lata 2016-2019*. Cel główny programu oraz przewidywane efekty były zgodne z założeniami Priorytetu 3 Schematu 3B *PW Niepodległa*. Regulamin programu *Kulturalne Pomosty*⁵⁴ został zaakceptowany przez Pełnomocnika Rządu do spraw obchodów Stulecia Odzyskania Niepodległości RP. Wskaźniki realizacji celu wskazane były na poziomie wniosków o dofinansowanie i były uwzględniane w umowach z beneficjentami, korespondując z celem strategicznym programu, a tym samym *PW Niepodległa*. Kryteria wyboru projektów były zgodne z założeniami i celami programu. Wyboru kontrolowanych projektów dokonano zgodnie z założeniami programu. W umowie o dofinansowanie określono katalog wydatków zgodnie z Regulaminem, wskazano też na obowiązek prowadzenia wyodrębnionej dokumentacji finansowo-księgowej i uprawnienie IAM do kontrolowania prawidłowości wydatkowania przekazanych środków.

(dowód: akta kontroli str. 1781-1704, 2557-2562)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Instytut Adama Mickiewicza zawarł umowę nr 1054/2017/IAM z dnia 31 października 2017 r. na koprodukcję nowej wersji filmu „Jack Strong”⁵⁵, na podstawie której wydatkował 1.065,4 tys. zł brutto w sposób nierzetelny. Zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. a i b ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych wydatki publiczne powinny być dokonywane z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Tymczasem na podstawie umowy koprodukcyjnej środki finansowe Instytutu zostały wydatkowane w całości przed zamknięciem listy pozostałych koproducentów i podmiotów finansujących, a zatem finalizacja wkładu finansowego IAM nie była uzależniona od osiągnięcia rezultatu umowy koprodukcyjnej w postaci wyprodukowania filmu.

Zgodnie z umową IAM wniósł do produkcji filmu wkład w wysokości 1.065,4 tys. zł brutto niezależnie od ustalenia przez Producenta listy pozostałych koproducentów i podmiotów finansujących produkcję filmu. Instytut wypłacił Spółce środki wynikające z umowy w 2017 r. Producent wraz z pozostałymi koproducentami miał wnieść wkład finansowy w wysokości 136.917,9 tys. zł brutto, jednak w umowie nie przypisano konkretnych kosztów do pozostałych podmiotów (w tym do wymienionych w umowie Producenta, ani Hammerhead Productions, Inc.). W umowie wskazano, że lista pozostałych koproducentów i podmiotów finansujących zostanie zamknięta na późniejszym etapie, jednak najpóźniej do grudnia 2018 r. i udostępniona do wglądu IAM. Z wyjaśnień uzyskanych od Zastępcy Dyrektora IAM wynika, że głównym producentem filmu miał być Paramount Pictures, o czym informację Instytut uzyskał od Spółki w toku początkowych i kolejnych rozmów, a podmiot Hammerhead Productions, Inc. wskazany w umowie koprodukcyjnej, jest spółką wskazaną przez Paramount Pictures, co sformułowano na podstawie deklaracji Spółki. Na dzień zakończenia czynności kontrolnych (październik

⁵⁴ Dokument o nazwie Regulamin Programu Instytutu Adama Mickiewicza Kulturalne Pomosty na lata 2018-2021 realizowanego w ramach Priorytetu 3 PW Niepodległa Projekty Zagraniczne. Nabór na rok 2018.

⁵⁵ Zwana dalej: umową koprodukcyjną.

2018 r.) okazano dokumenty⁵⁶, z których wynika, że w ramach poszukiwania podmiotów finansujących przedsięwzięcie, Spółka w 2017 r. zawarła (...)»⁵⁷.

Dyrektor IAM wyjaśnił, że zaangażowanie Instytutu w projekt na tym etapie pozwoliło polskiemu producentowi na zakończenie prac nad scenariuszem i w związku z tym zachowanie kontroli nad jego ostatecznym kształtem. Ponadto, jak wyjaśnił Dyrektor Instytutu, mimo faktu, iż budżet produkcji filmu wynosi blisko 137.000 tys. zł, zaangażowanie Instytutu na poziomie 1.000 tys. zł na etapie *developmentu* jest istotnym elementem produkcji filmu, mającym przełożenie na dalsze prace nad filmem, a zaangażowanie na późniejszym etapie, w szczególności po podpisaniu umowy z amerykańskim partnerem, znacząco wpłynęłoby na mniejszą pozycję Instytutu w produkcji o całkowitym budżecie wskazanym powyżej. Ponadto przekazanie środków nastąpiło ze względu na trwające prace przygotowawcze, które miały na celu doprowadzenie do rozpoczęcia głównych zdjęć filmu i, zdaniem Dyrektora IAM, stało się gwarancją dla partnerów amerykańskich, że Polska rzeczywiście wspiera ten projekt. Było to także działanie, które zapewniło filmowi Jack Strong lepszą pozycję negocjacyjną, przed Polskim Instytutem Sztuki Filmowej i innymi instytucjami.

