

N A J W Y Ż S Z A I Z B A K O N T R O L I

Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

P/05/049

KGP/41013/05

Nr ewid.150/2006/P05049/KGP

Informacja o wynikach kontroli realizacji rządowego "Programu promocji gospodarczej Polski do roku 2005"

W a r s z a w a g r u d z i e Ń 2 0 0 6 r

Misją Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej.

Wizją Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa.

Informacja o wynikach kontroli

realizacji rządowego "Programu promocji gospo- darczej Polski do roku 2005"

Dyrektor Departamentu
Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

Stanisław Jarosz

Zatwierdzam:

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Jacek Jezierski

Warszawa, dnia 2007r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
00-950 Warszawa
tel./fax: 0-xxxx-22-825-44-81
www.nik.gov.pl

Spis treści:

1.	WPROWADZENIE	5
2.	PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	7
2.1.	Ogólna ocena kontrolowanej działalności.....	7
2.2.	Synteza wyników kontroli.....	8
2.3.	Uwagi końcowe i wnioski	10
3.	WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	12
3.1.	Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych.....	12
3.1.1.	<i>Eksport.....</i>	<i>12</i>
3.1.2.	<i>Bezpośrednie inwestycje zagraniczne.....</i>	<i>12</i>
3.1.3.	<i>Promocja gospodarcza Polski.....</i>	<i>13</i>
3.1.4.	<i>Program promocji gospodarczej Polski do roku 2005i</i>	<i>14</i>
3.1.5.	<i>Instytucje odpowiedzialne za wdrażanie Programu promocji gospodarczej Polski do roku 2005.....</i>	<i>16</i>
3.2.	Istotne ustalenia kontroli	21
3.2.1.	<i>Rada Promocji Gospodarczej</i>	<i>21</i>
3.2.2.	<i>Rozwój programu promocji marki polskiej.....</i>	<i>23</i>
3.2.3.	<i>Wypracowanie krajowych i regionalnych ram promocji eksportu</i>	<i>24</i>
3.2.4.	<i>Usprawnianie dotychczasowych narzędzi promocji eksportu</i>	<i>25</i>
3.2.5.	<i>Wdrożenie nowych instrumentów promocji eksportu</i>	<i>27</i>
3.2.6.	<i>Wspieranie tworzenia polskich izb przemysłowo-handlowych za granicą.....</i>	<i>28</i>
3.2.7.	<i>Wskaźnik wartości eksportu objętego ubezpieczeniami i gwarancjami KUKE</i>	<i>29</i>
3.2.8.	<i>Aktywizacja działalności poręczeniowo-gwarancyjnej Skarbu Państwa</i>	<i>31</i>
3.2.9.	<i>Zaktywizowanie programu dopłat do oprocentowania kredytów eksportowych (DOKE).....</i>	<i>33</i>
3.2.10.	<i>Wzrost zaangażowania Polski w sferze pomocy rozwojowej.....</i>	<i>35</i>
3.2.11.	<i>Powołanie agencji integrującej działania na rzecz promocji gospodarczej Polski – przekształcenie PAIIZ SA</i>	<i>37</i>
3.2.12.	<i>Zwiększenie środków budżetowych na Finansowe wspieranie inwestycji.</i>	<i>37</i>
3.2.13.	<i>Uproszczenie i przyspieszenie procesu inwestycyjnego. Rzecznik Inwestorów.....</i>	<i>38</i>
3.2.14.	<i>Przeprowadzenie Programu konferencji i szkoleń dla przedstawicieli samorządu lokalnego.....</i>	<i>39</i>
3.2.15.	<i>Organizacja wizyt studyjnych dziennikarzy zagranicznych w Polsce.....</i>	<i>39</i>
3.2.16.	<i>Rozbudowa infrastruktury.....</i>	<i>39</i>
3.2.17.	<i>Rola Ministerstwa Gospodarki jako koordynatora działań realizowanych w ramach Programu.....</i>	<i>40</i>
4.	INFORMACJE DODATKOWE O PRZEPROWADZONEJ KONTROLI	42
4.1.	Organizacja kontroli.....	42
4.2.	Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	42
5.	ZAŁĄCZNIKI	44
5.1.	Wykaz skrótów użytych w Informacji.....	44

5.2.	Wykaz wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych NIK.....	45
5.3.	Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole	47
5.4.	Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	48
5.5.	Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność	49
5.6.	Realizacja celów <i>Programu</i> i bariery w ich osiągnięciu	50

1. WPROWADZENIE

Temat	Najwyższa Izba Kontroli, z własnej inicjatywy, przeprowadziła kontrolę <i>realizacji rządowego „Programu promocji gospodarczej Polski do roku 2005”</i> . Została ona ujęta w planie pracy NIK pod nr P/05/049. Kontrola została podjęta w związku krytycznymi uwagami komisji sejmowych, dotyczącymi promocji gospodarczej Polski za granicą. W <i>Dezyderacie</i> ¹ skierowanym do Prezesa Rady Ministrów wskazano m.in. na: zły wizerunek Polski za granicą, brak adekwatnej polityki do potrzeb promocji eksportu oraz brak konkurencyjności w przyciąganiu inwestorów zagranicznych. Przesłanką do podjęcia kontroli były również dotychczasowe ustalenia NIK ² , wskazujące na brak spójnych, profesjonalnych działań dla poprawy wizerunku Polski, brak koordynacji prac w obszarze współpracy z zagranicą oraz spory kompetencyjne między ministerstwami.
Cel	Ocena działań Rządu podejmowanych w ramach realizacji <i>Programu promocji gospodarczej Polski do roku 2005</i> ³ na rzecz zwiększenia eksportu i napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych. W szczególności zostały ocenione działania podejmowane na rzecz usprawnienia narzędzi promocji eksportu oraz wzmocnienia i usprawnienia funkcjonowania służb ekonomicznych polskich placówek dyplomatycznych. W toku kontroli poddano również ocenie efektywność wydatkowania środków publicznych z części budżetowej dysponowanej przez ministra właściwego do spraw gospodarki, przeznaczonych na gospodarczą promocję Polski.
Zakres	Kontrolą objęto sposób realizacji i efekty wdrażania <i>Programu promocji gospodarczej Polski do roku 2005</i> – w okresie 2003÷2005.
Organizacja	Badania kontrolne zostały przeprowadzone w Ministerstwach: Finansów, Gospodarki, Spraw Zagranicznych, w polskich placówkach za granicą, a także w Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości i Polskiej oraz w Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych SA. Kontrolę przeprowadzono od kwietnia 2005 r. do marca 2006 r. Jednostką koordynującą badania kontrolne był Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji. W kontroli uczestniczył także Departament Administracji Publicznej.

¹ Dezyderat Nr 26/6 Komisji Gospodarki oraz Komisji Spraw Zagranicznych do Prezesa Rady Ministrów w sprawie strategii promocji Polski za granicą oraz ekonomizacji polskiej polityki zagranicznej, uchwalony na wspólnym posiedzeniu w dniu 29 kwietnia 2004 r.

