



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA.410.012.02.2018
P/18/025

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 57 72, F +48 22 444 57 62
lwa@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/025 – Promocja kultury polskiej za granicą
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontroler	Rafał Sowa, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LWA/104/2018 z dnia 28 czerwca 2018 r. (dowód: akta kontroli Tom I, str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Polski Instytut Sztuki Filmowej ¹ , ul. Krakowskie Przedmieście 21/23; 00-071 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Radosław Śmigulski, Dyrektor Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej ² (dowód: akta kontroli Tom i, str. 5-15)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Polski Instytut Sztuki Filmowej, realizując zadania przypisane ustawą z dnia 30 czerwca 2005 r. o kinematografii³, podejmował szereg działań w celu promocji filmu polskiego za granicą, związanych zarówno z prezentacją dorobku polskiej kinematografii i promocji nowych produkcji filmowych na festiwalach filmowych, jak również ze współpracą z międzynarodowymi instytucjami filmowymi. NIK pozytywnie ocenia opracowanie „Strategii promocji polskich produkcji filmowych na rynkach zagranicznych na lata 2010-2015”⁴, w której określono cele realizacji zadań przypisanych Instytutowi ustawą o kinematografii, tj. osiągnięcie rozpoznawalnej pozycji polskich produkcji, co w konsekwencji przełoży się na wzrost zainteresowania polskim kinem na świecie, a tym samym na wzrost sprzedaży oraz zainteresowania dystrybucją.

Realizowane i finansowane przez Polski Instytut Sztuki Filmowej programy operacyjne w zakresie promocji filmu polskiego za granicą były w swoich założeniach zgodne z ww. Strategią. Opracowanie programów było poprzedzane analizą potrzeb finansowych i merytorycznych. Określone w programach finansowanych przez PISF cele były również spójne z rocznymi planami działalności Instytutu. Wyboru projektów do dofinansowania dokonywano wg kryteriów zgodnych z założeniami programów operacyjnych. Umowy zawierały postanowienia wymagane obowiązującym prawem oraz przyjętymi programami.

Instytut podsumowywał efekty swojej działalności w corocznie sporządzanych sprawozdaniach, w których w sposób opisowy prezentował informacje na temat zrealizowanych w danym roku poszczególnych przedsięwzięć. Uwagi NIK dotyczą natomiast braku systemu monitoringu i ewaluacji skuteczności i efektywności działalności Instytutu w odniesieniu do ujętych w Strategii oraz programach operacyjnych celów, zadań i projektów, a także nieopracowania Strategii na kolejny okres działalności. Podkreślić należy, że na brak systemu ewaluacji NIK wskazywała już w wystąpieniu pokontrolnym, sporządzonym po kontroli przeprowadzonej w Instytucie w 2010 r.

¹ Dalej także „PISF” lub „Instytut”

² Poprzednim dyrektorami Instytutu w latach 2013- 2017 byli: Izabela Kiszka – Hoflik w okresie od 16 października 2017 r. do 7 grudnia 2017 r., Magdalena Sroka w okresie od 3 października 2015 r. do 9 października 2017 r., Agnieszka Odorowicz od 3 października 2005 r. do 2 października 2015 r.

³ Dz. U. z 2018 r., poz. 597. Deleji: ustawa o kinematografii.

⁴ Opracowana przez PISF na podstawie ekspertyzy K. Gast.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Określanie i realizacja zadań programów oraz projektów dotyczących promocji kultury polskiej za granicą w sferze twórczości filmowej przez Polski Instytut Sztuki Filmowej

Opis stanu
faktycznego

1.1. Podstawę działalności Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej stanowi ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o kinematografii oraz Statut, nadany zarządzeniem Ministra Kultury z 2 września 2015 r. Do zadań Instytutu z zakresu polityki państwa w dziedzinie kinematografii, należy m.in.: promocja polskiej twórczości filmowej, a także inspirowanie i wspieranie rozwoju wszystkich gatunków polskiej twórczości filmowej, a w szczególności filmów artystycznych, w tym przygotowania projektów filmowych, produkcji filmów i rozpowszechniania filmów; wspieranie działań mających na celu tworzenie warunków powszechnego dostępu do dorobku polskiej, europejskiej i światowej sztuki filmowej; dofinansowywanie przedsięwzięć z zakresu przygotowania projektów filmowych, produkcji filmów, dystrybucji filmów i rozpowszechniania filmów, promocji polskiej twórczości filmowej i upowszechniania kultury filmowej, w tym produkcji filmów podejmowanych przez środowiska polonijne. Promocja polskiej twórczości filmowej, a także realizacja innych zadań przypisanych ustawą, odbywało się poprzez wykonanie:

- rocznych planów działalności Instytutu⁵
- programów operacyjnych określających cele i zasady realizacji zadań⁶.

Instytut opracował „Strategię promocji polskich produkcji filmowych na rynkach zagranicznych na lata 2010-2015”.⁷ W Strategii wskazano m.in. mocne i słabe strony polskiej kinematografii oraz możliwości wykorzystania jej potencjału i zasobów. Wskazano również rekomendacje do konkretnych działań możliwych do wykonania, jak np. współpracę z Instytutami polskimi za granicą, współpracę z branżowymi organizacjami pozarządowymi, współpracę z organizacjami międzynarodowymi.

Cele strategiczne dla promocji polskiej kinematografii podzielono m.in. na:

1. cele rynkowe, w tym: osiągnięcie silnej pozycji na świecie, zwiększenie rozpoznawalności polskiej kinematografii, tworzenie trwałych relacji między partnerami branżowymi, publicznymi i rynkowymi, promowanie polskich produkcji na rynkach międzynarodowych;
2. cele kulturowe: proaktywne i holistyczne podejście do kontaktów branżowych, tworzenie obecności oraz działalności na rynku polskim i świecie;
3. cele organizacyjno-kulturalne m.in. kooperacja z różnego rodzaju podmiotami, aktywna współpraca na arenie międzynarodowej i krajowej.

W dokumencie tym nie określono mierników, które pozwoliłyby na dokonanie oceny stopnia osiągnięcia zakładanych celów⁸.

Na kolejne lata działalności Instytutu strategia nie została opracowana.⁹

(dowód: akta kontroli Tom I, str. 80, 85, 88-96, 112-116)

PISF opracowywał corocznie plany działalności. Określały one m.in.: rodzaje planowanych działań merytorycznych związanych ze wspieraniem produkcji filmowej, promocją polskich filmów w kraju i za granicą, rozwojem systemu edukacji filmowej. W dziedzinie promocji filmu polskiego za granicą za najważniejsze działania uznano: inicjowanie i wspomaganie udziału polskich filmów w międzynarodowych festiwalach filmowych, inicjowanie sprzedaży polskich filmów agentom sprzedaży oraz dystrybutorom, uczestnictwo w najważniejszych targach filmowych na świecie, wspieranie merytoryczne i finansowe filmów zakwalifikowanych do ubiegania się o prestiżowe międzynarodowe nagrody filmowe (w tym

⁵ Od 20 września 2011 r. Instytut nie był zobowiązany do opracowywania programów wieloletnich.