Zdaniem NIK, wydatkowanie środków publicznych na realizację umowy powinno być uzależnione od powstania listy koproducentów i podmiotów finansujących, zatem umowę zawarto bez zachowania zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Odnośnie producenta zagranicznego Paramount Pictures Izba wskazuje, że w toku kontroli nie przedstawiono dokumentu potwierdzającego jego zaangażowanie, a z zeznań reprezentanta Producenta jasno nie wynika, że przed zawarciem umowy koprodukcyjnej informowano przedstawicieli IAM wprost, że producentem (głównym finansującym) filmu będzie Paramount Pictures oraz że Hammerhead Productions, Inc. jest podmiotem wskazanym przez Paramount Pictures do udziału w produkcji filmu. Wobec powyższego Izba zwraca uwagę na zaistnienie ryzyka niepowstania filmu w terminie określonym w umowie koprodukcyjnej (grudzień 2019 r.), głównie z uwagi na ryzyko niezamknięcia listy koproducentów i podmiotów finansujących. Ponadto odnosząc się do argumentacji Dyrektora IAM dotyczących pozycji negocjacyjnej IAM NIK zauważa, że zgodnie z § 16 ust. 3 i 4 umowy koprodukcyjnej, po koleaudacji IAM i koproducenci mają prawo do zgłoszenia propozycji uwag, a Producent uwzględni je, o ile będą zgodne ze scenariuszem Filmu ustalonym z IAM, jednak ostateczna decyzja co do kształtu artystycznego filmu podejmowana jest przez Producenta wspólnie z reżyserem i zgodnie z zatwierdzonym scenariuszem. Dodatkowo zgodnie z § 6 ust. 1 lit. a, udział IAM we wpływach netto uzyskanych z eksploatacji filmu ustalono na poziomie 0,77% (z nabyciem autorskich praw majątkowych do filmu oraz praw pokrewnych powstałych w związku z produkcją filmu). Tymczasem (...)»⁵⁸.

Oprócz powyższego Izba zwraca uwagę, że Dyrektor Instytutu podczas realizacji umowy koprodukcyjnej nie zapewnił zarządzania ryzykiem, zgodnie z art. 68 ust. 2 pkt 7 ustawy o finansach publicznych ponieważ pomimo, iż zdjęcia do nowej wersji filmu „Jack Strong” nie zostały rozpoczęte w planowanym terminie (lipiec 2018), nie został podpisany aneks do umowy koprodukcyjnej. Dyrektor IAM wyjaśnił, że podjęto decyzję o aktualizacji umowy po uzyskaniu informacji o ustaleniu daty rozpoczęcia zdjęć, co zdaniem Izby nie zapewnia właściwego zarządzania ryzykiem w sytuacji, gdy w pierwotnym terminie rozpoczęcia zdjęć do filmu nie istniała lista pozostałych koproducentów i podmiotów finansujących, zatem ryzyko niepowstania filmu w terminie określonym w umowie było wysokie.

⁵⁶ Oprócz ww. dokumentów, w toku kontroli okazano pięć listów intencyjnych z lat 2016-2018 dotyczących produkcji oraz emisji nowej wersji filmu „Jack Strong”.

⁵⁷ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa Scorpio Film 1 Sp. z o.o. w Warszawie. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2018 r. poz. 1330, ze zm.; dalej: uodip) w zw. z art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2019 r. poz. 1010; dalej: uoznk). Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Scorpio Film 1 Sp. z o.o. w Warszawie.

⁵⁸ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa Scorpio Film 1 Sp. z o.o. w Warszawie. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip w zw. z art. 11 ust. 2 uoznk. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Scorpio Film 1 Sp. z o.o. w Warszawie.

(dowód: akta kontroli str. 119-138, 209-210, 220-222, 243-244, 260, 3302-3320, 3346-3349, 3342-3346)

2. Umowa nr 1054/2017/IAM z dnia 31 października 2017 r. na koprodukcję nowej wersji filmu „Jack Strong” nie zawierała postanowień, które zabezpieczałyby interes Instytutu w zakresie rozliczenia podatku od towarów i usług (VAT).