² Przytoczone ustalenia NIK wynikają z cyklicznych kontroli działalności wydziałów ekonomiczno-handlowych Ambasad, wykorzystywanych w corocznej *Analizie wykonania budżetu państwa*.

³ Program promocji gospodarczej Polski do roku 2005 zaakceptowany przez Radę Ministrów w dniu 2 września 2003 r., określany dalej w *Informacji* także jako Program lub Program promocji.

Szczegółowy wykaz skontrolowanych organów i podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły kontrole, zawiera załącznik nr 5.3 do *Informacji*.

2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie, pod względem rzetelności, sposób opracowania oraz realizację rządowego *Programu promocji gospodarczej Polski do roku 2005*. Organem odpowiedzialnym za przygotowanie *Programu* i wykonanie większości zamieszczonych w nim zadań, był minister właściwy do spraw gospodarki⁴.

W założeniu, *Program* miał stanowić instrument zagranicznej polityki gospodarczej Rządu, a jego realizacja miała przyczynić się do podniesienia konkurencyjności polskiego systemu promocji gospodarczej. Wyniki kontroli wskazują, że działania podejmowane w celu wykonania *Programu promocji* nie przyczyniły się w istotny sposób do poprawy promowania polskiej gospodarki za granicą. W opinii NIK, wzrost wolumenu eksportu oraz poziomu bezpośrednich inwestycji zagranicznych, obserwowany w okresie obowiązywania *Programu* (lata 2003-2005)⁵ wynika z poprawy ogólnych wskaźników makroekonomicznych charakteryzujących polską gospodarkę.

Badając realizację poszczególnych zadań ujętych w *Programie promocji* NIK stwierdziła, że nie w pełni rzetelnie zostało wykonanych 15 z 16 zadań *Programu*⁶, w których resort gospodarki (wraz z podległymi Wydziałami Ekonomiczno-Handlowymi⁷ Ambasad RP), został wskazany jako odpowiedzialny lub współodpowiedzialny za realizację. Izba ocenia także jako nierzetelny – sposób monitorowania realizacji *Programu* przez ministra właściwego do spraw gospodarki.

Program promocji został opracowany bez dokładnej analizy uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych, uwzględniających m.in. perspektywę członkostwa w Unii Europejskiej, wpływających na sytuację polskiego eksportu oraz kompetencji i zadań podmiotów uczestniczących w jego wspieraniu. Źródła finansowania *Programu* nie zostały określone precyzyjnie, nie wyodrębniono również kosztów wykonania poszczególnych zadań, stąd brak możliwości jednoznacznego rozliczenia wydatków ponoszonych na ich realizację. Tym samym, nie jest możliwa jednoznaczna ocena wykorzystania środków publicznych na ten cel.

NIK ocenia pozytywnie działalność ministrów właściwych do spraw zagranicznych i finansów publicznych w zakresie realizacji *Programu*, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, które mogły mieć negatywny wpływ na promocję polskiego eksportu.

⁴ W okresie objętym kontrolą kompetencje ministra właściwego do spraw gospodarki były wykonywane: do 2 maja 2004 r. – przez **Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej**, następnie do 31 października 2005 r. – przez **Ministra Gospodarki i Pracy**, obecnie - **Ministra Gospodarki**

⁵ Por. załącznik nr 5.6 do *Informacji*.

⁶ Na 18 zadań zawartych w *Programie promocji*.

⁷ Dalej także: WEH.

2.2. Synteza wyników kontroli

Spór kompetencyjny
pomiędzy MG a MSZ

1. W okresie obowiązywania *Programu* utrzymywał się spór kompetencyjny⁸ między ministrami właściwymi do spraw: gospodarki i zagranicznych, dotyczący koordynacji działań w sferze promocji gospodarczej za granicą, wpływający negatywnie na efektywność podejmowanych przedsięwzięć. Niejasności, co do kompetencji wymienionych ministrów w tej sferze, powstały z dniem wejścia w życie przepisów *ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej*⁹. [str. 19-21 *Informacji*] W wyniku braku porozumienia nie została stworzona platforma instytucjonalna, odpowiedzialna za aktywną promocję gospodarczą Polski. Zgodnie z *Programem*, rolę takiej struktury miała pełnić **Rada Promocji Gospodarczej**, za powołanie której odpowiedzialne było Ministerstwo Gospodarki. [str. 21-23 *Informacji*]

Wzmiankowany spór kompetencyjny skutkował również niepełną realizacją zadania dotyczącego usprawnienia narzędzi promocji eksportu, w tym przede wszystkim w obszarze działania WEH. W wyniku braku zgodności pomiędzy MG a MSZ - w odniesieniu do koncepcji programowych - została wstrzymana realizacja projektu *Marka dla Polski*, ujętego w zadaniu *Programu*: „Rozwój programu promocji marki polskiej”. [str. 23-24 *Informacji*]

Ponadto, wyniki kontroli w placówkach zagranicznych wskazują, że w planach finansowych ustalanych przez MSZ dla Ambasad RP w Waszyngtonie i Helsinkach oraz Konsulatów Generalnych RP w Monachium i Toronto, nie uwzględniano wydatków na promocję gospodarczą, co wskazuje na marginalne znaczenie tej dziedziny w strukturze zadań wymienionych jednostek oraz brak współpracy między MG i MSZ. [str. 26-27 *Informacji*]

Brak możliwości
rozliczenia
finansowania
Programu.

2. Zadania, których realizacja została przypisana w *Programie promocji* poszczególnym ministerstwom oraz innym podmiotom, były wykonywane w ramach ich własnej działalności ustawowej bądź statutowej, bez wydzielania odrębnych kosztów finansowania. Brak precyzyjnie określonych źródeł finansowania *Programu* oraz kosztów jego realizacji, uniemożliwia ocenę efektywności działania organów administracji rządowej i innych jednostek odpowiedzialnych za realizację *Programu*. [str. 38, 39, 40 *Informacji*]

Wyniki kontroli wykonania budżetu państwa w części 20-„Gospodarka” wskazują, że na promocję eksportu wydatkowano w latach 2003-05 łącznie 182 mln zł¹⁰, z tego WEH wydatkowały zaledwie 22 mln zł. W tym samym czasie wydatki związane z utrzymaniem wydziałów ekonomiczno-handlowych ambasad RP¹¹ wyniosły 309 mln zł. [str. 27 *Informacji*]

Niewykorzystanie
możliwości
organizacyjnych

3. Negatywnie, z punktu widzenia rzetelności, NIK ocenia realizację zadania *Programu promocji*: „Usprawnienie dotychczasowych narzędzi promocji eksportu¹²”. Z dziewięciu działań ujętych w *Programie* w ramach tego zadania, nie zostało zrealizowanych siedem, przede wszystkim odnoszących się do zwiększenia roli WEH w promocji gospodarczej. W ocenie NIK, odpowiedzialność za ten stan ponoszą ministrowie właściwi do spraw gospodarki i spraw zagranicznych. [str. 25-27 *Informacji*] W ocenie Izby, zrealizowano jedynie działania przewidziane w *Programie Odzyskania Rynków Wschodnich* – skutkujące przekroczeniem zakładanego po-

⁸ W dniu 7 lutego 2006 r. zostało zawarte stosowne *Porozumienie między Ministrem Gospodarki a Ministrem Spraw Zagranicznych w sprawie ustanowienia dyplomacji ekonomicznej*.

