

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Gospodarki i Integracji Europejskiej

DGiE-41020/98

Nr ewid. 58/99/P98067/DGI

I N F O R M A C J A

**o wynikach kontroli realizacji programu rządowego z maja 1997r.
pt. „Kierunki działań dla pobudzenia eksportu”**

Warszawa

lipiec

1999 r.

SPIS TREŚCI

I. CZĘŚĆ OGÓLNA	3
1. Charakterystyka kontroli	3
2. Synteza ustaleń kontroli i ocena kontrolowanej działalności	4
3. Wnioski	8
II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA	10
1. Charakterystyka stanu prawnego w zakresie kontrolowanej działalności	10
2. Charakterystyka uwarunkowań ekonomiczno-organizacyjnych w zakresie kontrolowanej działalności.	19
3. Istotne ustalenia kontroli	22
3.1. <i>Poręczenia i gwarancje na finansowanie przedsięwzięć proeksportowych</i>	25
3.2. <i>Dopłaty do oprocentowania kredytów eksportowych</i>	25
3.3. <i>Utworzenie Funduszu Gwarancyjnego w KUKE S.A.</i>	26
3.4. <i>Ubezpieczenia kredytów eksportowych</i>	27
3.5. <i>Powołanie instytucji promocji handlu i inwestycji zagranicznych</i>	28
3.6. <i>Współpraca z krajami b. ZSRR</i>	29
3.7. <i>Działalność promocyjna</i>	29
3.8. <i>Działalność promocyjna w terenie</i>	38
III. PRZEBIEG POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO I DZIAŁAŃ PODJĘTYCH PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI	42

I. CZĘŚĆ OGÓLNA

1. Charakterystyka kontroli

Numer kontroli P/98/067

Najwyższa Izba Kontroli z własnej inicjatywy przeprowadziła w III i IV kwartale 1998 r. kontrolę w zakresie realizacji programu rządowego z 20 maja 1997 r. pt. „Kierunki działań dla pobudzenia eksportu”. Kontrolę przeprowadzono u głównych wykonawców programu, którzy wyznaczeni zostali do jego realizacji, tj. Ministrów: Gospodarki, Finansów i Skarbu Państwa. Ponadto przeprowadzone zostały kontrole w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, Państwowej Agencji Inwestycji Zagranicznych, Krajowej Izbie Gospodarczej, Centrum Informacji Rynkowej Instytutu Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego oraz w czterech placówkach ekonomiczno-handlowych za granicą (były to Biura Radcy Handlowego w Atenach, Budapeszcie, Helsinkach i Wiedniu).

Delegatury NIK (Białystok, Gdańsk, Lublin, Olsztyn, Rzeszów, Szczecin, Warszawa i Wrocław) przeprowadziły kontrole w urzędach wojewódzkich i miejskich, wybranych organizacjach samorządowych i gospodarczych realizujących działalność promocyjną nakierowaną na pobudzenie eksportu.

Wykaz podmiotów objętych kontrolą zawiera załącznik Nr 1 do niniejszej Informacji.

Celem kontroli była ocena realizacji ww. programu rządowego oraz wykorzystania środków budżetowych przeznaczonych na promocję eksportu w latach 1997-1998 (3 kwartały).

Tematyka kontroli obejmowała:

a) mechanizmy i instrumenty służące wspieraniu eksportu i proeksportowego rozwoju gospodarki, takie jak:

- rozszerzenie działalności Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych S.A. (KUKE S.A.),
- kredytowanie transakcji eksportowych,
- poręczenia i gwarancje udzielane przez Skarb Państwa do produkcji eksportowej,
- ubezpieczanie kredytów eksportowych,

b) gospodarowanie środkami budżetowymi przeznaczonymi na:

- organizowanie przedsięwzięć promocyjnych,
- utrzymywanie placówek ekonomiczno-handlowych i realizowanych przez nie zadań promocyjnych,
- uczestnictwo w targach, imprezach wystawienniczych i misjach gospodarczych,
- dofinansowanie podmiotów gospodarczych biorących udział w imprezach targowo- wystawienniczych,

c) rozwój współpracy gospodarczej Polski z zagranicą poprzez :

- negocjacje zmierzające do liberalizacji handlu z krajami Europy Środkowej i Wschodniej oraz krajami rozwijającymi się,
- działalność traktatową, tj. umowy dwu i wielostronne,

2. Synteza ustaleń kontroli i ocena kontrolowanej działalności

Głównym celem przyjęcia przez Radę Ministrów w dniu 20 maja 1997r. programu rządowego pt. „Kierunki działań dla pobudzenia eksportu” było określenie i usystematyzowanie zadań, których realizacja miała wspierać eksport i promocję polskiej gospodarki. Wykonanie zadań programu, zgodnie z przyjętym 2 września 1997r. *harmonogramem* realizacji, miało nastąpić (w zależności od rodzaju przedsięwzięcia - określonych było 10 zadań) w okresie od III kwartału 1997 r. do II kwartału 1998 r. Generalnie żaden z trzech Ministrów (Finansów, Gospodarki i Skarbu Państwa), którzy wyznaczeni zostali jako wykonawcy wiodący do realizacji poszczególnych zadań *harmonogramu* nie dotrzyмали większości terminów ich realizacji, a kilku zadań w ogóle nie wykonali. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli wynikało to przede wszystkim z nierealności terminów, określonych na czwarty, a tym bardziej na trzeci kwartał 1997 r.

W przypadku zadań, których wykonawcą wiodącym był Minister Gospodarki (5 zadań), ich tematyka w istocie jest zestawieniem zadań, realizowanych przez poszczególne departamenty Ministerstwa Gospodarki (MG). **Oznacza to, że w znacznej części program rządowy jest faktycznie powieleniem statutowych zadań, które należą do kompetencji i zakresu działania Ministerstwa Gospodarki (szerzej str. 11-12).**

Program rządowy, w swojej konstrukcji, główny nacisk kładzie na instrumenty finansowe takie jak: ulgi inwestycyjne , ubezpieczenia kredytów czy gwarancje Skarbu Państwa. **Należy wskazać, że funkcjonowanie tych instrumentów ze względu na regulacje Światowej Organizacji Handlu (WTO) jest ograniczone w czasie (szerzej str. 18).**

Przyjęty program w nieznacznym stopniu nawiązuje do rozwiązań stosowanych w Unii Europejskiej (UE). Chodzi tu głównie o identyfikację i stopniowe znoszenie przez nasz kraj przeszkód organizacyjnych i technicznych w handlu, takich jak; rozbudowa infrastruktury na przejściach granicznych, harmonizację norm i certyfikatów, harmonizację podatków pośrednich (VAT i akcyzowego), wzmocnienia współpracy administracji centralnej z terenową oraz organizacjami pozarządowymi w zakresie wspierania rozwiązań regionalnych, przyspieszenie tempa reform gospodarczych, modernizacji i restrukturyzacji gospodarki w tym sektora rolno-spożywczego (szerzej str. 27).

Odnosnie działalności promocyjnej finansowanej głównie ze środków budżetowych, w programie rządowym wskazuje się jedynie, że działalność ta prowadzona przez „wyspecjalizowane instytucje publiczne i prywatne, a także przez polskie placówki ekonomiczno-handlowe” powinna zostać „zaktywizowana”. **Wyniki kontroli wskazują, że administracja rządowa nie ma wypracowanej koncepcji promocji polskiej gospodarki.** Ministrem, który w zakresie swoich ustawowych obowiązków odpowiada za promocję polskiej gospodarki za granicą oraz tworzenie odpowiednich rozwiązań systemowych mających wpływ na wzrost eksportu jest Minister Gospodarki (szerzej str. 24, 26).

Do przedstawicieli administracji rządowej w terenie tzn. do wojewodów nie były przekazywane informacje o programach i planach konkretnych przedsięwzięć promocyjnych, opracowywanych na szczeblu rządowym. **Przykładem powyższego, jest nie przekazanie do wojewodów programu rządowego z maja 1997 r. (szerzej str. 42-43).**

Krytyczne uwagi NIK dotyczyły prowadzenia przez Urzędy Wojewódzkie, inwestycji drogowych przejść granicznych. **Stwierdzono, że w wielu przypadkach Urzędy nie miały dla prowadzonych inwestycji w latach 1996-1997, opracowanych i zatwierdzonych założeń techniczno-ekonomicznych, jak również zatwierdzonych planów finansowania tych inwestycji (szerzej str.43-44).**

Kontrola wykazała opóźnienia w przekazywaniu środków finansowych przez MG na działalność promocyjną prowadzoną przez Biura Radców Handlowych (BRH). Należy zwrócić również uwagę na fakt przeznaczania coraz mniejszych kwot ze środków budżetowych na promocję polskiego eksportu realizowaną przez BRH. W ocenie NIK, opóźnienia w przekazywaniu placówkom ekonomiczno-handlowym stosunkowo niskich środków na działalność promocyjną utrudniają tym placówkom podejmowanie efektywnych działań na rzecz polskiej gospodarki (szerzej str. 33-34; 36).

Spośród podejmowanych działań, NIK pozytywnie ocenia zaangażowanie Ministerstwa Gospodarki w zakresie inicjowania i realizacji polityki traktatowej, z krajami Europy Środkowo-Wschodniej. Efektem wspólnych działań przedstawicieli

rządów były również uzgodnienia odnośnie działań mających na celu usuwanie barier w handlu i współpracy gospodarczej. Kryzys walutowy w Rosji zdecydowanie osłabił efekty tych działań, powodując jednocześnie spadek wzrostu eksportu na rynki krajów Wspólnoty Niepodległych Państw (WNP), w tym przede wszystkim artykułów rolno-spożywczych (szerzej str. 32-33).

Niezależnie od działalności traktatowej w MG prowadzone były w sposób ciągły działania z zakresu polityki przemysłowej na rzecz restrukturyzacji poszczególnych sektorów gospodarki, np. górnictwa, hutnictwa żelaza i stali, wielkiej syntezy chemicznej, przemysłu stocznioowego, sektora energetycznego i naftowego. (szerzej str. 23-24).

Pozytywna ocena NIK dotyczy także działań Ministrów Gospodarki i Finansów dotyczących przygotowania projektu ustawy Kodeks Celny, a także ustaw okołocelnych w tym:

- ustawy o ochronie przed nadmiernym przywozem towarów na polski obszar celny z dnia 11 grudnia 1997r.¹
- ustawy o ochronie przed nadmiernym przywozem na polski obszar celny niektórych towarów tekstylnych i odzieżowych z dnia 11 grudnia 1997r.²
- ustawy o ochronie przed przywozem na polski obszar celny towarów po cenach dumpingowych z dnia 11 grudnia 1997r.³

Rozważenia, zdaniem NIK, wymaga wprowadzenie dalszych ułatwień w procedurach celnych, o których jest mowa w pkt. 2 *harmonogramu* (szerzej str. 27-28)

Odnośnie realizacji poszczególnych zadań wynikających z *harmonogramu* wdrażania programu rządowego oraz gospodarowania środkami budżetowymi na cele promocyjne, uwagi Najwyższej Izby Kontroli dotyczą w szczególności następujących kwestii:

- 1. Nie została znowelizowana ustawa z dnia 8 maja 1997r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne⁴ (zadanie nr 1 harmonogramu). Termin realizacji określony był na IV kwartał 1997 r. (szerzej str.28-29).**
- 2. Pomimo sformułowania przez Ministerstwo Gospodarki i Ministerstwo Finansów propozycji, dotyczących zwiększenia efektywności funkcjonujących obecnie instrumentów finansowania eksportu, nie został dotychczas opracowany projekt nowelizacji ustawy z dnia 5 stycznia 1995 r.**

¹ Dz.U. z 1997r. Nr 157, poz. 1027

² Dz.U. z 1997r. Nr 157, poz. 1029

³ Dz.U. z 1997r. Nr 157, poz. 1028

⁴ Dz.U. z 1997r. Nr 79, poz. 484 i Nr 80, poz. 511

o dopłatach do oprocentowania niektórych kredytów bankowych⁵, przyjęty w harmonogramie (zadanie nr 10) na IV kwartał 1997 r. (szerzej str. 29-30).

3. Minister Finansów nie zatwierdził dotychczas pełnej taryfy stawek za ubezpieczenie kredytów eksportowych, do czego zobowiązuje go ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach kontraktów eksportowych⁶ (zadanie nr 4 harmonogramu). Obowiązek opracowania taryfy należy do KUKE S.A., która opracowała jedynie taryfę stawek realizowanych na warunkach kredytu do jednego roku (szerzej str. 31).
4. Minister Finansów nie utworzył Funduszu Gwarancji Eksportowych (FGE) w KUKE S.A. (zadanie nr 5 harmonogramu). Środki na ten cel w wysokości ca 200 mln zł. miały pochodzić z likwidacji Polskiego Funduszu Gwarancyjnego S.A. (PFG) i Międzynarodowej Korporacji Gwarancyjnej Sp. z o.o. (MKG) oraz z wycofania udziałów PFG S.A. wniesionych do Funduszu Poręczeń Inwestycyjno - Eksportowych Korporacji Spółdzielczej, w których to spółkach znajdowały się udziały Skarbu Państwa. Uprawnienia właścicielskie, wobec tych spółek, wykonywał do końca 1996 r. Minister Współpracy Gospodarczej z Zagranicą, a od 1997 r. Minister Skarbu Państwa. Dokonane ustalenia wykazały, iż Minister Skarbu Państwa nie przekazał ww. środków. W tej sytuacji, wobec braku środków finansowych nie było możliwe podjęcie przez KUKE S.A. działalności gwarancyjnej w eksporcie na bazie FGE (szerzej str. 30).
5. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli działalność KUKE S.A. jest mało efektywna. Pomimo przyjętych w *harmonogramie* działań mających za cel rozszerzenie zakresu poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa, zwiększenia skali ubezpieczeń kontraktów eksportowych gwarantowanych przez Skarb Państwa, działalność KUKE S.A. w tym zakresie jest bardzo skromna (zadanie nr 4 harmonogramu). Zdaniem NIK w sytuacji wysokiego i nadal rosnącego deficytu handlowego, a jednocześnie przy przeznaczaniu na KUKE znacznych środków z budżetu państwa (w 1997 r. kapitał akcyjny KUKE wzrósł do 80 mln zł) możliwe były do osiągnięcia większe efekty w pomocy polskim eksporterom⁷ (szerzej str.31) .
6. Nie zostało wykonane zadanie, zgodnie z którym Minister Gospodarki zobowiązany został do opracowania założeń i przygotowania projektu ustawy dotyczącej organizacji i funkcjonowania instytucji promocji, handlu i inwestycji zagranicznych (zadanie nr 9 harmonogramu). Przygotowany przez Ministerstwo Współpracy Gospodarczej z Zagranicą jeszcze w 1996 r.

⁵ Dz.U. z 1995r. Nr 13, poz.60 ze zm. Nr 83, poz. 418; z 1996r. Nr 152, poz. 719; z 1997r. Nr 80, poz. 504; Nr 107, poz. 690; Nr 121, poz.770.; Nr 158, poz. 1044; z 1999r. Nr 27, poz. 243.

⁶ Dz. U. z 1994 r. Nr 86, poz. 398 ze zm. Dz.U. z 1996 r. Nr 106; poz. 496; z 1997 r. Nr 28, poz.154; Nr 79, poz. 484; Nr 121, poz. 770.

⁷ Działalność KUKE S.A. omówiona jest w odrębnej Informacji NIK o wynikach kontroli realizacji ustawy o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach kontraktów eksportowych.

projekt ustawy o utworzeniu Agencji Promocji Handlu i Inwestycji, zdjęty z porządku obrad Rady Ministrów w lutym 1997 r. ze względu na liczne uwagi (zgłaszane głównie przez Ministra Spraw Zagranicznych, który negatywnie ustosunkował się do koncepcji przyszłej współpracy Agencji z Biurami Radców Handlowych, wskazując na konieczność dokonania gruntownych zmian w strukturze zagranicznej służby ekonomiczno-handlowej) nie został ponownie przedstawiony przez Ministerstwo Gospodarki pod obrady Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów (KERM). W resorcie gospodarki od marca 1998 r. brak jest działań w tym zakresie. Termin realizacji powyższego zadania, tj. jego wdrożenia określono na II kwartał 1998 r. (szerzej str. 32).

7. W wyniku kontroli wykorzystania środków budżetowych na promocję eksportu stwierdzone nieprawidłowości (szerzej str. 33-42) dotyczyły m.in.:

- dowolności rozdziału środków na promocję eksportu wobec wnioskodawców niespełniających wymogów określonych w „Kryteriach”⁸ ustalonych przez Ministra Gospodarki,
- rozdrabniania środków na bieżącą promocję eksportu, (przyznawanie wnioskodawcom niewielkich kwot dofinansowania, które w ogólnych kosztach uczestnictwa w danej imprezie promocyjnej nie stanowiły dla zainteresowanych istotnej pomocy),
- braku pełnego rozeznania Ministerstwa Gospodarki odnośnie przebiegu i rezultatów przedsięwzięć promocyjnych dofinansowanych ze środków budżetowych przeznaczanych na promocję eksportu,
- nieterminowego przekazywania do placówek za granicą środków finansowych, wytycznych programowych jak również uzgadniania przez resorty, planów pracy tych jednostek.

8. W ocenie NIK długotrwały tryb uzgodnień pomiędzy Ministrami Gospodarki i Spraw Zagranicznych w sprawach kadrowych, a w szczególności przewlekła procedura obsadzania stanowisk na placówkach ekonomiczno-handlowych nie sprzyja zapewnieniu prawidłowej realizacji zadań przez placówki (szerzej str. 39) .