Zgodnie z § 3 ust. 1 umowy koprodukcji wkład IAM do produkcji filmu wyniósł 1.065,4 tys. zł. i był płatny w dwóch częściach. Zgodnie z § 3 ust. 5 lit. b ww. umowy koprodukcyjnej druga część w wysokości 532,7 tys. zł płatna była po przedstawieniu prawidłowo wykonanego rozliczenia finansowego, o którym mowa w § 4 ust. 1 lit. e oraz kosztorysu powykonawczego, o którym mowa w § 4 ust. 1 lit. f przedmiotowej umowy. Zgodnie z powyższymi zapisami umowy rozliczenie z produkcji filmu w 2017 r. miało nastąpić na podstawie faktury, do której dołączone zostaną faktury, rachunki, umowy o dzieło lub inne dokumenty do wysokości otrzymanej od Instytutu kwoty. W kosztorysie powykonawczym Spółka Scorpio Film 1 wskazała jako realnie poniesione koszty jedynie kwoty netto – co jest zgodne z opisami umieszczonymi na dokumentach księgowych przedstawionych przez ww. Spółkę. Wszystkie kwoty netto zostały powiększone o podatek od towarów i usług (VAT) według stawki podstawowej (23%), jednak nie wszystkie kwoty ujęte w rozliczeniu podlegają opodatkowaniu podatkiem VAT (dotyczy to pozycji wskazanych w pkt. 1a, 1b, 1c, 2d, 2e kosztorysu powykonawczego).

Skutkiem powyższego było przekazanie przez Instytut części wynagrodzenia niezgodnie z zawartą umową, gdyż okazane rozliczenie nie opiewało na kwotę wskazaną w umowie tj. 1.065,4 tys. zł.

Dyrektor IAM, wyjaśnił że powyższa umowa nie jest umową dotacyjną, w niniejszym przypadku, IAM otrzymał usługę, udokumentowaną dokumentem księgowym, uwzględniającym w całości podatek VAT. W niniejszym przypadku Producent był zobligowany przepisami prawa (art. 8 ust. 2a i art. 29a ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług⁵⁹) do wystawienia faktury VAT uwzględniającej podatek od całej kwoty, mimo iż część nabytych usług tym podatkiem nie była obciążona. Ponadto Dyrektor Instytutu wyjaśnił, iż w fakturze wskazano stawkę podatku dla wszystkich usług wchodzących w skład przedmiotu umowy według stawki obowiązującej dla usługi dominującej, tj. 23%.

(dowód: akta kontroli str. 119-138, 169, 172, 184-199, 3462-3468)

3. W Instytucie nie prowadzi się datowania wpływu dokumentów finansowych ani nie datuje we wszystkich wypadkach akceptacji potwierdzenia wykonania ww. umów (m.in. protokołów), co uniemożliwia monitorowanie i weryfikację terminowości dokonywania zapłaty. Jednocześnie w umowach z wykonawcami i partnerami w ramach realizowanych przedsięwzięć stosowano zapisy, zgodnie z którymi zapłata za wykonane usługi miała nastąpić w terminie 14 dni od otrzymania przez IAM dokumentu finansowego, wystawionego przez wykonawcę/partnera i zaakceptowanego go przez IAM. W rezultacie w przypadku faktury za transport wystawy designu podczas Triennale Designu w Mediolanie w 2016 r. w ramach programu *Rok polskiego designu* (I transza) na 10 tys. zł została zapłacona pięć dni po terminie wskazanym na fakturze pomimo wystawienia faktury i przekazania protokołu wykonania prac z tego samego dnia. W przypadku faktury za I płatność w ramach umowy z Gminą Lublin, zapłacono ją z siedmiodniowym opóźnieniem w ramach przedsięwzięcia East European Performing Arts Platform w ramach programu *Partnerstwo Wschodnie/Open Poland*.

W powyższej sprawie Zastępca Dyrektora IAM wyjaśnił m.in., że w przypadku faktury za transport brak jest informacji o wpływie do Instytutu wersji papierowej faktury. W przypadku faktury za I płatność w ramach umowy z Gminą Lublin wyjaśnił, że Instytut nie jest w stanie wskazać przyczyn nieterminowej płatności. Odnosząc się zaś do odnotowywania na dokumentach finansowych dat ich wpływu, do chwili obecnej

⁵⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1221, ze zm.

powyższy obowiązek nie został nałożony, a dokumenty pod tym względem nie były weryfikowane. Jednakże mając na uwadze dalsze doskonalenie procedur weryfikacji przekazywanej do IAM dokumentacji finansowej, Instytut planuje wprowadzenie takiego obowiązku.