⁹ Dz. U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1548 ze zm., ustawa weszła w życie z dniem 1 kwietnia 1999 r.

¹⁰ Część 20 „Gospodarka”, dział 500 „Handel”, rozdział 50005 „Promocja eksportu”.

¹¹ Część 20 „Gospodarka”, rozdział 75057 „Placówki zagraniczne”.

¹² Narzędzia lub instrumenty promocji - według *Programu promocji* określenia komplementarne - to m.in.: uczestnictwo w targach i misjach gospodarczych, szkolenia, publikacje, konferencje i inne imprezy promocyjne. Do narzędzi promocyjnych zaliczono również działalność promocyjną WEH (por. str. 27 *Informacji*).

ziomu eksportu do krajów WNP, jak również utworzono internetowy *Portal Promocji Eksportu* [str. 25 *Informacji*].

Ministerstwo Gospodarki nie zrealizowało zadania „Wdrażanie nowych instrumentów promocji eksportu”, tj. programów regionalnych i sektorowych oraz uruchomienia tzw. gazety dla eksportera. Nie przystąpiono do tworzenia konsorcjów eksportowych, które miały stanowić element programów regionalnych, finansowany ze środków PHARE. Komisja Europejska nie zatwierdziła tego projektu, wskazując na jego niedostateczne przygotowanie. W ocenie NIK, niepowodzenie to wynikało z braku rzetelnej analizy warunków realizacji tego zadania przez MG. [str. 27-28 *Informacji*]

Nie było realizowane zadanie Programu: „Wspieranie tworzenia polskich izb przemysłowo-handlowych za granicą”. Wiodącą rolę w realizacji tego zadania przewidziano w Programie dla krajowych podmiotów gospodarczych, we współpracy z Ministerstwem Gospodarki i WEH. W Sprawozdaniach Ministerstwa Gospodarki i Pracy z realizacji Programu promocji gospodarczej Polski do roku 2005 za lata 2003 i 2004¹³ całkowicie pominięto realizację tego zadania, co NIK uznaje za nierzetelne. [str. 28-29 *Informacji*]

Nie wykorzystywanie finansowych możliwości wspierania eksportu

4. W ocenie NIK, na dziewięć zadań Programu promocji, za wykonanie których zostało wskazane jako odpowiedzialne lub współodpowiedzialne Ministerstwo Finansów – rzetelnie zostało zrealizowane siedem. Ustalenia kontroli wskazują, że Minister Finansów nie wykorzystywał w pełnym zakresie kompetencji do nadzoru nad działalnością Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych S.A.¹⁴, dotyczącą realizacji Programu [str. 30 *Informacji*]. Nie zostało wykonane założenie Programu według którego, w 2005 r. ubezpieczenia i gwarancje miały objąć 3,7% wartości eksportu. [str. 29-30 *Informacji*]

Izba ocenia negatywnie, z punktu widzenia rzetelności, niedostateczne rozpoznanie przez Ministerstwo Finansów rzeczywistych potrzeb w zakresie poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa dotyczących m.in. kredytów obrotowych związanych z eksportem. W rezultacie, w latach 2003-2005 wykorzystanie limitów poręczeń i gwarancji SP określanych corocznie w ustawach budżetowych, nie przekroczyło poziomu 34%. (łącznie wyniosły 16 892 mln zł). [str. 31 *Informacji*]

NIK oceniła pozytywnie udział Ministerstwa Finansów w realizacji zadań Programu promocji: „Zaktywizowanie programu dopłat do oprocentowania kredytów eksportowych”¹⁵ [str. 33-34 *Informacji*] oraz „Wzrost zaangażowania Polski w sferze pomocy rozwojowej”. Pomoc rozwojowa na rzecz państw rozwijających się była realizowana w drodze corocznego zwiększania przyznawanych kwot kredytów w ramach tzw. pomocy wiązanej¹⁶, udzielonej przez MF w wysokości 64,1 mln USD. [str. 36-37 *Informacji*]

Natomiast zadanie: „Zwiększenie udziału kredytów bankowych w finansowaniu transakcji eksportowych” nie zostało wykonane ze względu na brak wejścia w życie dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej, implementujących tzw. Nową Bazylejską Umowę Kapitałową. Umowa ta przewiduje możliwość zmniejszenia obciążeń związanych z tworzeniem rezerw dla banków kredytujących eksport objęty ubezpieczeniem. [str. 34-35 *Informacji*]

Pozostałe ustalenia kontroli

5. Realizacja zadania Programu: „Aktywizacja działalności poręczeniowo-gwarancyjnej Skarbu Państwa, w szczególności w ramach programu Kapitał dla przedsiębiorczych”¹⁷ w la-

¹³ Sprawozdanie MGIP z 7 września 2004 r. z realizacji Programu za 2003 r. i Sprawozdanie MGIP z 20 września 2005 z realizacji Programu za 2004, przedkładał Radzie Ministrów do zatwierdzenia.

¹⁴ Dalej: KUKK lub Korporacja.

¹⁵ Dalej także Program DOKE.

¹⁶ Pomoc udzielana postaci finansowania eksportu dóbr i usług z kraju kredytodawcy.

¹⁷ Program gospodarczy opracowany przez Ministerstwo Gospodarki, przyjęty przez Radę Ministrów 13 sierpnia 2002 r., zmieniony 7 września 2004 r.

tach 2003-2004¹⁸ przebiegała prawidłowo w obszarze zapewnienia niezbędnego minimum kapitału potrzebnego do uruchomienia systemu funduszy poręczeniowych i pożyczkowych. Nie osiągnięto natomiast zakładanej liczby funkcjonujących funduszy. NIK ocenia negatywnie, z punktu widzenia rzetelności, przygotowanie przez Ministerstwo Gospodarki sprawozdania z realizacji programu *Kapitał dla przedsiębiorczych* za 2004 r. [str. 32-33 Informacji]

NIK zwraca uwagę na **wstrzymanie przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych prac legislacyjnych nad projektem ustawy o współpracy rozwojowej**. Opracowanie tego projektu zostało założone w *Programie promocji*¹⁹ [str. 36 Informacji]

W *Programie* uznano, że rozbudowa infrastruktury (głównie lądowej) w Polsce jest jednym z podstawowych warunków zwiększenia napływu BIZ²⁰ do Polski. Wyniki kontroli²¹, przeprowadzonych przez NIK w latach 1990-2006 wskazują, że zamiast poprawy stanu infrastruktury drogowej i kolejowej, następowało systematyczne jego pogarszanie. Kolejne programy rządowe nie były realizowane lub realizowano je nieskutecznie. [str. 39 Informacji]

Zadanie Programu promocji związane z „Udziałem Polski w Światowej Wystawie EXPO 2005 w Aichi (Japonia)” zostało wykonane, przy czym realna ocena rezultatów będzie możliwa dopiero w perspektywie kilku lat od zamknięcia tej wystawy. [str. 28 Informacji]

Wykonywanie przez Ministerstwa: Gospodarki, Finansów i Spraw Zagranicznych części zadań *Programu promocji*, sprowadzało się głównie do podejmowania, wspólnych z innymi resortami, działań legislacyjnych i informacyjnych. Działania te były realizowane w ramach ustawowych kompetencji resortów.