⁶ Plany działalności i programy operacyjne zatwierdzane były corocznie przez Radę Instytutu, organ nadzorczy powoływany przez Ministra właściwego ds. kultury i sztuki na podstawie art. 10 ustawy o kinematografii.

⁷ Dalej: Strategia.

⁸ Ocena skuteczności - dotyczy stopnia osiągnięcia założonych celów i zadań.

⁹ Dyrektor Instytutu w latach 2015-2017 pani M.S. nie udzieliła wyjaśnień, na temat przyczyn nieopracowania strategii (nie odebrała korespondencji NIK). Obecny dyrektor Instytutu wyjaśnił, że strategia na lata 2018-2019 jest obecnie w przygotowywaniu.

„Oscar”), współpracę z instytutami filmowymi na świecie, zagraniczny PR, „dyplomację filmową”, współorganizowanie retrospektyw i prezentacji polskich filmów za granicą¹⁰.

(dowód: akta kontroli Tom II, str. 15-20, 43-54, 75-85, 105-117, 139-148, 170-179)

Realizacji zadań, określonych w rocznych planach działalności, służyły ogłaszane corocznie odrębne programy operacyjne¹¹. Dotyczyły one takich obszarów jak: produkcja filmowa, edukacja i upowszechnianie kultury filmowej, rozwój kin, promocja polskiego kina za granicą. W każdym z programów wskazywano: wysokość środków finansowych przeznaczonych na ich dofinansowanie¹², cele programów, rodzaje zadań kwalifikujących do udziału w programie¹³, kategorie beneficjentów, warunki dofinansowania, a także zasady uczestnictwa.

Programem dedykowanym promocji polskiej kinematografii za granicą, był coroczny program operacyjny „Promocja polskiego filmu za granicą”¹⁴.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 466-560)

Celami PO Promocja, w okresie objętym kontrolą były:

- promocja filmów oraz osiągnięć polskich twórców filmowych poza granicami kraju w ramach międzynarodowych festiwali i imprez filmowych, w tym: zakwalifikowanych do ubiegania się o nagrody konkursowych festiwali filmów fabularnych; zakwalifikowanych do ubiegania się o prestiżowe międzynarodowe nagrody filmowe, tj. nagrody Amerykańskiej Akademii Filmowej – Oscar, Złote Globy oraz nagrody EFA oraz filmów prezentowanych na innych festiwalach i imprezach filmowych.
- współpraca z zagranicznymi partnerami medialnymi, inwestorami, producentami i twórcami filmowymi oraz realizacja współpracy międzynarodowej, w szczególności zmierzająca do inicjowania koprodukcji, promowania polskiego przemysłu filmowego, wspierania działań służących profesjonalizacji branży filmowej.
- prezentacja polskich filmów oraz dorobku polskich twórców filmowych poza granicami kraju w formie przeglądów, retrospektyw, pokazów specjalnych, konferencji, wystaw itp.
- wspieranie działań promocyjnych i marketingowych mających na celu wprowadzanie polskich filmów do dystrybucji zagranicznej.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 466-560)

W dokumencie tym nie określono mierników, które pozwoliłyby na dokonanie oceny stopnia osiągnięcia wszystkich zakładanych celów. Jedynym miernikiem oceny skuteczności realizacji PO Promocja był, określany w rocznych planach działania, procentowy udział polskich filmów w znaczących festiwalach filmowych i targach odbywających się poza granicami kraju¹⁵. Dla miernika tego określono następujące wartości referencyjne: 35% w latach 2013- 2014 i 40% w latach 2015-2018.

(dowód: akta kontroli Tom II, str. 31, 64, 94, 127, 157, 188)

Przyjęty miernik nie korespondował ze wszystkimi celami oraz zadaniami ujmowanymi w PO Promocja, co zdaniem NIK, nie pozwala na dokonanie oceny stopnia realizacji wszystkich celów i zadań (skuteczności) tego programu. W dokumentach, stanowiących podstawy działalności Instytutu (programy operacyjne, plany), nie określono również mierników pozwalających na dokonanie oceny efektywności programów operacyjnych (a w szczególności ujętych w programach zadań i dofinansowywanych projektów). Co

¹⁰ W okresie objętym kontrolą działania te ulegały pewnym modyfikacjom. Przedstawione w wystąpieniu działania pochodzą z planu na 2018 r.

¹¹ Dalej również: PO.

¹² W roku 2013 wydatki na wszystkie programy wyniosły 166 967,2 tys. zł (w tym 10 865,6 tys. zł na promocję filmu polskiego za granicą), w 2014 r. odpowiednio 145 079,0 tys. zł (w tym 11 143,2 tys. zł), w 2015 r. 159 184,6 tys. zł (w tym 14 339,3 tys. zł). W 2016 r. 167 936,6 tys. zł (w tym 8951,3 tys. zł), w 2017 r. 186 593,5 tys. zł (w tym 9 589,1 tys. zł) i w I połowie 2018 r. 95 177,6 tys. zł (w tym 5 842,3 tys. zł).

¹³ M. in. kampanie promocyjne związane z udziałem polskich filmów lub twórców na międzynarodowych festiwalach, organizacja imprez, wystaw, konferencji promujących poza granicami kraju polską twórczość filmową i polskich twórców, organizowanie w Polsce wizyt, spotkań zagranicznych inwestorów, producentów i twórców, które służą rozwojowi koprodukcji, usług filmowych oraz dystrybucji polskich filmów za granicą.

¹⁴ Dalej: PO Promocja.

¹⁵ W latach 2013-2014: 35 % a w latach 2015-2018: 40%.

prawda na potrzeby budżetu zadaniowego przyjęto miernik w postaci liczby organizowanych i dofinansowanych przedsięwzięć (np. w roku 2016 – 655 planowanych), był on jednak związany z ogółem zadań zaplanowanych przez Instytut we wszystkich obszarach.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 292, 300, 318, 137-143. Tom II str. 1-189, 467, 481, 499)

1.2. Instytut corocznie opracowywał plany finansowe, które uzyskiwały akceptację Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Przychody Instytutu planowane były m.in. w oparciu o planowane wpływy wynikające z art. 19 ustawy o kinematografii, dotacje podmiotowe oraz środki przyznawane przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego na podstawie art. 87 ust 5 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych¹⁶.

W roku 2013 wydatki na wszystkie programy operacyjne wykonano w wysokości 166 967,2 tys. zł, tj. 88% planowanej alokacji w wysokości 189 241,0 tys. zł, (dodatkowe 16 600,0 tys. zł przeznaczono na rezerwę na wstępnie rozpatrzone wnioski). W roku 2014 wydatki wykonano w wysokości 145 080,0 tys. zł, tj. 95% planowanej alokacji w kwocie 152 798,0 tys. zł, w roku 2015 wydatki zrealizowano w wysokości 159 184,6 tys. zł, tj. 100% planowanej alokacji w kwocie 159 316,0 tys. zł. W roku 2016 wydatki zrealizowano w wysokości 167 936,6 tys. zł, tj. 99% planowanej alokacji w kwocie 168 900,0 tys. zł. W roku 2017 wydatki zrealizowano w wysokości 186 593,5 tys. zł, tj. 100% planowanej alokacji w kwocie 187 150,0 tys. zł¹⁷.