(dowód: akta kontroli str. 2441, 2471-2472, 2754-2759, 2762, 2766-2770)

4. W składzie Komisji programu *Kultura polska na świecie* zasiadała osoba, która nie została formalnie powołana przez Dyrektora IAM, zgodnie z § 2 ust. 5 regulaminu programu, stanowiącym załącznik nr 1 do zarządzenia Dyrektora IAM nr 01/01/2010 z dnia 12 stycznia 2010 r. w sprawie zmiany zarządzenia Dyrektora IAM nr 14/07/2008 dotyczącego szczegółowych zasad realizacji programu *Kultura polska na świecie*.

Zgodnie z ww. regulaminem ocenę merytoryczną wniosków powinna dokonać komisja programu, w składzie 5-osobowym, w tym przynajmniej jeden przedstawiciel Ministra KiDN, a o składzie członków komisji decydował Dyrektor IAM, wydając w tej sprawie zarządzenie. Tymczasem podczas posiedzenia w dniu 7 marca 2013 r., w składzie komisji zasiadała przedstawicielka Ministra KiDN, która nie została powołana obowiązującym wówczas zarządzeniem nr IAM/20/11/2012 Dyrektora IAM z dnia 2 listopada 2012 r. w sprawie zmiany zarządzenia IAM nr 14/07/2008 w sprawie szczegółowych zasad realizacji programu *Kultura polska na świecie*.

Zastępca Dyrektora IAM wyjaśnił, że powyższe wynikało z przeoczenia w regulaminie programu zapisu o braku konieczności powoływania przedstawiciela Ministra w komisji zarządzeniem dyrektora, co stanowi oczywistą omyłkę, zważywszy na fakt, iż Dyrektor Instytutu nie ma kompetencji do wskazywania obowiązków pracowników Ministra.

(dowód: akta kontroli str. 1706, 1724, 2495, 2665, 2786)

5. W dniu 7 marca 2013 r. Komisja Programu *Kultura Polska na Świecie* zadecydowała o wypłacie zaliczki w wysokości 12 tys. zł dla beneficjenta na zakup biletów lotniczych, niezgodnie z § 4 ust. 4 Regulaminu Programu, zgodnie z którym w przypadku uzyskania decyzji o dofinansowaniu poprzez pokrycie kosztów biletów lotniczych w pełnej wysokości, zakupu biletów lotniczych dokonuje IAM w porozumieniu z beneficjentem.

Zastępca Dyrektora IAM wyjaśnił m.in., że bilety zostały zakupione przez beneficjenta, ponieważ firma zajmująca się świadczeniem usług rezerwacji, sprzedaży i dostarczania krajowych i międzynarodowych biletów lotniczych i kolejowych na rzecz IAM potwierdziła, że nie ma możliwości kupienia biletów na wnioskowanej trasie. Wyjaśnił także, powyższy przypadek miał charakter jednostkowy, zaliczka umożliwiała realizację wnioskowanego przedsięwzięcia, z uwzględnieniem zasad celowego i gospodarnego wydatkowania środków publicznych.

Najwyższa Izba Kontroli nie przyjmuje tych wyjaśnień wskazując, że IAM powziął tę informację od ww. firmy obsługującej ok. 2 tygodnie po posiedzeniu Komisji, na której zadecydowano o wypłacie zaliczki. NIK zauważa, że tylko w przypadku dofinansowania częściowego pokrycia kosztów biletów lotniczych, dopuszczano samodzielny zakup biletów przez beneficjenta.

(dowód: akta kontroli str. 1708, 2450-2451, 2555, 2664-2673)

Realizowane przez Instytut Adama Mickiewicza przedsięwzięcia oraz projekty w ramach programów były spójne, a także zgodne z dokumentami o charakterze strategicznym, przyjętymi przez Instytut.

Stwierdzono, że badane 22 przedsięwzięcia o różnym charakterze (wystawy, spektakle, dofinansowania w ramach programów konkursowych, wizyty studyjne etc.) realizowały założenia strategiczne i programowe IAM. Sposób ich realizacji również z uwagi na dużą skalę i zróżnicowanie działań podejmowanych przez IAM, Izba ocenia pozytywnie pomimo stwierdzenia nieprawidłowości formalno-organizacyjnej.