W sprawozdaniach z realizacji *Programu* za lata 2003 i 2004 nie określono stopnia udziału w realizacji powyższych zadań przez uczestników. Zdaniem NIK, Ministerstwo Gospodarki pełniło rolę koordynatora *Programu* w sposób nierzetelny. [str. 40 Informacji]

2.3. Uwagi końcowe i wnioski

Wyniki kontroli wskazują na brak koordynacji oraz rozproszenie działań podejmowanych przez organy administracji i inne instytucje zajmujące się promocją gospodarczą Polski. Promocja gospodarcza realizowana była w ramach kilkunastu (wymienionych tylko w *Programie*), niejednokrotnie nakładających się, programach, planach, strategiach oraz instrumentach promocji. Sytuacja ta prowadzi do dekoncentracji środków finansowych oraz braku koordynacji działań, wpływając negatywnie na efektywność podejmowanych przedsięwzięć.

NIK zwraca uwagę na potrzebę formułowania długookresowych planów i programów promocji, zapewniających koordynację wsparcia eksportu na wyselekcjonowanych rynkach. Zadania określone w tych dokumentach powinny zostać powierzone organom administracji – tj. właściwym ministrom – a nie (jak to ujęto w *Programie promocji gospodarczej Polski do roku 2005*)

¹⁸ Dane za 2005 r. miały być dostępne w II kwartale 2006 r.

¹⁹ Por. pkt I 12, str. 16 *Programu promocji*.

²⁰ Bezpośrednich Inwestycji Zagranicznych

²¹ Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania transportu drogowego i kolejowego w latach 1990-2004, listopad 2005 r. (Nr 161/2005/P/05/067/KKT). Informacja o wynikach kontroli wykonywania zadań przez administrację publiczną w zakresie budowy autostrady A-1 północ – południe, maj 2006 r. (Nr 19/2006/P/05/064/KKT). Informacja o wynikach kontroli finansowania dróg publicznych zarządzanych przez samorządy wojewódzkie i powiatowe, lipiec 2006 r. (Nr 134/2006/P/05/066/KKT). Informacja o wynikach kontroli zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa w umowach koncesyjnych na budowę i eksploatację autostrad A2 i A4, NIK, sierpień 2006 r. (Nr 151/2006/I/06/001/KKT).

urzędom ich obsługującym (ministerstwom)²². Takie przyporządkowanie zadań umożliwiłoby skuteczne egzekwowanie ich realizacji oraz pozwoliłoby na jednoznaczne określenie odpowiedzialności.

Wyniki kontroli realizacji rządowego „Programu promocji gospodarczej Polski do roku 2005” wskazują na konieczność podjęcia następujących działań przez **Prezesa Rady Ministrów**:

1. Zainicjowanie przeprowadzenia ponownej analizy uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych promocji gospodarczej Polski, adekwatnej do zmienionych warunków gospodarczych wynikających z przystąpienia do Unii Europejskiej.
2. Doprowadzenie do opracowania spójnej, długookresowej strategii promocji gospodarczej Polski, uwzględniającej kompleksowo warunki związane z tym rodzajem zadań administracji publicznej, precyzyjnie określone źródła finansowania oraz wskaźniki umożliwiające jednoznaczne rozliczenie celów w niej postawionych.
3. Objęcie szczególnym nadzorem realizacji projektów i zadań zamieszczonych w strategiach promocji gospodarczej – z uwagi na kluczowe znaczenie tego obszaru dla koniunktury krajowej gospodarki.
4. (wniosek *de lege ferenda*) Podjęcie inicjatywy legislacyjnej w celu nowelizacji *ustawy o działach administracji rządowej*, poprzez doprecyzowanie kompetencji ministra właściwego do spraw gospodarki w zakresie promocji gospodarczej Polski za granicą [pkt 1 *Syntezy*, str. 8 *Informacji*].

W wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do kierowników skontrolowanych jednostek, NIK wnioskowała m.in. o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w celu uporządkowania spraw związanych z kompetencjami właściwych ministrów w zakresie promocji gospodarczej Polski. Izba wnioskowała również o wznowienie współdziałania właściwych ministrów w celu dalszej realizacji projektu *Marka dla Polski*. Wnioskowano także o pełne wykorzystywanie kompetencji w zakresie nadzoru nad działalnością KUKiE, szczególnie w zakresie realizacji przez Korporację programów i strategii rządowych dotyczących ubezpieczania kredytów eksportowych. Izba postulowała również dokonanie przeglądu założeń i realizacji *Strategii udzielania gwarancji i poręczeń Skarbu Państwa* w celu realnego planowania limitów określanych w *ustawach budżetowych* oraz rozbudowy systemu funduszy poręczeniowych i pożyczkowych.

Pełny wykaz wniosków pokontrolnych NIK został zamieszczony w załączniku nr 5.2 *Informacji*.

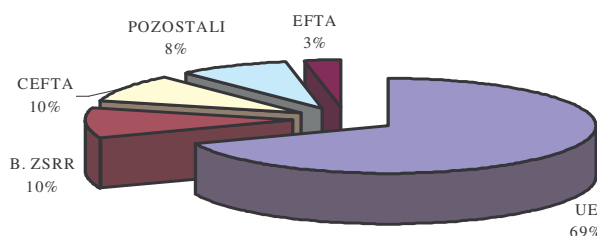
²² Zgodnie z art. 7 ust. 3 *ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów* (Dz. U. z 2003 r. Nr 24, poz. 199 ze zm.), minister-członek Rady Ministrów, realizuje politykę ustaloną przez Radę Ministrów

3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych.