Łącznie na sfinansowanie wszystkich programów operacyjnych w latach 2013-2018 (I połowa) Instytut wydatkował środki w wysokości 920 938,5 tys. zł, w tym kwotę 60 730,8 tys. zł, tj. 6,6% na realizację PO Promocja. W okresie tym dofinansowano realizację 3 663 projektów, z których 862, tj. 23,5% dotyczyły promocji polskiego filmu za granicą.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 137-143, 278)

Przedstawiając zasady kalkulacji kosztów dla PO Promocja, była Dyrektor Instytutu w latach 2013-2015 pani A. O. wyjaśniła, że „w PISF były corocznie sporządzane analizy dotyczące potrzeb związanych z promocją zagraniczną polskiej kinematografii. Bez tego niemożliwe byłoby sporządzenie tak szczegółowych planów działalności w tym zakresie. Co roku PISF wiedział z wyprzedzeniem jakie filmy chce zarekomendować, na jakie festiwale, gdzie chce mieć stoiska, w jakich targach powinni uczestniczyć polscy producenci. Jakie wspólne przedsięwzięcia z zakresu promocji chce podjąć i z kim ma nawiązać współpracę, aby takie zadania zrealizować. Oczywiście nie zawsze można było przewidzieć, ile z rekomendowanych przez PISF filmów rzeczywiście dostanie się do oficjalnych selekcji festiwalowych, w rezultacie ilu producentów/twórców złoży wnioski o dofinansowanie. Jeśli liczba filmów była duża, reagowaliśmy na bieżąco korygując plan finansowy (za zgodą Rady i Ministra Kultury). Planowane środki w wysokości ok. 7-9 mln zł. rocznie oczywiście nie były wystarczające, ale w trakcie realizowania wyższych niż zakładano przychodów z art. 19 ustawy o kinematografii, były każdorazowo zwiększane. W roku 2014 do kwoty 11 143 228 zł, a w 2015 r. do 14 339 320 zł. Alokacja środków w pierwszej wersji planu była niższa z dwóch powodów: zasady ostrożnościowej planowania przychodów z art. 19 Ustawy (przychody zależą m.in. od rynku reklamy, sprzedaży biletów kinowych, rynku telewizji płatnych) oraz konieczności zapewnienia jak najwyższych środków na produkcję filmową – w myśl zasady, że jeśli nie powstaną filmy, nie będzie czego promować.”

(dowód: akta kontroli Tom I str. 218-219)

Obecny Dyrektor Instytutu wyjaśnił, m.in. że: „Można stwierdzić iż PISF określał potrzeby finansowe na realizowane działania na podstawie informacji i wnioskowanych kwot dofinansowania przez beneficjentów. Ze względu na fakt, że PO „Promocja ...” jest przyznawana w trybie ciągłym, zarządzanie Działem wymaga przewidywania potrzeb związanych z wydarzeniami w trakcie całego roku. Przykłady z poprzednich lat, w tym w szczególności kalendarz wydarzeń cyklicznych (...) pozwala częściowo zaplanować potrzeby finansowe na przestrzeni roku. (...) W skali pojedynczego przedsięwzięcia, koszt wydarzenia określa wnioskodawca na podstawie kosztorysu. W przypadku pozytywnej oceny merytorycznej analiza kosztorysu oraz dostępność środków decydują o wysokości

¹⁶ Dz. U. z 2018 poz. 165 ze zm.

¹⁷ W 2013 r. zmieniano wysokość alokacji środków finansowych dziewięć razy, w 2014 r. siedem razy, w 2015 r. 14 razy, w 2016 r. pięć razy i w 2017 r. pięć razy.

dotacji. Obecnie jest tworzona analiza mająca na celu określenie wysokości alokacji w ramach PO „Promocja” na 2019 r.¹⁸ Powodem zwiększenia alokacji (środków finansowych do kwoty 14,3 mln zł) w 2015 roku było sfinansowanie przez PISF dwóch dużych przedsięwzięć m.in. gali wręczenia nagród Europejskiej Akademii Filmowej we Wrocławiu (dofinansowanie w kwocie 2 mln zł) oraz kampanii Oscarowej filmu IDA (dofinansowanie w kwocie 1,2 mln zł).

(dowód: akta kontroli Tom I str. 17, 65)

1.3. Szczegółowemu badaniu poddano 12 projektów realizowanych w ramach PO Promocja¹⁹.

1.3.1. Analiza dokumentacji dotyczącej powyższych projektów wykazała, że:

- wszystkie projekty mieściły się w katalogu zadań przewidzianym do dofinansowania,
- wyboru projektów do dofinansowania dokonano zgodnie z wymogami PO Promocja, tj. po dokonaniu oceny formalnej i merytorycznej złożonego wniosku,
- w umowach o dofinansowanie zawarto obowiązki beneficjentów dotyczące: prowadzenia odrębnej ewidencji księgowej dla środków pochodzących z Instytutu, poddaniu się kontroli Instytutu dotyczącej przebiegu i realizacji zadania, stosowania przy zlecaniu świadczeń i zakupie towarów przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. prawo zamówień publicznych,
- w umowach zawarto postanowienia zabezpieczające interes Instytutu na wypadek uzyskania przez beneficjenta dofinansowania na realizację zadania z innych źródeł niż wymienione we wniosku – tj. zwrot całości lub części dotacji wraz z odsetkami,
- wypłaty środków na rzecz beneficjentów dokonywano w terminach wynikających z umów,
- w przypadku badanych umów, których termin rozliczenia upłynął (30 dni od zakończenia zadania)²⁰, w trzech przypadkach rozliczenia dokonano w terminie²¹;

¹⁸ Dyrektor Instytutu w latach 2015 – 2017 nie udzieliła wyjaśnień w przedmiotowej kwestii. Korespondencja w tej sprawie nie została podjęta.