W celu realizacji ww. przedsięwzięć IAM zawierał m.in. umowy z partnerami i wykonawcami, które rzetelnie zabezpieczały interesy IAM, poza jednym wyjątkiem, dotyczącym rozliczenia podatku od towarów i usług (VAT). Instytut weryfikował realizację umów w sposób rzetelny poza jednym wyjątkiem, jednak dokonywał płatności nie zawsze w terminie, również z uwagi na niedatowanie wpływu dokumentów finansowych, co uniemożliwiało monitorowanie i weryfikację terminowości dokonywania zapłaty. Wydatki zaplanowane w ramach umów o współpracy i umów z wykonawcami były celowe oraz ponoszone gospodarnie i rzetelnie, jednak w jednym przypadku stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niezachowaniu zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

Programy konkursowe, które częściowo były powierzane do realizacji przez Ministra, realizowane były zgodnie z przyjętymi regulaminami, poza jednym przypadkiem konkursu w programie *Kultura polska na świecie*, gdzie stwierdzono nieprawidłowość w zakresie składu komisji oraz wydatkowaniu środków niezgodnie z regulaminem. Tematyka i kryteria wyboru były zgodne z dokumentami IAM o charakterze strategicznym. W przypadku programu *Kulturalne Pomosty*, w umowie o dofinansowanie określono: katalog wydatków zgodnie z regulaminem, obowiązek prowadzenia wyodrębnionej dokumentacji finansowo-księgowej i uprawnienie IAM do kontrolowania prawidłowości wydatkowania przekazanych środków. Wyboru kontrolowanych projektów dokonano zgodnie z przyjętymi kryteriami programów, w ramach których były zgłaszane.

3. Monitorowanie przez IAM efektów działań na rzecz promocji kultury polskiej za granicą, w tym we współpracy z innymi instytucjami, m.in. z MKDiN i MSZ

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie ze statutem IAM, Dyrektor Instytutu odpowiedzialny jest za bieżącą działalność Instytutu oraz nadzoruje i koordynuje wykonanie programów działania i planów finansowych Instytutu. Dyrektor jest członkiem Komitetu Sterującego, który podejmuje decyzje m.in. o przyznaniu środków finansowych na projekty oraz oddelegowaniu do ich realizacji pracowników. Ponadto Zastępca Dyrektora, Pan Dariusz Sobkowicz wyjaśnił, iż Dyrektor:

- uczestniczy w cotygodniowych spotkaniach wszystkich menedżerów i dyrektorów, podczas których zapoznaje się z bieżącym stanem spraw w IAM;
- zarządza spotkaniem, które służy monitorowaniu postępu realizacji konkretnych zadań;
- uczestniczy w kwartalnych przeglądach projektów (gdzie sprawdza się realizację planów finansowych, zaangażowanie pracowników w zadania projektu, zapoznaje się informacjami o projektach zakończonych i zgłoszonych do oceny, monitoruje postęp realizacji projektów oraz ryzyka zgłaszane przez menedżerów projektów;
- podejmuje decyzję o ewaluacji konkretnego projektu przez Wydział Zarządzania Wiedzą.

(dowód: akta kontroli str. 42-43)

Plan działań strategicznych na lata 2013-2017 oraz Strategie dziedzin i megaprojektów na lata 2014-17 zawierały planowane, kwantyfikowalne wskaźniki realizacji celów strategicznych. *Strategie dziedzin* zawierały ponadto kwantyfikowalne wskaźniki ewaluacyjne dla celów operacyjnych.

W Instytucie corocznie przeprowadzana była ewaluacja wizyt studyjnych. Ponadto przeprowadzane były ewaluacje poszczególnych programów: w roku 2013 jednego z 12

programów (megaprojektów)⁶⁰; w 2014 jednego z dziewięciu projektów jednego z 11 programów⁶¹; w 2015 dwóch z 14 programów⁶² oraz dwóch projektów, w 2016 jednego z 14 programów⁶³, w 2017 – jednego z 16 programów⁶⁴ i jednego projektu. Przeprowadzane przez IAM ewaluacje nie dotyczyły ani realizacji przez IAM polityki państwa w zakresie promocji kultury polskiej za granicą, ani realizacji strategii Instytutu, ale realizacji pojedynczych projektów i przedsięwzięć.

(dowód: akta kontroli str. 20)

Monitoring działań Instytutu na poziomie poszczególnych przedsięwzięć realizowany był w ramach autoewaluacji, m.in. poprzez wprowadzenie tzw. „metryki projektu”, czyli informacji o przedsięwzięciu w systemie informatycznym IAM, od jego planowania, przez realizację, po sprawozdawczość. W metryce osoba odpowiedzialna za dane przedsięwzięcie formułowała informację m.in. na temat celów oraz planowanych i osiągniętych efektów.

(dowód: akta kontroli str. 90-116)

Instytut przeprowadził kontrolę łącznie ośmiu projektów w programie *Promocja kultury polskiej za granicą* w latach 2013-2014, na podstawie upoważnienia Ministra KiDN⁶⁵, wydanego na podstawie § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 30 czerwca 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków uzyskiwania dofinansowania realizacji zadań z zakresu kultury, trybu składania wniosków oraz przekazywania środków z Funduszu Promocji Kultury⁶⁶. Kontrola polegała na badaniu zgodności dokumentacji finansowej z zapisami z umowy i raportu końcowego oraz na badaniu zgodności realizowanego zadania z harmonogramem, wskaźnikami i informacjami o sposobie promocji zadania.