3.1.1. EKSPORT²³

Do czasu zakończenia badań kontrolnych NIK, wyniki polskiej wymiany z zagranicą wskazywały na niski poziom aktywności eksportowej Polski. Eksport, w wymiarze bezwzględnym, kształtował się na poziomie analogicznym jak w państwach znacznie mniejszych, np. Czechy, Węgry. Udział eksportu w PKB, dopiero w roku 2002 zbliżył się do 22%, podczas gdy np. w Czechach wynosił około 55%, a na Węgrzech przekroczył 65%. Wartość eksportu na 1 mieszkańca wynosiła w Polsce w 1998 r. 730 USD i wzrosła do 1 060 USD w 2002 r., podczas gdy wskaźnik ten osiągnął poziom: w Słowacji ponad 2 300 USD, na Węgrzech przekroczył 3 000 USD, w Czechach blisko 3 250 USD, a w Słowenii ponad 6 600 USD. W zdecydowanej większości krajów OECD wskaźnik ten był kilkunastokrotnie wyższy niż w Polsce. W 2003 r. wartość obrotów handlu zagranicznego wyniosła 121 mld USD, z czego eksport w ujęciu rzeczowym osiągnął 53,6 mld USD i był aż o 12,6 mld USD, tj. o 30,6% wyższy niż w roku poprzednim. Zasadnicza struktura geograficzna eksportu w 2003 r. została przedstawiona poniżej:



3.1.2. BEZPOŚREDNIE INWESTYCJE ZAGRANICZNE²⁴

Od połowy lat dziewięćdziesiątych Polska stała się liderem wśród krajów Europy Środkowej i Wschodniej pod względem wielkości napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych. W 1993 r. wartość zaangażowanego kapitału wyniosła 2,8 mld USD. W następnym roku inwestycje wzrosły o prawie 1,5 mld USD. Zdecydowane zwiększenie tempa przyrostu inwestycji nastąpiło w 1996 r., w którym wartość zainwestowanego kapitału wzrosła wówczas dwukrotnie, a roczny napływ wyniósł 5,1 mld USD. Dwa lata później inwestycje zagraniczne osiągnęły wartość 9,5 mld USD.

²³ Opracowano na podstawie Załącznika do Programu promocji gospodarczej Polski do roku 2005 oraz danych GUS.

²⁴ Opracowano na podstawie informacji publikowanych na stronach internetowych PAIZ.

W 2000 r. nastąpił rekordowy napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych do Polski wynoszący 10,6 mld USD. W 2003 r. BIZ wyniosły 6,4 mld USD. W porównaniu z poprzednimi latami zauważalny był dość istotny spadek napływu BIZ. Powodem tego zjawiska było m.in. zmniejszenie się ilości wyjątkowo dużych projektów prywatyzacyjnych (np. inwestycja „France Telecom” w 2000 r. należała do największych w egonie). Biorąc pod uwagę skumulowaną wartość BIZ wraz z szacunkowymi inwestycjami poniżej 1 mln USD, do końca grudnia 2003 r., w Polsce zainwestowano łącznie ponad 70 mld USD. Stanowiło to ok. 1/3 wartości napływu BIZ do wszystkich krajów Europy Środkowej i Wschodniej w latach 1990-2003 (ponad 200 mld USD).

Krajami należącymi do ścisłej czołówki pod względem wartości ponoszonych nakładów inwestycyjnych były: Francja (13,8 mld USD do końca 2003 r.), Holandia (9,8 mld USD), Stany Zjednoczone (8,6 mld USD), Niemcy (8,4 mld USD), Włochy (3,8 mld USD) oraz Wielka Brytania (3,6 mld USD). Analiza struktury branżowej bezpośrednich inwestycji zagranicznych wskazywała, że inwestorzy najchętniej inwestowali w sektor działalności produkcyjnej, następnie w pośrednictwo finansowe oraz handel i naprawy. W latach 1993-2003, w powyższych sektorach zainwestowano łącznie 45,7 mld USD, co stanowiło 74,4% wszystkich bezpośrednich inwestycji zagranicznych jakie napłynęły do Polski.

3.1.3. *PROMOCJA GOSPODARCZA POLSKI*²⁵

Cele polityki gospodarczej

Priorytetowym celem polityki handlowej – określonym w *Strategii Gospodarczej Rządu*²⁶ – był wzrost udziału Polski w międzynarodowych stosunkach gospodarczych. Osiągnięcie tego celu nastąpić miało poprzez:

- poprawę międzynarodowej konkurencyjności wyrobów krajowego przemysłu i rolnictwa,
- skuteczniejszą promocję polskich towarów,
- stały dopływ do Polski bezpośrednich inwestycji zagranicznych.

Promocja gospodarcza

W realizację tak przedstawionych celów wpisywać się miała funkcja promocji gospodarczej, rozumianej jako zespół kompleksowych działań zmierzających do zwiększenia międzynarodowej konkurencyjności gospodarki kraju oraz wykreowania pozytywnego wizerunku gospodarki i rozwoju stosunków gospodarczych z zagranicą. Oznaczało to przede wszystkim podjęcie skutecznej promocji polskich towarów, branż, firm i marek oraz oddziaływanie na rzecz dopływu do Polski bezpośrednich inwestycji zagranicznych, wspieranie polskich inwestycji bezpośrednich za granicą, jak również zapewnienie otoczenia instytucjonalnego, gwarantującego należytą koordynację prowadzonych działań.

Wydatki na promocję

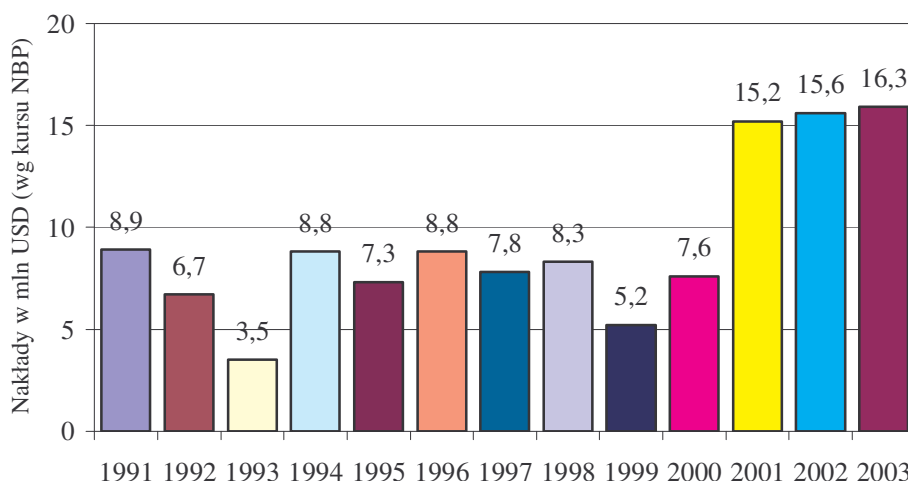
W przypadku promocji o charakterze makroekonomicznym, jedynym praktycznie źródłem finansowania (podobnie jak w większości krajów na świecie) jest budżet państwa. Roczny poziom wydatków z budżetu państwa na promocję eksportu w Polsce znacznie odbiegał od kwot wydatkowanych w innych krajach członkowskich OECD. Od 2001 r., wysokość środków budżet-

²⁵ Opracowano na podstawie *Programu promocji gospodarczej Polski do roku 2005*.

²⁶ *Przedsiębiorczość-Rozwój-Praca, Strategia Gospodarcza Rządu SLD-UP-PSL*. Styczeń 2002 r.

towych na promocję eksportu utrzymuje się na podobnym poziomie (15-16 mln USD). Kwota zaplanowana w budżecie państwa na 2004 r. wynosiła ok. 16 mln USD. Odpowiadało to mniej więcej poziomowi Słowacji i było 12 razy poniżej poziomu przeciętnego dla krajów Unii Europejskiej.