3. Wnioski

W związku z ustaleniami kontroli wskazującymi na fakt, iż dotychczasowe działania w zakresie dynamizowania polskiego eksportu oparte o program rządowy z maja 1997 r. pt. „Kierunki działań dla pobudzenia eksportu” nie są w pełni

⁸ Kryteria i tryb administrowania środkami budżetowymi na promocję eksportu będącymi w dyspozycji Ministra Gospodarki na współfinansowanie przedsięwzięć promocyjnych o charakterze proeksportowym - zatwierdzone przez Ministra Gospodarki na dany rok.

realizowane, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje pod adresem rządu i poszczególnych ministrów o przeanalizowanie dotychczas wprowadzanych elementów polityki proeksportowej rządu. Jednocześnie mając na uwadze osiągnięcie zakładanych celów nakierowanych na pobudzanie eksportu, NIK widzi konieczność podjęcia zdecydowanych działań w zakresie:

1. Wypracowania koncepcji promocji eksportu. Program promocji w swojej konstrukcji, w okresie co najmniej kilkuletnim, powinien określać te branże polskiej gospodarki i te kierunki eksportu, które wymagać będą szczególnej aktywności promocyjnej ze strony rządu.
2. Zdynamizowania działalności Korporacji Ubezpieczeniowej Kredytów Eksportowych S.A. zgodnie ze statutowym celem tej instytucji tj. tworzenia warunków sprzyjających promocji eksportu i wzmacniania pozycji polskich eksporterów na rynku międzynarodowym poprzez:
 - a) zapewnienie eksporterom większej skali ubezpieczeń eksportowych w tym również na rynki o wysokim stopniu ryzyka handlowego,
 - b) zwiększenie skali ubezpieczeń gwarantowanych przez Skarb Państwa, co umożliwiają limity gwarancyjne ustanawiane rokrocznie w budżecie państwa na ten cel. W efekcie wzrost skali ubezpieczeń może wpłynąć na decyzje banków do bardziej aktywnego włączania się w kredytowanie transakcji eksportowych,
 - c) zatwierdzenie przez Ministra Finansów pełnej taryfy stawek za ubezpieczenia kredytów eksportowych, w tym stawek za ubezpieczenia kontraktów eksportowych, realizowanych w kredycie powyżej 1 roku,
3. Uruchomienia działalności gwarancyjnej w eksporcie w oparciu o Fundusz Gwarancji Eksportowych.
4. Zobowiązania wiodących wykonawców „programu rządowego” do podjęcia działań wewnątrz i międzyresortowych w przedmiocie powołania instytucji promocji i inwestycji zagranicznych. W chwili obecnej brak instytucji lub organu państwowego ewentualnie samorządowego zajmującego się skuteczną koordynacją działalności promocyjnej Polski za granicą nie sprzyja kreowaniu pozytywnego wizerunku kraju i gospodarki, jak również dbałości o sprawny system wspierania eksportu.
5. Sfinalizowania działań w zakresie możliwości udzielania dopłat do oprocentowania kredytów eksportowych. Dokonane analizy zarówno przez Ministra Finansów jak i Ministra Gospodarki, dają podstawy do stworzenia oficjalnego systemu wspierania eksportu w oparciu o wprowadzenie do praktyki polskiego systemu bankowego stałych stóp procentowych dla kredytów na bazie tzw. CIRR (Commercial Interest References Rates).
6. Przestrzegania zasad racjonalnego gospodarowania środkami na promocję eksportu w celu niedopuszczania do ich nadmiernego rozdrobnienia, jak również wykazanie szerszego zainteresowania rezultatami imprez promocyjnych, na które wnioskodawcy otrzymali dofinansowanie z budżetu promocji MG poprzez zobligowanie wnioskodawców do składania wyczerpujących sprawozdań od strony merytorycznej ukazującej możliwości wzrostu polskiego eksportu.

7. Wzmocnienia finansowego działań promocyjnych realizowanych przez Ministra Gospodarki, w tym także Biur Radców Handlowych w zakresie ich działalności promującej polską gospodarkę za granicą.
8. Wzmocnienia nadzoru ze strony zarówno Ministra Gospodarki jak i Ministra Spraw Zagranicznych nad placówkami zagranicznymi poprzez:
 - a) terminowe przekazywanie wytycznych do placówek za granicą w sprawie zasad tworzenia i uzgadniania planów pracy placówek (Ambasady, BRH),
 - b) terminowe przekazywanie środków finansowych placówek, przeznaczanych na działalność promocyjną,
 - c) rzetelne sporządzanie przez placówki sprawozdań z realizacji ich zadań promocyjnych,
 - d) terminową obsadę personalną na placówkach (BRH).

II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

1. Charakterystyka stanu prawnego w zakresie kontrolowanej działalności

Od listopada 1996 r. Polska jest członkiem OECD (Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju). Członkostwo to nakłada na nasz kraj obowiązek uporządkowania i uzupełnienia infrastruktury instytucjonalnej i prawnej w dziedzinie gospodarki, zgodnie z wolnorynkowymi wzorcami organizacji dotyczącymi swobodnego obrotu gospodarczego. Politykę państwa w zakresie stosunków gospodarczych z zagranicą prowadzi **Minister Gospodarki**, co wynika z ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędzie Ministra Gospodarki⁹. Zgodnie z zapisem art. 2 pkt. 1 lit. a) cyt. ustawy do zakresu działania Ministra Gospodarki należy przygotowywanie i przedstawianie Radzie Ministrów krótko i średniookresowych programów gospodarczych i społeczno-gospodarczych o charakterze: ogólnym, sektorowym i regionalnym, uwzględniających działania proeksportowe i promocję polskiej gospodarki za granicą.

Do zadań Ministra Gospodarki należy także na podstawie art. 2 pkt. 2 cyt. ustawy, podejmowanie i rozwijanie w stosunkach wielostronnych i dwustronnych, działań na rzecz dostępu do rynków zagranicznych dla polskich towarów, usług i kapitałów oraz na rzecz rozwoju współpracy z właściwymi organizacjami, a także tworzenie i utrzymywanie w tym celu placówek ekonomiczno-handlowych za granicą.

Na podstawie § 4 ust. 2 statutu Ministerstwa Gospodarki stanowiącego załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 1996 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Gospodarki¹⁰, minister nadaje regulamin

⁹ Dz.U. z 1996 r. Nr 106, poz. 490.

¹⁰ Dz.U. z 1996 r. Nr 157, poz. 798

organizacyjny¹¹, określający szczegółowy zakres zadań komórek organizacyjnych ministerstwa oraz ich tryb pracy.

Na podstawie §27 regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Gospodarki podstawową komórką organizacyjną w zakresie promocji polskiej gospodarki, w tym eksportu oraz inwestycji zagranicznych w Polsce, jest Biuro Promocji Gospodarczej. Do jego zadań należy w szczególności:

- inicjowanie, koordynowanie i realizowanie działań promujących polską gospodarkę,
- inicjowanie i opiniowanie nowych rozwiązań systemowych wspierających rozwój gospodarczy, w tym eksport oraz inwestycje zagraniczne w Polsce,
- analizowanie zagranicznych systemów promocji gospodarczej i opracowywanie wniosków w zakresie optymalizacji polskiego modelu promocji gospodarczej,
- rozwijanie systemu informacji dla producentów i eksporterów, dotyczącego możliwości handlowych i inwestycyjnych wynikających z zawartych przez Polskę umów dwu- i wielostronnych,
- inicjowanie i nadzór nad działalnością promocyjną polskich placówek ekonomiczno-handlowych,
- prowadzenie spraw dotyczących inspirowania, organizowania i finansowania działań promocyjnych podmiotów gospodarczych, organizacji samorządowych i administracji gospodarczej,
- weryfikowanie przedkładanych przez wnioskodawców dokumentów finansowych stanowiących podstawę do refundacji ze środków budżetowych wydatków poniesionych przez nich na promocję gospodarczą,
- przygotowywanie i organizowanie posiedzeń ciał opiniujących politykę promocyjną Ministra.

Departamentem wiodącym w zakresie przygotowywania krótko i średniookresowych programów gospodarczych i społeczno-gospodarczych oraz inicjowania polityki w zakresie gospodarczego rozwoju kraju jest Departament Strategii Gospodarczej (§14).

W zakresie inicjowania i realizacji polityki przemysłowej państwa ze szczególnym uwzględnieniem stymulowania wzrostu eksportu i konkurencyjności międzynarodowej polskiej gospodarki jest Departament Polityki Przemysłowej (§15).

Działania na rzecz zapewnienia pełnego dostępu towarów, usług i kapitału do rynku państw członków Unii Europejskiej, jak również inicjowanie i udział w promocji potencjału gospodarczego

¹¹ Zarządzenie Nr 8 Ministra Gospodarki z dnia 20 maja 1997 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Gospodarczego (nie publikowane)

Polski, sprawowanie nadzoru merytorycznego nad polskimi placówkami ekonomiczno-handlowymi w krajach UE prowadzi Departament Integracji Europejskiej (§17).

Departamentem wiodącym w zakresie inicjowania pełnego dostępu towarów, usług i kapitału na rynki CEFTA i EFTA, jak również sprawującym nadzór nad merytoryczną działalnością placówek ekonomiczno-handlowych w krajach nie należących do Unii Europejskiej jest Departament Dwustronnych Stosunków Gospodarczych (§19).

Sprawami przygotowywania okresowych prognoz procesów gospodarczych, a także przedstawianiem wniosków i propozycji działań korygujących i stymulujących na rzecz proeksportowego rozwoju gospodarki zajmuje się Departament Analiz Ekonomicznych (§25).

Działalność placówek ekonomiczno-handlowych za granicą reguluje nadal zarządzenie Ministra Handlu Zagranicznego (MHZ) Nr 40 z dnia 10 września 1984 r. w sprawie działalności placówek ekonomiczno-handlowych za granicą¹². Pomimo zniesienia urzędu Ministra Handlu Zagranicznego, zarządzenie to, w niezmienionej postaci, funkcjonuje do dnia dzisiejszego.

Placówkami w rozumieniu §2 ww. zarządzenia są m.in.:

1. biura radcy (attache) handlowego, ekonomicznego lub finansowego stanowiące samodzielną jednostkę organizacyjną przedstawicielstwa dyplomatycznego,
2. wydział handlowy lub ekonomiczny w urzędzie konsularnym,
3. przedstawicielstwo, które może mieć formę: przedstawicielstwa handlu zagranicznego lub biura przedstawicielstwa polskiego handlu zagranicznego.

Zgodnie z §12 ww. zarządzenia Nr 40 MHZ, kierownik placówki - a za jego pośrednictwem pozostali pracownicy podlegają nadzorowi kierownika przedstawicielstwa dyplomatycznego (ambasadorowi). Placówki są podporządkowane służbowo i funkcjonalnie Ministrowi Gospodarki, w imieniu którego działają. Zgodnie z treścią §6 ust. 2 statutu Ministerstwa Gospodarki¹³, minister tworzy i utrzymuje placówki ekonomiczno-handlowe za granicą.

Wydatki związane z działalnością placówek pokrywane są z budżetu państwa część 13 Ministerstwo Gospodarki.

Tworzenie, łączenie, podział lub likwidacja działalności placówki przez Ministra Gospodarki dokonywana jest w porozumieniu z Ministrem Spraw Zagranicznych. Powyższe reguluje zarządzenie Nr 8 Ministra Gospodarki z dnia 20 maja 1997 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego MG¹⁴.

Zgodnie z §31 ust.1 i 2 regulaminu organizacyjnego, Biuro Administracyjno-Budżetowe MG spełnia funkcję komórki wiodącej w planowaniu, realizacji i sprawozdawczości budżetu ministerstwa i resortu, planowaniu oraz realizacji inwestycji, remontów i obsłudze administracyjno-budżetowej placówek ekonomiczno-handlowych za granicą.

W roku 1997 i 1998 zasady korzystania ze środków budżetowych na promocję przekazywanych do placówek, regulowały wytyczne opracowane przez Biuro Promocji Gospodarczej MG¹⁵.

Do zadań **Ministra Spraw Zagranicznych** zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 31 maja 1974 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Zagranicznych¹⁶, należy

¹² nie publikowane

¹³ patrz przypis Nr 10

¹⁴ patrz przypis Nr 11

¹⁵ wytyczne opracowywane są rokrocznie przez Biuro Promocji Gospodarczej MG (nie publikowane)

współdziałanie z Ministrem Handlu Zagranicznego¹⁷ w celu zapewnienia m.in. koordynacji działalności gospodarczej (§10 pkt 1), jak również opiniowanie kierunków oraz zasad działalności informacyjno-propagandowej za granicą, prowadzonej przez właściwych ministrów (kierowników urzędów i instytucji centralnych) oraz przez właściwe organizacje (§12 pkt 3). Ponadto Minister Spraw Zagranicznych sprawuje ogólny nadzór i koordynuje za pośrednictwem kierowników przedstawicielstw dyplomatycznych działalność wszystkich polskich placówek za granicą oraz przedstawicieli instytucji i organizacji, delegowanych z kraju, z tym że w sprawach o charakterze gospodarczym kierownicy przedstawicielstw dyplomatycznych sprawują ogólny nadzór i koordynację za pośrednictwem kierowników placówek ekonomiczno-handlowych (§2 ust.1 pkt. 5).

Organizację wewnętrzną i szczegółowy zakres zadań komórek organizacyjnych oraz tryb pracy Ministerstwa Spraw Zagranicznych określa „Regulamin Ministerstwa Spraw Zagranicznych” stanowiący załącznik do zarządzenia Nr 24 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 listopada 1996 r. w sprawie nadania regulaminu Ministerstwu Spraw Zagranicznych oraz zmiany i uchylecia niektórych resortowych przepisów prawnych¹⁸.

Zadania **Ministra Finansów** określone są w ustawie o urzędzie Ministra Finansów oraz o urzędach i izbach skarbowych z dnia 21 czerwca 1996r.¹⁹. Należy do nich inicjowanie i realizacja polityki państwa w zakresie finansów publicznych oraz zapewnienie koordynacji działań w sprawach gospodarowania publicznymi środkami finansowymi (art. 1). W szczególności do zadań Ministra Finansów poza przygotowaniem i przedstawieniem Radzie Ministrów projektu ustawy budżetowej należy:

- udzielanie poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa, ich ewidencja i obsługa w zakresie wynikającym z odrębnych przepisów (art. 2 pkt. 8),
- współudział w opracowaniu i koordynowaniu realizacji polityki dewizowej, kredytowej i płatniczej w obrotach z zagranicą oraz współudział w organizowaniu współpracy z zagranicą, w tym z międzynarodowymi organizacjami i instytucjami finansowymi, a także opracowywanie zasad i warunków konwersji zagranicznych długów państwowych (art. 2 pkt. 10),
- inicjowanie polityki państwa oraz realizacji zadań określonych odrębnymi przepisami wobec banków, zakładów ubezpieczeniowych i innych instytucji finansowych (art. 2 pkt. 12),
- współdziałanie z innymi naczelnymi i centralnymi organami administracji rządowej w realizowaniu zadań Rady Ministrów w sprawach polityki celnej (art. 3 ust 1 pkt. 4),
- współdziałanie z NBP w przygotowaniu założeń polityki pieniężno-kredytowej państwa, zasad i warunków udzielania kredytów, ustalanie kursów walutowych (art. 3 ust. 2 pkt. 2).

Krajowa Izba Gospodarcza (KIG) jest największą i posiadającą najszerszy obszar zainteresowań instytucją samorządu gospodarczego w Polsce. Podstawą prawną jej działania jest ustawa o izbach gospodarczych z dnia 30 maja 1989 r.²⁰.

KIG reprezentuje interesy gospodarcze zrzeszonych w niej podmiotów w zakresie ich działalności wytwórczej, handlowej, budowlanej lub usługowej, w szczególności wobec organów państwowych (art. 2). Izba uprawniona jest do wyrażania opinii o projektach rozwiązań odnoszących się do funkcjonowania gospodarki oraz może uczestniczyć, na zasadach określonych w odrębnych przepisach, w przygotowywaniu projektów aktów prawnych w tym zakresie (art.4 ust. 1). Rada

¹⁶ Dz.U. z 1974r. Nr 21, poz. 121 zm. z 1984 r. Dz.U. Nr 44, poz. 230

¹⁷ obecnie z Ministrem Gospodarki

¹⁸ nie publikowane

¹⁹ Dz. U. z 1996 r. Nr 106, poz. 489

²⁰ Dz. U z 1989 r. nr 35, poz. 195 ze zm. z 1992r. Dz. U. Nr 75, poz. 368; z 1996 r. Dz. U. nr 43, poz. 189)

Ministrów w drodze rozporządzenia może powierzyć Izbie wykonywanie niektórych zadań zastrzeżonych dla administracji państwowej (art. 5 ust. 3). Właściwe organy administracji państwowej udzielają izbom gospodarczym niezbędnych informacji do wykonywania ich zadań statutowych (art. 6). Izby gospodarcze mogą na zasadzie dobrowolności zrzeszać się w KIG (art. 11 ust 1). Dla wykonywania wspólnych zadań w zakresie promocji handlu zagranicznego, KIG tworzy funkcjonalnie i organizacyjnie wyodrębnioną Państwową Izbę Handlu Zagranicznego (PIHZ) (art. 12 ust. 1 pkt. 2). Poprzez PIHZ, Izba może m. in. organizować wystawy oraz międzynarodowe targi w kraju i za granicą (art. 12 ust. 4 pkt. 1).

Korporacja Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych S.A. jest jedynym w Polsce towarzystwem ubezpieczeniowym wyspecjalizowanym w ubezpieczeniach należności eksportowych. Głównym akcjonariuszem spółki jest Skarb Państwa (około 88% akcji). Narodowy Bank Polski posiada ponad 9% akcji. Podstawowym celem Korporacji jest tworzenie warunków sprzyjających promocji polskiego eksportu na warunkach kredytowych i wzmacnianiu pozycji eksporterów oraz ich towarów i usług na rynku międzynarodowym. KUKKE S.A. założona została w 1991r. i dysponuje kapitałem akcyjnym w wysokości ca 80 mln. zł. Podstawą prawną działania korporacji jest ustawa z dnia 28 lipca 1990r. o działalności ubezpieczeniowej²¹ oraz ustawa z dnia 7 lipca 1994r. o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach kontraktów eksportowych²².

