



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.410.018.02.2018

P/18/025

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

ul. Łobzowska 67, 30-038 Kraków

T +48 12 342 34 00, F +48 12 342 34 44

lkr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/025 Promocja kultury polskiej za granicą ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontrolerzy	1. Agata Brzeska-Lebiecka, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LKR/150/2018 z 13 lipca 2018 r., 2. Monika Różańska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/154/2018 z 9 sierpnia 2018 r., 3. Wojciech Zdasień, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/155/2018 z 21 sierpnia 2018 r., 4. Zbigniew Polak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/156/2018 z 27 sierpnia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-7)
Jednostka kontrolowana	Instytut Książki w Krakowie, ul. Zygmunta Wróblewskiego 6, 31-148 Kraków, (<i>Instytut</i>),
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dariusz Jaworski, Dyrektor Instytutu ² (dowód: akta kontroli str. 5)

Ocena ogólna³

II. Ocena kontrolowanej działalności

Realizowane i finansowane przez Instytut Książki programy i zadania w zakresie promocji polskiej kultury za granicą były w swoich założeniach zgodne z obowiązującymi Programami działania w latach 2013-2018. Określone cele i wskaźniki były spójne i adekwatne w stosunku do zdiagnozowanych potrzeb, zaś kryteria wyboru zadań i projektów przez Instytut były zgodne z celami i założeniami danego programu realizowanego zgodnie z Programem działania Instytutu Książki. Wyboru projektów dokonano zgodnie z prawem i założeniami wskazanymi w poszczególnych programach. Umowy zawierały niezbędne zapisy dotyczące kontroli wydatków dofinansowanych z dotacji budżetu państwa w ramach programów, z których Instytut korzystał. Jedynie umowy zawierane przez Instytut w ramach Programu Translatorskiego nie zawierały zapisów o karach umownych zabezpieczających Instytut przed nierzetelną realizacją umowy. Współczynnik nierozliczonych umów z powodu nieterminowego, nienależytego ich wykonania lub też odstąpienia od nich, w poszczególnych latach okresu objętego kontrolą, wahał się w przedziale od 4% w 2014 r. do 13,7% w 2016 r., co obniżało efektywność podejmowanych kroków związanych z promowaniem polskiej literatury za granicą.

Wydatkowane przez jednostkę środki na promocję kultury polskiej za granicą były adekwatne w stosunku do zdiagnozowanych potrzeb i możliwości finansowych instytucji. Udział wydatków na promocję kultury polskiej za granicą w wydatkach ogółem IK w latach 2014-2017 wzrósł z 5% do 13%. Instytut dokonywał ewaluacji prowadzonych działań w zakresie promocji polskiej kultury za granicą, w tym posiadał wystarczające dane,

¹ Kontrolą objęto lata 2013–2018 (do zakończenia kontroli), z uwzględnieniem okresu wcześniejszego, o ile ma to wpływ na realizację zadań w badanym zakresie.

² Od 4 kwietnia 2016 r. Funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Grzegorz Gauden od 5 lutego 2008 r. do 31 marca 2016 r.

³ 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. W niniejszym wystąpieniu zastosowano ocenę opisową.

by odnosić osiągane efekty do istniejących potrzeb. Monitorowanie efektów promocji kultury polskiej za granicą odbywało się w ramach poszczególnych programów i projektów.

Dokonując rozliczenia projektów/zadań, Instytut weryfikował ich realizację poprzez weryfikację dokumentacji rozliczeniowej i potwierdzającej wykonanie przedmiotu umowy. Instytut w latach 2013-2018 (I półrocze) analizował ponoszone wydatki w zakresie promocji polskiej kultury za granicą z istniejącymi w tym zakresie potrzebami, a także dokonywał stosownych zmian, w tym dotyczących finansowania w zakresie posiadanego upoważnienia.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Programy i projekty dotyczące promocji kultury polskiej za granicą

Opis stanu faktycznego

Działania Instytutu, zgodnie z jego Statutem, realizowane były w czterech kierunkach:

- promocja polskiej literatury i jej dziedzictwa w kraju i za granicą;
- promocja języka polskiego w kraju i za granicą;
- promocja polskiej książki i polskiego edytorstwa w kraju i za granicą;
- promocja czytelnictwa w kraju.

Instytut opracował Program działania na lata 2013-2017⁴, a następnie Program działania na lata 2016-2019⁵. Zgodnie z Programem działania na lata 2013-2017 Instytut w celu promocji polskiej literatury i jej dziedzictwa za granicą zaplanował podejmowanie działań promujących polskich pisarzy i poetów na rynkach zagranicznych, rozwijanie kompetencji tłumaczy literatury polskiej, pozyskiwanie nowych tłumaczy. Służyć temu miały:

- Program Translatorski⁶ i Sample Translations⁷;
- seminaria dla wydawców zagranicznych, wsparcie tłumaczy (np. program Kolegium Tłumaczy);
- przyznawanie corocznych nagród: „Transatlantyk” dla wybitnego promotora literatury polskiej za granicą, „Found in Translation Award” dla tłumacza najlepszego przekładu literatury polskiej na język angielski w formie książkowej;
- wydarzenia i współpraca zagraniczna (np. targi książki, współpraca z instytutami polskimi i zagranicznymi).

W Programie działania na lata 2016-2019, jednym z siedmiu celów strategicznych IK było poszerzenie spektrum promowanych poza granicami kraju tematów, autorów i szeroko rozumianej literatury polskiej, jej dziedzictwa, języka, edytorstwa i środowisk kulturalnych w ścisłym związku z prowadzoną polityką RP oraz wzmocnienie skuteczności tych działań. Cel ten miał być realizowany poprzez dotychczasowe, ale modyfikowane programy zagraniczne (w szczególności zmiany miały dotyczyć filozofii prowadzenia Programu Translatorskiego, tj. z reaktywnej na kreatywną). Założono w związku z powyższym:

- stopniowe zwiększanie środków na Program Translatorski, w 2017 r. – do ok. 3 mln zł, w kolejnych latach o 1 mln zł rocznie do osiągnięcia w 2019 r. poziomu 5 mln zł;
- poszerzenie spektrum autorów, dzieł, środowisk i tematów prezentowanych przez Instytut na zagranicznych targach, konferencjach, eventach;
- bardziej reprezentatywny do misyjnych celów budowania obrazu Polski w świecie dobór osób oraz środowisk wspierających i współpracujących z Instytutem przy realizacji jego zadań np. krytyków, naukowców i dziennikarzy;
- przygotowanie oraz zrealizowanie w latach 2016-2017 Programu w ramach Roku Josepha Conrada.

W Programie działania na lata 2016-2019, w jednym z kolejnych celów strategicznych, zaplanowano także intensywniejszą i skuteczniejszą promocję języka polskiego w kraju i poza jego granicami. W działaniach zagranicznych zaplanowano zwiększenie warsztatów dla tłumaczy oraz stypendiów pobytowych, dotarcie do dotychczas pomijanych środowisk translacyjnych, nawiązanie współpracy z szerszym spektrum środowisk polonijnych, lepszą

⁴ Wprowadzony przez byłego Dyrektora Instytutu G. Gaudena.

⁵ Wprowadzony przez obecnego Dyrektora Instytutu D. Jaworskiego.

⁶ Program Translatorski © Poland, opis programu: <http://instytutksiazki.pl/zagranica,4,program-translatorski-%C2%A9poland,29.html>.

⁷ Sample Translations, opis programu: <http://instytutksiazki.pl/zagranica,4,sample-translations,30.html>.

współpracę z jednostkami polonistycznymi i slawistycznymi zagranicznych uniwersytetów w ramach działań translacyjnych i promocyjnych zarówno uczelni Europy Zachodniej, jak i Środkowo-Wschodniej.

(dowód: akta kontroli str. 157-176)

Instytut wydatkował na promocję kultury polskiej za granicą w latach 2013 – 2018 (I poł.) łącznie 31 420 tys. zł⁸. W strukturze wydatków na promocję kultury polskiej za granicą najwyższy udział miały: Program Translatorski (w tym Program Sample Translation) oraz Międzynarodowe Targi Książki. Na Program Translatorski i Sample Translation w 2013 r. wydatkowano 2 877,6 tys. zł (tj. 44% wydatków promocji za granicą); w 2014 r. 2 583 tys. zł (54%); w 2015 r. 2 065 tys. zł (43%); w 2016 r. 254 tys. zł (6%); w 2017 r. 2 712 tys. zł (33%), w I półroczu 2018 r. 579 tys. zł (24%).

Na Międzynarodowe Targi Książki (m.in. w Londynie, Paryżu, Pekinie, Moskwie, Frankfurtach), wydatkowano: 2013 r. – 1 278 tys. zł (19%), 2014 r. – 1 385 tys. zł (29%); 2015 r. – 2 126 tys. zł (45%); w 2016 r. – 3 758 tys. zł⁹ (82%); w 2017 r. – 3 882 tys. zł (47%); w I półroczu 2018 r. – 1 417 tys. zł (59%).