¹⁹ Dobranych w sposób celowy w oparciu o przesłankę najwyższej kwoty przyznanego dofinansowania w danym roku, tj.: umowę z 21 lutego 2013 r. z Fundacją Polskie Centrum Audiowizualne (wniosek nr 12030/2013) na realizację programu „Indywidualna promocja polskiego filmu za granicą w roku 2013”. Kwota dofinansowania wg. umowy 746 800,0 zł (78,84%) całkowita wartość zadania 947 180,0 zł). Termin zakończenia realizacji zadania 28.02.2014 r.; umowę z 2 września 2013 r. ze Stowarzyszeniem Filmowców Polskich (wniosek nr 12933/2013) na realizację „Polish Cinema Office – Polskie Stoisko podczas 66 MFF w Cannes 2013”. Kwota dofinansowania wg. umowy 523 430,95 zł (77,44%) całkowita wartość zadania 675 941,23 zł). Termin zakończenia realizacji zadania 06.09.2013 r.; umowę z 30 stycznia 2014 r. z Fundacją Polskie Centrum Audiowizualne (wniosek nr 13696/2014) na realizację programu „Indywidualna promocja polskiego filmu za granicą w roku 2013”. Kwota dofinansowania wg. umowy 845 216,0 zł (79,84%) całkowita wartość zadania 1 058 680,0 zł). Termin zakończenia realizacji zadania 27.02.2015 r.; umowę z 6 listopada 2014 r. z Opus Film Sp. z o.o. (wniosek nr 14565/2014) na „Kampanię promocyjną filmu „IDA” związaną z nagrodami: Oscar Academy Awards, Golden Globes, BAFTA Awards, Cesar Awards, Europejskimi Nagrodami Filmowymi.” Kwota dofinansowania wg. umowy 1 200 000,0 zł (84,82% całkowita wartość zadania 1 414 726,0 zł). Termin zakończenia realizacji zadania 30.06.2015 r.; umowę z 29 października 2016 z Biurem Festiwalowym IMPART 2016 (wniosek nr 15205/2015) dotyczącą dofinansowania 29 ceremonii wręczenia Europejskich Nagród Filmowych we Wrocławiu wraz z imprezami towarzyszącymi. Kwota dofinansowania wg. umowy 1 640 400,0 zł (16,92%) całkowita wartość zadania 9 696 581,0 zł. Termin zakończenia realizacji zadania 28.02.2017 r.; umowę z 8 kwietnia 2015 r. z Opus Film Sp. z o.o. (wniosek nr 15189/2015) na „Kampanię promocyjną filmu „Ida” związaną z rozdaniem Oscarów”. Kwota dofinansowania 1 200 000,0 zł (89,71% całkowita wartość zadania 1 337 713,75,0 zł). Termin zakończenia realizacji zadania 31.08.2015 r.; umowę z 3 marca 2016 r. z Krakowską Fundacją Filmową (wniosek nr 16209/2016) na „Promocja Filmu dokumentalnego, krótkometrażowego, animowanego za granicą: POLOSH DOCS, POLOSH SHORTS, POLISH ANIMATIONS 2016/ 10 lat agencji promocji filmów. Kwota dofinansowania 650 000,0 zł (69,89% całkowita wartość zadania 929 978,0 zł). Termin zakończenia realizacji zadania 15.01.2017 r.; umowę z 3 marca 2016 r. z Fundacją Polskie Centrum Audiowizualne (wniosek nr 16747/2016) na projekt „Polska Komisja Filmowa”. Kwota dofinansowania 700 000,0 zł (67,96% całkowita wartość zadania 1 030 000,0 zł). Termin zakończenia realizacji zadania 31.12.2016 r.; umowę z 20 kwietnia 2017 r. Fundacji Polskie Centrum Audiowizualne (wniosek nr 18475/2017) na projekt „Promocja i podnoszenie kwalifikacji polskich twórców filmowych, rynku i lokacji za granicą w 2017”. Kwota dofinansowania 1 675 000,0 zł (82,98% całkowita wartość zadania 2 018 560,0 zł). Termin zakończenia realizacji zadania 28.02.2018 r.; umowę z 10 lutego 2017 r. ze Stowarzyszeniem Filmowców Polskich (wniosek nr 18185/2017) na projekt „Stoisko Polish Cinema podczas targów filmowych European Film Market” w ramach 67 MFF w Berlinie, Prezentacja podczas targów filmowych Marche du Film w ramach 70 MFF w Cannes. Działania Polish Film Promotion w obszarze międzynarodowym”. Kwota dofinansowania 1 498 000,0 zł (82,65% całkowita wartość zadania 1 812 400,0 zł). Termin zakończenia realizacji zadania 31.03.2018 r.; umowę z 23 kwietnia 2018 r. ze Stowarzyszeniem Producentów Polskiej Animacji (wniosek nr 19967/2018) na „kampanie promocyjne związane z udziałem polskich filmów, twórców oraz organizację polskich stoisk narodowych na międzynarodowych targach i festiwalach”. Kwota dofinansowania 600 000,0 zł (77,48% całkowitej wartości zadania 774 381,0 zł). Termin zakończenia realizacji zadania 31.03.2019 r. umowę z 3 maja 2018 r. ze Stowarzyszeniem Producentów Polskiej Animacji (wniosek nr 2033/2018) na „Organizację Polish Cinema Stand podczas Le Marche du Film na festiwalu e Cannes 2018”. Kwota dofinansowania 555 500,0 zł (82,3% całkowitej wartości zadania 675 000,0 zł) Termin zakończenia zadania 23.05.2018 r.

²⁰ 11 z 12 badanych umów.

w dwóch przypadkach rozliczenie złożono w terminie, ale z powodu zgłaszanych uwag, końcowe rozliczenie nastąpiło po przewidzianym w umowie terminie²²; w pięciu przypadkach rozliczenie złożono po przewidzianym w umowie terminie od 8 do 805 dni²³ a w jednym przypadku zadanie nie zostało rozliczone do dnia zakończenia kontroli – przedłużono termin składania rozliczenia z uwagi na brak możliwości dostarczenia rachunków i faktur.

(dowód: akta kontroli Tom III str. 1-592)

1.3.2. Do 2017 r. programy operacyjne nie określały katalogu kosztów kwalifikowanych do dofinansowania. Dopiero w PO Promocja na 2017 r. określono katalog kosztów, jakich nie można pokrywać z dotacji Instytutu. Analiza dokumentacji dotyczącej umów z lat 2013-2016²⁴ wykazała, że w ramach kosztów zadań nie finansowano wydatków uznanych za niekwalifikowane w roku 2017.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 466-560, Tom III str. 11-13, 54-55, 115-117, 149-152, 216-221, 246-249, 294-319, 376-388, 523-530)

1.3.3. Oceny merytoryczne wniosków²⁵ złożonych w latach 2013-2016 dokonywane były niezgodnie z wymogami z art 24 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2015 r. o kinematografii. Opinie ekspertów zgodnie z ww. przepisem powinny być sporządzane na piśmie i zawierać szczegółową analizę przedsięwzięcia pod kątem kryteriów, o których mowa w art. 22 ust. 3 ww. ustawy. Opinie ekspertów w tym okresie ograniczały się do wskazania propozycji dofinansowania wniosku i złożenia oświadczenia o bezstronności, bez odniesienia się do wymaganych w art. 22 ust. 3 kryteriów. Dopiero od 2017 r. na karcie oceny eksperckiej uwzględniono wskazane w art. 22 ust 3 ww. ustawy przesłanki. Ponadto w karcie uwzględniono: spójność i oryginalność koncepcji zadania, doświadczenie wnioskodawcy, realność i adekwatność kosztorysu do merytorycznej zawartości zadania oraz założonych celów. Ekspersi dokonywali oceny punktowej wniosku dla każdego z kryteriów.