Zgodnie ze statutem²³, Korporacja:

- organizuje i prowadzi działalność ubezpieczeniową obejmującą ryzyko handlowe,
- prowadzi i organizuje gwarantowane przez Skarb Państwa ubezpieczenia kontraktów eksportowych w zakresie ryzyka niehandlowego oraz w zakresie ryzyka handlowego,
- organizuje i prowadzi działalność reasekuracyjną czynną i bierną.

Centrum Informacji Rynkowej (CIR) działa na zasadach merytorycznego zakładu badawczego działającego w ramach Instytutu Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego (IKC). IKC jest instytutem naukowo-badawczym działającym na podstawie ustawy z dnia 25 lipca 1985 r. o jednostkach badawczo-rozwojowych²⁴. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym IKC z dnia 1 marca 1993 r. do zadań CIR należy w szczególności:

- pozyskiwanie, opracowywanie, utrzymywanie na nośnikach oraz udostępnianie użytkownikom banku informacji źródłowej w zakresie dostępu do rynków zagranicznych oraz warunków działania na tych rynkach,
- organizowanie i utrzymywanie bieżącej łączności z bazami danych Banku Światowego, Wspólnot Europejskich oraz bankami danych sieci informacji krajowej,
- organizowanie, utrzymywanie i aktualizowanie własnych baz danych w zakresie handlu zagranicznego, wywiadowni handlowych, placówek handlu zagranicznego,
- wydawanie biuletynów informacji rynkowo-towarowej z zakresu handlu zagranicznego.

²¹ Dz. U. z 1990 r. Nr 59, poz. 344 ze zm. z 1993 r. Nr 5, poz. 21 i Nr 44, poz. 201; z 1994 r. Nr 4, poz. 17 i Nr 121, poz. 591; z 1995 r. Nr 96, poz. 478 i Nr 118, poz. 574; z 1996 r. Nr 11, poz. 62; z 1997 r. Nr 43, poz. 272 i Nr 88, poz. 554

²² patrz przypis Nr 6

²³ Statut zatwierdzony został decyzją Ministra Finansów z dnia 24 listopada 1993 r. z późniejszymi zmianami

²⁴ Dz. U. z 1991r. Nr 44, poz. 194 tekst jednolity ze zm. z 1991r. Dz. U. Nr 107, poz. 464; z 1992r. Nr 54, poz. 254; z 1994r. Nr 43, poz. 163; Nr 1, poz. 3; z 1996r. Nr 41, poz. 175; Nr 89, poz. 402; z 1997r. Nr 43, poz. 272; Nr 75, poz. 467 i 469; Nr 121, poz. 770

Państwowa Agencja Inwestycji Zagranicznych S.A. (PAIZ) jest spółką prawa handlowego, której założycielem i jednocześnie właścicielem jest Skarb Państwa. Agencja działa na podstawie upoważnienia udzielonego mu przez Ministra Skarbu Państwa dnia 8 stycznia 1997 r. znak BSPiO/6/97.

Do zadań Spółki należy prowadzenie działalności w zakresie promocji i marketingu, w szczególności:

- organizowanie przedsięwzięć ukierunkowanych na zainteresowanie podmiotów zagranicznych podejmowaniem działalności w Polsce, między innymi organizowanie konferencji, seminariów, odczytów,
- świadczenie usług doradczych w zakresie kompleksowej obsługi podmiotów gospodarczych,
- organizowanie i przygotowywanie projektów inwestycji kapitałowych,
- prowadzenie działalności wydawniczej,
- prowadzenie wszelkiej innej działalności związanej z obsługą w zakresie podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej przez podmioty zagraniczne.

W obliczu niepokojącej sytuacji w zakresie obrotów handlowych z zagranicą i narastającego ujemnego salda handlowego rząd przyjął w dniu 20 maja 1997 r. program pt. „**Kierunki działań dla pobudzenia eksportu**”. Zaproponowane w programie nowe rozwiązania dotyczyły:

w zakresie działań systemowych

- rozszerzenia zakresu poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa,
- prowadzenia ułatwień w procedurach celnych i podatkowych dla eksporterów,
- rozszerzenia funkcji finansowania handlu zagranicznego przez bank państwowy,
- zwiększenia skali ubezpieczeń kontraktów eksportowych, zwłaszcza ubezpieczeń gwarantowanych przez Skarb Państwa,
- podjęcia przez Korporację Ubezpieczeń Kontraktów Eksportowych S.A. działalności gwarancyjnej w eksporcie,
- powołania Agencji Promocji Handlu i Inwestycji Zagranicznych, jako instytucji koordynującej działalność promocyjną Polski za granicą w wymiarze merytorycznym i finansowanym.

w zakresie działań traktatowych

- zaktywizowania negocjacji z krajami Europy Środkowo-Wschodniej zmierzających do liberalizacji handlu,
- stworzenia warunków do ograniczenia ryzyka kredytowego w polskim eksporcie do Rosji oraz na inne rynki wschodnie,

w zakresie działań branżowo-sektorowych

- opracowania i wdrożenia programu zwiększenia międzynarodowej konkurencyjności polskiego przemysłu.

inne działania

- rozbudowy systemu przepływu, gromadzenia i udostępnienia informacji o możliwościach handlowych, inwestycyjnych i kooperacyjnych, z wykorzystaniem ofert nadsyłanych przez polskie placówki ekonomiczno-handlowe za granicą,
- inicjowania i wspierania instytucji porozumień branżowych mających na celu eliminowanie konkurencji polsko-polskiej na rynkach zagranicznych,
- zaktywizowania działalności promocyjnej, prowadzonej przy wykorzystaniu środków budżetowych przez wyspecjalizowane instytucje publiczne i prywatne, a także przez polskie placówki ekonomiczno-handlowe.

Na uwadze należy mieć fakt, iż wykorzystywanie instrumentów finansowych, o których jest mowa w powyższym programie, a dotyczących pobudzenia eksportu, jest czasowo ograniczone do końca 2001 r. ze względu na istniejące regulacje WTO.

Porozumienie w sprawie subsydiów i środków wyrównawczych będące załącznikiem do Porozumienia ustanawiającego WTO²⁵ wprowadziło zakaz stosowania subsydiów eksportowych, uznając je za środek szczególnie szkodliwy w handlu międzynarodowym. W stosunku do krajów rozwijających się oraz krajów w okresie transformacji dopuszczono jednak możliwość przejściowego ich stosowania. Polska w tym celu notyfikowała cztery rodzaje subsydiów eksportowych²⁶, tj.:

- ulgi inwestycyjne w podatku dochodowym, pod warunkiem, że nie stanowią one bezpośredniego wsparcia eksportu do Unii Europejskiej,
- wspieranie kredytów eksportowych w oparciu o mechanizm ich ubezpieczenia od ryzyka związanego ze zmianami stóp procentowych,
- wsparcie gwarancji Skarbu Państwa dla ubezpieczeń kontraktów eksportowych realizowanych przez KUKĘ (ze szczególnym uwzględnieniem krajów wysokiego ryzyka),
- subsydiowanie eksportu niektórych towarów rolnych.

Notyfikacja wymienionych wyżej instrumentów umożliwia ich stosowanie przez Polskę jedynie w okresie najbliższych 3 lat. Po tym czasie powinny one zostać zniesione bądź dostosowane do zgodności z normami WTO.

Warunki uprawniające do uzyskania ulg inwestycyjnych w podatku dochodowym dla eksporterów

Ulg inwestycyjne w podatku dochodowym wprowadzono w 1994 r. rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 25 stycznia 1994 r. w sprawie odliczeń od dochodu wydatków inwestycyjnych oraz obniżek podatku dochodowego²⁷. Rozporządzenie to było wielokrotnie nowelizowane (ostatnia nowela z dnia 21 maja 1996 r.²⁸), a z dniem 1 stycznia 1997 r. zostało uchylone, ponieważ zasady i warunki odliczeń od dochodu wydatków inwestycyjnych zawarto w ustawach: z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych²⁹ oraz z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych³⁰.

²⁵ Dz.U. z 1996 r. Nr 9, poz. 54

²⁶ Instrumenty te określone zostały w Załączniku I do ww. Porozumienia w sprawie subsydiów i środków wyrównawczych.

²⁷ Dz.U. z 1994r. Nr 18, poz. 62 ze zm. (już uchylone)

²⁸ Dz.U. z 1996r. Nr 63, poz.294

²⁹ Dz.U. z 1993r. Nr 106, poz.482 ze zm. w 1993r. Nr 134, poz.646; z 1994r. Nr 43, poz.163; nr 87, poz.406; Nr 1,poz.2; Nr 80, poz.368; Nr 87,poz.406; Nr 127, poz. 627; Nr 123, poz.602; Nr 127, poz.627; z 1995r. Nr 5,poz.25; Nr96, poz.478; Nr 86,poz.433; Nr 133,poz.654; Nr 142, poz.704; z 1996r. Nr 25,poz.113; Nr34,

Ulgi inwestycyjne można uzyskać m.in. gdy przedsiębiorstwo uzyskuje przychód z eksportu w wysokości przekraczającej równowartość 8 mln ECU albo przychód ten stanowi ponad 50% ogólnej kwoty przychodów.

Podkreślić należy, iż od 1997 r. rocznie o 2 pkt. ulega obniżce stawka podatku dochodowego od osób prawnych. W 1997 r. stawka ta wynosiła 38%. Obniżenie stawki odbywa się z jednoczesnym ograniczeniem ulg inwestycyjnych.

Kredytowanie eksportu

Podstawę prawną umożliwiającą uruchomienie kredytów eksportowych ze środków budżetowych stanowi ustawa z 5 stycznia 1995 r. o dopłatach do oprocentowania niektórych kredytów bankowych³¹. Ustawa określa zasady stosowania dopłat ze środków budżetu państwa do oprocentowania kredytów bankowych na cele rolnicze, finansowanie kontraktów eksportowych oraz skup i przechowywanie zapasów ryb morskich (art. 1, ust 1). Dopłaty te realizowane są ze środków budżetu państwa określonych w ustawie budżetowej (art. 1 ust.2). Szczegółowe zasady, zakres i tryb udzielania dopłat do oprocentowania kredytów bankowych przeznaczonych na finansowanie kontraktów eksportowych reguluje rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 czerwca 1995 r.³². Uruchomienie mechanizmu dopłat stało się możliwe praktycznie dopiero po wdrożeniu systemu ubezpieczeń kontraktów eksportowych gwarantowanych przez Skarb Państwa z uwagi na ustawowy wymóg ubezpieczenia w Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych kredytu bankowego objętego dopłatą.

Dopłata do oprocentowania kredytów bankowych przeznaczonych na finansowanie kontraktów eksportowych może być udzielona, jeżeli przedmiotami tych kontraktów jest dostawa (§1 ust.1 rozporządzenia):

- gotowych obiektów,
- pojazdów, statków powietrznych, jednostek pływających i urządzeń transportowych, maszyn, urządzeń i sprzętu elektrycznego, przyrządów, narzędzi i aparatury pomiarowej,
- usług budowlano-montażowych i technicznych.

Dopłata może być również udzielona do oprocentowania kredytów na finansowanie kontraktów eksportowych na sprzedaż innych towarów i usług. W tym przypadku wartość kontraktu nie powinna być niższa niż równowartość 0,5 mln ECU (§1 ust. 2 rozporządzenia). Dopłatę może otrzymać bank krajowy udzielający kredytu na finansowanie kontraktu eksportowego, jeżeli wartość kredytu wynosi co najmniej 100 tys. ECU, a okres kredytowania jest nie krótszy niż 6 miesięcy (§2 rozporządzenia).

Zgodnie z ustawą z 5 stycznia 1995 r., dopłata może stanowić 20% podstawy określonej jako koszt pozyskania kredytu powiększony o marżę banku. Obecnie dopłaty udzielane są na podstawie umowy zawartej między bankiem a Ministrem Gospodarki.

poz.146; Nr 90, poz.405; Nr 137, poz.693; Nr 147, poz.686; Nr 79, poz.484; Nr 9, poz.44; Nr 107, poz.685; Nr 121, poz.770; Nr 141, poz.945; Nr 96, poz.592; Nr 123, poz.776 i 777; Nr 137, poz.926; Nr 140, poz. 939; Nr 118, poz.754; Nr 139, poz. 933.

³⁰ Dz.U. z 1991r. Nr 9, poz. 44 ze zm. w 1993r. Nr 90, poz.116; Nr 134, poz.646; z 1994r. Nr 43, poz. 163; Nr 113, poz.547; Nr 126, poz.626; Nr 90, poz.419; Nr 123, poz.602; z 1995r. Nr 5, poz.25; Nr 133, poz.654; Nr 135, poz.665; z 1996r. Nr 25, poz.113; Nr 87, poz.395; Nr 137, poz. 638; Nr 138, poz.642; Nr 147, poz.686; Nr 156, poz.776; z 1997r. Nr 30, poz.164; Nr 71, poz.449.

³¹ patrz przypis Nr 5

³² Dz.U. z 1995 r. Nr 83, poz. 421

Ubezpieczenia kontraktów eksportowych

Centralnym ogniwem finansowej infrastruktury wspierania eksportu w zakresie ubezpieczeń i gwarancji transakcji eksportowych, jest Korporacja Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych S.A.³³.

Na podstawie art. 32, ust.1 i 2 ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej³⁴, Minister Finansów wydał zezwolenie dla KUKE S.A. na organizowanie i prowadzenie działalności ubezpieczeniowej obejmującej kredyt i różne straty finansowe³⁵.

Podobnie ustawa z 7 lipca 1994r o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach kontraktów eksportowych³⁶ zobowiązuje KUKE do prowadzenia i organizowania gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeń kontraktów eksportowych (art. 5 ust.1).

Istotą działalności regulowanej ww. ustawą, jest udzielanie ochrony ubezpieczeniowej krajowym przedsiębiorcom na wypadek strat poniesionych w związku z realizacją kontraktu eksportowego (art. 1 ust.2).

Jeżeli straty są bezpośrednim następstwem ryzyka niehandlowego określonego w ustawie, tj. ryzyka politycznego, katastrofalnego oraz ryzyka przewlekłej zwłoki w wypełnianiu zobowiązań płatniczych przez zagranicznego dłużnika publicznego, działalność KUKE w tym zakresie jest w pełni realizowana na rachunek budżetu.

Ubezpieczanie kontraktów eksportowych, podobnie jak ubezpieczanie od ryzyka handlowego, realizowane przez KUKE na rachunek własny opiera się na szerokiej formule ochrony, obejmującej zarówno straty poniesione przez ubezpieczającego przed wysyłką towarów lub realizacją usług (ryzyko produkcji), jak i straty mogące powstać po wysyłce towaru lub po zrealizowaniu usługi (ryzyko kredytu). Zgodnie z ustawą ubezpieczenie może obejmować kontrakty eksportowe finansowane kredytem dostawcy lub kredytem dla nabywcy (lub banku nabywcy).

Ustawy budżetowe przyjmowane przez Sejm corocznie określają limit, do wysokości którego mogą być ubezpieczane kontrakty eksportowe obejmowane gwarancjami Skarbu Państwa (art. 5 ust.2). Na lata 1996-1998 była to kwota po 3.400 mln zł.

Poręczenia i gwarancje

Możliwość udzielania gwarancji w imieniu Skarbu Państwa dla polskich inwestycji za granicą stworzyła ustawa z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne³⁷. Przewiduje ona, że poręczenia lub gwarancje Skarbu Państwa mogą być udzielane pod warunkiem przeznaczenia objętego nimi kredytu na finansowanie przedsięwzięć inwestycyjnych zapewniających rozwój lub utrzymanie infrastruktury, rozwój eksportu dóbr i usług, ochronę środowiska, jak również na finansowanie zakupów materiałów i wyrobów gotowych przeznaczonych na realizację przedsięwzięć polegających na wykonaniu dóbr inwestycyjnych na eksport o wartości jednostkowej powyżej 10 mln ECU i cyklu powyżej 6 miesięcy (art.7).

³³ Spółka akcyjna pod firmą „Korporacja Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych Spółka Akcyjna” została zawiązana w dniu 7 grudnia 1990 r. Akcjonariuszami, założycielami spółki byli: Minister Finansów-obejmujący 26% kapitału akcyjnego; Minister Współpracy Gospodarczej z Zagranicą (25%); NBP (10%); BRE S.A. (10%); BH S.A. (10%); Bank Turystyki S.A. (5%); TUiR Warta S.A. (5%); PTHZ Varimex (3%); MetalexportSp. z o.o. (3%).

³⁴ Dz. U. z 1990 r. Nr 59, poz.344 ze zm.

³⁵ Zezwolenie Ministra Finansów z dnia 14.08.1991 r. znak BS/3070/91 w sprawie zezwolenia na prowadzenie działalności ubezpieczeniowej

³⁶ patrz przypis Nr 6

³⁷ patrz przypis Nr 4

W ustawach budżetowych na lata 1997 i 1998 kwoty ustalone na ww. cel kształtowały się odpowiednio w wysokości 4.500.000 tys. zł i 5.000.000 tys. zł.

2. Charakterystyka uwarunkowań ekonomiczno-organizacyjnych w zakresie kontrolowanej działalności.

2.1. Od 1991 r. w polskim handlu zagranicznym (h.z.) występuje brak równowagi, import jest większy od eksportu z silną tendencją do pogłębiania się ujemnego salda obrotów.