(dowód: akta kontroli str. 25-30,75)

Badaniem kontrolnym objęto następujące programy IK: Program Translatorski Poland, Międzynarodowe Targi Książki oraz projekt realizowany w ramach Programu Conrad 2017.

1.1. Program Translatorski Poland (PT)

PT był realizowany samodzielnie przez IK zgodnie z treścią jego regulaminów (obowiązującego do 2015 r., w latach 2016 – 2017 oraz obecnego). Miał on na celu promocję polskiej literatury i jej dziedzictwa za granicą, poprzez wspieranie wydawania dzieł polskiej literatury przez wydawców zagranicznych i polskich oraz rozpowszechniania ich poza terytorium Polski.

(dowód: akta kontroli str. 12 – 22 i 47-49)

W obowiązujących w okresie objętym kontrolą regulaminach PT nie określono wskaźników pomiaru jego efektywności.

(dowód: akta kontroli str. 12-22)

Plan wydatków w ramach PT na 2018 r. po korekcie wyniósł 3 760 tys. zł, co było zgodne z przyjętym w Programie Działania założeniem corocznego zwiększania nakładów na PT od 2017 r. o ok. 1 mln zł rocznie. Wykonanie wydatków w ramach PT w 2017 r. wyniosło 2 585 tys. zł, wobec zaplanowanych 3 000 tys. zł, która to wartość była wymieniona również w Programie Działania, jako wskaźnik docelowy dla PT w tymże roku.

(dowód: akta kontroli str. 25 – 30, 173)

Dyrektor, wyjaśniając na podstawie jakich przesłanek Instytut określał w okresie objętym kontrolą wysokość środków przeznaczonych na realizację PT, podał, że program ten realizowany był przez IK w ramach dotacji podmiotowej. Decyzję o podziale dotacji podejmował wyłącznie dyrektor. W pierwszej kolejności planowane były koszty pośrednie (sztywnie), jak wynagrodzenia osobowe, media oraz wynikające z zawartych umów (np. wynajem powierzchni na zagranicznych targach książki). Kwota jaka pozostawała do rozdysponowania była w całości przeznaczona na budżet PT. Niemożliwe było planowanie wysokości tejże dotacji w oparciu o rok poprzedni. Z jednej strony determinowała PT wysokość wydatków, z drugiej jakość składanych wniosków. Program winien być elastycznie dostosowywać się do sytuacji, która była dynamiczna.

W okresie objętym kontrolą kwota na PT podlegała zwiększeniu o następujące pozycje:

- zwiększenie dotacji podmiotowej przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego (MKiDN) na podstawie wystąpienia dyrektora IK¹⁰;
- rozwiązanie rezerw na zobowiązania z beneficjentami PT z lat poprzednich;
- przesunięcia z innych pozycji planu finansowego w ramach dotacji podmiotowej, gdzie pozostały niewykorzystane środki z tytułu mniejszych wydatków niż zaplanowano;

⁸ W 2013 r. IK wydatkował na promocję kultury polskiej za granicą 6 571 tys. zł, tj. 12% wydatków ogółem (57 108 tys. zł), w 2014 r. 4 818 tys. zł, tj. 5% wydatków ogółem (94 934 tys. zł), w 2015 r. 4 774 tys. zł, tj. 7% z 68 702 tys. zł, w 2016 r. 4 562 tys. zł, tj. 8% z 60 685 tys. zł, w 2017 r. 8 282 tys. zł, tj. 13% z 65 175 tys. zł, w I półroczu 2018 r. 2 413 tys. zł, tj. 3% z 70 789 tys. zł.

⁹ W tym na udział w Targach London Book Fair 2017 wydatkowano kwotę 1 015 tys. zł; na udział w Targach Book Expo America (BEA) Chicago wydatkowano kwotę 1 143 tys. zł.

¹⁰ Pisma: nr 0311-06/2013/DW/IK z 10 września 2013 r. oraz 620-254/15 z 15 grudnia 2015 r.

- przesunięcia z innych pozycji planu w ramach dotacji podmiotowej, na które MKiDN przyznał IK dodatkowe środki;
- osiągnięcie większych przychodów własnych IK niż pierwotnie zaplanowano.

(dowód: akta kontroli str. 35-44)

W oświadczeniu Dyrektor podał m.in., że IK dysponował szerokim know-how, narzędziami, doświadczeniem i kontaktami pozwalającymi precyzyjnie określać zapotrzebowanie w obszarze promocji kultury polskiej za granicą, ze szczególnym uwzględnieniem promocji polskiego piśmiennictwa. Każdy z programów zagranicznych prowadzony był przez wyspecjalizowanego pracownika dokonującego – w porozumieniu z dyrektorem IK – stałej ewaluacji prowadzonych działań oraz monitorującego zmieniające się trendy na światowych rynkach książki i wynikające z nich potrzeby. IK reagował na to zapotrzebowanie zarówno w cyklu planowania rocznego, jak i elastycznie, na bieżąco w ciągu roku budżetowego. Odzwierciedleniem monitoringu potrzeb były każdorazowo roczne plany wydatków oraz wystąpienia do MKiDN o zwiększenie dotacji podmiotowej, przyznanie dotacji celowej lub przesunięcia środków w ramach posiadanego budżetu. Realizując cele statutowe, Instytut konsekwentnie diagnozował potrzeby w zakresie promocji polskiej kultury za granicą, w tym m.in. w sferze wsparcia zagranicznych wydawców, ukierunkowane na zwiększenie liczby wydań przekładów polskiej literatury za granicą (PT). W przypadku PT wahania w zakresie finansowania miały swoje źródła w kwestiach proceduralnych związanych ze zmianami w regulaminie programu. W wyniku prowadzonej diagnozy potrzeb, IK wnioskował dwukrotnie o zwiększenie środków na strategiczny z punktu widzenia wzrostu liczby wydawanych za granicą przekładów polskiej literatury PT (o 1 500 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 60-62)

W poprzednich latach realizacji PT, zaplanowano pierwotnie, a następnie wydatkowano następujące kwoty: w 2013 r. – plan 80 tys. zł, a wykonanie planu po zmianach 2 877,7 tys. zł (3 597% planu), w 2014 r. – plan 1 800 tys. zł, a wykonanie planu po zmianach 2 583,2 tys. zł (143,5% planu), w 2015 r. – plan 1 363,6 tys. zł, a wykonanie planu po zmianach 2 061,1 tys. zł (151,4 % planu), w 2016 r. – plan 1 410 tys. zł, a wykonanie planu po zmianach 142,6 tys. zł (10,1 % planu), w 2017 r. – plan 3 000 tys. zł, a wykonanie planu po zmianach 2 585 tys. zł (86,2 % planu) i w 2018 r. plan – 2 684 tys. zł, plan po zmianach 3 760 tys. zł, a wykonanie planu na dzień 30 czerwca 2018 r. – 533,6 tys. zł. Wynika z tego m.in., że plan wydatków na realizację PT, w objętym kontrolą okresie był zwiększany czterokrotnie (w 2013, r., 2014 r., 2015 r., i 2018 r.), a zmniejszany dwukrotnie (w 2016 r. i 2017 r.). Wysokość ponoszonych wydatków na PT malała w latach 2013 – 2016, a w dwóch kolejnych latach rosła, do 3 760 tys. w 2018 r. (kwota planowana).

(dowód: akta kontroli str. 25-30)

Dyrektor wyjaśniając przyczyny zaplanowania w 2013 r. na realizację PT kwoty 80 tys. zł, wobec wykonania w wysokości 2 877,7 tys. zł, podał, że na 1 stycznia 2013 r. plan finansowy Instytutu, w ramach środków z dotacji podmiotowej (w 2013 r – 14 075 tys. zł, tj. mniej w stosunku do planu 2012 roku o 1 368 tys. zł) pozwalał na finansowanie kosztów PT jedynie w kwocie 80 tys. zł, z uwagi na wzrost kosztów w innych pozycjach planu. W ciągu roku Dyrektor podjął decyzję o zwiększeniu budżetu PT i dokonania korekty planu na podstawie wystąpienia o zwiększenie dotacji podmiotowej z 10 września 2013 r., następnie decyzji z 26 sierpnia 2013 r. o zwiększeniu dotacji podmiotowej na 2013 r. o kwotę 500 tys. zł, oraz z 20 września 2013 r. o zwiększeniu tej dotacji o kwotę 990,6 tys. zł, rozwiązania rezerw na zobowiązania w ramach PT utworzonych w latach 2009-2012, przesunięć niewykorzystanych środków z innych pozycji planu w ramach dotacji podmiotowej, wzrostu planowanych przychodów własnych Instytutu.