(dowód: akta kontroli Tom III str. 43-50, 83-85, 133-135, 173-175, 233-235, 275-277, 367, 369, 421-423, 477-482, 534-536)

Była Dyrektor Instytutu pani A.O. wyjaśniła²⁶, m.in. że: „karty ocen oraz system ekspercki były przedmiotem oceny rozmaitych kontroli, w tym NIK w 2015 r, nie budząc zastrzeżeń. Ekspertów PISF na okres 12 miesięcy powołuje Minister Kultury. Na liście ekspertów mogą być pracownicy PISF. Oceny eksperckie są zbierane i analizowane każdorazowo przez szefa działu, który sporządza wykaz projektów (wniosków) rekomendowanych dyrektorowi do dofinansowania. W tym przypadku robi to Kierownik Działu Współpracy Międzynarodowej. Ocena formalno-rachunkowa później jeszcze ponownie jest weryfikowana przez pracowników działu finansowego – jeśli finanse lub służby prawne mają wątpliwości, umowa z Beneficjentem nie zostanie podpisana do czasu ich wyjaśnienia.”

(dowód: akta kontroli Tom I str. 129-136, 224)

1.4. W okresie objętym kontrolą Instytut planował i przeprowadzał u beneficjentów kontrole; łącznie przeprowadzono 282 kontrole, w tym 59 u beneficjentów PO Promocja. Analiza dokumentacji 16 kontroli przeprowadzonych u beneficjentów ww. Programu²⁷ wykazała, że w wyniku tych kontroli nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości²⁸.

(dowód: akta kontroli str. 279-281)

Obecny Dyrektor Instytutu wyjaśnił, że kontrole w zakresie PO Promocja, co do zasady kończyły się oceną pozytywną, zdarzały się nieprawidłowości, ale związane były z błędami po stronie Beneficjentów dotyczącymi m.in. złej numeracji faktur i były wyjaśniane w trakcie kontroli. Wyniki kontroli nie były wykorzystywane w celu usprawnienia realizacji programów.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 290)

²¹ Wnioski nr 12030/2013, 12933/2013, 18185/2017

²² Wnioski nr 18475/2017 i 16209/2016

²³ Wnioski nr 13696/2014 (73 dni), 14565/2014 (805 dni), 15205/2015 (8 dni), 15189/2015 (720 dni), 16747/2016 (33 dni)

²⁴ 8 z 12 poddanych szczegółowej analizie.

²⁵ 8 z 12 poddanych szczegółowej analizie.

²⁶ Była Dyrektor Instytutu pani M. S. nie udzieliła odpowiedzi na pytanie o sposób dokonywania ocen wniosków przez ekspertów.

²⁷ 12 kontroli przeprowadzonych w roku 2013, dwóch kontroli z roku 2016 i trzech z roku 2017

²⁸ W trakcie dwóch kontroli stwierdzona błędy w numeracji dowodów księgowych oraz błędy przy przeliczaniu wartości dokonywanej w walutach obcych na łączną kwotę 622,90 zł (w sześciu dowodach księgowych).

1.5. W okresie objętym kontrolą Instytut, realizując zadania własne związane z promocją filmu polskiego współpracował z instytucjami międzynarodowymi, m.in. organami UE i Rady Europy, European Film Agency Directors, Europea Film agency Research Network, narodowymi instytutami filmowymi dzięki czemu zapewniał przepływ informacji do polskich uczestników rynku filmowego. Współpracował również m.in. z European Film Promotions, co zapewniało udział polskich twórców w warsztatach i programach realizowanych przez tę instytucję m.in.: Shooting Stars i Producers on the Move; międzynarodowymi targami filmowymi w zakresie obecności polskich stoisk podczas tych wydarzeń; projektach: „europe! Voices of Woman in Film, Future Frames organizowanych w ramach festiwalu filmowych; współorganizował i udzielał wsparcie uczestnikom międzynarodowych warsztatów SOFA (School of film Agents) i Torino FilmLab. Wsparcie merytoryczne i finansowe uzyskiwały przeglądy filmów polskich za granicą realizowane we współpracy z Instytutem Adama Mickiewicza, Filmoteką Narodową, Instytutami polskimi za granicą. W okresie objętym kontrolą PISF współtworzył Polską Komisję Filmową - podmiot prowadzący promocję sektora usług filmowych w Polsce oraz filmowych lokacji. W ramach Polsko - Niemieckiego Funduszu Filmowego, dotacje na rozwój projektu i produkcję otrzymało 17 filmów, w tym 10 ze środków Instytutu.

(dowód: akta kontroli tom I str. 16, 23-27, 282-286, Tom II str. 190-465)

1.6. W dniu 11 sierpnia 2017 r. w ramach programu operacyjnego „Produkcja filmowa”, priorytetu VIII: „Koprodukcje mniejszościowe” 2017 r. spółka Scorpio Studio Sp. z o.o.²⁹ złożyła wniosek o dotację w wysokości 2 000,0 tys. zł na produkcję filmu fabularnego o tematyce historycznej pt. „Jack Strong”³⁰. Całkowity koszt realizacji spółka określiła na 110 936,4 tys. zł³¹. Jako źródła finansowania wskazano: środki własne w wysokości 800,0 tys. zł, dotacje z PISF w wysokości 2 000,0 tys. zł, wkład koproducenta Hammerhead Productions 106 936,4 tys. zł, wkład koproducenta Kino Świat Sp. z o.o. 1 200,0 tys. zł. Do wniosku dołączono m.in. scenariusz filmu, kopię umowy o nabyciu praw autorskich do scenariusza³², kosztorys filmu, listy intencyjne z Hammerhead Productions z 28 czerwca 2017 r. i Kino Świat Sp. z o.o. z 8 sierpnia 2017 r.

W dniu 15 sierpnia 2017 r. wniosek został oceniony przez trzyosobową komisję ekspertów jako „dobry – do dofinansowania”. W podsumowaniu opinii wewnętrznej PISF zapisano, że „ze względu na niezwykle prestiż projektu i jednocześnie bardzo ograniczone środki proponuję wydać list intencyjny na kwotę 2 mln zł”.

W dniu 25 września 2017 r. pani M. S. Dyrektor PISF w piśmie do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego wnioskowała o rozważenie możliwości przeznaczenia dotacji celowej na remake filmu pt. „Jack Strong” koprodukcji amerykańsko-polskiej. W piśmie wskazano również, że „planowany budżet filmu wynosi 110 mln złotych, w tym jedynie 3% stanowi wkład strony polskiej. Zwyczajowo tego typu produkcje mogą w Europie liczyć na zachęty produkcyjne sięgające od 20 do 30% wydatków na terenie kraju, w którym są realizowane. Niestety, mimo starań MKiDN, PISF i środowiska producenckiego, takiego systemu zachęt w Polsce ciągle nie ma. Co warto podkreślić, większość dni zdjęciowych produkcji planowana jest w naszym kraju, zaś łączne wydatki z tym związane producent szacuje obecnie, co najmniej na poziomie 37 415 000 zł. Bez wprowadzenia systemu zachęt produkcyjnych możliwości finansowania tak kosztownych, a jednocześnie ważnych z punktu widzenia promocji polskiej historii, produkcji filmowych są bardzo ograniczone. Tym bardziej warto rozważyć wsparcie ze strony Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego dla tego międzynarodowego projektu filmowego. Możliwości finansowe Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej są niestety ograniczone. W puli środków przewidzianych na wsparcie koprodukcji mniejszościowych dysponujemy środkami, które z trudem, mogą pokryć potrzeby, tego jednego projektu.” Dotacja celowa nie została przyznana z uwagi na brak możliwości otrzymania przez PISF dotacji celowej na inny cel niż zadanie inwestycyjne (art. 18 ustawy o kinematografii)³³. 29 listopada 2017 r. p.o. dyrektora PISF I. K.-H. podpisała list intencyjny, w którym zapisano m.in. że PISF jest zainteresowany

²⁹ Z siedzibą w Warszawie przy ul. Frascati 4/2.