(dane wg. biuletynów GUS-Handel Zagraniczny)

Rok	Eksport w mld. USD	Import w mld. USD	Saldo h.z. w mld. USD
1991	14,90	15,52	-0,62
1992	13,18	15,91,	-2,73
1993	14,14	18,83	-4,69
1994	17,24	21,57	-4,33
1995	22,90	29,05	-6,15
1996	24,44	37,14	-12,70
1997	25,75	42,31	-16,56
1998	28,21	46,58	-18,37

Wyniki wymiany towarowej za 1998 r. wskazują, że sytuacja w handlu zagranicznym jest nadal bardzo poważna i niepokojąca. W dalszym ciągu obroty handlu zagranicznego charakteryzują się szybszym wzrostem importu niż eksportu przez co deficyt w wymianie towarowej za 1998r. wyniósł już **18,37 mld dol. USA**. Przedstawiając powyższe dane należy zaznaczyć, że do eksportu za 1997r. nie zaliczono zrealizowanej wówczas sprzedaży statków o wartości **ca 0,7 mld dol. USA**. Kwota ta zaliczona została do eksportu za 1998r. zmniejszając częściowo powstały deficyt obrotów towarowych. W ujęciu płatniczym wg. danych Narodowego Banku Polskiego za 1998 r. ujemne saldo obrotów handlowych osiągnęło poziom 13,67 mld dol. USA. Ujemne saldo obrotów pogłębiło się ze wszystkimi grupami krajów. Odnotowuje się spadek obrotów z krajami Europy Środkowo-Wschodniej i b. ZSRR, w tym (z Rosją z 8% w 1997r. do 5,9% w 1998r.). Powyższa sytuacja w połączeniu ze skutkami kryzysów azjatyckiego i rosyjskiego może grozić załamaniem się procesów rozwojowych polskiej gospodarki. Ponadto istnieje niebezpieczeństwo, iż narastający wysoki deficyt obrotów handlowych z zagranicą, jak również pogarszanie się innych czynników gospodarczych (bilans obrotów bieżących stanowił ca 6% PKB³⁸ za 3 kw. 1998 r.) i społeczno-politycznych, może skłonić inwestorów zagranicznych, do działań mających na celu osłabienie polskiego złotego. Początek br. wskazał, iż złoty w ciągu I kwartału br. stracił na wartości w porównaniu do dolara amerykańskiego ponad 58 gr. tj. ca 17,05%.

³⁸ Produkt krajowy brutto w 1998 r (3 kw.) wynosił ca 374 mld zł. Gospodarka Polska-Analizy i prognozy; styczeń 1999 r. Nr 1 wyd. Bank Handlowy S.A. w W-wie.

- 2.2. Polska wypełniając postanowienia Światowej Organizacji Handlu (WTO), jak również zapisy wynikające z umowy stowarzyszeniowej z Unią Europejską (UE)³⁹, dotyczące ograniczania stosowania barier importowych, głównie cel, przywrócenia równowagi w wymianie handlowej może szukać jedynie poprzez zwiększenie eksportu. To natomiast wymaga poprawy konkurencyjności polskich towarów i usług. Potrzeba taka ma w naszym przypadku jeszcze jeden istotny aspekt, ten mianowicie, że jednym z kryteriów, od którego Unia Europejska uzależnia członkostwo Polski w jej strukturach, jest sprostanie presji konkurencji i prawom rynkowym wewnątrz Unii.

Deficyt naszego kraju w obrotach handlowych z Unią Europejską wyniósł w 1998 r. **11,31 mld dol. USA**⁴⁰. Import z Unii Europejskiej był wyższy od eksportu o 58,7 %. Dominowały w nim towary zaopatrzeniowe i konsumpcyjne, natomiast import inwestycyjny w porównaniu do lat wcześniejszych był nadal niski.

Pogłębiający się deficyt w wymianie handlowej z krajami Unii wraz z obniżką z roku na rok stawek celnych, może przyczynić się do tego, że dla Polski niezmiernie trudne będzie spełnienie kryterium konkurencyjności.

Niska konkurencyjność polskiej gospodarki w głównej mierze tkwi w uwarunkowaniach systemowych jak również ma podłoże strukturalne. Zmiana struktury eksportu jest procesem długotrwałym i kosztownym wymagającym dużego nakładu środków na zakup technologii, nowoczesnych maszyn i urządzeń oraz na własne badania naukowe.

Koncepcja rozwoju gospodarczego, przygotowana w Ministerstwie Gospodarki, za punkt wyjścia przyjęła założenia kontynuowania w gospodarce zmian związanych z wdrożeniem mechanizmów rynkowych i jednocześnie dostosowania zasad funkcjonowania przemysłu do reguł obowiązujących w Unii Europejskiej. Za cel strategiczny ww. koncepcji przyjęto wzrost międzynarodowej konkurencyjności polskiego przemysłu, ukierunkowany przede wszystkim na wzrost polskiego eksportu o którym jest mowa w pkt 8 „*harmonogramu*” realizacji programu rządowego. Np. w sektorze hutnictwa i stali, program restrukturyzacji przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 30.06.1998r. zakłada, że celem strategicznym do 2000 r. jest podniesienie konkurencyjności poprzez jego unowocześnienie i poprawę jakości produkowanych wyrobów. Przygotowywany jest projekt rozporządzenia Rady Ministrów dotyczący osłon socjalnych procesu restrukturyzacji zatrudnienia w hutnictwie. Równolegle z tą samą datą Rząd RP przyjął „Program restrukturyzacji sektora węgla kamiennego w Polsce”. Podobne cele założone zostały w programach „wielkiej syntezy chemicznej”, „przemysłu okrętowego” jak i przy opracowywaniu projektów takich programów jak „założenia polityki rządu wobec małych i średnich przedsiębiorstw na lata 1998-2001” czy „założeń

³⁹ Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi z drugiej strony, sporządzony w Brukseli dnia 16 grudnia 1991r. (Dz.U. z 1994r. Nr 11, poz. 38 ze zm. w 1995r. Nr 63, poz. 324 i 326; z 1997r. Nr 10, poz.74; Nr 104, poz.662),

⁴⁰ Źródło: Informacje i opracowania statystyczne GUS, Handel Zagraniczny Styczeń - grudzień 1997r.

programu polityki przemysłowej na lata 1998-2000” . W dniu 14.05. 1998r. Rada Ministrów przejęła aktualizację rządowego programu restrukturyzacji i prywatyzacji sektora naftowego, w którym m.in. przyjęto zasady prywatyzacji tego sektora. Ponadto w dniu 2.07. 1998r. został przyjęty przez KERM program oraz uwarunkowania prywatyzacji sektora energetycznego, w którym określona została polityka przemian strukturalno-własnościowych dla tego sektora.

- 2.3. W celu poprawy konkurencyjności bardzo ważne jest także tworzenie sprzyjających warunków dla eksportu. Chodzi tu przede wszystkim o kredyty finansujące kontrakty eksportowe, ubezpieczenia kredytów eksportowych, ułatwienia w procedurach celnych oraz szeroko rozumianą promocję polskiej gospodarki.

Udział eksportu objętego ubezpieczeniem jest w dalszym ciągu niewielki i nie przekracza 1,5% eksportu ogółem. Podobna sytuacja występuje w dziedzinie ubezpieczeń kontraktów objętych gwarancją Skarbu Państwa. Chodzi tu o ubezpieczenia od ryzyk niehandlowych w kredytach do 1 roku oraz wszystkich ryzyk w kredytach powyżej 1 roku. W roku 1997 wartość ubezpieczeń zrealizowanych przez KUKE S.A. na rachunek Skarbu Państwa osiągnęła wartość ca 22 mln USD, co stanowiło zaledwie 2,2% limitu gwarancyjnego Skarbu Państwa.

Do niskiej konkurencyjności polskiego eksportu przyczynia się także brak aktywnej i skoordynowanej polityki promocyjnej realizowanej przez państwo i samorząd gospodarczy. Praktycznie nie ma znaczącego popularnego towaru eksportowego jednoznacznie kojarzącego się z Polską. W dalszym ciągu polskie towary charakteryzują się m.in.:

- niską jakością,
- ubogą ofertą eksportową,
- niemożnością sprostania wymogom konkurencji.

Wielkość przyznanych środków promocyjnych z budżetu państwa w okresie 1991-1997 w ujęciu realnym, uległa zdecydowanemu zmniejszeniu. W 1997 r. Ministerstwo Gospodarki dysponowało środkami stanowiącymi realnie około 42% kwoty z 1991 r. W budżecie Ministerstwa Gospodarki na promocję eksportu w 1998 r. przyznano kwotę (29.098 tys. zł) wyższą o 12,9% od kwoty przyznanej na ten cel w 1997 r. (należy mieć jednak na uwadze fakt, iż znaczna część tych środków w wysokości 9.265 tys. zł przeznaczona była na Światową Wystawę Expo-Lizbona 98). Duża liczba instytucji zajmujących się promocją polskiej gospodarki, w tym promocją eksportu powoduje rozdrobnienie i często mało efektywne wykorzystanie bardzo skromnych funduszy, jakie budżet państwa może przeznaczyć na ten cel.

- 2.4. Dla większości krajów rozwiniętych, w tym prawie wszystkich krajów Unii Europejskiej, eksport to podstawowy czynnik tworzący dochód narodowy. Jego udział w dochodzie wynosi od 40 do 60% (dot. roku 1997). W Polsce udział ten nie przekracza 20%. O niedostatecznym wykorzystaniu korzyści z udziału w handlu międzynarodowym świadczy również niski wskaźnik wartości eksportu na 1 mieszkańca, który wynosi w naszym kraju około 660 dol.USA. Oznacza to, że wskaźnik ten jest kilkunastokrotnie mniejszy niż w większości krajów gospodarczo rozwiniętych, dla których mieści się w przedziale 3-15 tys. dol. USA. Porównanie z krajami o podobnym stopniu rozwoju wypada dla nas

również niekorzystnie; w Czechach wskaźnik ten wynosi ca 2,2 tys. dol. USA, a na Węgrzech ponad 1,8 tys. dol. USA⁴¹.

2.5. Wg. danych Państwowej Agencji ds. Inwestycji Zagranicznych, w 1997 r. firmy zagraniczne zainwestowały w Polsce kapitał o wartości 5,7 mld USD, a w I półroczu 1998 r. o wartości 4,8 mld USD (wstępne szacunki za cały 1998 r. zakładają wpływ na poziomie ok. 9 mld USD). W efekcie, wartość inwestycji zagranicznych w Polsce wzrosła z 14 mld USD na początek 1997 r. do 20,5 mld USD na koniec 1997 r. i do 25,5 mld USD na koniec I półrocza 1998 r. (skumulowana wartość na koniec 1998 r. osiągnie poziom 30 mld USD). Porównanie danych mikroekonomicznych przedsiębiorstw polskich z przedsiębiorstwami z udziałem kapitału zagranicznego wskazuje, że średnio przedsiębiorstwa z udziałem kapitału zagranicznego osiągają o 20-30% korzystniejsze podstawowe wskaźniki. Dotyczy to w szczególności wartości produkcji sprzedanej do liczby zatrudnionych, udziału eksportu w całości produkcji, jakości wyrobów, sprawności organizacji produkcji, poziomu technologicznego, itp. W 1996r. łączna wartość eksportu spółek z udziałem kapitału zagranicznego wyniosła 9,4 mld USD, co w porównaniu z 7,9 mld USD w 1995 r. oznacza wzrost o 17,4%, a w stosunku do 6,7% wzrostu globalnego eksportu - ponad dwukrotnie wyższą dynamikę. W tym samym czasie eksport spółek polskich wzrósł tylko o 1,1%. W rezultacie udział spółek zagranicznych w polskim eksporcie zwiększył się z 34,7% w 1995 r. do 38,1% w 1996 r. Wysokiej skłonności eksportowej spółek z kapitałem zagranicznym towarzyszy wysoka chłonność importowa. W 1996r. import spółek wyniósł 17,7 mld USD co wobec 12,4 mld USD w 1995 r. oznacza wzrost o 44% (w tym czasie import podmiotów polskich zwiększył się o 16%, a import globalny o 27,8%). Dużo wyższa dynamika importu niż eksportu tych firm jest związana z inwestycjami ponoszonymi w pierwszej fazie działalności w Polsce (modernizacja i rozbudowa potencjału produkcyjnego)

3. Istotne ustalenia kontroli

W związku z narastającym deficytem obrotów w wymianie handlowej z zagranicą⁴², Departament Analiz Ekonomicznych Ministerstwa Gospodarki w maju 1997 r. opracował dokument⁴³ zawierający opis działań zorientowanych na ożywienie polskiego eksportu. Materiał ten jako program rządowy pt. „Kierunki działań dla pobudzenia eksportu” przyjęty został przez Radę Ministrów w dniu 20 maja 1997 r., a następnie w dniu 2 września 1997 r. Rada Ministrów przyjęła „harmonogram” realizacji powyższego programu.

W dokumencie tym przedstawione zostały działania (10 zadań) o charakterze systemowym, traktatowym, branżowo-sektorowym i informacyjno-promocyjnym.

⁴¹ Rocznik Statystyczny RP 1998r.

⁴² W latach 1991-1998 (11 m-cy) deficyt ten wzrósł z 618,3 mln USD do 19.407,8 mln USD dane wg. GUS.

⁴³ Kierunki działań dla pobudzenia eksportu - Ministerstwo Gospodarki Departament Analiz Ekonomicznych, W-wa maj 1997 r.

Krytyczne uwagi Izby dotyczą przede wszystkim formy określenia zadań. Autorzy programu określając poszczególne zadania sformułowali je bardzo ogólne i hasłowo np.:

- | | |
|-------------------|---|
| zadanie nr 1 | „analiza możliwości rozszerzenia zakresu poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa i przedłożenie wniosków Radzie Ministrów”, |
| zadanie nr 3 | „rozszerzenie funkcji finansowania handlu zagranicznego przez bank państwowy”, |
| zadanie nr 6 | „zaktywizowanie negocjacji z krajami Europy Śr.-Wschodniej zmierzających do liberalizacji handlu”, |
| czy zadanie nr 10 | „dokonanie analizy obowiązujących rozwiązań w sferze handlu zagranicznego”. |

Zdaniem NIK, w Ministerstwie Gospodarki brakuje jasno określonej koncepcji długofalowych programów i planów szeroko rozumianej promocji polskiego eksportu, w tym m.in.:

- wypracowanych spójnych metod działania i form działalności promocyjnej;
- wystarczających środków na promocję,
- systemu monitoringu, który umożliwiałby coroczną ocenę prowadzonej działalności promocyjnej w tym realizacji programu rządowego.

Ministerstwo Gospodarki prowadzi w tym obszarze mało skuteczną działalność programową i koordynacyjną. W strukturze organizacyjnej tego ministerstwa sprawami promocji do zakończenia kontroli zajmowało się Biuro Promocji Gospodarczej, do którego zadań należało w szczególności:

- inicjowanie, koordynowanie i realizowanie działań promujących polską gospodarkę,
- inicjowanie i opiniowanie nowych rozwiązań systemowych wspierających rozwój gospodarczy, w tym eksport oraz inwestycje zagraniczne w Polsce.

Biuro zatrudniało 8 pracowników, spośród których 4 zajmowało się działalnością promocyjną. W 1998 r., jak wykazała kontrola, kierownictwo ww. Biura zmieniane było czterokrotnie, co miało niewątpliwie wpływ na jego funkcjonowanie.

Okres negocjacji z Unią Europejską wymaga od rządu polskiego wzmożonej intensyfikacji i koordynacji procesów dostosowawczych. Członkostwo Polski w UE

jak zaznaczono w dokumencie pt. Narodowa Strategia Integracji⁴⁴ jest strategicznym celem Polski. Program rządowy z maja 1997 r. - Kierunki działań dla pobudzania eksportu nie nawiązywał i nie wskazywał na różnorodne rozwiązania funkcjonujące w krajach UE i OECD. Na przykład:

- brak finansowania w kredycie średnio i długoterminowym uniemożliwia konkurowanie polskim firmom na rynkach zagranicznych. Stosowane rozwiązania finansowania eksportu w krajach OECD oparte m.in. o tzw. mechanizm ubezpieczenia ryzyka stopy procentowej (Interest Reference Risk Insurance Mechanizm) znajdują się ciągle na etapie analiz w Ministerstwach Finansów i Gospodarki.
- niedoceniana jest na polskim rynku finansowym dla średnich i małych ekspertów usługa factoringu⁴⁵. Usługa ta umożliwia finansowanie eksportu, zabezpiecza przed niewypłacalnością odbiorcy, a także wspomaga zarządzanie firmą eksportera. Możliwość szerokiego wprowadzenia tej instytucji finansowania eksportu zasygnalizowana została w „Strategii działania KUKE S.A. na lata 1999-2002”.
- do chwili obecnej nie jest uregulowana sprawa zwrotu podatku od towarów i usług podróżnym. Aktualnie w Sejmie znajduje się projekt ustawy dot. zwrotu podatku VAT osobom wywożącym zakupione towary z Polski.

Ustalenia kontroli wykazały, że niektóre działania określone w „programie rządowym” nie zostały wykonane lub ich realizacja nastąpiła ze znacznym opóźnieniem. Wykonanie określonych zadań zgodnie z przyjętym harmonogramem realizacji miało nastąpić (w zależności od rodzaju przedsięwzięcia) w okresie od III kwartału 1997 r. do II kwartału 1998 r.