(dowód: akta kontroli str. 35-44)

W sprawie wykonania w 2016 r. środków na PT w wysokości jedynie 142,6 tys. zł, co stanowiło 10,1% planu pierwotnego na ten rok, Dyrektor wyjaśnił m.in., że w wyniku zakończonej w IK w dniu 31 stycznia 2016 r. kontroli z Biura Audytu i Kontroli MKiDN, powstała konieczność zmiany sposobu zawierania i rozliczania umów z beneficjentami PT. Wcześniej praktykowany sposób księgowania zobowiązań w ujęciu memoriałowym (zgodnie z ustawą o rachunkowości) został zakwestionowany, co spowodowało, że w księgach rachunkowych IK w celach w sprawozdawczości budżetowej i stosowanym tam ujęciu kasowym, kosztem PT stały się tylko zrealizowane wydatki. Na polecenie MKiDN Instytut przystąpił do prac nad zmianą Regulaminu PT według zaleconych wskazówek. Konsultacje

i ustalenia ostatecznej wersji regulaminu, a także zmiany kadrowe w IK w omawianym okresie spowodowały znaczne opóźnienie w realizacji programu i przesunięcie wydatkowania na rok 2017. Kwota 142,6 tys. zł wykazana w sprawozdaniu rocznym jako koszt PT, dotyczy jedynie umów z lat poprzednich, w przypadku, kiedy książki zostały wydane i zgodnie z zawartymi umowami IK został zobowiązany do ich wypłaty. W 2016 trwał nabór wniosków. Przesunięto wydatkowanie środków na rok następny.

(dowód: akta kontroli str. 35-44)

Wyjaśniając kwestie pokrycia zapotrzebowania finansowego na realizację PT w latach okresu objętego kontrolą, Dyrektor podał m.in., że liczba złożonych wniosków rosła, zatem analogicznie rosła tak samo liczba podpisanych umów, niemniej jednak jeszcze bardziej rosła liczba odmów. W kontekście zmieniającej się sytuacji IK podjął w MKiDN rozmowy o zwiększeniu dotacji podmiotowej na PT, co zaowocowało zwiększeniem budżetu PT o 1 590 tys. zł na rok 2017. Na skutek intensywniejszej i lepszej promocji PT (Targi Książki, program Scouting, bardziej widoczna promocja programu na stronie IK), w 2017 r. wzrosła znacznie liczba składanych wniosków. Na wzrost ów wpłynęła jednak przede wszystkim zmiana regulaminu. Zmiany owe wychodziły naprzeciw oczekiwaniom zagranicznych wydawców i środowisk zainteresowanych obecnością polskiej książki na rynkach światowych. Podstawowy sens zmiany polegał na decyzji dodatkowego dofinansowywania części kosztów druku. Efektem tego działania był wzrost wartości merytorycznej i finansowej dotacji. Pozwoliło to na edycję bardziej wartościowych pozycji z literatury polskiej a także wydawanie książek na bardziej preferowanych rynkach językowych (anglojęzycznych, niemieckich). Z powodu zwiększonego zainteresowania PT, Instytut wystąpił do MKiDN o przyznanie zwiększeń na jego realizację w kolejnych latach.

(dowód: akta kontroli str. 35-44)

Regulamin PT, stosowany do roku 2015, zakładał następujące etapy kwalifikowania ofert: weryfikację pod względem formalnym oraz w drugim etapie ocenę przez Zespół Ekspertów merytorycznej wartości oferty. W regulaminach PT na lata 2016 – 2017 i obowiązującego obecnie od roku 2017, oprócz oceny formalnej, zastosowano również ocenę merytoryczną i strategiczną. Oceny merytorycznej dokonywały dwa Zespoły Ekspertów: pierwszy powołany do oceny pozycji literatury pięknej – prozy, poezji i dramatu, utworów szeroko rozumianej humanistyki dawnej i współczesnej (ze szczególnym uwzględnieniem książek poświęconych kulturze i literaturze Polski), literatury faktu (reportaż literacki, biografie, wspomnienia, eseistyka) oraz utworów historycznych (eseistycznych i popularyzatorskich, z wyłączeniem utworów o charakterze typowo specjalistyczno-naukowych). Drugi Zespół Ekspertów oceniał literaturę dla dzieci i młodzieży oraz komiks. Zespoły Ekspertów miały za zadanie merytoryczną ocenę ofert według następujących kryteriów: znaczenie autora, znaczenia utworu literackiego oraz dorobku tłumacza. Ocena merytoryczna miała formę pisemną i składała się z komentarza i oceny punktowej. Oceny strategicznej dokonywali wyznaczeni przez dyrektora trzej pracownicy IK, według następujących kryteriów: znaczenie obszaru językowego, priorytetów programu zagranicznego IK oraz dorobku i zdolności organizacyjnych oferenta. Ocena strategiczna miała formę pisemną.

(dowód: akta kontroli str. 12-22)

Kontrola próby sześciu umów (po trzy z 2017 i 2018 r.) na łączną kwotę 131,1 tys. zł, zawartych przez IK z beneficjentami PT wykazała m.in., że:

- we wszystkich przypadkach dotrzymane zostały przez strony warunki umów;
- rozliczenie finansowe oraz merytoryczne umów następowało w tych samych latach, w których zostały one zawarte;
- poniesione wydatki zostały sprawdzone pod względem merytorycznym, zgodności z udzielonym zamówieniem oraz planem rzeczowo – finansowym;
- weryfikacja realizacji umów była prowadzona w oparciu o wystawione faktury, sprawozdania merytoryczne, w tym zawierające informacje o sposobie dystrybucji oraz przekazanych przez beneficjenta 10 egz. wydrukowanej pozycji, będącej przedmiotem umowy.

(dowód: akta kontroli str. 57-58)

1.2. Program Międzynarodowe Targi Książki (MTK)

Program MTK realizowany był w ramach zadania 9.2.1.6. Promocja i wspieranie działań z zakresu czytelnictwa, twórczości literackiej i czasopiśmiennictwa – Program zagraniczny oraz zgodnie z Programami działania IK i Statutem. Program posiadał cele określone w Statucie. W planie finansowym IK składanym do MKiDN (na rok bieżący i trzy następne) były określone wskaźniki (mierniki) Programu. W przypadku targów międzynarodowych, w zależności od ich charakteru, była to liczba uczestników targów lub publiczności targowej, liczba zagranicznych wystawców, powierzchnia polskiego stoiska, liczba polskich wystawców na stoisku, liczba polskich profesjonalistów korzystających ze stoiska, liczba zaprezentowanych książek, liczba wydarzeń towarzyszących, liczba i nakład przygotowanych druków, a także liczba podpisanych umów przez polskich wydawców na targach (nie wszyscy wydawcy wywiązują się z tego zadania, zasłaniając się tajemnicą handlową). Istotnym aspektem oceny działań targowych są ankiety rozsyłane przez IK do polskich wydawców (Londyn i Abu Dhabi). W przypadku polskiej obecności w Wielkiej Brytanii w charakterze gościa honorowego na targach londyńskich przygotowano „Raport otwarcia”, a obecnie jest przygotowywany „Raport zamknięcia” projektu.

Program był realizowany tylko i wyłącznie przez Instytut. W realizacji nie uczestniczyli beneficjenci.

Realizując cele statutowe, Instytut diagnozował potrzeby w zakresie promocji polskiej kultury za granicą, m.in. w działaniach dotyczących wsparcia polskich wydawców w zakresie zwiększania ich potencjału promocyjnego za granicą (polskie stoiska narodowe na międzynarodowych targach książki), propagowanie wiedzy o polskiej literaturze bezpośrednio wśród zagranicznych wydawców oraz wsparcie bezpośrednich kontaktów pomiędzy nimi i ich polskimi partnerami (seminaria dla wydawców), zwiększenie konkurencyjności polskiej literatury na strategicznych rynkach (agenci wydawniczy). Zmniejszone finansowanie w latach 2014-2016 nie wynikało ze zmniejszonych potrzeb, ale z konieczności dostosowania do limitów wydatków określanych corocznie przez MKiDN w ramach procedury budżetowej państwa. Zmniejszenia te w istotny sposób ograniczały możliwości działania Instytutu w obszarze promocji polskiego piśmiennictwa za granicą.

Zakres większości zadań, w tym katalog międzynarodowych targów książki, w których w cyklach rocznych uczestniczył IK, był na etapie planowania w kontrolowanym okresie stabilny, przy czym szczególne odchylenia od średniego zaangażowania finansowego w latach poprzednich i kolejnych występowały w związku ze specjalnym statusem Polski, jako gościa honorowego na targach, czy np. Rokiem Polskim w Turcji, w ramach którego IK prowadził działania we współpracy z Instytutem Adama Mickiewicza.