³⁰ Nowa wersja filmu, międzynarodowa koprodukcja przeznaczona na rynek światowy (załącznik nr 2.4 do wniosku)

³¹ Udział PISF miał wynosić 1,8% kosztów produkcji.

³² Umowa z 28 lipca 2010 r. zawarta przez Scorpio Studio Sp. z o.o. (producenta) z W. Pasikowskim (autor).

³³ Pismo Departamentu Własności Intelektualnej i Mediów MKiDN z 31 października 2017 r. (DWIM-WF.312.12017.KSt)

dofinansowaniem remake'u filmu pt. „Jack Strong” w koprodukcji z „Paramount Pictures”. W liście nie określono kwoty dofinansowania.

(dowód: akta kontroli Tom IV str. 1-109)

Wiceprezes Rady Ministrów – Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego wyjaśnił, że Instytut nie otrzymał dotacji celowej na dofinansowanie remake'u filmu pt. „Jack Strong”, środki takie zostały przyznane Instytutowi Adama Mickiewicza w ramach programu wieloletniego „Niepodległa” na lata 2017 – 2021 w wysokości 1 914, 0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli Tom IV str. 120-202)

Uwagi dotyczące
kontrolowanej
działalności

NIK dostrzegając określenie celów działań Instytutu na rzecz promocji polskiej twórczości filmowej w Strategii na lata 2010-2015 (m.in. osiągnięcie silnej pozycji na świecie oraz zwiększenie rozpoznawalności polskiej kinematografii), zwraca jednakże uwagę, że zarówno w tym dokumencie, jak i rocznych planach działalności i programach operacyjnych, opracowanych w celu realizacji założeń Strategii jak i zadań nałożonych na Instytut w ustawie o kinematografii, nie określono mierników, pozwalających na dokonanie kompletnej oceny stopnia osiągnięcia celów oraz realizacji zadań. Zdaniem NIK, brak takich mierników nie pozwala na prowadzenie skutecznej ewaluacji działalności PISF w obszarze realizowanych celów i zadań. Nie jest to możliwe również z uwagi na fakt, iż Instytut nie opracował dokumentu strategicznego na kolejny okres działalności.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na dokonaniu ocen merytorycznych 8 złożonych w latach 2013-2016 wniosków (z 12 badanych), niezgodnie z wymogami z art 24 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2015 r. o kinematografii. Od 2017 r. na karcie oceny eksperckiej uwzględniono wskazane w art. 22 ust 3 ww. ustawy przesłanki.

Ocena częściowa

Instytut w okresie objętym kontrolą realizował zadania wynikające z art. 8 ustawy o kinematografii dotyczące promocji filmu polskiego. W opracowywanych rocznych planach działalności i programach operacyjnych wskazywano sposób realizacji zadań oraz podział środków finansowych na ich realizację. Opracowanie programów operacyjnych było poręczane analizą potrzeb w tym zakresie.

Zgodnie z art. 18 ustawy o kinematografii PISF planował przychody oraz koszty, uwzględniając liczbę i wartość planowanych do realizacji zadań, oraz dokonywał w ciągu roku analiz potrzeb dla poszczególnych programów operacyjnych, co skutkowało zwiększaniem wydatków na poszczególne programy operacyjne, w zależności od wykonywanych przychodów. Efektem działalności Instytutu było m.in. dofinansowanie realizacji 3 663 projektów, z których 862, tj. 23,5% dotyczyły promocji polskiego filmu za granicą.

Oceny merytoryczne 8 wniosków o dofinansowanie projektów złożonych w latach 2013-2016 (wszystkie zbadane z tego okresu) dokonane zostały niezgodnie z przepisami ustawy o kinematografii. Oceny pozostałych 4 badanych wniosków, złożonych w latach 2017-2018 były prawidłowe.

Zbadane umowy o dofinansowanie realizacji projektów (12) zawierały postanowienia wymagane obowiązującym prawem oraz założeniami programów operacyjnych. Zawierały one postanowienia dotyczące obowiązku prowadzenia wyodrębnionej ewidencji środków pochodzących z dofinansowania PISF oraz możliwości kontroli wydatków dofinansowanych w ramach programów.

W okresie objętym kontrolą Instytut planował i przeprowadzał kontrole u beneficjentów programów operacyjnych.

2. Monitorowanie przez Polski Instytut Sztuki Filmowej efektów działań na rzecz promocji kultury polskiej za granicą, w tym we współpracy z innymi instytucjami m.in. MKiDN, MSZ i IAM

2.1. Instytut podsumowywał efekty swojej działalności w corocznie sporządzanych sprawozdaniach, w których w sposób opisowy prezentował informacje na temat zrealizowanych w danym roku poszczególnych przedsięwzięć.

Roczne sprawozdania z działalności Instytutu stanowiły rzeczowe podsumowanie realizacji zadań dofinansowywanych w ramach PO Promocja. W dokumentach tych nie odnoszono się do stopnia osiągnięcia celów określonych w strategii i PO a także do zaplanowanych w PO działań, nie wskazywano także samych efektów zrealizowanych działań (a w ich ramach projektów), pomimo tego, iż w rocznych planach działalności Instytutu w punkcie pn. „planowane wybrane efekty realizacji programów operacyjnych” przewidziano wyposażenie każdego projektu, ubiegającego się o dofinansowanie, w tabelę spodziewanych efektów, a we wzorach wniosków o dofinansowanie znajdował się punkt dotyczący planowanych efektów realizacji projektu.

Zdaniem NIK, wynikało to z nieopracowania mierników (o których mowa w pkt. 1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego), a także z braku pełnych informacji na temat efektów poszczególnych dofinansowywanych działań i projektów. Analiza szczegółowa 12 wniosków wykazała, że: w ośmiu przypadkach planowane przez beneficjentów efekty były niemierzalne (określone jako „wzrost zainteresowania”, „zwiększenie znajomości polskiej twórczości”, „wzmocnienie kontaktów w dziedzinie kinematografii”); w dwóch przypadkach wskazywano, w jakich wydarzeniach będą uczestniczyć beneficjenci programu, a jedynie w dwóch przypadkach założony cel był całkowicie mierzalny³⁴. Również w raportach końcowych beneficjenci wskazywali, jakie działania zostały zrealizowane, bez wymiarowania ich efektów. W przypadku 7 rozliczonych wniosków, w 2 beneficjenci przedstawili wymierne liczbowe efekty prowadzonych działań (poprzez wskazanie m.in. liczby gości, liczby dziennikarzy, liczby zorganizowanych wydarzeń (np. wywiadów z gwiazdami); liczbę dni zdjęciowych w 6 produkcjach); w pozostałych jedynie dokumentowali wykonanie planowanych działań. Instytut nie zgłaszał uwag do sposobu sporządzania wniosków i raportów końcowych w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 282-286, Tom II str. 1-560, Tom III str. 35, 65, 103, 126, 191, 264, 317, 410, 459, 505, 551)