Pomimo szeregu działań ze strony Ministrów Finansów i Gospodarki dla realizacji zadania wymienionego w pkt. 2 Harmonogramu w dalszym ciągu aktualna jest kwestia ułatwień w procedurach celnych i podatkowych dla eksporterów dotyczących m.in.:

- zwiększenia zakresu stosowania procedury celnej uproszczonej,
- stosowania procedury uszlachetniania czynnego,
- udzielania ułatwień w uiszczaniu i zwrocie należności celnych oraz podatkowych, poprawiających efektywność eksportu,
- stosowania opłat za gwarancje należności celnych,
- stosowanych opłat za czynności celne i decyzje administracyjne
- uzależnienia wprowadzania regulacji pozataryfowych od aktualnej sytuacji na rynku krajowym i od efektów eksportowych,

⁴⁴ Narodowa Strategia Integracji - Monitor Integracji Europejskiej; KIE styczeń 1997 r. Uchwała Sejmu RP z dnia 22 maja 1997 r. w sprawie NSI (nie publikowana)

⁴⁵ factoring- usługa finansowa polegająca na odkupowaniu przez wyspecjalizowane firmy finansowe od przedsiębiorstw handlowych należnych im od odbiorców kwot (od 70 do 95%) oraz prowadzenie dla tych przedsiębiorstw księgowości. Słownik handlu zagranicznego - PWE 1986.

- objęcia systemem poręczeń i gwarancji eksportowych małe i średnie przedsiębiorstwa starające się o wejście na rynki zagraniczne.

Wskazane ułatwienia winny dotyczyć tych podmiotów gospodarczych, które spełniają kryteria tzw. **solidnego eksportera**. Program „solidny eksporter” opracowany przez byłe Ministerstwo Współpracy Gospodarczej z Zagranicą i Ministerstwo Finansów zaakceptowany został przez KERM już w maju 1994r. Dokonane ustalenia wskazują jednakże, iż podmioty gospodarcze w dalszym ciągu mają trudności w uzyskiwaniu uprawnień do korzystania z procedur uproszczonych, mimo spełniania kryteriów solidnego eksportera.

3.1. Poręczenia i gwarancje na finansowanie przedsięwzięć proeksportowych

Minister Finansów jako wykonawca wiodący przy współpracy Ministra Gospodarki zobowiązany został w pkt. 1 Harmonogramu do przeprowadzenia analizy możliwości rozszerzenia zakresu poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa i przedłożenia stosownych wniosków Radzie Ministrów.

Wyniki kontroli wykazały, że Minister Finansów w terminie przewidzianym harmonogramem, dokonał analizy ustawy z dnia 8 maja 1997r. W swoim stanowisku zawartym w piśmie z dnia 3 grudnia 1997r. do Premiera Rządu RP, MF informował, że ww. ustawa zapewnia dostateczne preferencje dla wspierania eksportu i nie widzi potrzeby jej nowelizowania oraz opowiada się za powierzeniem udzielania gwarancji eksportowych KUKE S.A. Odmienne stanowisko prezentował Minister Gospodarki w dokumencie „Kierunki działań dla pobudzenia eksportu z sierpnia 1997r. Wskazywał w nim, że ww. ustawa zawęży stosowanie poręczeń praktycznie do producentów takich wyrobów jak statki, pozostawiając poza zasięgiem regulacji producentów pozostałych wyrobów przemysłu elektromaszynowego np: obrabiarek, pojazdów i innych urządzeń wysoko przetworzonych, mimo, że wartość kontraktów eksportowych, w ramach których są one sprzedawane może być wyższa od wartości jednostkowej statku. Zaproponował podniesienie progu 10 mln ECU do wartości kontraktowej, a nie do wartości jednostkowej, oraz zrezygnowanie z wymogu minimalnego cyklu produkcyjnego, który preferując produkcję o długim cyklu wydaje się nieracjonalny. W efekcie prowadzonych uzgodnień pomiędzy obu Ministrami jak wykazała kontrola z powodu negatywnego stanowiska MF do propozycji MG, resort gospodarki odstąpił od przygotowania propozycji zmiany ww. ustawy i przekazania jej do MF. Dotychczas nie odnotowano wykorzystania przez eksporterów poręczeń i gwarancji na mocy przepisów ustawy z dnia 8 maja 1997r.

3.2. Dopłaty do oprocentowania kredytów eksportowych

Minister Gospodarki nie przygotował (we współpracy z Ministrem Finansów) projektu nowelizacji ustawy z dnia 5 stycznia 1995 r. o dopłatach do oprocentowania

niektórych kredytów bankowych⁴⁶ w zakresie zwiększenia skali kredytowania eksportu, do czego zobowiązał pkt. 10 Harmonogramu .

Minister Gospodarki dokonał jedynie kompleksowej oceny systemu finansowania handlu zagranicznego zwracając uwagę na zasadnicze wady obowiązującej ustawy i przedstawił Sejmowej Komisji Gospodarki w lutym 1998 r. wnioski, podkreślając, że proponowane rozwiązania przedstawione w analizie wymagają zmian ustawowych, powodujących skutki budżetowe. Zdaniem Ministra ustawa winna m.in. rozszerzyć zakres przedmiotowy kontraktów, do kredytowania których miałyby być stosowane dopłaty, a także gwarantować środki budżetowe na dopłaty do kredytów eksportowych w dłuższym horyzoncie czasowym, wykraczającym poza ustawę budżetową.

Efektom działań Ministra Finansów w powyższej sprawie było opracowanie analizy, którą przesłano w lutym 1998 r. do KERM. W analizie wskazano na brak kompleksowego systemu finansowania eksportu w kredycie średniookresowym i długookresowym, brak angażowania się banków w kredytowanie eksportu oraz na wady ustawy z dnia 5 stycznia 1995r. uniemożliwiające stosowanie systemu dopłat. Zasygnalizowano podjęcie działań zmierzających do opracowania i wprowadzenia do praktyki koncepcji zmian systemu finansowania w oparciu o kredyty eksportowe o stałych stopach oprocentowania CIRR (Commercial Interest References Rates)

NIK negatywnie ocenia fakt, iż pomimo sformułowania przez ww. ministrów propozycji odnośnie zwiększenia efektywności funkcjonujących obecnie instrumentów finansowania eksportu i przedłożenia ich Komisji Gospodarki i Radzie Ministrów, nie powstał dotychczas projekt nowelizacji ustawy o dopłatach do oprocentowania niektórych kredytów bankowych. Dotychczas żadne dopłaty do oprocentowania kredytów eksportowych nie zostały uruchomione. Przy małej skali ubezpieczeń, szczególnie w zakresie gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeń kontraktów eksportowych, stanowi to istotną barierę w rozwoju tej formy eksportu.

3.3. Utworzenie Funduszu Gwarancyjnego w KUKE S.A.

Na Ministrze Finansów spoczywał obowiązek utworzenia Funduszu Gwarancji Eksportowych w KUKE S.A. Termin realizacji powyższego zadania określony *harmonogramem* przypadał na koniec II kwartału 1997 r. Środki finansowe w kwocie co najmniej 200 mln zł na utworzenie FGE miały pochodzić z likwidacji Polskiego Funduszu Gwarancyjnego S.A. (PFG), dawnej Agencji Rozwoju Gospodarczego⁴⁷ i Międzynarodowej Korporacji Gwarancyjnej Sp. z o.o. (MKG) oraz z wycofania udziałów PFG S.A. wniesionych do Funduszu Poręczeń Inwestycyjno-Eksportowych Korporacji Spółdzielczej, w których to spółkach znajdowały się udziały Skarbu Państwa. Uprawnienia właścicielskie, wobec tych spółek, wykonywał do końca 1996 r. Minister Współpracy Gospodarczej z Zagranicą, a od 1997 r. Minister Skarbu Państwa.

⁴⁶ patrz przypis Nr 5

⁴⁷ Informację w powyższej sprawie NIK opracował w 1996r.

Prowadzona przez Ministra Finansów korespondencja z Ministrami Skarbu Państwa i Gospodarki w latach 1997 i 1998 nie przyniosła pożądanych efektów. W tej sytuacji jak wyjaśnił Minister Finansów wobec braku ww. środków finansowych nie jest możliwe uruchomienie Funduszu Gwarancji Eksportowych, a tym samym rozszerzenie działalności KUKE o gwarancje eksportowe prowadzone na rachunek Skarbu Państwa.

Niezrealizowanie działań w tym zakresie Minister Skarbu motywował brakiem możliwości wyegzekwowania tej decyzji ze względu na fakt nieposiadania przez Skarb Państwa żadnych akcji w PFG S.A. jak również większościowego pakietu udziałów w spółce MKG Sp. z o.o. (ok. 33% udziałów), pomijając jednocześnie inne możliwości realizacji ustaleń wynikających z kodeksu handlowego⁴⁸ (art. 263 w przypadku spółki MKG Sp. z o.o.). Zgodnie z ustaleniami z kontroli Urzędu Kontroli Skarbowej przeprowadzonej w III kw. 1998r. w MKG Sp. z o.o., spółka ta wykazała stratę netto za 1997r. w wysokości ca 6,4 mln zł. Kapitał udziałowy ww. spółki wynosi ca 342,7 mln zł, w którym 66,8% udziałów posiada Chemia Polska Sp. z o.o. i Skarb Państwa 33,2 %.

3.4. Ubezpieczenia kredytów eksportowych

Istotną barierą w kredytowaniu polskiego eksportu wg. eksporterów jest koszt uzyskania kredytu oraz niewielki zakres działalności instytucji ubezpieczeniowych. Powołana do tego celu w 1991r. Korporacja Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych, której głównym zadaniem jest tworzenie warunków sprzyjających promocji polskiego eksportu na warunkach kredytowych i wzmacniania pozycji eksporterów oraz ich towarów i usług na rynku międzynarodowym jest w dalszym ciągu niewystarczająca. Skala polskiego eksportu objętego ubezpieczeniami KUKE zwiększa się wprawdzie z roku na rok, jednak pozostaje nadal skromna. W porównaniu do krajów Unii Europejskiej, w których ubezpieczeniem objętych jest (w zależności od poszczególnych krajów) od 6 do 25% eksportu, skala polskiego eksportu objęta ubezpieczeniem waha się w granicach 1,5%. Jeszcze bardziej niekorzystna sytuacja występuje w tych przypadkach, dla których istnieje ustawowy wymóg ubezpieczenia w KUKE S.A. W tym zakresie nastąpił spadek wartości ubezpieczeń, a przewidziany na ten cel w budżecie limit gwarancyjny (na rok 1997 i 1998 limit ten wynosił po 3.400.000 tys zł) został wykorzystany zaledwie w 2-3%. Zdaniem NIK w sytuacji, kiedy budżet państwa angażuje znaczne środki finansowe na działalność KUKE S.A., należałoby oczekiwać od tej instytucji znacznie większych efektów w jej działalności związanej głównie ze wspomaganiem polskich eksporterów. Dokonane ustalenia wykazały, że KUKE S.A. nie przedstawiła Ministrowi Finansów taryfy stawek za ubezpieczenie kredytów eksportowych powyżej jednego roku do czego zobowiązywała ją ustawa z dnia 7 lipca 1994r. o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach kontraktów eksportowych w art. 9 ust.2⁴⁹. Do kwietnia 1997r. stawki za ww. ubezpieczenie oparte były o uchwały Rady Ministrów,

⁴⁸ Dz.U. z 1934r. Nr 57, poz. 502 ze zm.

⁴⁹ patrz przypis Nr 6

a następnie o uchwały Komitetu Polityki Ubezpieczeń Kredytów i Gwarancji Ubezpieczeniowych co było niezgodne z ww. ustawą z dnia 7 lipca 1994r.

W ocenie NIK zwiększenie skali ubezpieczeń kontraktów eksportowych uzależnione jest m.in. od:

- *rozszerzenia przez KUKE S.A. działalności gwarancyjnej prowadzonej na rachunek własny o gwarancje na rachunek Skarbu Państwa,*
- *wprowadzenia w życie” Strategii działań... na lata 1998-2002”, opracowanej przez KUKE S.A. we wrześniu 1998 r., której celem jest systematyczne zwiększanie wolumenu polskiego eksportu obejmowanego ochroną ubezpieczeniową, tak aby w roku 2002 jego wartość osiągnęła kwotę ca 1,6 mld USD, co stanowiłoby ponad 4% udziału w polskim eksporcie.*
- *zatwierdzenia przez Ministra Finansów taryfy stawek za ubezpieczenia kredytów eksportowych realizowanych w kredycie powyżej jednego roku.*

3.5. Powołanie instytucji promocji handlu i inwestycji zagranicznych

Zadanie objęte pkt. 9 Harmonogramu, zgodnie z którym Minister Gospodarki zobowiązany został do opracowania założeń dotyczących organizacji i funkcjonowania instytucji promocji, handlu i inwestycji zagranicznych, przygotowania projektu ustaw o powołaniu takiej instytucji, stworzenia i wdrażania infrastruktury techniczno-organizacyjnej, a także pilotowania tego projektu nie zostało wykonane. Termin realizacji przypadał na II kwartał 1998 r. Dokonane ustalenia wykazały, że przyczyny niepowołania Agencji wynikały z faktu odmiennych stanowisk Ministra Gospodarki i Ministra Spraw Zagranicznych.

Istotą stanowiska MSZ, co wynika z ustaleń kontroli, była zgoda na utworzenie Agencji Promocji Handlu i Inwestycji Zagranicznych, pod warunkiem nie włączania jej do struktury służby dyplomatycznej oraz utworzenie związanej z resortem spraw zagranicznych służby ekonomicznej. Ponadto z ustaleń kontroli wynika również, iż prace Ministerstwa Spraw Zagranicznych nad projektem ustawy o utworzeniu Agencji dotyczyły szerszego problemu reformy zagranicznej służby ekonomicznej, a nie samej Agencji. Wskazywano na konieczność dokonania gruntownych zmian w strukturze zagranicznej służby ekonomiczno-handlowej poprzez rozdzielenie jej funkcji o charakterze państwowym (dyplomacja ekonomiczna) z jednej strony, i o charakterze promocyjnym z drugiej.

Według Najwyższej Izby Kontroli, sprawa ostatecznych rozwiązań organizacyjnych dotyczących powołania ww. instytucji promocji eksportu w aktualnej sytuacji, ze względu na istotne różnice koncepcyjne obydwu resortów MG i MSZ, wymaga ewentualnego rozstrzygnięcia na szczepku Rady Ministrów.

3.6. Współpraca z krajami b. ZSRR

O ile I półrocze 1998r. było kontynuacją wysokiego tempa wzrostu eksportu z lat 1995-1997 do krajów Europy Środkowo-Wschodniej w tym krajów b. ZSRR, drugie półrocze 1998r. z powodu jak już wcześniej zaznaczono kryzysu w Rosji wyraźnie osłabiło wymianę handlową mimo działań resortu gospodarki mających na celu wprowadzanie ułatwień w rozwoju handlu z tym rynkiem. Działania MG nakierowane na liberalizację handlu skutkowały podpisaniem szeregu umów typu:

- umowy o handlu i współpracy gospodarczej,
- konwencje w sprawie unikania podwójnego opodatkowania,
- umowy o wzajemnym popieraniu i ochronie inwestycji,
- umowy o współpracy i pomocy wzajemnej w sprawach celnych,

*Odnosząc się do zapisów „harmonogramu” realizacji programu rządowego pkt. 7 dotyczącego stworzenia warunków do ograniczania ryzyka kredytowego do krajów b. ZSRR w sporządzonych raportach np.: Raport Polsko-Rosyjskiej Grupy Roboczej podpisany w Moskwie w dniu 11.12. 1997r. czy Polsko-Ukraińskiej Grupy Mieszanej ds. Współpracy Gospodarczej i Handlu (27.08.1998r.), zawarta została ocena wymiany handlowej i współpracy gospodarczej Polski z tymi krajami. Wymienione zostały różnice w ustawodawstwach tych krajów, w tym: w zakresie taryfowego i pozataryfowego regulowania obrotów, systemu certyfikacji, regulacji dewizowych, systemu gwarancji eksportowych. Ponadto w raportach przedstawione zostały propozycje działań na rzecz ograniczenia barier występujących w handlu Polski, a tymi krajami. **Efektem wspierania przez rząd działań na rzecz polskich firm w krajach WNP, było zrealizowanie w 1997r. kontraktu na sprzedaż 50 szt. kombajnów na Ukrainę w kredycie o wartości ca 5 mln USD. MG udzieliło poparcia firmie Bizon w sprawie objęcia tego kontraktu ubezpieczeniem KUK S.A.***

3.7. Działalność promocyjna

1. Rokrocznie w ustawie budżetowej określone są kwoty środków przeznaczanych w budżecie Ministerstwa Gospodarki na promocję eksportu. Uszczegółowienie zasad rozdysponowania tych środków, Minister Gospodarki corocznie określał w dokumencie pt. „Kryteria i tryb administrowania środkami budżetowymi na promocję eksportu, będącymi w dyspozycji Ministra Gospodarki na współfinansowanie przedsięwzięć promocyjnych o charakterze proeksportowym”.

Analizując wielkość przyznanych środków promocyjnych z budżetu państwa w okresie od 1991r. należy wskazać, iż w ujęciu realnym uległy one zdecydowanemu zmniejszeniu. Na przykład w latach 1997 i 1998 resort

gospodarki dysponował mniej niż połową środków przeznaczonych na promocję w roku 1991.

W latach 1997 i 1998 resort gospodarki z kwot 26.774 tys. zł i 29.098 tys. zł, przeznaczonych na promocję finansował:

- promocję bieżącą eksportu, w tym m.in.: targi, wystawy i misje za granicą, targi i wystawy w kraju, wydawnictwa promocyjne, działalność promocyjną BRH,
- wydatki majątkowe (komputeryzacja placówek BRH),
- świadczenia na rzecz osób fizycznych, w tym nagrody.

W programie rządowym wskazano, że „środki budżetowe powinny być koncentrowane na promocji wyrobów reprezentujących rozwojowe branże gospodarki. Szczególną pomocą powinny być objęte małe i średnie przedsiębiorstwa starające się o wejście na rynki zagraniczne”.

Z analizy wykorzystania środków promocyjnych eksportu wynika, że w latach 1997 i 1998 na wydatki związane z bieżącą promocją Ministerstwo Gospodarki przeznaczyło odpowiednio 87,58% i 89,59% tych środków.