W zakresie umów o współpracy przy współorganizacji przedsięwzięć IAM nie korzystał z uprawnień kontrolnych przewidzianych w umowach z partnerami, jednak z uwagi na bieżące weryfikowanie przez IAM dokumentów finansowych, sprawozdań, raportów i kosztorysów powykonawczych, które były korygowane w przypadku błędów i niezgodności, nie stwierdza się w tym zakresie nieprawidłowości.

W ramach prowadzonych działań w latach 2013-2018 IAM nie rozwiązał umowy z wykonawcą, partnerem lub beneficjentem, a także nie naliczał kar umownych z tytułu np. nieterminowego lub nienależytego wykonania umowy, z związku z brakiem przesłanek do tego działania. Instytut w badanym okresie nie poniósł również kar umownych z tego tytułu w ramach zawieranych umów.

(dowód: akta kontroli str. 2492-2496)

W ramach realizacji własnych zadań IAM prowadził roboczą współpracę ze wszystkimi Instytutami Polskimi objętymi niniejszą kontrolą⁶⁷. W marcu 2018 r. Instytut przekazał do Ministerstwa Spraw Zagranicznych wykaz projektów planowanych do realizacji za granicą do końca roku, a w następnych miesiącach sukcesywnie przekazywał częściowe wykazy do Instytutów Polskich i polskich ambasad we wszystkich krajach, które objęte były działaniami Instytutu. Proces rozsyłania do placówek informacji o planach na rok bieżący zakończono 27 czerwca 2018 r. W latach 2013-2016 informacje o bieżących i planowanych przedsięwzięciach były przekazywane w trybie roboczym, w czasie spotkań

⁶⁰ Nie zostały objęte ewaluacją megaprojekty: *Kultura Polska na Świecie, Azja, Brazylia, Campusy, Culture.Media, Polska Music, Rok Polskiego Designu, Rosja, Statut, Turcja*, a także *Rezydencje*.

⁶¹ Nie zostały objęte ewaluacją megaprojekty: *Kultura Polska na Świecie, Azja, Brazylia, Campusy, Master, Partnerzy Wschodni* (z wyjątkiem jednego projektu), *Polska Music, Rok Polskiego Designu, Rosja i Turcja*, a także *Rezydencje*.

⁶² Nie zostały objęte ewaluacją megaprojekty: *Kultura Polska na Świecie, Azja, Bałtyk, ICO, Kantor, Brazylia, Master, Partnerzy Wschodni, Polska Music, Polska Design i Turcja*, a także *Rezydencje*.

⁶³ Nie zostały objęte ewaluacją megaprojekty: *Kultura Polska na Świecie, Azja* (z wyłączeniem Indii), *Bałtyk, Campusy, Culture.Media, Don't Panic, ICO, Kantor, Brazylia, Master, Polska Music, Polska Design i Rezydencje*.

⁶⁴ Nie zostały objęte ewaluacją megaprojekty: *Kultura Polska na Świecie, Azja, Ameryka, Culture.Media, Don't Panic, ICO, Kantor, Łużyłania, Master, Partnerzy Wschodni, Polska 100, Polska Music, Polska Design, Północ-Południe i Rezydencje*.

⁶⁵ Upoważnienie nr 99/U/2012 z dnia 30 listopada 2012 r., nr 78/U/2013 z dnia 10 grudnia 2013 r.

⁶⁶ Dz. U. nr 118, poz. 797.

⁶⁷ Instytuty Polskie w Londynie, Tel Awiwie, Pekinie, Nowym Jorku, Berlinie i Kijowie.

z przedstawicielami Instytutów Polskich, bądź w ramach bezpośrednich kontaktów odnoszących się realizacji konkretnych przedsięwzięć.

(dowód: akta kontroli str. 45)

Materiały Instytutu dotyczące potrzeb i możliwości w zakresie promocji kultury polskiej za granicą nie zawierały szacunków potrzeb finansowych. W związku z powyższym, jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora, Instytut przy alokacji budżetu projektowego kierował się m.in. potrzebami projektów wynikającymi z konieczności realizacji celów strategicznych oraz wynikającymi z zaakceptowanych przez Ministra KiDN wieloletnich/długoterminowych planów IAM, a także analizą portfolio zgłaszanych dyrekcji IAM pomysłów za pomocą m.in. indeksu innowacji, badania mocy projektów, weryfikacji wcześniejszych zobowiązań, oceny stopnia efektywności w realizacji celów statutowych IAM oraz celów określonych w wieloletnich planach strategicznych.