Nakłady na promocję eksportu w Polsce
w latach 1991-2003



Oprócz *stricto* budżetowych nakładów na promocję stosowane były ponadto finansowe instrumenty wspierania eksportu, do których należały:

- gwarantowane przez Skarb Państwa ubezpieczenia i gwarancje eksportowe,
- poręczenia i gwarancje Skarbu Państwa na finansowanie przedsięwzięć eksportowych,
- dopłaty do oprocentowania kredytów eksportowych o stałych stopach procentowych,
- kredyty rządowe na finansowanie eksportu towarów i usług.

W praktyce, w 1998 r. jedynie 4% eksportu ogółem korzystało z jakiegokolwiek formy wsparcia finansowego (ubezpieczenia kontraktów, dopłaty do oprocentowania kredytów eksportowych), podczas gdy analogiczny wskaźnik dla USA wynosił 45%, a dla Unii Europejskiej 35%.

3.1.4. PROGRAM PROMOCJI GOSPODARCZEJ POLSKI DO ROKU 2005

Cel Programu Program promocji gospodarczej Polski do roku 2005, przyjęty przez Radę Ministrów 2 września 2003 r., został stworzony w celu zapewnienie warunków dla bardziej ofensywnego wychodzenia z polskimi towarami i usługami na rynki zagraniczne, promocji marki polskiej, jak również szerokiej absorpcji kapitału zagranicznego, zwłaszcza BIZ, tworzących warunki dla unowocześnienia i wzrostu konkurencyjności krajowych towarów i usług. Średnie roczne tempo przyrostu wartości eksportu w okresie 2002-2005 miało osiągnąć poziom około 12%, a importu około 8%.

W polityce handlowej zostało przyjęte założenie koncentracji eksportu na wybranych rynkach. We wspieraniu interesów gospodarczych Polski za granicą wziąć udział miała cała służba zagraniczna, a nie tylko służba handlowa. Głównym kryterium oceny jej działalności miała być skuteczność w promowaniu eksportu, pozyskiwaniu inwestycji zagranicznych oraz

obrona polskich firm przed restrykcjami i ograniczeniami w handlu. Ważnym zadaniem placówek dyplomatycznych miało być także stałe badanie, czy wobec polskiego eksportu nie są stosowane bariery niezgodne z regułami handlu międzynarodowego lub zasadą wzajemności. Działalność promocyjna finansowana ze środków budżetowych miała zostać silniej niż dotychczas skoncentrowana na głównych rynkach eksportowych.

Zaostrzone miały zostać kryteria weryfikacji efektów uzyskiwanych przez poszczególne podmioty gospodarcze przy współudziale środków publicznych. Działając wspólnie z organizacjami przedsiębiorców, odpowiedzialne za tą działalność instytucje publiczne miały zabiegać o poprawę międzynarodowego wizerunku polskich marek. Efektem wskazanych działań miała być nie tylko poprawa naszej obecności na rynkach zagranicznych, lecz także zwiększenie konkurencyjności polskich towarów na rynku krajowym.

Zadania programowe

Program promocji zawierał zbiór działań, które miały zapewnić osiągnięcie zakładanych celów. W sferze **promocji eksportu** przewidywano (w nawiasach podano instytucje odpowiedzialne za realizację poszczególnych 18 zadań w ramach realizacji *Programu*):

- 1) „Powołanie Rady Promocji Gospodarczej” (b. MGPIPS);
- 2) „Rozwój programu promocji marki polskiej” (b. MGPIPS, MSZ, KIG-IMP, PAIiIZ);
- 3) „Wypracowanie krajowych i regionalnych ram promocji eksportu” (PARP, b. MGPIPS, urzędy marszałkowskie);
- 4) „Usprawnianie dotychczasowych narzędzi promocji eksportu” (b. MGPIPS, MSZ, PAIiIZ);
- 5) „Wdrożenie nowych instrumentów promocji eksportu” (b. MGPIPS, IKCHZ, PARP, urzędy marszałkowskie);
- 6) „Udział Polski w Światowej Wystawie EXPO 2005 w Aichi (Japonia)” (Komisarz Generalny Sekcji Polskiej Światowej Wystawy EXPO 2005);
- 7) „Wspieranie tworzenia polskich izb przemysłowo-handlowych za granicą” (MŚP we współpracy z b. MGPIPS i WEH);
- 8) „Wzrost do 3,7% wartości eksportu objętego ubezpieczeniami i gwarancjami Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych” (MF, KUK – we współpracy z b. MGPIPS);
- 9) „Aktywizacja działalności poręczeniowo-gwarancyjnej Skarbu Państwa, w szczególności w ramach programu *Kapitał dla Przedsiębiorczych*” (MF, b. MGPIPS, PARP, BGK);
- 10) „Zaktywizowanie *Programu dopłat do oprocentowania kredytów eksportowych*” (MF przy współpracy BGK, KUK i b. MGPIPS);
- 11) „Zwiększenie udziału kredytów bankowych w finansowaniu transakcji eksportowych” (MF, BGK, przy współpracy b. MGPIPS);
- 12) „Wzrost zaangażowania Polski w sferze pomocy rozwojowej, w tym ze szczególnym uwzględnieniem pomocy wiązanej” (MF, MSZ, przy współpracy b. MGPIPS);

Natomiast w sferze **napływu BIZ do Polski** zakładano:

- 1) „Powołanie agencji integrującej działania na rzecz promocji gospodarczej Polski - przekształcenie PAIiIZ w agencję rządową” (PAIiIZ, MF i b. MGPIPS przy współpracy MSZ i MŚP);
- 2) „Zwiększenie środków budżetowych na finansowe wspieranie inwestycji; Wprowadzenie nowych narzędzi finansowego wspierania inwestycji” (b. MGPIPS, MF);
- 3) „Uproszczenie i przyspieszenie procesu inwestycyjnego. Rzecznik Inwestorów” (b. MSWiA, b. MGPIPS, MF, MSZ, b. MI przy współpracy PAIiIZ);

- 4) „Przeprowadzenie programu konferencji i szkoleń dla przedstawicieli samorządu lokalnego nakierowanego na promocję BIZ i tworzenie klimatu inwestycyjnego w regionach” (b. MGPIPS);
- 5) „Organizację wizyt studyjnych dziennikarzy zagranicznych w Polsce” (PAIIZ)
- 6) „Rozbudowę infrastruktury” (b. MI, MF).

3.1.5. INSTYTUCJE ODPOWIEDZIALNE ZA WDRAŻANIE PROGRAMU PROMOCJI GOSPODARCZEJ POLSKI DO ROKU 2005

MG Zgodnie z *ustawą z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej*²⁷ i *rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 31 października 2005 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Gospodarki*²⁸, w okresie objętym kontrolą sprawy gospodarki należały do zakresu działania ministra właściwego do spraw gospodarki. Od 2 listopada 2005 r. funkcjonuje Ministerstwo Gospodarki powstałe w drodze zniesienia dotychczasowego Ministerstwa Gospodarki i Pracy²⁹.