W grupie wydatków, przeznaczonych na bieżącą promocję eksportu, jak wykazały ustalenia kontroli, procentowo najwyższe kwoty dofinansowania Ministerstwo Gospodarki zaplanowało w pozycji „targi, wystawy, imprezy promocyjne, misje zagraniczne”. W 1997 r. było to 62,02% ogółu wydatków, a w 1998r. 34,53%, podczas gdy na finansowanie działalności promocyjnej BRH przeznaczono w tych samych latach odpowiednio 17,8% i 13,04% wydatków przeznaczonych na bieżącą promocję eksportu. Ogółem w latach 1997 i 1998, BRH wydatkowały na przedsięwzięcia promocyjne odpowiednio 3,7 mln zł i 3,2 mln zł.

Zdaniem NIK przydzielanie polskim placówkom handlowym za granicą coraz mniejszych kwot m.in.: na organizację stoisk informacyjnych na targach i wystawach, organizację seminariów i konferencji, działalności wydawniczej oraz w zakresie udzielania informacji handlowej, nie aktywizuje tych placówek do efektywnych działań na rzecz promocji polskiej gospodarki. W opinii NIK przeznaczanie w kolejnych latach większych środków dla BRH na działalność promocyjną ma uzasadnienie, ze względu na rosnącą konkurencję, narastający udział deficytu obrotów w wymianie handlowej jak również ze względu na oczekiwania coraz większej grupy małych i średnich podmiotów gospodarczych podejmujących działalność w handlu zagranicznym.

W wyniku analizy materiałów źródłowych, odnośnie wykorzystania środków budżetowych na promocję eksportu w latach 1997-1998, uwagi Najwyższej Izby Kontroli dotyczyły:

- **nierzetelnego sporządzenia sprawozdania Biura Promocji Gospodarczej z 27 lutego 1998 r. z wykorzystania środków na promocję w 1997 r. W sprawozdaniu Biura wykazano dofinansowanie 9 misji zagranicznych, podczas**

gdy ustalenia kontroli wykazały, że kwota dofinansowania dotyczyła 13 misji zagranicznych. Ustalono, że 4 misje zorganizowane były w 1996 r., a ich sfinansowanie ze względu na brak środków w 1996 r. przesunięto na rok następny,

- **dowolności rozdziału środków na promocję eksportu wobec wnioskodawców.** Ustalenia kontroli wykazały, że MG ze środków na promocję w roku 1997 sfinansowało oprócz 4 ww. misji gospodarczych, które miały miejsce w 1996 r., również wydatki związane z imprezą targową w Gandawie, która odbyła się w sierpniu 1996 r., podczas gdy w tym samym roku negatywnie został zaopiniowany wniosek w sprawie dofinansowania kosztów stoiska na Międzynarodowych Targach Meble 96 - Moskwa. Uzasadniając odmowę, Ministerstwo stwierdziło, że przedsięwzięcia zrealizowane w 1996 r. nie mogą być zrefundowane ze środków budżetowych, znajdujących się w dyspozycji Ministra Gospodarki, przeznaczonych na działalność promocyjną roku 1997. Ustalenia kontroli wykazały, że przy 8 wnioskach KIG brak było danych, dotyczących uczestników misji, w 7 wnioskach wnioskodawca nie podał źródeł i sposobu finansowania wydatków, w żadnym ze skontrolowanych wniosków wnioskodawca nie określił wysokości środków uzyskanych od sponsorów. NIK nie może zaakceptować wyjaśnień złożonych do Protokołu kontroli, iż wzór wniosku stosowany przez MG nie jest traktowany jako formularz przeznaczony do wypełnienia, bowiem zgodnie z pkt. 4 części III dokumentu „Kryteria i tryb administrowania środkami budżetowymi na promocję eksportu...” podstawą ubiegania się o dofinansowanie imprezy promocyjnej winien być wniosek sporządzony wg. określonego w „Kryteriach” wzoru,
- **rozdrabniania środków na bieżącą promocję eksportu.** Z ustaleń kontroli wynika, że w 1997 r. dofinansowaniem w ramach bieżącej promocji eksportu objęto m.in. 13 misji gospodarczych. Łączna kwota dofinansowania stanowiła 43,78 tys. zł tj. jedynie 0,2 % ogółu wydatków na bieżącą promocję eksportu. Przyjmując do wiadomości wyjaśnienia złożone do protokołu kontroli, iż skala dofinansowania przez MG misji gospodarczych dostosowana była do ograniczonych możliwości budżetu, w ocenie NIK wysokość dofinansowania poszczególnych misji w kwotach od 1,1 tys. zł do 7,9 tys. zł nie stanowiła istotnego wsparcia dla wnioskodawców.
- **braku zainteresowania Ministerstwa przebiegiem i rezultatami przedsięwzięć promocyjnych** dofinansowanych ze środków budżetowych na promocję eksportu Ministerstwa Gospodarki. Z ustaleń kontroli wynika, że Ministerstwo w 1997 r. nie obligowało wnioskodawców do składania sprawozdań z przebiegu i efektów dofinansowanego przez MG przedsięwzięcia, do czego miało prawo, zgodnie z pkt. 6 „Kryteriów”,
- **dofinansowania kosztów uczestnictwa w imprezach targowo-wystawienniczych.** Np.: w 1997 r. refundacji części kosztów uzyskiwały firmy o ugruntowanej pozycji na rynku jak: Agros Trading Warszawa, Ciech Warszawa, Kopex Katowice, Universal Warszawa, Varimex Warszawa, podczas gdy negatywnie opiniowano wnioski małych firm. Nie znalazł uznania w MG wniosek Nr 17 złożony przez BMP Promotion Sp. z o.o. dotyczący wsparcia finansowego na rzecz projektu promocyjnego związanego z wydaniem miesięcznika „Biznes jest wszędzie”, którego odbiorcami miały być głównie małe i średnie podmioty gospodarcze, czy też negatywnie zaopiniowany wniosek Nr 1607 Zachodniej Izby

Gospodarczej dotyczący projektu promocyjnego pt. „Polsko-Niemieckie Forum Gospodarcze”, którego celem miała być promocja firm i producentów woj. gorzowskiego. W tym miejscu należy wskazać na zapis programu rządowego, że szczególną pomocą środkami budżetowymi powinny być objęte małe i średnie firmy starające się o wejście na rynki zagraniczne. Ustalenia kontroli wykazały ponadto, że prawidłowo wypełnione wnioski ww. dwóch firm, spełniające warunki określone przez MG w „Kryteriach”, tj. zawierające m.in. charakterystykę projektu promocyjnego, opis spodziewanych rezultatów, kosztorys projektu, sposób finansowania, terminy realizacyjne, rozpatrywane były negatywnie, bez podania wnioskodawcy uzasadnienia odmowy. Nie kwestionując prawa Ministra do odmowy finansowania lub współfinansowania określonego przedsięwzięcia promocyjnego, Najwyższa Izba Kontroli stoi na stanowisku, że decyzje odmowne winny zawierać uzasadnienie, celem wyeliminowania uznaniowości w rozdziale środków finansowych.

- **nieprzewodzenia przez Ministerstwo analiz, dotyczących częstotliwości korzystania poszczególnych wnioskodawców ze środków MG na promocję eksportu, a także nieokreślenia przez Ministerstwo rocznego limitu dofinansowania dla jednego wnioskodawcy.** Ustalenia kontroli wykazały, że silne podmioty gospodarcze były dofinansowane przez MG w 1997 r. nawet kilkunastokrotnie, np. Varimex otrzymał dofinansowanie w kwocie ponad 188 tys. zł na podstawie 14 wniosków, Agros Trading Warszawa kwotę 156 tys. zł otrzymał na podstawie 10 wniosków, a Universal Warszawa otrzymał ca 150 tys. zł w oparciu o 10 wniosków.
- **braku w MG jednolitych kryteriów i wytycznych, dotyczących sporządzania przez BRH rocznych planów przedsięwzięć promocyjnych.** Brak takich wytycznych powodował, co wynika z ustaleń kontroli, że nadsyłane do Ministerstwa w terminie, tj. do 15 lutego plany przedsięwzięć promocyjnych były następnie wielokrotnie korygowane przez Ministerstwo, co w efekcie powodowało przesunięcia terminu przekazywania środków na promocję nawet do połowy roku budżetowego. Dotyczyło to m.in. takich placówek jak:

w 1997r.

- BRH w Kopenhadze, które otrzymało środki po upływie 103 dni od daty złożenia pierwszego wniosku tj. 6.02. 1997 r.
- BRH w Londynie, które od daty złożenia wniosku tj. od 24.01.1997r. przekaz otrzymało 12.05.1997r.
- BRH w Pekinie, które środki na działalność promocyjna uzyskało w dniu 5.06.1997r., a wniosek na ten cel złożyło w dniu 20.01.1997r.
- BRH w Kolonii, którego ostateczny plan rocznych przedsięwzięć promocyjnych Ministerstwo zatwierdziło 11 kwietnia 1997 r., podczas gdy pierwszy plan promocji wpłynął do MG 14 lutego 1997 r. środki otrzymało 2. 06. 1997r.

w 1998r.

- BRH w Lublianie, na wniosek z dnia 16.01. 1998r. przydział środków otrzymało w dniu 29.06.1998r.,

- BRH w Zagrzebiu złożyło wniosek w dniu 9.01.1998r., a środki otrzymało w dniu 4.06. 1998r.
- BRH w Kaliningradzie wniosek złożyło w dniu 4.02.1998r. natomiast środki na działalność promocyjną otrzymało w dniu 18.06. 1998r.

2. Dokonane ustalenia podczas kontroli przeprowadzonej w Centrum Informacji Rynkowej IKiCHZ, pozwalają na pozytywną ocenę całokształtu działalności informacyjnej tej instytucji ukierunkowanej na rzecz wspomagania małych i średnich firm krajowych w celu zwiększenia ich zdolności proeksportowych. Kontrolowana jednostka szczególną uwagę zwracała na system i źródła pozyskiwania informacji do baz informatycznych, które następnie były podstawą rzetelnej i aktualnej informacji dla eksportujących podmiotów gospodarczych, jak i potencjalnych eksporterów. CIR w badanym okresie współpracował w zakresie pozyskiwania i wymiany informacji źródłowych z ponad 150 jednostkami krajowymi i 60 zagranicznymi (w tym BRH), które uzupełniane były informacjami z ogólnodostępnych baz sieci Internet. Celowi pozyskiwania i wymiany informacji o handlu zagranicznym służyło również uczestnictwo CIR w programie PHARE pn. „Multi-Country Trade Development Programme”, jako krajowej agencji informacyjnej o handlu zagranicznym. W ocenie NIK na szczególne uznanie zasługują wydawnictwa profilowane pod kątem potrzeb polskich eksporterów z serii „Rynek” i „Partner”. Ocena ta znalazła również potwierdzenie w badaniach ankietowych przeprowadzonych w styczniu 1998r. na życzenie Ministerstwa Gospodarki.

Pomimo tej pozytywnej oceny, uwagę NIK budzi stanowisko MG względem przyszłości tej instytucji.

Wg. nie zrealizowanych (jak dotychczas) koncepcji, Ministerstwo dążyło do włączenia CIR w skład innych jednostek organizacyjnych, w tym do mającej powstać Agencji Promocji Handlu Zagranicznego. Następstwem powyższej sytuacji było niepełne wykorzystywanie potencjału merytorycznego i wydawniczego CIR poprzez lokowanie mniejszych zamówień w tej instytucji. W 1998r. ze środków budżetowych przeznaczonych na promocję, MG nie objęło finansowaniem, prowadzonych przez CIR, dwóch baz danych ofertowych systemu „Partner” oraz Komputerowego Banku Informacji Gospodarczo-Handlowych. Brak stabilnych zasad finansowania działalności powyższej jednostki w dłuższych niż rok przedziałach czasowych spowoduje cofnięcie rozwoju systemu informacji o warunkach dostępu do rynków zagranicznych oraz kojarzenia współpracy polskich partnerów z partnerami zagranicznymi, jak również ograniczenie środków tej jednostki na inne cele, w tym na unowocześnienie infrastruktury informatycznej i na zakup źródeł informacji. Zdaniem NIK, ograniczenie działalności CIR, poprzez składanie mniejszych zamówień opłacanych ze środków MG przewidzianych na promocję, nie ma merytorycznego uzasadnienia, tym bardziej, że jest to sprzeczne z ideą programu rządowego, który w pkt. IV pt. „Działania zorientowane na ożywienie eksportu”, wskazuje, że rozbudową systemu przepływu, gromadzenia i udostępniania informacji o możliwościach handlowych, inwestycyjnych i kooperacyjnych, z wykorzystaniem ofert nadsyłanych przez BRH zajmuje się Centrum Informacji Rynkowej przy IKiCHZ.

3. Przeprowadzone kontrole w Biurach Radców Handlowych w 1997 r. w Kolonii, Paryżu i Moskwie, jak również w 1998 r. w Atenach, Budapeszcie, Helsinkach i Wiedniu wykazały, iż prowadzona przez BRH wielokierunkowa działalność informacyjna i promocyjna przyczynia się do zmiany i kształtowania nowego pozytywnego wizerunku polskiej gospodarki poza granicami naszego kraju (głównie w środowisku biznesmenów i polityków), mimo przeznaczania na ten cel z roku na rok, coraz mniejszych kwot w ramach środków budżetowych MG. BRH inicjowały promocję poszczególnych regionów Polski, polskich firm, jak również grup towarowych.

Zdawać sobie należy jednak sprawę, iż ocena efektów działalności placówek nastąpić może dopiero w przyszłości. Nie mniej na obserwowany wzrost obrotów towarowych od 1991r. miały także wpływ Biura Radców Handlowych. W latach 1991-1998 nastąpiło podwojenie polskiego eksportu z 14,9 mld USD do 28,2 mld USD.

Działalność BRH ukierunkowana była na aktywizowanie stosunków gospodarczych między Polską, a tymi krajami. W szczególności duży nacisk położony był na działalność informacyjną o Polsce, osiągnięciach polskiej gospodarki i możliwościach współpracy. Przedstawiciele BRH organizowali, współorganizowali bądź uczestniczyli w seminariach, sympozjach, konferencjach, targach i wystawach. Zajmowali się również obsługą wizyt przedstawicieli polskiego rządu i biznesu.

BRH poświęcały dużo pracy na gromadzenie i przekazywanie do kraju zbiorczych informacji o organizowanych przetargach i zapytaniach ofertowych. Informacje te zamieszczane są na bieżąco m.in. w biuletynach Centrum Informacji Rynkowej i w dzienniku gospodarczym „Rynki Zagraniczne”.

Biura stanowiły miejsce kontaktu krajowego biznesu z zagranicznym jak również spełniały rolę wywiadowni handlowej dla polskich podmiotów gospodarczych. Tworzyły internetowy obraz Polski i polskiej gospodarki.

O zaangażowaniu Radców Handlowych w ich działalności ekonomiczno-handlowej za granicą, świadczy również fakt wyboru w 1998 r. na Prezydenta Klubu Radców Handlowych w Austrii, polskiego Radcę Handlowego. Również funkcję prezesa Klubu Dyplomatów Ekonomiczno-Handlowych w Grecji pełni polska przedstawicielka Biura Radcy Handlowego.

Mimo dysponowania przez BRH niezbyt wysokimi środkami budżetowymi przeznaczonymi na promocję, wyniki przeprowadzonych kontroli wykazały szereg nieprawidłowości w ich rozdysponowaniu.

W świetle wytycznych resortu kierowanych do BRH w latach 1997 i 1998, do obowiązków Radców Handlowych należało przedkładanie do resortu planu przedsięwzięć promocyjnych na dany rok kalendarzowy w celu zatwierdzenia zarówno planowanych przedsięwzięć jak też kosztów z tym związanych. Z ustaleń kontroli wynika, że Biura Radców Handlowych dokonując zmian

w programach promocyjnych nie informowały o tym Ministra Gospodarki np.: BRH w Kolonii we wrześniu 1997 r. zmieniło program imprez na drugą połowę roku, Biuro Radcy Ekonomiczno-Handlowego w Paryżu zorganizowało w 1997 r. bez informowania Ministerstwa dwie imprezy promocyjne, BRH w Helsinkach w sierpniu 1997 r. dokonało zmian zatwierdzonego planu imprez promocyjnych w ponad 50%, ponadto w 1998 r. zorganizowało dwie nie planowane imprezy.

Stwierdzono przypadki, że planowane koszty imprez promocyjnych na lata 1997-1998 nie poparte były stosownymi kosztorysami, a w ich planach jedynie w sposób ogólny Biura określały, jakie koszty przewidziane są w ramach organizacji imprezy, np.: koszty biurowe, recepcji, przyjęć, wynajęcia sal, tłumaczenia. Powyższe stwierdzono m.in. w Helsinkach, Atenach, Paryżu. Nie spełniało to w ocenie NIK wymogów określonych w wytycznych Biura Promocji Gospodarczej MG z dnia 3 marca 1997r., w których w sposób jednoznaczny wymagano krótkiego opisu i kosztorysu przedsięwzięcia promocyjnego.

Dokonane ustalenia wskazują również na potrzebę wzmocnienia nadzoru ze strony Biura Administracyjno-Budżetowego MG (BAB) nad planowaniem i realizacją ponoszonych wydatków na utrzymanie placówek.

W skontrolowanych placówkach uchybienia dotyczyły przede wszystkim nieprawidłowego prowadzenia gospodarki magazynowej i inwentaryzacji środków trwałych. **Dokonane ustalenia wykazały, iż nie przeprowadzano w przewidzianych terminach, inwentaryzacji składników majątkowych.** Zgodnie z zarządzeniem Nr 90 Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 1996r., każda placówka zobowiązana jest do „okresowego ustalania lub sprawdzenia drogą inwentaryzacji rzeczywistego stanu składników majątkowych oraz źródeł ich pochodzenia. Powyższe uchybienia stwierdzono w BRH w Atenach, Budapeszcie, Wiedniu, Kolonii i Moskwie.