(dowód: akta kontroli str. 51)

Na realizację działań statutowych Instytut Adama Mickiewicza w latach 2013-2017 otrzymał dotacje⁶⁸, w tym od Ministra KiDN głównie na działalność artystyczną, upowszechniającą i promującą kulturę polską w kraju i zagranicą w następującej wysokości:

- w 2013 r. 42.227 tys. zł w tym 41.748 tys. zł od Ministra KiDN
- w 2014 r. 41.851 tys. zł w tym 40.468 tys. zł od Ministra KiDN⁶⁹
- w 2015 r. 38.468 tys. zł w tym 37.653 tys. zł od Ministra KiDN
- w 2016 r. 38.419 tys. zł w tym 36.798 tys. zł od Ministra KiDN
- w 2017 r. 45.778 tys. zł w tym 44.802 tys. zł od Ministra KiDN⁷⁰

W 2018 r. Minister KiDN przyznał IAM dotację w wysokości 63.191 tys. zł.⁷¹

(dowód: akta kontroli str. 788, 793, 797, 801, 805, 809-816, 820, 828, 837, 849, 878, 2551-2553)

W latach 2016-2018 IAM otrzymał trzy dotacje celowe na realizację zadań zleconych przez MKiDN (m.in. organizację koncertów, wystaw, wizyt studyjnych związanych z promocją polskiej kultury za granicą): 83 tys. zł w 2016 r., 787 tys. zł w 2017 r. i 500 tys. zł w 2018 r. W umowach na ww. dotacje zawartych z MKiDN nie zawarto szczegółowego opisu niektórych zadań, w tym celu, na jaki dotacja została przyznana, na obowiązek czego wskazuje art. 150 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 2263-2273, 2327-2344, 2383)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Dyrektor IAM zaniechał dokonania oceny realizacji celów jednostki określonych w dokumentach strategicznych: *Planie działań Strategicznych na lata 2013-2017* oraz *Strategii Dziedzin i Megaprojektów na lata 2014-2017*, na podstawie wyznaczonych wskaźników, co było niezgodne z częścią II.B. pkt. 6 standardów kontroli zarządczej⁷², zgodnie z którymi zaleca się przeprowadzanie oceny realizacji celów i zadań, a także

⁶⁸ Poza dotacjami od Ministra KiDN, IAM w latach 2013-2017 otrzymywał m.in. dotacje z Komisji Europejskiej (465 tys. zł w 2013 r., 1.293 tys. zł w 2014 r., 795 tys. zł w 2015 r., 1.077 tys. zł w 2016 r., 956 tys. zł w 2017 r.) na działalność Creative Europe Desk Polska (CED Polska – biuro programu Kreatywna Europa) i działalność Punktu Kontaktowego Europa dla obywateli (działalność obu punktów była finansowana w równych proporcjach ze środków KE i Ministra KiDN) oraz z Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej (13 tys. zł w 2013 r., 146 tys. zł w 2014 r., 20 tys. zł w 2015 r., 94 tys. zł w 2016 r. i 20 tys. zł w 2017 r.).

⁶⁹ W 2014 r. w ramach dotacji od Ministra, IAM otrzymał 56.622 zł na realizację inwestycji budowlanych w obiektach zabytkowych związanych ze zmianą substancji obiektu.

⁷⁰ W 2017 r. w ramach dotacji Ministra, IAM otrzymał 6.482.905 zł na realizację Priorytetu 3 Projekty Zagraniczne PW Niepodległa (Schemat 3A).

⁷¹ W 2018 r. w ramach dotacji Ministra, IAM przyznano łącznie 25.000.000 zł na realizację Priorytetu 3 Projekty Zagraniczne PW Niepodległa (Schemat 3A i 3B).

⁷² załącznik do Komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Min. Fin. nr 15, poz. 84).

wykonanie celów należy monitorować za pomocą wyznaczonych mierników. Pomimo określenia wskaźników o charakterze strategicznym w ww. dokumentach, Dyrektor IAM nie zapewnił gromadzenia danych służących wyliczeniu osiągniętych wartości przyjętych wskaźników. Natomiast w przypadku dokumentu *Wieloletnie plany strategiczne IAM na lata 2016-2019* wskaźniki realizacji celów nie zostały określone. Tym samym nie został w pełni zrealizowany cel kontroli zarządczej, o którym mowa w art. 68 ust. 2 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, jakim jest zapewnienie skuteczności i efektywności działania.