Zgodnie z art. 4a *ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości*³⁰, wprowadzonym do ww. ustawy od 10 lipca 2004 r., w zakresie wspierania eksportu minister właściwy do spraw gospodarki może w okresie do 30 czerwca 2007 r. bezpośrednio udzielać pomocy finansowej stanowiącej pomoc publiczną³¹, dotyczącej w szczególności: udziału przedsiębiorców w imprezach targowo-wystawienniczych i misjach gospodarczych³², realizacji branżowych projektów promocyjnych³³, realizacji projektów „Domów Polskich”³⁴, uzyskania certyfikatów wyrobu³⁵, szkoleń o tematyce handlu zagranicznego³⁶, organizacji konferencji, seminariów, warsztatów³⁷ oraz przedsięwzięć wydawniczych³⁸. Pomoc jest

²⁷ Dz. U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1548 ze zm., która weszła w życie z dniem 1 kwietnia 1999 r.

²⁸ Dz.U. Nr 220, poz. 1888, a poprzednio *rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 czerwca 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Gospodarki i Pracy* (Dz. U. Nr 134, poz. 1428), *rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 maja 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Gospodarki i Pracy* (Dz. U. Nr 106, poz. 1120), *rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2003 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej* (Dz. U. Nr 1, poz. 5).

²⁹ *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 października 2005 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Gospodarki oraz zniesienia Ministerstwa Gospodarki i Pracy* (Dz.U. Nr 220, poz. 1880), a poprzednio *rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 maja 2004 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Gospodarki i Pracy oraz zniesienia Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej* (Dz. U. Nr 106, poz. 1115), *rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2003 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej i zniesienia Ministerstwa Gospodarki* (Dz. U. Nr 1, poz. 2).

³⁰ Dz. U. Nr 109, poz. 1158 ze zm.

³¹ W okresie od 1 stycznia 2001 r. obowiązywały w tym zakresie następujące ustawy:

- *ustawa z dnia 30 czerwca 2000 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców* (Dz. U. Nr 60, poz. 704 ze zm.)
- *ustawa z dnia 27 lipca 2002 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców* (Dz. U. Nr 141, poz. 1177 ze zm.)
- a obecnie *ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej* (Dz. U. Nr 123, poz. 1291).

³² Patrz: *rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 22 grudnia 2005 r. w sprawie udzielania pomocy de minimis przedsiębiorcom uczestniczącym w wyjazdowych misjach gospodarczych związanych z udziałem w targach lub wystawach za granicą* (Dz.U. Nr 265, poz. 2218), a poprzednio *rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 15 października 2004 r. w sprawie udzielania pomocy de minimis przedsiębiorcom uczestniczącym w wyjazdowych misjach gospodarczych związanych z udziałem w targach i wystawach za granicą* (Dz. U. Nr 233, poz. 2343).

³³ Patrz: *rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 października 2004 r. w sprawie udzielania pomocy de minimis na realizację branżowych projektów promocyjnych w zakresie eksportu* (Dz. U. Nr 236, poz. 2357).

³⁴ Patrz: *rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 sierpnia 2005 r. w sprawie udzielania pomocy de minimis na realizację projektów Domów Polskich* (Dz.U. Nr 150, poz.1260).

³⁵ Patrz: *rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 października 2004 r. w sprawie udzielania pomocy de minimis na uzyskanie certyfikatu wyrobu wymaganego na rynkach zagranicznych* (Dz. U. Nr 236, poz. 2361).

³⁶ Patrz: *rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 października 2004 r. w sprawie udzielania pomocy de minimis na szkolenia o tematyce handlu zagranicznego* (Dz. U. Nr 236, poz. 2360).

³⁷ Patrz: *rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 października 2004 r. w sprawie udzielanie pomocy de minimis na realizację niektórych przedsięwzięć w zakresie promocji i wspierania eksportu* (Dz. U. Nr 236, poz. 2358).

udzielana jako pomoc *de minimis* zgodnie z przepisami *rozporządzenia Komisji (WE) nr 69/2001 z dnia 12 stycznia 2001 r. w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy w ramach zasady de minimis*³⁹.

MSZ Minister Spraw Zagranicznych kierujący działem sprawy zagraniczne wykonywał zadania w zakresie:

- stosunków Rzeczypospolitej Polskiej z innymi państwami oraz z organizacjami międzynarodowymi;
- reprezentowania i ochrony interesów Rzeczypospolitej Polskiej i jej obywateli oraz polskich osób prawnych za granicą;
- współpracy z Polakami zamieszkałymi za granicą, w tym wspierania polskich instytucji kulturalnych i oświatowych za granicą;
- promocji Rzeczypospolitej Polskiej i języka polskiego za granicą, w tym działalności gospodarczej, naukowej, kulturalnej i sportowej.

Minister SZ koordynował, z zastrzeżeniem zadań i kompetencji Komitetu Integracji Europejskiej określonych w przepisach odrębnych, działalność innych organów i instytucji państwowych w dziedzinie stosunków z zagranicą, ponadto ustalał organizację i kierował działalnością przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych⁴⁰. W ramach promocji Polski za granicą, Minister SZ współpracował z innymi organami administracji rządowej, organami samorządu terytorialnego, organizacjami międzynarodowymi i pozarządowymi oraz wyspecjalizowanymi agendami do spraw promocji.

KUKE Finansowym wspieraniem eksportu polegającym na ubezpieczaniu kredytów eksportowych zajmuje się Korporacja Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych S.A., działająca na warunkach określonych *ustawą z dnia 7 lipca 1994 r. o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych*⁴¹. Ustawa ta dokonuje w zakresie swojej regulacji wdrożenia *dyrektywy 98/29/WE z dnia 7 maja 1998 r. w sprawie harmonizacji głównych przepisów dotyczących ubezpieczenia kredytów eksportowych dla transakcji objętych ubezpieczeniem średnio i długoterminowym*⁴². Korporacja działa zgodnie z wiążącymi ją uchwałami **Komitetu Polityki Ubezpieczeń Eksportowych**, dotyczącymi⁴³:

- 1) działalności Korporacji w zakresie gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeń kontraktów eksportowych, obejmujące w szczególności:
 - a) rodzaje kontraktów, które mogą być objęte ubezpieczeniem od ryzyka niehandlowego,
 - b) rodzaje kontraktów, które mogą być objęte ubezpieczeniem od ryzyka handlowego,
 - c) wytyczne w zakresie ustalania wysokości stawek ubezpieczeniowych,
- 2) udzielania gwarancji ubezpieczeniowych⁴⁴.

³⁸ Patrz: *rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 października 2004 r. w sprawie udzielania pomocy de minimis na realizację przedsięwzięć wydawniczych promujących eksport* (Dz. U. Nr 236, poz. 2359).

³⁹ Dz. Urz. WE L 10 z 13.01.2001, str. 30; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 08, t. 2, str. 138.