Uregulowania wymaga również sprawa wzmocnienia nadzoru nad bieżącym odzyskiwaniem podatku VAT od kupowanych towarów i usług przez placówki i prawidłowego ich księgowania.

Zdaniem NIK przeanalizowania wymagają wydatki ponoszone na transport i opłaty pocztowo-telekomunikacyjne. Uwagi kontroli budzą również nieprawidłowości odnośnie niewyczerpującego (w świetle postanowień wytycznych BAB MG z dnia 28 marca 1997 r., w sprawie realizacji planu finansowego wydatków placówek ekonomiczno-handlowych), opisywania dowodów finansowo-księgowych, stanowiących o wydatkach budżetowych placówek.

Problemem, który wymaga uregulowania jest zagadnienie obsady personalnej placówek.

Na przykładzie Biura Radcy Handlowego w Atenach ustalono, że przez kilka miesięcy 1998 r. nie były obsadzone stanowiska attache handlowego i kierownika administracyjno-finansowego placówki. Powyższe było skutkiem długotrwałych uzgodnień kandydatów z resortem spraw zagranicznych. Poza osłabieniem kadrowym placówki, sytuacja ta powodowała, iż przekazywanie obowiązków służbowych odbywało się bez udziału osób kończących i

rozpoczynających pracę w placówce. Przekazywanie obowiązków, w tym m.in. odpowiedzialności materialnej odbywało się za pośrednictwem przedstawiciela MG bez przeprowadzenia stosownych inwentaryzacji, co było niezgodne z zarządzeniami; Nr 11 MF z dnia 3 lutego 1981 r.⁵⁰ i Nr 90 MF z dnia 30 grudnia 1996 r. w sprawie szczególnych zasad wykonywania budżetu jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami RP⁵¹.

4. Ustalenia kontroli dokonane w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, dotyczące m.in.:

- pozyskiwania informacji gospodarczych o poszczególnych państwach,
- przygotowywania projektów programów gospodarczych wobec poszczególnych państw,
- współuczestniczenia w tworzeniu założeń zagranicznej polityki ekonomicznej państwa,
- analizowania głównych tendencji i problemów w międzynarodowych stosunkach ekonomicznych,
- prowadzenia działalności promocyjnej w kraju i za granicą kształtującej obraz Polski,

wykazały, że działania te realizowane były w sposób zróżnicowany, w zależności od departamentu, który je wykonywał. Generalnie NIK pozytywnie ocenia ww. działalność resortu w tym zakresie. Uwagi NIK dotyczą natomiast następujących kwestii:

W toku kontroli stwierdzono, że działalność promocyjna dot. polskiej gospodarki w roku 1997 i I półroczu 1998 r., prowadzona przez Departament Promocji i Informacji MSZ (DPiI), traktowana była w sposób marginalny i dotyczyła głównie informowania zainteresowanych przedstawicielstw dyplomatycznych o określonych elementach polskiej gospodarki. Podejmowane działania promocyjne ograniczały się w znacznym stopniu do pośredniczenia w przesyłaniu do wybranych placówek dyplomatycznych materiałów informacyjnych o stanie gospodarki polskiej, możliwościach inwestowania w Polsce, udostępnianych Ministerstwu nieodpłatnie przez Państwową Agencję Inwestycji Zagranicznych oraz wydawców czasopism „Polish Market”, „Targi Poznańskie”, jak również materiałów promocyjnych przygotowywanych przez Regionalne Agencje Promocyjne, Agencje Rozwoju Gospodarczego, Oddziały KIG i wojewodów.

Sporadycznie celem rozszerzenia palety materiałów promocyjnych dla potrzeb placówek dyplomatycznych, MSZ zlecało wykonywanie opracowań dotyczących problematyki gospodarczej wyspecjalizowanym instytutom naukowym np.

⁵⁰ nie publikowane

⁵¹ Dz. Urz. MF z 1996 r. Nr 26, poz. 138

Instytutowi Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego lub Szkole Głównej Handlowej.

Stwierdzono, że DPiI odpowiedzialny za działalność promocyjną i informacyjną Ministerstwa nie prowadził żadnej ewidencji materiałów promocyjnych wysyłanych do placówek dyplomatycznych. Zgodnie z regulaminem MSZ⁵² (§43 pkt. 4 i 5), DPiI przygotowuje materiały, koordynuje ich rozpowszechnianie i zapewnia właściwy obieg informacji pomiędzy Ministerstwem a placówkami. Z ustaleń kontroli wynika również, że materiały promocyjne przeznaczone do szerokiego rozdawnictwa jak np. foldery, płyty CD składowane w magazynach MSZ nie były ewidencjonowane.

Zgodnie z zarządzeniem Nr 21 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 7 września 1989 r. w sprawie planowania i sprawozdawczości w MSZ oraz przedstawicielstwach dyplomatycznych i urzędach konsularnych, ze zmianą wprowadzoną zarządzeniem Nr 30 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 21.10.1993 r.⁵³, Minister Spraw Zagranicznych zatwierdza projekt „węzłowych kierunków polskiej polityki zagranicznej” i przedstawia go do zatwierdzenia kierownictwu państwowemu w terminie do 10 grudnia każdego roku (§4 zarządzenia Nr 21). Natomiast departamenty opracowują własne „plany pracy” oraz w porozumieniu z innymi zainteresowanymi departamentami wytyczają „podstawowe zadania” nadzorowanym placówkom. Po zatwierdzeniu „węzłowych kierunków (zadań) polskiej polityki zagranicznej” przez Radę Ministrów, departamenty są zobowiązane do dokonania stosownych korekt we własnych dokumentach programowo-planistycznych i powiadomienia o nich nadzorowanych przez nie placówek (§1 zarządzenia Nr 30).

W wyniku przeprowadzonej kontroli, stwierdzono przypadki, że zarówno w 1997 r., jak i w 1998 r. ze znacznym opóźnieniem przesyłane były do poszczególnych placówek „podstawowe zadania”, które winny być uwzględniane w planach pracy placówek. W 1997 r. plan pracy Departamentu Europa-Zachodnia (DE-Z) zaakceptowany został przez kierownictwo resortu w połowie kwietnia 1997 r. Do wiadomości i wykorzystania w merytorycznej pracy placówek, plan przekazany został w dniu 24 kwietnia 1997 r., a w okresie kwiecień-lipiec 1997 r. przesłane zostały „podstawowe zadania”. Podobnie przedstawiała się sytuacja w 1998r. W szeregu przypadkach materiały dotyczące „podstawowych zadań” niezbędnych w pracy placówek przesyłano na przełomie I i II kwartału (np.: ambasad w Kopenhadze, Helsinkach, Paryżu, Madrycie), a w skrajnych przypadkach jak np. do Pragi w dniu 16 czerwca 1998r., a do Ottawy 14 lipca 1998r. W ocenie NIK nie znajdują usprawiedliwienia informacje kierownictwa DE-Z, iż przyczyną tak znacznych opóźnień w przygotowaniu zadań i wysłaniu ich do placówki było bardzo duże obciążenie Departamentu sprawami bieżącymi.

Zadania nakładane na placówki dyplomatyczne przez kierownictwo resortu spraw zagranicznych w zakresie gospodarki nakierowane były m.in. na:

⁵² załącznik do zarządzenia Nr 24 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 listopada 1996r. (nie publikowane).

⁵³ nie publikowane

- promocję polskich interesów gospodarczych za granicą,
- stymulowanie współpracy naukowo-technicznej i ekonomicznej,
- inicjowanie współpracy w ramach regionalnej współpracy,
- śledzenia rozwoju gospodarczego kraju urzędowania placówki,
- promowania Polski jako wiarygodnego i interesującego partnera gospodarczego,
- współdziałanie z BRH w organizacji przedsięwzięć promocyjnych

W ogólnej ocenie Najwyższej Izby Kontroli, zadania te były realizowane, a ich wyniki wykorzystywane w bieżącej pracy MSZ.

*Stwierdzono jednakże (analizie poddano dokumentację dotyczącą 15 placówek w zakresie realizacji ich zadań), że nie wszystkie placówki (np. ambasady w Kopenhadze, Helsinkach) w przesyłanych do Ministerstwa raportach zamieszczały pełne informacje zgodnie z wytycznymi zawartymi w zarządzeniu Nr 21 MSZ z 1989r. w sprawie planowania i sprawozdawczości... **Brak w nich było m.in. informacji na temat prowadzonej działalności na rzecz promocji gospodarczej Polski i współdziałania w tym względzie z Biurami Radców Handlowych**, jak również informacji ekonomicznych z zakresu wymiany handlowej. W raportach ambasad (np. z Rumunii, Finlandii) w niedostatecznym stopniu prezentowano analizę stanu sytuacji gospodarczej tych krajów.*

3.8. Działalność promocyjna w terenie

Ustalenia dokonane przez Delegatury NIK wskazują, że generalnie Urzędów Wojewódzkim (zwanych dalej Urzędami) nie był znany program rządowy w sprawie „Kierunków działań dla pobudzenia eksportu”. W żadnym z 21 skontrolowanych Urzędów nie planowano wydatków na finansowanie działalności informacyjno-promocyjnej mającej na celu pobudzanie polskiego eksportu. Skontrolowane Urzędy nie korzystały ze środków pomocowych z zagranicy dla celów promowania polskiej gospodarki. Korzystały natomiast głównie z rezerwy celowej ujętej w ustawie budżetowej przeznaczonej m.in. na budowę i modernizację przejść granicznych.

Urzędy nie przekazywały własnych środków finansowych do urzędów gmin i do innych instytucji zajmujących się pobudzaniem eksportu. Realizując zadania z zakresu promocji Urzędy współdziałały m.in. z : Izbami Gospodarczymi, Izbami Przemysłowo-Handlowymi, poszczególnymi podmiotami gospodarczymi i innymi instytucjami. Urzędy nie posiadały własnych programów promocji określających zadania, terminy ich realizacji i kierunki współdziałania z naczelnymi i centralnymi instytucjami i organami państwowymi oraz samorządami gospodarczymi. W większości przypadków działania związane z promocją województw miały charakter doraźny i podejmowane były w wyniku inicjatyw i propozycji zgłaszanych do Urzędów przez zainteresowane jednostki (wydawcy fachowych pism, podmioty gospodarcze). Urzędy nie angażowały w te działania własnych środków, finansowały je wyłącznie podmioty gospodarcze i samorządy lokalne, zainteresowane współpracą z zagranicą.

Wydziały w Urzędach zajmujące się zagadnieniami promocji gospodarczej nie miały opracowanych analitycznych planów finansowych zadań promocyjnych. W odniesieniu do rocznych budżetów Urzędów, udział środków wydatkowanych na promocję wynosił w granicach odpowiednio od 0,01 do 1,5 % ich środków budżetowych.

Krytyczne uwagi NIK dotyczyły prowadzenia przez Urzędy, inwestycji drogowych przejść granicznych (dpg).

*Kontrola przeprowadzona w dawnym Urzędzie Wojewódzkim w Chełmie, wykazała opieszałość Urzędu w przygotowywaniu dokumentacji technicznej związanej z budową drogi celnej do punktu granicznego w Dorohusku. **Stwierdzono, iż 6 m-czne opóźnienie w podpisaniu umowy z wykonawcą, stwarza poważne zagrożenie zrealizowania tej inwestycji do końca 1999r, oraz możliwość utraty przyznanych na ten cel przez UE środków pomocowych w wysokości 1 mln ECU.** W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Wojewoda Chełmski poinformował NIK o zmianie koncepcji wykorzystania środków PHARE z budowy drogi celnej na realizację budynku kontroli specjalnej i budynku odpraw autobusowych. W tym celu w grudniu 1998r. postanowiono wystąpić do Władzy Wdrażającej Fundusz PHARE z prośbą o akceptację nowych zamierzeń.*

*Odnosnie działalności inwestycyjnej prowadzonej przez dawny Urząd Wojewódzki w Białej Podlaskiej stwierdzono, że **Urząd jako Inwestor Główny inwestycyjnych zadań drogowych przejść granicznych województwa białkopodlaskiego, nie miał opracowanych i zatwierdzonych zbiorczych zestawień kosztów, planów finansowania, harmonogramów dyrektywnych zadań, przy jednoczesnym posługiwaniu się niedopracowanymi harmonogramami rzeczowo-finansowymi** takich inwestycji jak:*

- budowa terminalu samochodowego w Koroszczynie - od stycznia 1997r. jest to inwestycja centralna,
- budowa II-go etapu dpw w Sławatyczach,
- modernizacja dpw w Terespolu.

Urząd nie posiadał także opracowanych założeń techniczno-ekonomicznych (zte) dotyczących terminalu w Koroszczynie. Harmonogram budowy ww. terminalu nie był zatwierdzony przez Inwestora Bezpośredniego i Głównego. Podobnie II etap budowy dpw w Sławatyczach realizowano bez opracowanych i zatwierdzonych założeń techniczno-ekonomicznych zadania.

Modernizacja dpw w Terespolu także nie miała opracowanych założeń techniczno-ekonomicznych, a koncepcja przebudowy dpw, nie została zatwierdzona ani przez Inwestora Bezpośredniego, ani przez Wojewodę Białkopodlaskiego.

Wymóg posiadania zte dla ww. inwestycji prowadzonych w latach 1996-1997 wynikał z rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 grudnia 1991r. w sprawie szczegółowych zasad planowania i finansowania inwestycji dotowanych z budżetu państwa (§7 ust. 4)⁵⁴.

⁵⁴ Dz.U. Nr 117, poz. 508

Uchybienia stwierdzono także przy realizacji zadań inwestycyjnych związanych z dpɡ w Zosinie i Hrebennem na terenie dawnego województwa zamojskiego. Ustalono, że po opracowaniu w 1995r. docelowej dokumentacji rozbudowy dpɡ w Hrebennem i wydatkowaniu na ten cel kwoty ca 83 tys. zł ze środków budżetowych Urzędu, nie podjęto robót budowlanych. Podjęto natomiast w marcu 1997r. decyzję o dokonaniu wyboru nowego zastępcy inwestycyjnego przedmiotowego zadania oraz decyzję o opracowaniu nowej koncepcji rozbudowy dpɡ. Nowa koncepcja rozbudowy nie została uzgodniona z GUC jak i ze stroną ukraińską w zakresie rozwiązań komunikacyjnych. Nie określono stosownie do postanowień rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 września 1997r. w sprawie szczegółowych zasad planowania i finansowania inwestycji dotowanych z budżetu państwa⁵⁵ planowanych źródeł finansowania ww. inwestycji z podziałem na środki budżetowe i inne. Z omawianą rozbudową związana jest konieczność wykupu ok. 22 ha terenów znajdujących się w chwili obecnej w rękach prywatnych, a docelowo przewidzianych pod część komercyjną przejścia. Zastrzeżenia NIK dotyczyły również czynności związanych z procedurą wyboru tzw. zastępstwa inwestycyjnego rozbudowy dpɡ w Zosinie i Hrebennem. W toku kontroli ujawniono, że prowadzący przetarg Urząd sporządził dwie wersje specyfikacji warunków zamówienia. Ze specyfikacji okazanej kontrolerom NIK wynikało, że przetarg dotyczył rozbudowy dpɡ w Zosinie, natomiast oferentów przed i w trakcie przetargu informowano, że dotyczy zastępstwa inwestycyjnego przy realizacji dpɡ w Zosinie i Hrebennem. W analogiczny sposób sporządzono dwie wersje zamówienia kierowanego do uczestnika przetargu, którego ofertę odrzucono.

Kontrola przeprowadzona w dawnym Urzędzie Wojewódzkim w Gorzowie Wielkopolskim wykazała, że Urząd w latach 1996-1997 z rezerwy celowej budżetu państwa na budowę i modernizację dpɡ, otrzymał 2.900 tys. zł w tym 1.200 tys. zł „na wykonanie zabezpieczeń oddzielających drogę łączącą granicę państwa z miejscem wspólnych odpraw towarowych w Świecku”. Ww. kwota w całości została wydatkowana. Wg. NIK, celowość podjęcia tej inwestycji rodzi zastrzeżenia w świetle następujących faktów:

- do końca 1998 r. nie przekazano ww. inwestycji do eksploatacji, planowany pierwotnie termin zakończenia prac przypadał na I kwartał 1997r.*
- przyjęcia w I kwartale 1996r. rozwiązania organizacyjnego eliminującego „ucieczkę transportów”, które polegało na przewożeniu dokumentów celnych z przejścia na terminal odpraw celnych przez firmę ochroniarską,*
- wydzielenia w 1996r. z drogi publicznej „drogi celnej” za pomocą barier mechanicznych,*
- tymczasowego charakteru drogi celnej i w związku z tym konieczności demontażu systemu „monitoringu” na koszt budżetu państwa po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej.*

⁵⁵ Dz.U. Nr 109, poz. 702

III. PRZEBIEG POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO I DZIAŁAŃ PODJĘTYCH PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI

Po zakończeniu kontroli skierowano wystąpienia pokontrolne do Ministrów; Finansów, Gospodarki, Skarbu Państwa, Spraw Zagranicznych, Radców Handlowych, wojewodów i kierownictw KIG, PAIZ i CIR. Do wystąpienia pokontrolnego zastrzeżenia zostały zgłoszone przez Ministra Skarbu Państwa. Minister podał w nim, że „bezpośrednia realizacja uchwały Rady Ministrów z 17 grudnia 1996 r., a więc wniesienie przez Skarb Państwa aktywów pozostałych po likwidacji PFG oraz MKG do KUKE jest zatem niemożliwa z uwagi na fakt, iż Skarb Państwa nie posiada odpowiedniej ilości głosów na zgromadzeniu wspólników MKG Sp. z o.o. oraz nie jest akcjonariuszem PFG S.A., a więc nie może decydować o likwidacji ww. spółek”. Podał ponadto, że „Utworzenie spółki Chemia Polska Sp. z o.o. i przystąpienie do niej w dniu 30.07.1996 r. przez Skarb Państwa reprezentowany przez Ministra WGzZ spowodowało, że Skarb Państwa stał się udziałowcem mniejszościowym w ww. spółkach i utracił rzeczywistą kontrolę nad wniesionym do nich mieniem. Tym samym, wykonanie uchwały Rady Ministrów z dnia 17 grudnia 1996 r. było niemożliwe już w chwili jej podjęcia”.