Obecny Dyrektor Instytutu wyjaśnił, że „Instytut w miarę posiadanych możliwości gromadzi dane związane z ilością widzów na pokazach festiwalowych, liczbie pokazów, liczbie filmów za granicą w dystrybucji w kinach i liczbie widzów na polskich filmach w zagranicznych kinach. W załączeniu przekazuje tabelę zgromadzonych danych przez PISF. Dane pochodzą z portali dystrybutorów, informacji pozyskanych od producentów oraz branżowych portali IMDb, uniFrance Films, Lumiere.pro. Informacje o eksploatacji polskich filmów dofinansowywanych przez PISF za granicą pozyskiwane są także przez PISF poprzez gromadzenie raportów o osiągniętych przychodach oraz z zysku z eksploatacji filmu dofinansowanego dotacją z PISF. W chwili obecnej prowadzone są prace nad wprowadzeniem komórki w PISF, zajmującej się badaniami i analizami w zakresie całej działalności Instytutu, w tym promocji polskich filmów zagranicą, które mają na celu umożliwienie jeszcze szerszą analizę danych w zakresie wymienionym w pytaniu oraz usystematyzowanie zestawienia. Udział zagranicznych producentów w produkcji filmowej w Polsce jest określony w sprawozdaniach w odniesieniu do liczby koprodukcji międzynarodowych. Jeśli zaś chodzi o zagraniczne produkcje bez udziału PISF, to Instytut, co do zasady, zgodnie z jego kompetencjami ustawowymi zobowiązany jest wspierać polską kinematografię. Nie jest zobowiązany więc gromadzić danych o produkcjach filmowych realizowanych przez podmioty zagraniczne w Polsce, a podmioty zagraniczne realizujące produkcje w Polsce nie mają obowiązku ustawowego informowania Instytutu o swoich działaniach. PISF przedstawia efektywność swoich działań w sprawozdaniach mając na uwadze jego ustawowe kompetencje. Jednocześnie zaznaczam, iż mając świadomość procedowania ustawy o finansowym wspieraniu produkcji audiowizualnej, tworzone są obecnie mechanizmy do analizy całości rynku związanego z kinematografią, w tym w szczególności usług przedsiębiorców, którzy działają na rzecz producentów zagranicznych. Okres rozliczenia dotacji otrzymanej na działania związane z promocją polskich filmów zagranicą jest znacznie krótszy niż okres możliwej dystrybucji filmów na świecie. Zgodnie z umową o dofinansowanie, beneficjent zobowiązany jest złożyć rozliczenie w terminie określonym w umowie o dofinansowanie danego przedsięwzięcia. Krakowska Fundacja Filmowa, wskazała w raporcie końcowym, iż uruchomiła dział

³⁴ Zdobyć nominacji do nagrody Amerykańskiej Akademii Filmowej i zdobyć nagrody Akademii.

sprzedaży, w którym znalazły się filmy krótko i średniometrażowe. Wskazać także należy, że częstokroć sprzedaż filmów na rynku zagranicznym wiąże się z długotrwałymi negocjacjami oraz koniecznością odbycia wielu rozmów z kontrahentami. Dlatego też na etapie rozliczenia wniosku Fundacja nie wskazała liczby sprzedanych tytułów do dystrybucji zagranicznej.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 66-67, 69-79)

W Instytucie nie stworzono systemu monitoringu i ewaluacji pozwalającego na dokonanie oceny stopnia osiągnięcia celów określonych w Strategii i PO Promocja, a także skuteczności i efektywności podejmowanych w ramach PO działań. Sporządzane corocznie sprawozdania z działalności Instytutu nie pełniły takiej roli, bowiem, jak wskazano wyżej, brak było w nich odniesienia się do stopnia realizacji zakładanych celów, a także realizacji zaplanowanych działań a także efektów końcowych tych działań, takich jak chociażby liczba filmów sprzedanych do dystrybucji za granicą, liczba widzów na polskich filmach sprzedanych do zagranicznej dystrybucji

Jedynym miernikiem oceny skuteczności działań, był określany w rocznych planach działania, procentowy udział polskich filmów w znaczących festiwalach filmowych i targach odbywających się poza granicami kraju.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 282-286, Tom II str. 1-560, Tom III str. 35, 65, 103, 126, 191, 264, 317, 410, 459, 505, 551)

Powyższy miernik (jego oczekiwany poziom), był corocznie osiągany. Z analizy rocznych sprawozdań wynika, że polskie filmy fabularne, dokumentalne, animowane i krótkometrażowe były prezentowane na większości najważniejszych festiwali filmowych³⁵.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 190-465)

Była Dyrektor Instytutu p. A. O. wyjaśniła, m.in. że „...na pewno do końca mojej kadencji w 2015 r. Instytut monitorował wykonywanie zadań z zakresu promocji, czynnie uczestniczył wspólnie z Beneficjentami w realizowanych działaniach, dokonywał merytorycznej i efektywnościowej oceny dofinansowanych zadań. Instytut znał precyzyjnie wszystkie efekty dofinansowywanych przedsięwzięć, cele, które udało się zrealizować oraz te, których nie udało się osiągnąć. Jak inaczej PISF miałby informację o liczbie pokazów polskich filmów za granicą, liczbie widzów, zdobytych nagrodach? Wszystkie te informacje nie tylko były znane PISF, ale też publikowane na stronach internetowych. Pracownicy PISF starali się brać udział w najważniejszych zadaniach po to, aby przeprowadzić potem ewaluację i ocenić skuteczność i jakość organizacyjną dofinansowywanego przedsięwzięcia. Na tej postawie podejmowane były decyzje co do kontynuacji współpracy z Beneficjentami lub nie, o rezygnacji z udziału w niektórych targach lub o zgłoszeniu się do udziału w innych. Wiedzieliśmy, jaka jest jakość organizowanych za granicą przeglądów i festiwali polskich filmów, wielokrotnie Beneficjenci dostawali uwagi i rekomendacje PISF co do korekty lub poprawy jakości organizacyjnej swoich przedsięwzięć. Niestety, prawdopodobnie po gwałtownych zmianach personalnych w PISF nie zadbano, aby zgromadzona wiedza w PISF została przekazana nowym pracownikom.”

(dowód: akta kontroli Tom I str. 219)

Obecny Dyrektor Instytutu wyjaśnił, że „zgodnie z moją wiedzą Instytut nie tworzył w latach 2013-2018 dokumentów określających system monitoringu i ewaluacji (...) w zakresie promocji filmu polskiego za granicą.