Zastępca Dyrektora wyjaśnił, że wskaźniki tworzone były jako narzędzie pomocnicze i w czasie ich obowiązywania nie podjęto decyzji o ścisłym badaniu ich wykonania czy opracowania systemu monitoringu, m.in. z uwagi na ich niepowiązanie z gwarancją finansowania, trudności w tworzeniu wskaźników dla działań kulturalnych i artystycznych, przyznanie ewaluacji jakościowej (warsztaty) pierwszeństwa w kulturze organizacyjnej IAM oraz wskaźnikowania wybranych rodzajów przedsięwzięć na poziomie całego IAM, stanowiącego podstawę do ilościowego pomiaru działań w poszczególnych programach i dziedzinach. Wyjaśnił, że ewaluacje wykonywane na poziomie poszczególnych projektów są „bardziej miarodajnym narzędziem, umożliwiającym pozyskanie danych najbliższych stanowi faktycznemu”, a w wyniku przeprowadzonych częściowych ewaluacji ujawniono, że dużo ważniejsza dla doskonalenia procesów, oceny faktycznej realizacji celów strategicznych i ewentualnych korekt w samej strategii, jest analiza jakościowa. Wyjaśnił również, że strategię Instytutu są ewaluowane poprzez ich aktualizacje oraz przygotowywane strategię na lata następne, w których uwzględniane są efekty realizacji poszczególnych programów, przy czym w przypadku strategii dziedzin i programów na lata 2018-2021 planowane jest wprowadzenie ściślejszego monitoringu ich realizacji.

NIK zwraca uwagę, że prowadzone przez IAM ewaluacje objęły jedynie niewielką część realizowanych przedsięwzięć. Ponadto, żaden z dokumentów o charakterze strategicznym IAM nie zawierał oceny realizacji celów poprzedniego dokumentu, a w szczególności analizy wykonania planowanych wskaźników.

(dowód: akta kontroli str. 28, 52-53, 88-91)

Ocena częściowa

Monitorowanie przez IAM efektów działań na rzecz promocji kultury polskiej za granicą nie było w pełni właściwe. Zostało ono ograniczone do ewaluacji wybranych programów oraz autoewaluacji poszczególnych przedsięwzięć na poziomie operacyjnym, natomiast nie przeprowadzono ewaluacji przyjętych przez Instytut strategii.

Pomimo określenia w *Planie działań strategicznych 2013-2017* oraz *Strategiach dziedzin i megaprojektów w latach 2014-2017* kwantyfikowalnych wskaźników realizacji celów strategicznych i operacyjnych, nie dokonano oceny stopnia ich realizacji, jak również nie zapewniono gromadzenia danych służących do ich wyliczenia. Należy podkreślić, że w obecnie obowiązujących *Wieloletnich planach strategicznych* odstąpiono od określenia wskaźników realizacji celów, co uniemożliwia rzetelną ocenę efektów realizacji tego dokumentu, zgodną ze standardami kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych.

Materiały Instytutu dotyczące potrzeb w zakresie promocji kultury polskiej za granicą nie zawierały szacunków finansowych, dlatego nie była możliwa ocena adekwatności ponoszenia wydatków w tym zakresie.

Instytut w ramach realizacji własnych zadań IAM prowadził roboczą współpracę m.in. z Instytutami Polskimi, a także MSZ.

Instytut w sposób rzetelny monitorował realizację pozostałych przedsięwzięć, zgodnie z zapisami umów zawieranych ze współorganizatorami i partnerami, pomimo że wykorzystywał uprawnienia kontrolne w stosunku do jednego programu.

IV. 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 Kontroli⁷³, wnosi o:

- 1) określanie w dokumentach strategicznych celów operacyjnych, wskaźników stopnia realizacji celów strategicznych i operacyjnych;
- 2) dokonywanie oceny realizacji celów Instytutu określonych w dokumentach strategicznych;
- 3) datowanie wpływu dokumentów finansowych oraz akceptacji potwierdzenia wykonania zawieranych umów;
- 4) zamieszczanie w umowach koprodukcyjnych skutkujących wydatkowaniem środków finansowych obejmujących podatek od towarów i usług (VAT) klauzuli zapewniającej dokonanie zwrotu na rzecz Instytutu ewentualnych kwot otrzymanych przez strony tych umów z tytułu rozliczenia lub zwrotu podatku VAT zapłaconego ze środków IAM;
- 5) przeprowadzenie kontroli w zakresie objętym umową koprodukcyjną nr 1054/2017/IAM z dnia 31 października 2017 r., na podstawie § 4 ust. 1 lit. I ww. umowy.

⁷³ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm., zwana dalej: *ustawą o NIK*.

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 ust. 1 i 2 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 Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego 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 29 listopada 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Nauki, Oświaty
i Dziedzictwa Narodowego
p.o. Dyrektora
(-) Piotr Prokopczyk