Sprawa zgłoszonego zastrzeżenia była przedmiotem rozpatrzenia przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli. Kolegium NIK w podjętej uchwale Nr 9/99 z dnia 11 marca 1999r., uwzględniło w całości zgłoszone zastrzeżenia. W uzasadnieniu do uchwały, podano, że przedmiotowa kontrola nie dała podstaw do sformułowania jednoznacznej oceny działań Ministra Skarbu Państwa w zakresie ustaleń Rady Ministrów podjętych na posiedzeniu w dniu 17 grudnia 1996r. Podano jednocześnie, że „w tym zakresie prowadzona jest aktualnie przez Najwyższą Izbę Kontroli odrębna kontrola....”. Kolegium NIK uznało zatem za zasadne uwzględnić zastrzeżenie Ministra Skarbu Państwa i wykreślić z treści wystąpienia pokontrolnego pkt 3 (ocenę działań MSP), jako zawierający przedwcześnie sformułowaną ocenę.

Minister Gospodarki w piśmie z dnia 11.02.br. informował Najwyższą Izbę Kontroli, że we współpracy z Ministrem Finansów prowadzone są prace nad opracowaniem programu promocji eksportu na lata 1999-2003, który obejmowałby wszystkie aspekty problematyki wspierania eksportu, w tym także instrumenty finansowe oraz problematykę rozwoju regionalnego w kontekście branż proeksportowych. W kwestii finansowania handlu zagranicznego podano, że wspólnie z Ministerstwem Finansów prowadzone są prace nad przygotowaniem założeń nowego systemu subsydiowania stóp procentowych kredytów eksportowych, opartego o stałe stopy procentowe CIRR.

Odnosząc się do zasad dofinansowania z budżetu MG przedsięwzięć promocyjnych podano, że priorytet w uzyskaniu środków finansowych będą miały firmy małe i średnie oraz wprowadzony zostanie system szerokiego monitoringu dla oceny efektywności wykorzystania tych środków.

Minister Finansów w swojej odpowiedzi z dnia 26. 01. br. na wystąpienie pokontrolne podał, że w „najbliższym czasie KERM, a następnie RM rozpatrzy opracowaną w KUKE S.A. „Strategię działania Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych S.A. na lata 1999-2002”, w której planuje się wprowadzenie nowych instrumentów finansowo-ubezpieczeniowych. W zakresie wniosku dotyczącego spowodowania opracowania pełnej taryfy stawek ubezpieczeniowych dla transakcji eksportowych wyjaśniono, że KUKE S.A. zobligowana została do dostosowania obowiązującego obecnie systemu stawek ubezpieczeniowych do jednolitego systemu stawek ubezpieczeniowych OECD. Termin określony został na dzień 1 kwietnia br.

W sprawie utworzenia Funduszu Gwarancyjnego w KUKE S.A. na bazie środków uzyskanych z likwidacji spółek PFG S.A. i MKG Sp. z o.o. Minister Finansów poinformował NIK, że ponownie wystąpił w dniu 12.01. br. do Ministra Skarbu Państwa o przyspieszenie działań dotyczących wykonania decyzji RM z dnia 17 grudnia 1996r.

Minister Spraw Zagranicznych w informacji o sposobie wykorzystania uwag i wniosków NIK z dnia 14.01. br. podał m.in., że obecnie prowadzone są przez MSZ działania na rzecz wykonania zobowiązań przez partnerów, np.: ratyfikacji przez Federację Rosyjską umowy o wzajemnej ochronie inwestycji. Wskazano, że MSZ będzie czynnie uczestniczył w opiniowaniu dokumentów takich jak, „Strategia działania KUKE S.A. na lata 1999-2002” oraz „Propozycji kierunkowych działań zmierzających do wprowadzenia instrumentów dla zwiększenia możliwości eksportowych Polski”. Zaznaczono, że MSZ nawiązał współpracę z MG w zakresie przygotowywania materiałów promocyjnych dla zagranicznego odbiorcy za pośrednictwem placówek dyplomatycznych, dyplomatyczno-konsularnych i instytutów polskich oraz podejmowania wspólnych inicjatyw i przedsięwzięć promocyjnych za granicą.

Aby zapewnić wykonanie wniosków pokontrolnych podano m.in., że podejmowane są działania na rzecz wzmocnienia nadzoru nad terminowym przekazywaniem wytycznych do placówek za granicą w odniesieniu do zasad tworzenia planów pracy placówek, jak również w zakresie sporządzania sprawozdań z realizacji zadań promocyjnych.

W pozostałych kontrolach udzielone odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne generalnie potwierdzają realizację wniosków pokontrolnych oraz wskazują na stan i zakres działań, jakie zostały podjęte przez kontrolowane jednostki po zakończeniu kontroli

Warszawa, dnia lipca 1999 r.

**Dyrektor
Departamentu Gospodarki
i Integracji Europejskiej**

Jan Kołtun

**Akceptuję
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli**

**Jacek Uczkiewicz
Warszawa, 1999.**

**ZATWIERDZAM
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli**

**Janusz Wojciechowski
Warszawa, 1999.07.28**

IV. WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH

1. Ustawa z dnia 21 czerwca 1996r. o urzędzie Ministra Gospodarki (Dz.U. z 1996r. Nr 106, poz.490),
2. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 1996r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Gospodarki (Dz.U. z 1996r. Nr 157, poz.798),
3. Ustawa z dnia 29 maja 1974r. o urzędzie Ministra Spraw Zagranicznych (Dz.U. z 1974r. Nr 21, poz. 115 ze zmianą w 1984r. Dz.U. Nr 44, poz.230)
4. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 maja 1974r. w sprawie szczegółowego zakresu działania MSZ (Dz.U. z 1974r. Nr 21, poz.121 ze zmianą w 1984r. Dz.U. Nr 44, poz.230),
5. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 lipca 1997r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Spraw Zagranicznych (Dz.U. z 1997r. Nr 69, poz.442),
6. Ustawa z dnia 21 czerwca 1996r. o urzędzie Ministra Finansów oraz urzędach i izbach skarbowych (Dz.U. z 1996r. Nr 106, poz.489),
7. Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami Członkowskimi, z drugiej strony sporządzony w Brukseli dnia 16 grudnia 1991r. (Dz.U. z 1994r. Nr 11, poz.38 ze zm. w 1995r. Nr 63, poz.324 i 326; 1997r. Nr 10, poz.74; Nr 104, poz.662),
8. Ustawa z 30 maja 1989r. o izbach gospodarczych (Dz.U. z 1989r. Nr 35, poz.195 ze zm. w 1992r. Dz.U. Nr 75, poz.368; w 1996r. Dz.U. Nr 43, poz.189),
9. Ustawa z 14 czerwca 1991r. o spółkach z udziałem zagranicznym (Dz.U. z 1997r. Nr 26, poz.143)
10. Ustawa z dnia 29 września o rachunkowości (Dz.U. Nr 121, poz.591 ze zm.; z 1997r. Nr 32, poz.183; Nr 43, poz. 272; Nr 88, poz. 554),
11. Ustawa z dnia 10 czerwca 1994r. o zamówieniach publicznych (Dz.U. Nr 76, poz.344 ze zm. Nr 130, poz. 645; z 1995r. Nr 99, poz.488; z 1997r. Nr 123, poz. 778),
12. Porozumienie ustanawiające światowa organizacje handlu (WTO) sporządzone w Marakeszu dnia 15 kwietnia 1994r. (Dz.U. z 1995r. Nr 98, poz.483),
13. Ustawa z dnia 5 stycznia 1991r. prawo budżetowe (Dz.U. z 1993r. Nr 72, poz.344 ze zm.; Dz.U Nr 76, poz. 344; z 1994r. Nr 121, poz.591; Nr 133, poz.685; z 1995r. Nr 124, poz.601; Nr 132, poz. 640; z 1996r. Nr 89, poz. 402; Nr 106, poz. 496; Nr

- 132, poz. 621; Nr 139, poz. 647; z 1997r. Nr 79, poz. 484; Nr 54, poz. 348; Nr 123, poz. 775 i 778),
14. Rozporządzenia Ministra Finansów z 18 kwietnia 1991r. w sprawie klasyfikacji dochodów i wydatków budżetowych oraz innych przychodów i rozchodów (Dz.U. z 1991r. Nr 39, poz.169 ze zm.;Dz.U. Nr 60, poz. 257; Nr 69, poz. 297; Nr 81, poz. 356; z 1992r. Nr 22, poz. 91; Nr 103, poz. 523; z 1993r. Nr 42, poz.194; Nr 59, poz.276; Nr 109, poz.489; z 1994r. Nr 9, poz. 33; Nr 66, poz.286; z 1995r. Nr 29, poz. 148; Nr 153, poz.783; z 1996r. Nr 37, poz. 162; Nr 116, poz. 556; z 1997r. Nr 22, poz.116; Nr 100, poz.626),
 15. Zarządzenie Nr 11 MF z dnia 3 lutego 1981r. w sprawie zasad prowadzenia gospodarki finansowej, materiałowej i rachunkowości w polskich placówkach za granicą - nie publikowane,
 16. Zarządzenie Nr 40 Ministra Handlu Zagranicznego z dnia 10 września 1984r. (DOK-II0131/84) w sprawie działalności placówek ekonomiczno-handlowych zagranicą- nie publikowane,
 17. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 lipca 1991r. w sprawie wynagrodzenia i świadczeń przysługujących pracownikom polskich placówek dyplomatycznych i urzędów konsularnych (Dz.U. Nr 71, poz. 307 ze zm.; Nr. 119, poz. 519; z 1992r. Nr 64, poz. 323; Nr 101, poz. 505; z 1994r. Nr 18, poz. 64; z 1995r. nr 31, poz. 158 i Nr 123, poz. 600, z 1996r. Nr 56, poz. 252; z 1997r. Nr 44, poz. 275),
 18. Zarządzenie Nr 90 Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 1996r. w sprawie szczególnych zasad wykonywania budżetu jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami RP (Dz.Urz. MF Nr 26, poz.138),
 19. Ustawa budżetowa na rok 1997 z dnia 21 lutego 1997r. (Dz.U. z 1997r. Nr 19, poz.106 ze zmianą w 1997r. Dz.U. Nr 80, poz.510),
 20. Ustawa z dnia 5 stycznia 1995r. o dopłatach do oprocentowania niektórych kredytów bankowych (Dz.U. z 1995r. Nr 13, poz. 60 z późniejszymi zmianami (Dz. U. z 1995r. Nr 83, poz. 414; z 1996r. Nr 152, poz. 719; z 1997r. Nr 80, poz. 504; Nr 107, poz. 690; Nr 121, poz. 770, Nr 158, poz. 1044; z 1999r. Nr 27, poz. 243)
 21. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 czerwca 1995r. w sprawie szczegółowych zasad, zakresu i trybu udzielania dopłat przeznaczonych na finansowanie kontraktów eksportowych (Dz.U. z 1995r. Nr 83, poz. 421)
 22. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 czerwca 1995r. w sprawie warunków i trybu udzielania przez MF, w imieniu Skarbu Państwa, poręczeń kredytów bankowych zaciągniętych przez KUKĘ S.A. oraz udzielanie i umarzanie pożyczek ze środków budżetu państwa (Dz.U. z 1995r. Nr 88, poz.440),
 23. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 stycznia 1996r. w sprawie zatwierdzenia regulaminu określającego tryb sprawowania nadzoru przez MF nad działalnością KUKĘ S.A. w zakresie ubezpieczeń kontraktów eksportowych (Dz.U. z 1996r. Nr 12, poz.65)

24. Ustawa z dnia 7 lipca 1994r o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach kontraktów eksportowych (Dz.U. z 1994r. Nr 86, poz.398 ze zmianami Dz.U. z 1996r. Nr 106, poz.496 z 1997r. Nr 28, poz.154; Nr 79, poz. 484; Nr 121, poz. 770),
25. Ustawa z dnia 8 maja 1997r. o poręczeniach i gwarancjach udzielonych przez Skarb państwa oraz niektóre osoby prawne (Dz. U. z 1997r. Nr 79, poz. 484 ze zmianą w 1997r. Dz.U. Nr 80, poz.511)
26. Ustawa z dnia 15 lutego o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 1993r. Nr 106, poz.482 ze zm.; w 1993r. Nr 134, poz.646; z 1994r. Nr 43, poz.163; nr 87, poz.406; Nr 1,poz.2; Nr 80, poz.368; Nr 87,poz.406; Nr 127, poz. 627; Nr 123, poz.602; Nr 127, poz.627; z 1995r. Nr 5,poz.25; Nr96, poz.478; Nr 86,poz.433; Nr 133,poz.654; Nr 142, poz.704; z 1996r. Nr 25,poz.113; Nr34, poz.146; Nr 90, poz.405; Nr 137, poz.693; Nr 147, poz.686; Nr 79, poz.484; Nr 9, poz.44; Nr 107, poz.685; Nr 121, poz.770; Nr 141, poz.945; Nr 96, poz.592; Nr 123, poz.776 i 777; Nr 137, poz.926; Nr 140,poz. 939; Nr 118, poz.754; Nr 139, poz. 933),
27. Ustawa z dnia 26 lipca 1991r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 1991r. Nr 9, poz.44 ze zm.; w 1993r. Nr 90,poz.116; Nr 134, poz.646; z 1994r. Nr 43,poz. 163; Nr 113, poz.547; Nr 126, poz.626; Nr 90, poz.419; Nr 123, poz.602; z 1995r. Nr 5, poz.25; Nr 133, poz.654; Nr 135, poz.665; z 1996r. Nr25, poz.113; Nr 87, poz.395; Nr 137, poz. 638; Nr 138, poz.642; nr 147, poz.686; Nr 156, poz.776; z 1997r. Nr 30, poz.164; Nr 71, poz.449).
28. Ustawa z dnia 9 stycznia 1997r. Kodeks celny (Dz.U. z 1997r. Nr 23, poz.117 ze zmianami w 1997r. Dz.U. Nr 64, poz.407; Nr 121, poz. 770; Nr 157, poz.1026; Nr 160, poz.1084).
29. Ustawa z dnia 28 lipca 1990r. o działalności ubezpieczeniowej (Dz.U. z 1990r. Nr 59, poz.344 ze zm. w 1993r. Nr 3, poz. 21 i Nr 44, poz. 201; z 1994r. Nr 4, poz. 17 i Nr 121, poz. 591 z 1995r. Nr 96, poz. 478 i Nr 118, poz. 574 z 1996r. nr 11, poz. 62 z 1997r. Nr 43, poz. 272 i Nr 88, poz. 554).
30. Ustawa z dnia 25 lipca 1985r. o jednostkach badawczo-rozwojowych (Dz.U z 1991r. Nr 44, poz. 194 tekst jednolity, ze zm. z 1991r. Nr 107, poz. 464; z 1992r. Nr 54, poz. 254; z 1994r. Nr 1, poz. 3 i Nr 43, poz. 163; z 1996r. Nr 41, poz. 175 i Nr 89, poz. 402 z 1997r. Nr 43, poz. 272; Nr 75, poz. 467 i 469 i Nr 121, poz. 770).

Załącznik nr 1

WYKAZ JEDNOSTEK OBJĘTYCH KONTROLĄ

1. Ministerstwo Gospodarki
2. Ministerstwo Finansów
3. Ministerstwo Skarbu Państwa
4. Ministerstwo Spraw Zagranicznych
5. Krajowa Izba Gospodarcza
6. Centrum informacji Rynkowej Instytutu Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego
7. Państwowej Agencji ds. Spraw Inwestycji Zagranicznych
8. Biuro Radcy Handlowego w Atenach
9. Biuro Radcy Handlowego w Budapeszcie
10. Biuro Radcy Handlowego w Helsinkach
11. Biuro Radcy Handlowego we Wiedniu

Delegatura Białystok

1. Urząd Wojewódzki w Suwałkach

Delegatura Gdańsk

1. Urząd Wojewódzki w Elblągu
2. Urząd Wojewódzki w Gdańsku

Delegatura Lublin

1. Urząd Wojewódzki w Chełmie
2. Urząd Wojewódzki w Białej Podlaskiej
3. Urząd Wojewódzki w Zamościu
4. Urząd Wojewódzki w Lublinie

Delegatura Olsztyn

1. Urząd Wojewódzki w Olsztynie
2. Urząd Wojewódzki w Ostrołęce
3. Urząd Wojewódzki w Ciechanowie

Delegatura Rzeszów

1. Urząd Wojewódzki w Rzeszowie
2. Urząd Wojewódzki w Krośnie
3. Urząd Wojewódzki w Przemyśle

Delegatura Szczecin

1. Urząd Wojewódzki w Szczecinie
2. Urząd Wojewódzki w Gorzowie Wielkopolskim

Delegatura Warszawa

1. Urząd Wojewódzki w Płocku
2. Urząd Wojewódzki w Siedlcach
3. Urząd Wojewódzki w Radomiu
4. Urząd Miejski w Radomiu

Delegatura Wrocław

1. Urząd Wojewódzki we Wrocławiu
2. Urząd Miejski we Wrocławiu
3. Polska Izba Gospodarcza Artykułów Gospodarstwa Domowego
4. Karkonoska Agencja Rozwoju Gospodarczego