(dowód: akta kontroli Tom I str.17)

2.2 Instytut dokonywał rozliczenia umów o dofinansowanie, które następowało po przedłożeniu przez beneficjenta sprawozdań końcowych wg wzoru określonego przez Instytut³⁶. Pracownicy, dokonujący weryfikacji rozliczeń, sporządzali adnotacje o zweryfikowaniu przedłożonych dokumentów i ewentualnych wyjaśnień. Propozycje

³⁵ W 2013 r. polskie filmy uzyskały 162 nagrody na festiwalach filmowych, w 2014 r. 133 nagrody, w 2015 r. 147 nagród, w 2016 r. 137 nagród i w 2017 r. 119 nagród.

³⁶ Weryfikacja następowała „na roboczo

rozliczenia składane przez pracowników akceptował Zastępca Dyrektora Instytutu. Rozliczenie dotacji potwierdzane było informacją przekazaną beneficjentowi³⁷.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 1-592)

2.3. W okresie objętym kontrolą Instytut prowadził „wielotorowe”, wynikające z PO działania związane z promocją polskiego filmu za granicą zarówno poprzez działania własne, jak i finansując projekty realizowane przez beneficjentów PO Promocja. Działania te polegały m.in. na³⁸:

- współpracy z instytucjami międzynarodowymi m.in.: European Film Education Framework, European Film Agencje of Directors, European Film Promotions,
- promocji polskiego filmu i polskich twórców na kluczowych światowych festiwalach filmowych m.in. w Berlinie, Cannes, Karlowych Warach, Wenecji i innych: np. Polish Days w trakcie 17 Festiwalu T-Mobile Nowe Horyzonty, GOES TO CANNES,
- prowadzeniu „kampanii oscarowej”,
- promocji sektora usług filmowych i filmowych lokacji w Polsce, poprzez współfinansowanie Polskiej Komisji Filmowej,
- organizacji stoisk filmowych na festiwalach w Cannes i Berlinie oraz współorganizacji stoiska na MFF w Toronto razem z European Film Promotions. Stoiska służyły prezentacji aktualnych produkcji filmowych oraz spotkaniom z selekcjonerami zagranicznych festiwali, agentami sprzedaży, dystrybutorami oraz producentami.
- prowadzeniu portalu informacyjnego, publikowanie biuletynów informacyjnych, publikacja rocznych wydawnictw: „New Polish Films 2017” „Polish: Documentaries, Shorts&Animations 2017” i wydawanych przez Polską Komisję Filmową „Poland. Locatins Guide” i „Poland. Film Productions Guide”,
- organizowaniu/współorganizowaniu konferencji i warsztatów, m.in.: Fi:Re Film Restauration Summit, PITCH & MEET. Warsaw Coproductions Meethings, School of Film Agents (SOFA), DOCS TO GO! – prezentacja polskich projektów dokumentalnych w fazie postprodukcji, DOCS TO START – prezentacja projektów filmowych w trakcie rozwoju, DOCS TO BUY – pokazy dla dystrybutorów najnowszych filmów dokumentalnych, pitching Anmated in Poland – prezentacja projektów animowanych w fazie postprodukcji, Warsaw Kids Film Forum – forum pitchingowe projektów filmów i seriali dla dzieci, FIRST CUT LAB,
- udzielaniu konsultacji eksperckich dedykowanych projektom w fazie postprodukcji,
- lobbowaniu/zapewnianiu udziału polskich twórców w wydarzeniach/warsztatach/szkoleniach dla profesjonalistów, m.in.: Producers Network w Cannes (5 osób), Europea Shooting Stars (1 osoba), Producers on the Move (1 osoba), EAVE – warsztaty dla producentów (3 osoby)

W sprawozdaniu za 2017 r. wskazano również, jakie polskie produkcje zostały zaprezentowane na poszczególnych festiwalach filmowych i jakie nagrody uzyskały, m.in.: MFF w Berlinie – 9 filmów, dwie nagrody, na MFF w Cannes – cztery filmy i dwie nagrody³⁹, wskazano również, że 13 produkcji/koprodukcji trafiło do zagranicznej dystrybucji.

W sprawozdaniu przedstawiono także udział produkcji krótkometrażowych, animowanych i dokumentalnych w festiwalach filmowych. Wskazano, że 220 tytułów krótkometrażowych pokazano na 440 festiwalach - otrzymały 130 nagród, polskie filmy dokumentalne zaprezentowano na 240 festiwalach – zdobyły 75 nagród. Ponadto wskazano, że przy udziale merytorycznym i finansowym PIF zorganizowano ponad 40 festiwali i pokazów filmu polskiego poza granicami kraju.

(dowód: akta kontroli str. 519-536)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

³⁷ W dwóch przypadkach (wniosek 14565 Ous Film sp. z o.o. z 2014 r. na promocję filmu „Ida” i wniosek nr 15205/2015 Biuro Festiwalowe IMPART 2016 na organizację „29 ceremonia wręczenia Europejskich Nagród Filmowych we Wrocławiu wraz z imprezami towarzyszącymi”) z 12 badanych beneficjentów składał korekty sprawozdania. Analiza zestawień wniosków za okres objęty kontrolą wskazała, że nie było przypadków zerwania umowy z beneficjentem przez Instytut

³⁸ Na przykładzie „Sprawozdania z działalności Instytutu w 2017 r.”

³⁹ W roku 2017 wg załącznika do sprawozdania polskie produkcje i twórcy zdobyli 119 nagród.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Ocena częściowa

Uwaga NIK dotyczy nieprzeprowadzenia oceny skuteczności i efektywności prowadzonych przez Instytut działań związanych z promocją polskiego filmu za granicą. Zdaniem NIK, prawidłowe określenie celów i powiązanych z nimi zadań oraz adekwatnych do nich mierników pozwalających na dokonanie oceny skuteczności i efektywności prowadzonej działalności jest elementem niezbędnym dla prawidłowego zarządzania działalnością (również w wymiarze finansowym) jednostki.

Instytut podsumowywał efekty swojej działalności w corocznie sporządzanych sprawozdaniach, w których w sposób opisowy prezentował informacje na temat zrealizowanych w danym roku poszczególnych przedsięwzięć, przy czym, zdaniem NIK, powyższe działanie nie miało charakteru oceny skuteczności i efektywności działalności Instytutu w odniesieniu do ujętych w Strategii oraz programach operacyjnych celów, zadań i projektów wybranych do dofinansowania. Funkcją tej, zdaniem NIK, nie pełnił również, przyjęty na potrzeby budżetu zadaniowego miernik w postaci liczby organizowanych i dofinansowanych przedsięwzięć (np. w roku 2016 – 655 planowanych), był on bowiem związany z ogółem prowadzonych przez PISF działań we wszystkich obszarach swej aktywności. Opracowanie systemu monitoringu i ewaluacji skuteczności i efektywności działalności, jest elementem prawidłowego zarządzania instytucją oraz prawidłowego gospodarowania finansami. PISF dokonywał w sposób prawidłowy rozliczenia umów o dofinansowanie realizacji projektów.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴⁰, 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 Warszawie.

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 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 października 2018 r.

Kontroler/Kontrolerzy
Rafał Sowa
Główny specjalista k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

Dyrektor
Andrzej Panasiuk

.....
podpis

.....
podpis

⁴⁰ Dz. U. z 2017 r., poz. 524 zezm.