W związku z dodatkowymi zadaniami wynikającymi z prowadzonej przez IK na bieżąco diagnozy potrzeb niezbędne było występowanie do MKiDN o zwiększenie dotacji podmiotowej, przyznanie dotacji celowej lub przesunięcia środków w ramach posiadanego budżetu. Wnioski te dotyczyły wydarzeń o szczególnym znaczeniu dla polityki kulturalnej państwa, jakie niesie uzyskanie dla Polski statusu gościa honorowego międzynarodowych targów książki¹¹. W 2017 r. IK zidentyfikował także zwiększone zapotrzebowanie w zakresie udziału Polski w MTK (urealnienie kosztów oraz włączenie do kalendarza targowego dwóch nowych lokalizacji – Mińska i Jerozolimy).

(akta kontroli str. 60-62, 155-176, 177-215)

Realizację Programu Instytut finansował w badanym okresie z dotacji podmiotowej na działalność bieżącą i dotacji celowych.

W 2013 r. Instytut na programy zagraniczne wydatkował 6 571 tys. zł, z czego na MTK 1 278,5 tys. zł. W 2014 r. na programy zagraniczne Instytut wydatkował ogółem 4 818 tys. zł, z czego na MTK 1 385,2 tys. zł (z czego 1 327,9 tys. zł z dotacji celowej, tj. 127,9 tys. zł na przygotowanie i zorganizowanie polskiego wystąpienia w charakterze gościa honorowego w New Delhi oraz 1 200 tys. zł na organizację polskich stoisk na MTK). W 2015 r. 4 774 tys. zł, z czego na MTK 2 126,4 tys. zł (w tym 1 800 tys. zł z dotacji celowej, tj. 600 tys. zł na organizację polskiego stoiska na targach w Paryżu oraz 1 200 tys. zł na organizację polskich stoisk na MTK).

¹¹ W 2013 r. Polska miała taki status na Forum Wydawców we Lwowie, w 2014 r. na New Delhi (World Book Fair w Indiach), w 2015 r. na Salon Livre Paris, w 2016 r. na Book Expo America w Chicago, w 2016 r. na Beijing International Book Fair w Chinach, w 2017 r. na London Book Fair, w 2018 r. na Abu Dhabi International Book Fair w Zjednoczonych Emiratach Arabskich.

W 2016 r. 4 562,2 tys. zł, z czego na MTK 3 575,6 tys. zł (w tym 3 570,2 z dotacji celowej, tj. 1 000 tys. zł na organizację polskich stoisk na MTK, 1 000 tys. zł udział Polski w charakterze gościa honorowego w MTK w Londynie, 1 000 tys. zł udział Polski w charakterze gościa honorowego w MTK w Chicago oraz 625,8 tys. zł udział Polski w charakterze gościa honorowego w MTK w Pekinie).

W 2017 r. 8 282,3 tys. zł, z czego na MTK 3 869,3 tys. zł (w tym 2 783 tys. zł z dotacji celowej udział Polski w charakterze gościa honorowego w MTK w Londynie). W I półroczu 2018 r. 2 406,5 tys. zł, z czego 1 417,3 tys. zł na MTK (w tym 1 071 tys. zł z dotacji celowej, tj. 850 tys. zł na udział Polski w MTK w Londynie oraz 655,0 tys. zł na MTK w Abu Dhabi).

W poszczególnych latach planowane i zrealizowane wydatki na MTK przedstawiały się następująco:

2013 r.

Wydatki IK planowane na 1 stycznia 2013 r. wynosiły 1 120 tys. zł. Plan po zmianach na 31 grudnia wynosił 1 278, 5 tys. zł. Plan został zrealizowany w 100%. Instytut sfinansował uczestnictwo Polski w 13 targach, w tym m.in:

- za 417,2 tys. zł we Frankfurcie w dniach 9-13 października (w targach brało udział 33 polskich wydawców z Polski),
- za 230,9 tys. zł w Londynie w dniach 15-17 kwietnia (19 wystawców z Polski),
- za 167,8 tys. zł w New Delhi na przygotowania do wystąpienia Polski, jako gościa honorowego w 2014 r.,
- za 138,8 tys. zł w Bolonii w dniach 19-22 marca (20 wydawców z Polski).

2014 r.

Wydatki IK planowane na 1 stycznia 2014 r. wynosiły 1 442,9 tys. zł. Plan po zmianach wynosił 1 385,2 tys. zł. Plan został zrealizowany w 100%. Instytut sfinansował uczestnictwo Polski w 13 targach, w tym m.in:

- we Frankfurcie w dniach 8-12 października za 463,1 tys. zł (40 polskich wydawców),
- w Londynie w dniach 15-17 kwietnia za 242,7 tys. zł (19 wystawców z Polski),
- w New Delhi w dniach 15-23 lutego za 139,6 tys. zł. Polska była gościem honorowym,
- w Bolonii w dniach 24-27 marca za 152,6 tys. zł (19 wydawców z Polski).

2015 r.

Wydatki IK planowane na 1 stycznia 2015 r. wynosiły 1 205 tys. zł. Plan po zmianach wynosił 2 126,5 tys. zł. Plan został zrealizowany w 100%. Instytut sfinansował uczestnictwo Polski w 13 targach, w tym m.in.:

- we Frankfurcie w dniach 14-18 październik za 501 tys. zł (43 polskich wydawców),
- w Londynie w dniach 14-16 kwietnia za 268 tys. zł (22 wystawców z Polski),
- w Bolonii w dniach 30 marca – 2 kwietnia za 165,4 tys. zł (18 wydawców z Polski),
- w Paryżu w dniach 19-23 marca za 797,4 tys. zł. Prezentacja Krakowa i Wrocławia.

2016 r.

Wydatki IK planowane na 1 stycznia 2016 r. wynosiły 3 056 tys. zł. Plan po zmianach na 31 grudnia 2016 r. wynosił 3 757,6 tys. zł. Plan został zrealizowany w 100%. Instytut sfinansował uczestnictwo Polski w 11 targach, w tym m.in:

- we Frankfurcie w dniach 14-18 październik za 602,1 tys. zł (43 polskich wydawców),
- w Londynie w dniach 12-14 kwietnia za 1 015 tys. zł. Była to część Programu London Book Fair Poland Market Focus 2017. Instytut podpisał Operational Alliance Agreement z British Council.
- w Chicago w dniach 11-13 maja za 1 142,9 tys. zł. Instytut współpracował z Polskim Instytutem w Nowym Jorku,
- w Pekinie w dniach 24-28 sierpnia za 625,1 tys. zł. Polska była gościem honorowym.

2017 r.

Wydatki IK planowane na 1 stycznia 2017 r. wynosiły 3 870 tys. zł. Plan po zmianach wynosił 3 869,2 tys. zł. Plan został zrealizowany w 100%, w tym z dotacji podmiotowej 1 086,2 tys. zł i dotacji celowej 2 783 tys. zł. Instytut sfinansował uczestnictwo Polski w 14 targach, w tym m.in:

- we Frankfurcie w dniach 11-15 października za 551,8 tys. zł (46 polskich wystawców),
- w Londynie w dniach 14-16 marca za 2 783 tys. zł. Polska była gościem honorowym w ramach Programu London Book Fair Poland Market Focus 2017 (48 polskich wystawców),

- w Bolonii w dniach 3-6 kwietnia za 142,7 tys. zł (20 wystawców z Polski).

I półrocze 2018 r.

Wydatki IK planowane na 1 stycznia 2018 r. wynosiły 2 282 tys. zł. Plan roczny po zmianach wg stanu na 30 czerwca 2018 r. wynosił 2 707,3 tys. zł. Plan został zrealizowany (w I półroczu) w kwocie 1 417,3 tys., z czego z dotacji podmiotowej 346,3 tys. zł i dotacji celowej 1 071 tys. zł. Instytut sfinansował uczestnictwo Polski w 13 targach, w tym m.in:

- w Londynie w dniach 10-12 kwietnia za 690,2 tys. zł. Było to zakończenie trzyletniego Programu London Book Fair Poland Market Focus (32 polskich wystawców),
- w Abu Dhabi w dniach 25 kwietnia – 1 maja za 383 tys. zł. Polska była gościem honorowym (21 polskich wystawców),
- w Bolonii w dniach 26-29 marca za 172,3 tys. zł (27 wystawców z Polski).

(akta kontroli str. 25-30, 79-81)

1.3. Program Conrad 2017

W 2017 r. Instytut realizował zadania instytucji zarządzającej dla Programu MKiDN „Conrad 2017”. Program był realizowany na podstawie Regulaminu, który określał cele strategiczne, zasady naboru wniosków, zasady dofinansowania i wykaz kosztów kwalifikowanych, kryteria oceny wniosków. Dyrektor Instytutu został upoważniony przez MKiDN do dokonywania wszelkich czynności związanych z jego realizacją, w tym do zawierania umów, rozliczania umów i ich kontroli, monitorowania programu. W dwóch naborach wniosków przeprowadzonych przez Instytut w 2017 r. do Programu wpłynęło 89 wniosków, z czego 81 poprawnych formalnie. Decyzją MKiDN 28 wniosków otrzymało dotację w łącznej kwocie 2 779, 6 tys. zł, w tym cztery wnioski z deklaracją współpracy z partnerem zagranicznym, w łącznej kwocie 491 tys. zł. (5,6% ogółem przyznanych dotacji w Programie). Analizą objęto zadanie z deklaracją współpracy z partnerem zagranicznym o najwyższej kwocie dofinansowania, tj. 210 tys. zł¹². Przedmiot zadania obejmował realizację filmu dokumentalnego o strukturze podróży, poświęconego osobie i twórczości Josepha Conrada oraz aktualności jego literatury w czasach dzisiejszych. Umowa współpracy Instytutem Polskim w Pradze przewidywała pomoc w organizacji promocji filmu na terenie Republiki Czeskiej oraz na etapie dystrybucji.

W wyniku analizy stwierdzono, m.in. że:

- IK zgodnie z założeniami i warunkami Programu Conrad 2017 dokonał rozpatrzenia i oceny wniosku;
- zawarta umowa określała m.in.: terminy realizacji i rozliczenia zadania, kosztorys zadania, obowiązek prowadzenia wyodrębnionej dokumentacji finansowo-księgowej zadania, uprawnienia kontrolne wobec beneficjenta umożliwiające badanie całej dokumentacji finansowej zadania; kary umowne w przypadku niewykonania zadania, nieterminowego złożenia raportu końcowego, zobowiązanie do umieszczania na materiałach reklamowych i informacyjnych dotyczących realizowanego zadania zapisu o dofinansowaniu ze środków MKiDN;
- środki na realizację zadania zostały przekazane na konto beneficjenta bezpośrednio przez MKiDN na podstawie wniosku IK o uruchomienie środków;
- beneficjent terminowo przedłożył do IK raport rozliczeniowy¹³ zadania, na realizację którego wykorzystał w pełni przekazane dofinansowanie w kwocie 210 tys. zł;
- IK po weryfikacji raportu rozliczeniowego i żądaniu dodatkowych wyjaśnień od beneficjenta dokonał zatwierdzenia i rozliczenia zadania.

(dowód: akta kontroli str. 216-286)

Z-ca Dyrektora IK¹⁴ odnośnie sprawowania kontroli prawidłowości wykonania zadań przez beneficjentów Programu Conrad 2017 (określonej w §10 wzoru umowy o dofinansowanie zadań), wyjaśnił, że: kontrola realizowana była na podstawie raportów i materiałów związanych z realizacją zadania (zdjęć, wycinków prasowych, plakatów, ulotek i in.), należy więc uznać, że kontrole zostały przeprowadzone dla wszystkich zadań realizowanych w ramach programów Conrad 2017. Tylko w uzasadnionych przypadkach – na przykład, jeśli występowały wątpliwości w zakresie wydatkowania dotacji na pokrycie kosztów

¹² Zadanie Śladami Josepha Conrada, wniosek nr 04753/17 złożony przez Fundację Instytut Komunikacji Społecznej w Warszawie.

¹³ Wzór raportu nie wymagał załączania dokumentów finansowo-księgowych. Wydatki w raporcie były rozliczane w formie zestawienia faktur i rachunków.

¹⁴ Ryszard Skrzypczak.

kwalifikowanych – IK zwracał się do beneficjentów z prośbą o udostępnienie dokumentów księgowych, potwierdzających wydatkowanie środków dotacji i wykonanie zadania. Fundacja Instytut Komunikacji Społecznej, realizator zadania pn. Śladami Josepha Conrada została poproszona o przedstawienie dokumentacji księgowej. Przeprowadzona kontrola nie wykazała nieprawidłowości, które pozwoliłyby stwierdzić, że zadanie zostało wykonane niezgodnie w umowę.

(dowód: akta kontroli str. 289, 292)

Zgodnie z harmonogramem realizacji zadania Śladami Josepha Conrada etap promocji i dystrybucji, podpisanie umów dystrybucyjnych, organizacja pokazów premierowych miał nastąpić od 1 do 15 grudnia 2017 r.

IK weryfikując raport rozliczeniowy wezwał 22 stycznia 2018 r. Beneficjenta do uzupełnienia raportu o opis szczegółowy jakie działania promocyjne zostały podjęte i w jakich mediach. Z przesłanych materiałów przez Beneficjenta wynikało, że m.in. dopiero 30 stycznia 2018 r. rozesłał e-mail z materiałem informacyjnym o powstałym filmie na adresy i serwisy społecznościowe, redakcji czasopism, redakcji telewizji lokalnych i ogólnopolskich. Beneficjent w wyjaśnieniach przesłanych do IK z dnia 23 lutego 2018 r. dotyczących przesunięcia okresu promocji i dystrybucji Filmu, wskazał, że zakładana strategia dystrybucji filmu oparta była o główny filar, jakim była emisja na antenach TVP i powiązana z premierą telewizyjną dopiero dalsza intensywna promocja i uruchomienie innych kanałów dystrybucji na szerszą skalę. Z uwagi na okres bożonarodzeniowy w mediach (urlopy, emisje tematyczne) harmonogram promocji i dystrybucji przesunięto na drugą połowę grudnia 2018 r. Beneficjent zadeklarował kontynuowanie promocji i dystrybucji na antenach TVP informując o trwających rozmowach na ten temat z kierownikiem redakcji TVP. Dalsza współpraca z Instytutem Polskim w Pradze miała być kontynuowana na etapie emisji filmu na antenach TVP oraz podczas dalszej jego dystrybucji po telewizyjnej premierze. Przedmiotowe wyjaśnienia na zostały zaakceptowane przez Instytut Książki na etapie zatwierdzania raportu rozliczeniowego.

(dowód: akta kontroli str. 281)

Z-ca Dyrektora IK wyjaśniając dlaczego Instytut nie wystąpił do Beneficjenta, po zatwierdzeniu raportu rozliczeniowego, o dalsze poinformowanie o postępach w promocji i dystrybucji Filmu na antenie TVP i związanej z tym dalszej współpracy z Instytutem Polskim w Pradze wskazał, m.in. że: zgodnie w umowę o dofinansowanie (art. 9 ust. 5), wykonanie przedmiotowej umowy następuje z chwilą zaakceptowania przez Zleceńodawcę raportu końcowego. Beneficjent w toku weryfikacji raportu rozliczeniowego przez IK przesłał wyjaśnienia i poprawił raporty w kwestiach związanych z promocją zadania i dystrybucją filmu o Josephie Conradzie. Ponadto przedstawił oficjalne pisemne wyjaśnienie opóźnień w promocji zadania (pismo z dn. 23.02.2018 r.). Kontrola Instytutu Książki wykazała, że główny efekt realizacji zadania został osiągnięty: zrealizowano film o Josephie Conradzie, zaplanowany jako podróż w ważne miejsca, w których pisarz przebywał, połączona z wypowiedziami autorytetów w zakresie twórczości Conrada. Kontrola wykazała również, że promocja filmu w prasie była realizowana w zakresie, który umożliwia stwierdzenie wykonania zaplanowanych we wniosku o dofinansowanie działań. W związku z powyższym, uzasadnione było zaakceptowanie wyjaśnień beneficjenta, rozliczenie raportów i stwierdzenie wykonania warunków umowy.

(dowód: akta kontroli str. 289, 290)

W złożonym raporcie Beneficjent w osiągniętych wskaźnikach podał wykonanie wskaźnika „Liczba uczestników (odbiorców) wydarzeń” wynoszący – 280 tys. odbiorców. W złożonych wyjaśnieniach do IK w trakcie weryfikacji raportu, Beneficjent wyjaśnił, iż skalkulował wykonanie wskaźnika na podstawie przeciętnego zasięgu redakcji prasowych, do których wysłano informację promocyjną o filmie (26 redakcji prasowych x 10 tys. odbiorców), czyli oszacował „potencjalnego” odbiorcę bez potwierdzenia ze swojej strony, że wszystkie redakcje lub przynajmniej większość zamieściły na swoich portalach przesłane materiały promocyjne/informacyjne o filmie. Przykładowo na portalu „You Tube” na dzień 12 września 2018 r. Film miał ponad 3,6 tys. wyświetleń.

(dowód: akta kontroli str. 280, 281)

Z-ca Dyrektora IK wyjaśnił, że szacunkowy wskaźnik liczby odbiorców zadania został zaakceptowany ze względu na zadeklarowane przez beneficjenta w oficjalnym piśmie kontynuowanie promocji i dystrybucji filmu dokumentalnego o Conradzie. W opinii IK finalna

liczba odbiorców zadania została oszacowana racjonalnie i z uwzględnieniem realnego zasięgu mediów, za pomocą których film i inne materiały związane z realizacją zadania są dystrybuowane (telewizja, Internet). Dodatkowym czynnikiem, który skłonił instytucję zarządzającą do zaakceptowania wskaźnika liczby odbiorców był fakt, że na dzień zakończenia zadania beneficjent nie był w stanie podać realnego rezultatu dystrybucji, ponieważ film był nadal w obiegu medialnym.

(dowód: akta kontroli str. 289, 291)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, iż deklaracja Beneficjenta złożona w wyjaśnieniach z 23 lutego 2018 r., stanowiących podstawę do zaakceptowania raportu, o podjęciu dalszych działań promocyjnych w TVP i związanej z tym dalszej współpracy z Instytutem Polskim w Pradze oraz dystrybucji winna być poddana weryfikacji. Należy mieć na uwadze, że efektywne wydatkowanie środków na realizację filmu nie oznacza samego sfinansowania jego produkcji, ale również skuteczną promocję i dystrybucję w celu dotarcia do dedykowanego grona odbiorców, a w tym przypadku również zagranicznych. Ponadto zaakceptowanie raportu z realizacji zadania nie pozbawia prawa sprawowania kontroli i sprawowania badania ewaluacyjnego po zakończeniu zadania przez zleceniodawcę, o czym stanowią zapisy umowy o dofinansowanie. Należy tu również dodać, iż Beneficjent jako wykonanie wskaźnika o liczbie odbiorców, podał liczbę tylko potencjalnych odbiorców w oparciu o szacunkowy zasięg redakcji prasowych i telewizyjnych.

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Realizowane i finansowane przez IK programy lub zadania w zakresie promocji polskiej kultury za granicą były w swoich założeniach zgodne z celami określonymi w Programach działania Instytutu obowiązujących w latach 2013-2018. Z uwagi na różnorodne formy i zakresy podejmowanych działań w zakresie promocji za granicą, wskaźniki realizacji poszczególnych zadań były określone w Programach działania lub też w regulaminach programowych zadań lub planach finansowych Instytutu. Realizowane przez IK działania prowadziły do uzyskania założonych efektów, a wydatkowane środki na promocję kultury polskiej za granicą były odpowiednie w stosunku do zdiagnozowanych potrzeb.

2. Monitorowanie efektów działań na rzecz promocji kultury polskiej za granicą

Opis stanu
faktycznego

Monitorowanie efektów realizowanych programów odbywało się w ramach poszczególnych programów i projektów, cyklicznie lub w formie ciągłej, w zależności od charakterystyki działań i dostępnych narzędzi.

Dyrektor IK wyjaśnił, że w przypadku działań dla których brak było odpowiednich instrumentów, monitoring opierał się na wypracowanych przez lata dobrych praktykach IK w ramach egzekwowania wewnętrznej polityki efektywności i celowości działań.

(dowód: akta kontroli str. 70)

2.1. Program Translatorski Poland

W sprawie sposobu prowadzenia ewaluacji działań podejmowanych w ramach PT, Dyrektor wyjaśnił, że podstawowym jego celem było zwiększenie liczby przekładów oraz wydań polskich książek na świecie. Sukces i prawidłowość działania PT wynikał z efektu synergii innych programów realizowanych w ramach promocji literatury polskiej za granicą. Rokrocznie na największe i najważniejsze targi branżowe na świecie (Frankfurt, Londyn, Bolonia itd.), przygotowywana była szeroka informacja o PT (foldery, ekspozycje, spotkania z wydawcami). Co cztery lata odbywał się w Polsce Światowy Kongres Tłumaczy Literatury Polskiej. Podczas Kongresu informowano o wszelkich zmianach w regulaminie PT. Co roku IK organizuje w Krakowie, dla wydawców z zagranicy, Seminarium, w którym wzięło udział dotychczas około 180 wydawców z całego świata. Od roku 2016 IK organizował tzw. program skautowski (ambasadorzy literatury), którego celem było wzmacnianie promocji PT wśród interesariuszy. W najważniejszych dla polskiej kultury obszarach językowych IK zatrudnia swoich przedstawicieli, których celem działania jest pozyskiwanie wydawców dla polskiej książki. Od roku 2016 liczba podpisanych umów na wydanie przekładów polskich książek wzrosła (np. w 2016 na j. angielski było ich 11, w roku 2017-9). Uzupełnienie PT stanowił program *Sample Translation*, dzięki któremu tłumacze mogli przygotowywać

niewielkie (do 20 stron) próbki tłumaczeń i przedstawiać je potencjalnym wydawcom razem z informacją o PT. Rocznie był to przedział pomiędzy 70 a 80 dziełami. Zdaniem Dyrektora, trudno było odpowiedzieć na pytanie o adekwatność stosowanych przez Instytut instrumentów, w odniesieniu do potrzeb. Z racji konkursowego charakteru PT trudno prognozować liczbę zgłaszanych wniosków. Była ona częściowo wynikiem konkurencyjności literatury polskiej w różnych krajach, a także modelu rynku książki, przykładowo: w krajach anglosaskich przekłady z innych literatur stanowią nie więcej niż 5% rynku książki.

(dowód: akta kontroli str. 47-49)

Dyrektor, w sprawie, czy IK określił, także na użytek roboczy i/lub budżetu zadaniowego, referencyjne wartości liczbowe dotyczące działań w zakresie promocji kultury polskiej za granicą, w tym w szczególności w ramach PT, podał, że w 2016 r. po analizie funkcjonowania tego programu, dostrzeżona została możliwość zwiększenia jego zasięgu oddziaływania. Sprawą kluczową stało się wprowadzenie do regulaminu PT zmian, a szczególnie kwestii możliwości dofinansowania druku publikacji. Drugim ważnym aspektem działań było zapewnienie ze strony MKiDN możliwości zwiększenia budżetu programu. Te dwa czynniki złożyły się na znaczne zwiększenie liczby wydawnictw, które zdecydowały się na udział w konkursie. W opinii Dyrektora nie można podać referencyjnych danych liczbowych dla PT, w związku z jego konkursowym charakterem. Trudno jest ustalić np. pułap górny, gdyż IK ma do czynienia z żywą materią literatury, a zainteresowanie zagranicznych wydawców jest warunkowane kontekstowo. Przykładowo: początek działania IK wiązał się ze sporym zainteresowaniem rynku niemieckiego polską książką. Od lat jednak to zainteresowanie maleje, a wynika ona ze zmiany priorytetów i zainteresowań rynku niemieckiego. Takie dane i informacje płyną od polskich tłumaczy i instytucji kultury, takie obserwacje czynione też są przez pracowników i kierownictwo IK. Instytut rozważa więc i pracuje już nad przemodelowaniem promocji polskiej literatury w Niemczech, by dostosować swój przekaz do aktualnie dominujących trendów. To zadanie stricte twórcze, delikatne i właściwie intelektualno-marketingowe, nie dające się zamknąć ani określić danymi liczbowymi. W układzie budżetu zadaniowego na lata 2018 – 2022 (układ tego budżetu w latach poprzednich był analogiczny), PT wraz z innymi programami, ujęto w ramach klasyfikacji zadaniowej 9.2.1.6 – Wspieranie i promowanie literatury i czytelnictwa, którego celem był rozwój i upowszechnianie kultury poprzez działania promujące czytelnictwo. Miernikiem dla tego zadania była liczba organizowanych i dofinansowanych działań promujących czytelnictwo (w tym liczba dofinansowanych bibliotek na zakup nowości) w danym roku. Wartość ta dla 2018 r. wynosiła 101. PT planowany jest w ramach budżetu zadaniowego IK jako jedno działanie.

(dowód: akta kontroli str. 23-24 i 47-49)

Instytut dysponował danymi dotyczącymi efektów realizacji PT, z których część prezentował w rocznych (okresowych – 2018 r.) sprawozdaniach z działalności, tj. dane o liczbie zgłoszonych do konkursu wniosków, podpisanych umów, odrzuconych wniosków, zrealizowanych wniosków oraz o liczbie autorów języków i krajów¹⁵. Z powyższych danych wynikało m.in., że:

- zainteresowanie PT mierzone liczbą złożonych wniosków wzrosło w kontrolowanym okresie ze 156 w 2013 r. do 385 w 2017 r., tj. o 146,8%, a w stosunku do 2003 r. (40 wniosków), o 862,5%;
- liczba podpisanych umów w latach 2013 – 2017 wzrosła ze 127 do 205, tj. o 61,4%;
- tendencję rosnącą wykazywała liczba odrzuconych wniosków z 29 w 2013 r. do 191 w 2017 r. Wzrastał też stosunek odrzuconych wniosków do liczby wniosków wpływających na PT, z 22,8% w 2013 r. do 49,6% w 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 31, 77-78)

Weryfikacja danych spływających od beneficjentów PT i ich agregacja odbywała się na podstawie następujących dokumentów i informacji: 10 egzemplarzy wydanej książki z wydrukowanym w niej logotypem IK, faktury na kwotę określoną w umowie, oświadczenia

¹⁵ Dane dotyczące liczby autorów, języków i krajów w poszczególnych latach oscylują wokół tych samych liczb. Do PT mogą wnioskować wydawcy z całego świata, ale kombinacje krajów, języków, a także ich proporcje są w każdym roku inne i w dużym stopniu przypadkowe. Np.: w jednym roku wpływa więcej wniosków z Ukrainy, w innych z Rosji czy Macedonii i nie ma to związku z liczbą wniosków złożonych w danym roku. Do PT wpłynęły dotychczas wnioski z 58 krajów na przekłady z 48 języków.

dotyczącego nakładu (że został wydany taki nakład, jaki określono w umowie), informacji o promocji i sposobie dystrybucji książki.

(dowód: akta kontroli str. 47-49)

Część zawartych przez Instytut w ramach PT umów, nie została zrealizowana na skutek np. niedotrzymania przez beneficjenta terminu realizacji, rezygnacji beneficjenta z wydania książki lub też wydania jej bez logotypu IK. W poszczególnych latach okresu objętego kontrolą, z ww. przyczyn nie rozliczono następującej liczby grantów: w 2013 r. – 11 (8,7% zawartych umów), w 2014 r. – 9 (4%), w 2015 r. – 17 (8,2%), w 2016 r. – 28 (13,7%) i w 2017 r. – 15 (7,7%), z uwzględnieniem umów podpisanych wiosną 2018 r. z drugiego naboru z 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 32)

Analiza próby 12 umów zawartych w ramach PT z jego beneficjentami (po dwie z każdego roku okresu objętego kontrolą) wykazała m.in., że w umowach z lat 2015-2018 zawarto zapisy wykluczające beneficjenta (tj. wydawcę) z prawa do ubiegania się o wsparcie w ramach PT przez okres pięciu lat kalendarzowych w przypadku nieterminowego wydania utworu bądź też niezrealizowania określonych warunków umowy.

W żadnym z objętych kontrolą lat, w treści umów nie zawarto klauzul określających kary finansowe za odstąpienie od umowy, nieterminowe, bądź nienależyte ich wykonanie.

(dowód: akta kontroli str. 55-56)

W sprawie przyczyn niewprowadzenia ww. klauzul w zawieranych przez IK z beneficjentami PT umowach, jak również oceny ich przydatności, Dyrektor wyjaśnił m.in., że treść umowy w obecnym kształcie była konsultowana z podobnymi programami grantowymi w innych krajach. Umowa ta mieści się w standardach międzynarodowych (odnoszona była do analogicznych rozwiązań w innych krajach, które prowadzą podobne programy, m.in. Węgry, Norwegia). W ocenie beneficjentów umowa jest wciąż zbyt rygorystyczna w wymiarze dbania przez donatora o swoje interesy. Zasady działania przedstawiane są potencjalnym beneficjentom łącznie z informacjami o programie w trakcie targów książki (ulotki, spotkania), w katalogu Books from Poland, w trakcie seminarium dla wydawców, na stronie internetowej IK itd.

Niewykorzystanie przez podmioty środków finansowych nie powoduje strat finansowych. Są trzy powody, dla których nie wprowadza się odpowiednich klauzul. Pierwszy – wskazany powyżej (IK interesuje przede wszystkim edycja książek polskich autorów za granicą, stąd stoi na stanowisku zachęcania i zwiększania atrakcyjności programu dla zainteresowanych. Informacja o karach, klauzulach itp. zmniejsza atrakcyjność projektu). Drugi powód jest natury prawno-administracyjnej. Jeśli nawet udało by się nam przeprowadzić rewindykację zobowiązań, to szczególnie w przypadku krajów spoza UE ogromnie trudne jest przeprowadzenie procesu, a jeszcze bardziej skomplikowana procedura egzekucji wyroku. Trzeci wiąże się ze specyfiką działalności wydawniczej. Mając świadomość, jak funkcjonuje rynek wydawniczy, zmuszeni jesteśmy działać elastycznie: trzeba mieć na uwadze fakt, że proces wydawniczy jest czasochłonny i na jego terminowe zakończenie składa się wiele czynników, choćby terminowość tłumacza zaangażowanego w przekład. Na podstawie powyższych przesłanek IK nie wprowadza klauzul dotyczących kar. Granty przyznawane w ramach PT są finansowane z budżetu Instytutu, a niewykorzystane środki ulegają przesunięciom na inne pozycje i nie są marnowane. Taka była logika działania od samego początku istnienia programu, który musi uwzględniać dynamikę rynku wydawniczego. Wydawcy, którzy byli wysoko na liście rankingowej, ale nie otrzymali pieniędzy z powodu tego, iż inne wydawnictwo (które ostatecznie nie zrealizowało zadania) wyprzedziło je w konkursie, zachęceni są do składania wniosku w następnym naborze (oczywiście bez zobowiązań czy gwarancji ze strony IK, czyli bez łamania zasad konkursowych).

(dowód: akta kontroli str. 52-54)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W ocenie Izby, sposób zabezpieczenia interesów Instytutu w zawieranych z beneficjentami PT umowach należy uznać za nie w pełni wystarczający, umowy te nie zawierały bowiem postanowień określających wysokość kar umownych za nieterminowe, nienależyte ich wykonanie, lub też odstąpienie od nich. Współczynnik nierozliczonych z ww. przyczyn umów, w poszczególnych latach okresu objętego kontrolą, wahał się w przedziale od 4% w 2014 r. do 13,7% w 2016 r. Fakt niezrealizowania przez beneficjenta umowy wiązał się bezpośrednio z niewykorzystaniem ograniczonych środków na realizację PT, co miało

bezpośredni wpływ na obniżenie efektywności działań promujących kulturę polską za granicą. NIK bierze pod uwagę stanowisko Dyrektora, że egzekucja ewentualnych kar od podmiotów zagranicznych mogłaby być ekonomicznie nieuzasadniona, niemniej jednak zawierane umowy winny zawierać elementy dyscyplinujące do rzetelnego i terminowego wywiązywania się z jej warunków.

2.2. Program Międzynarodowe Targi Książki

Ewaluacja każdego projektu targowego odbywała się dwuetapowo. Pierwszym było sprawozdanie lidera projektu, który kierował przygotowaniem i koordynował działania na miejscu. Sprawozdania zawierające wnioski i oceny przekazywane były dyrektorowi IK. Po zakończeniu projektu dział zagraniczny odbywał robocze zebrania, na których w oparciu o zebrane doświadczenia i dane dokonywana była końcowa ocena projektu z punktu widzenia realizacji celów i jego efektywności. Formułowano rekomendacje odnośnie kontynuacji zaangażowania w wydarzenia cykliczne w kolejnych latach. Postępowanie ewaluacyjne doprowadziło m.in. do rezygnacji z kontynuowania udziału w części zagranicznych targów (m.in. w Belgradzie, Stambule, Guadalajarze). Dokumentem stanowiącym odzwierciedlenie ewaluacji były sprawozdania roczne IK przedkładane do akceptacji MKiDN oraz roczne plany działalności Instytutu. W wyjaśnieniu Dyrektor IK podał, że od końca roku 2017 trwają prace nad przeformowaniem struktury działu zagranicznego IK i stworzeniem skuteczniejszego systemu ewaluacji programów.

(akta kontroli str. 65-66, 155-157)

W przypadku zapraszanych autorów przez IK gromadzone były dane potrzebne do prezentacji, zawarcia umów, zwrotu kosztów biletów lub zakupu biletów lotniczych. W przypadku wydawnictw uczestniczących w targach (na stoisku polskich wydawców) gromadzone były dane niezbędne do zawarcia umów i zgłoszenia przedsiębiorcy. Pracownik koordynujący projekt uczestniczył w imprezie oraz sporządzał dokumentację opisową i fotograficzną. Monitorował on także długofalowe efekty projektu poprzez pozyskiwanie informacji z rynku o podpisanych umowach licencyjnych.

(akta kontroli str. 69-70, 72)

Wartość środków przeznaczonych na udział w międzynarodowych targach książki określano na podstawie realnych kosztów ponoszonych w związku z udziałem w targach w roku poprzedzającym. Kwoty te były korygowane w zależności od czynników obiektywnych (zmieniające się stawki za wynajem powierzchni oraz wykonanie zabudowy na targach, różnice kursów walutowych itd.), a także w oparciu o zmieniające się potrzeby wydawców i trendy na rynkach książki na świecie. Brana jest także pod uwagę konieczność dalszej obecności Polski na danym rynku po dużej prezentacji typu „Guest of Honor”.

Rozliczenie wydatków w ramach Programu MTK odbywało się na podstawie dokumentów księgowych (faktur, rachunków czy umów z osobami fizycznymi) podpisanych przez pracowników merytorycznych IK oraz wykonanych zgodnie z podpisaną umową lub zamówieniem. Wydatki te były rozliczane z dotacji celowych lub dotacji podmiotowej na podstawie planu finansowego zatwierdzonego przez dyrektora IK. Wszelkie zmiany pomiędzy pozycjami kosztów lub ich przekroczenia wymagały zgody dyrektora IK lub MKiDN i były na bieżąco wprowadzane do planu finansowego, jako korekta tego planu.

Realizacja zadań i stopień wywiązania się z zakładanych mierników określona była w sprawozdaniu rocznym IK.

Korekty IK dokonywał po każdorazowym rozliczeniu poszczególnych targów. Środki niewykorzystane, (jeśli pochodziły z dotacji celowych) raportowano do Departamentu Finansowego MKiDN, wnioskując o przeniesienie ich na inne zadania IK. Jeśli chodzi o środki niewykorzystane z dotacji podmiotowej, przeznaczano na realizację innych dodatkowych zadań czy imprez targowych.

Realizację Programu weryfikowano na podstawie analizy porównawczej wniosków umieszczanych w planie a ich realizacją (dokumenty księgowe).

(akta kontroli str. 155-157)

Badaniem kontrolnym objęto umowy¹⁶ dotyczące udzielenia dotacji celowych pochodzące z budżetu państwa zawarte z Instytutem oraz ich realizację. Umowy te określały m.in. szczegółowy zakres zadania dofinansowanego ze środków Ministra, planowane efekty rzeczowe (mierniki) zadania, w tym planowaną wartość mierników z katalogu budżetu zadaniowego, zobowiązanie Instytutu do prowadzenia wyodrębnionej dokumentacji finansowo-księgowej i osiągnięcia założonych celów i wskaźników określonych w umowie, przekazywania do Ministra półrocznych i kwartalnych informacji o wykorzystaniu środków finansowych z dotacji oraz formularza pn. wykonanie mierników według klasyfikacji budżetu zadaniowego. Instytut został również zobowiązany do kontroli prawidłowości wykonania zadania oraz zwrotu niewykorzystanych w terminie środków (do 31 grudnia danego roku) lub wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem.

Do wszystkich ww. umów Instytut sporządzał zestawienia zrealizowanych wydatków w ramach dotacji celowej oraz formularz wykonania mierników według klasyfikacji budżetu zadaniowego. Zrealizowane wydatki sfinansowane z ww. dotacji celowych były zgodne z umownymi kosztami bieżącymi zadania. Cele i mierniki zadań zostały zrealizowane.

Na realizację targów w Chicago w 2016 r. Instytut wydatkował 1 120,2 tys. zł, z czego 1 000 tys. zł to środki z dotacji celowej i 120,2 tys. zł ze środków własnych. Zrealizowano zaplanowane mierniki, tj. 42 wydarzenia naukowe (konferencje), w realizacji zadania zaangażowanych było 47 artystów, prelegentów, w spotkaniach uczestniczyło 1 tys. osób.

Na realizację zadania w Pekinie w 2016 r. IK wydatkował z dotacji celowej 615,1 tys. zł (na planowane 625,8 tys. zł). W dniach 6 i 21 grudnia 2016 r. Instytut zwrócił 10,8 tys. zł niewykorzystanej dotacji. Zrealizowano zaplanowane mierniki, tj. 300 tys. osób zwiedzających targi, wydarzenia odbyły się w 10 miejscach, 34 specjalistów i 15 artystów było zaangażowanych w realizację zadania, zanotowano 135 relacji mediów. Na realizację zadania w Abu Dhabi IK wydatkował 381,1 tys. zł. Niewykorzystane 273,8 tys. zł w lipcu i sierpniu 2018 r. zwrócono do MKiDN. Zrealizowano zaplanowane mierniki. Na realizację targów w Londynie w 2016 r. IK wydatkował 1 011,8 tys. zł (11,8 tys. zł środki własne). Zrealizowano zaplanowane mierniki, tj. 5 wydarzeń kulturalnych, 6 artystów było zaangażowanych w realizację zadania, stoisko odwiedziło 25 tys. osób. Na MTK w Londynie w 2018 r. IK wydatkował do 30 czerwca 2018 r. 689,9 tys. zł. Osiągnięto wszystkie zaplanowane mierniki, w tym m.in. 32 polskich wystawców, 800 eksponowanych książek, 15 wydarzeń towarzyszących.

Kontrolą objęto wybrane wydatki IK wybranych projektów, tj. MTK w Londynie w 2016 r., w Chicago w 2016 r., w Pekinie w 2016 r., w Londynie w 2017 r. i Abu Dhabi w 2018 r.

Zbadano 36 dowodów księgowych na kwotę 4 103,2 tys. zł. Największe kwotowo wydatki dotyczyły opłat za powierzchnię targową, reklamę, zabudowę polskiego stoiska). Wszystkie zbadane dowody księgowe posiadały adnotacje dotyczące opisu merytorycznego, sprawdzenia pod względem formalnym i rachunkowym, pochodzenia środków, z których faktury lub rachunki zostały zapłacone. Wydatki były celowe, a dowody księgowe były sporządzone rzetelnie i legalnie.

(akta kontroli str. 82-154)

2.3. Dyrektor, w sprawie współpracy z MKiDN, Ministerstwem Spraw Zagranicznych lub Instytutem Adama Mickiewicza (IAM), czy IK odnosił w sporządzanych analizach lub opracowaniach osiągnięte efekty do zdiagnozowanych potrzeb i ewentualnych planów ich realizacji, podał, że takich wzajemnych analiz i opracowań nie prowadzono, IK widzi jednak potrzebę ich sporządzenia. O potrzebach i planach kierownictwo IK rozmawiało jednak przy różnych okazjach z przedstawicielami ww. instytucji.

(dowód: akta kontroli str. 47-49)

IK animował rozwój współpracy z polskimi przedstawicielstwami dyplomatycznymi w świecie, w pierwszej kolejności Instytutami Polskimi i ambasadami oraz konsulatami generalnymi RP, a także – tak jak w przypadku międzynarodowych targów książki w Abu Dhabi – Instytutem Adama Mickiewicza czy Biblioteką Narodową. Specjalny status gościa

¹⁶ Umowy: z 2 marca 2016 r., której przedmiotem był udział Polski w charakterze gościa honorowego BookExpo America (BEA) 2016 w Chicago z dotacją w kwocie 1 000 tys. zł; z 1 sierpnia 2016 r. na dofinansowanie zadania pn. organizacja projektu Polska w roli gościa honorowego Beijing International Book Fair w Pekinie z dotacją w wysokości 625,8 tys. zł; z 28 lutego 2018 r. na sfinansowanie uczestnictwa Polski w MTK w Abu Dhabi w 2018 r. z dotacją w wysokości 655 tys. zł; z 2 marca 2016 r. na sfinansowanie udziału Polski w charakterze gościa honorowego MTK w Londynie w 2017 r. z dotacją w wysokości 1 000 tys. zł; z 28 lutego 2018 r. na sfinansowanie udziału Polski w charakterze gościa honorowego w MTK w Londynie 2018 z dotacją w wysokości 850 tys. zł.

honorowego na Międzynarodowych Targach Książki wiązał się z niestandardową skalą działań i szczególnym poziomem zaangażowania tak finansowego, jak i organizacyjnego ze strony Instytutu. W ramach tej współpracy IK i ww. instytucje wspólnie przygotowywały szeroką prezentację Polski i polskiej kultury na targach w formie rozbudowanego stoiska narodowego wraz z bogatym programem towarzyszącym – branżowym, literackim i kulturalnym.

(akta kontroli str. 60-62, 155-176, 177-215)

IK w swojej działalności zwracał uwagę na ryzyko podwójnego finansowania pomiędzy programami, a projektami finansowanymi przez inne instytucje, np. IAM. Dyrektor podał, że w dotychczasowej praktyce Instytut nie spotkał się nigdy z taką sytuacją. Wszystkie instytucje kultury takie jak IAM czy Instytut Teatralny, Instytuty Polskie za granicą, posiadały wiedzę o realizacji PT i w związku z tym wydawcy zainteresowani grantami na przekłady polskich książek byli odsyłani przez ww. instytucje do IK.

(dowód: akta kontroli str. 52-54)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Instytut dokonywał ewaluacji prowadzonych działań w zakresie promocji polskiej kultury za granicą oraz analizował ponoszone wydatki w zakresie promocji polskiej kultury za granicą z istniejącymi w tym zakresie potrzebami. Narzędzia ewaluacji były każdorazowo dostosowywane do konstrukcji i celów realizowanych projektów. Dla PT nie ustanowiono co prawda wskaźników efektu, lecz IK dysponował rocznymi danymi wynikającymi wprost z realizacji tego programu umożliwiającymi jego ocenę. W latach objętych kontrolą wysokość poniesionych wydatków na promocję polskiej kultury za granicą była uzależniona od rodzaju i charakteru realizowanych zadań. Instytut podejmował skuteczną współpracę z innymi jednostkami, w szczególności z Instytutami Polskimi za granicą.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości NIK nie formułuje wniosków pokontrolnych. 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 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.

Kraków, dnia 24 września 2018 r.

Kontroler

Monika Różańska
Specjalista kontroli państwowej

p.o. Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Krakowie

z up.

Marcin Kopeć
p.o. Wicedyrektor