⁴⁰ Patrz: art. 32 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej.

⁴¹ Dz. U. z 2001 r. Nr 59, poz. 609 ze zm.

⁴² Dz. Urz. WE: L 148 z 19 maja 1998 r.

⁴³ Patrz: *rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 sierpnia 2005 r. w sprawie szczegółowego trybu działania i organizacji Komitetu Polityki Ubezpieczeń Eksportowych* (Dz. U. Nr 174, poz. 1446), a poprzednio *rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 1997 r. w sprawie szczegółowego trybu działania i organizacji Komitetu Polityki Ubezpieczeń Kredytów i Gwarancji Ubezpieczeniowych* (Dz. U. Nr 69, poz. 440).

⁴⁴ Zadania przytoczono w brzmieniu obowiązującym do 23 września 2005 r.

MF Zgodnie z *rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 3 lutego 2004 r. w sprawie warunków i trybu udzielania przez Skarb Państwa poręczeń kredytów bankowych zaciągniętych przez Korporację Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych Spółka Akcyjna oraz udzielania i umarzania pożyczek ze środków budżetu państwa*⁴⁵ minister właściwy do spraw finansów publicznych udziela oprocentowanych pożyczek ze środków budżetu państwa oraz poręcza, w imieniu Skarbu Państwa, spłatę kredytu bankowego wraz z odsetkami, zaciągniętego przez KUKE, w celu zagwarantowania wypłat odszkodowań z tytułu umów ubezpieczenia eksportowego i kwot gwarancji ubezpieczeniowych. Poręczenia, o których mowa, są terminowe i udzielane do kwoty z góry oznaczonej.

Kompetencje nadzorcze Ministra Finansów wobec Korporacji wynikają z art. 9, 15-16 *ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach kontraktów eksportowych*⁴⁶ oraz *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 stycznia 1996 r. w sprawie zatwierdzenia regulaminu określającego tryb sprawowania nadzoru przez Ministra Finansów nad działalnością Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych Spółki Akcyjnej w zakresie ubezpieczania kontraktów eksportowych*⁴⁷.

KIG Zgodnie z *ustawą z dnia 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych*⁴⁸, dla wykonywania wspólnych zadań w zakresie promocji handlu zagranicznego Krajowa Izba Gospodarcza może m.in:

- delegować swoich przedstawicieli, na zaproszenie organów państwowych, do uczestniczenia w pracach instytucji doradczo-opiniotwórczych w sprawach działalności wytwórczej, handlowej, budowlanej i usługowej,
- wydawać opinie o istniejących zwyczajach dotyczących działalności gospodarczej,
- informować o funkcjonowaniu przedsiębiorców oraz wyrażać opinie o stanie rozwoju gospodarczego w obszarze działania izby.

Krajowa Izba Gospodarcza tworzy funkcjonalnie i organizacyjnie wyodrębnioną Polską Izbę Handlu Zagranicznego. W szczególności Krajowa Izba Gospodarcza poprzez Polską Izbę Handlu Zagranicznego może:

- organizować wystawy oraz międzynarodowe targi w kraju i za granicą,
- współpracować z organizacjami międzynarodowymi i zagranicznymi oraz należeć do nich, jeżeli nie narusza to zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych, a także tworzyć, za zgodą MSZ i MG swoje przedstawicielstwa zagraniczne,
- wykonywać czynności izb przemysłowo-handlowych na podstawie umów między Polską lub kontrahentem polskim a obcymi państwami lub kontrahentami albo na podstawie międzynarodowych zwyczajów handlowych,

PAIIIZ Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych S.A. powstała w dniu 24 czerwca 2003 r. (stosownie do *ustawy z dnia 1 marca 2002 r. o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz o zmianie niektórych ustaw*⁴⁹). Zgodnie z tą *ustawą* połączone zostały agencje będące spółkami akcyjnymi Skarbu Państwa: Państwowa Agencja Inwestycji Zagranicznych SA oraz Polska Agencja Informacyjna SA. PAIIIZ SA działa na rzecz zwiększenia napływu bezpośrednich Inwestycji Za-

⁴⁵ Dz. U. Nr 24, poz. 210, a poprzednio *rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 czerwca 1995 r. w sprawie warunków i trybu udzielania przez Ministra Finansów, w imieniu Skarbu Państwa, poręczeń kredytów bankowych zaciągniętych przez Korporację Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych Spółka Akcyjna oraz udzielania i umarzania pożyczek ze środków budżetu państwa* (Dz. U. Nr 88, poz. 440 ze zm.).

⁴⁶ t. j. Dz. U. z 2001 r. Nr 59, poz. 609 ze zm.

⁴⁷ Dz. U. Nr 12, poz. 65 ze zm.

⁴⁸ Dz. U. Nr 35, poz. 195 ze zm.

⁴⁹ Dz. U. Nr 25, poz. 253.

granicznych (BIZ), kreowania pozytywnego wizerunku Polski w świecie, promocji polskich towarów, usług oraz regionów, a także organizuje konferencje i misje zagranicznych dziennikarzy w Polsce, jak również misje gospodarcze.

- BGK** Zgodnie z *ustawą z dnia 16 kwietnia 2004 r. o Funduszu Poręczeń Unijnych*⁵⁰ Bank Gospodarstwa Krajowego zajmuje się finansowym wspieraniem projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej, a w szczególności inwestycyjnych, szkoleniowych, badawczych, realizowanych w ramach Funduszu Poręczeń Unijnych. BGK udziela gwarancji lub poręczeń spłaty kredytów bądź udzielanych pożyczek. Bank działa na podstawie *ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego*⁵¹, *statutu*⁵² oraz innych *ustaw*⁵³.

*Ustawą z dnia 8 czerwca 2001 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów eksportowych o stałych stopach procentowych*⁵⁴ wprowadzono Program Dopłat do Oprocentowania Kredytów Eksportowych, realizowany w drodze umów zawieranych przez BGK z bankami udzielającymi kredytów eksportowych.

- WEH** Zgodnie z *ustawą z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej*, Ministrowie powołani w skład Rady Ministrów na zasadach obowiązujących przed dniem 1 kwietnia 1999 r., mieli wykonywać swoje zadania i kompetencje do czasu ustalenia szczegółowego zakresu działania ministrów kierujących określonym działem⁵⁵. Do tego zaś czasu obowiązywały przepisy *ustaw*⁵⁶, na mocy których utworzone były urzędy poszczególnych ministrów.

Na podstawie tych *ustaw* Minister Spraw Zagranicznych i Minister Gospodarki, wydali w dniu 3 sierpnia 1999 r. *zarządzenie Nr 1 w sprawie zadań i organizacji placówek ekonomiczno-handlowych za granicą*⁵⁷. *Zarządzenie Nr 1* obowiązywało do 3 grudnia 1999 r.; z tą datą weszły bowiem w życie *rozporządzenia w sprawie szczegółowych zakresów działania: Ministra Spraw Zagranicznych i Ministra Gospodarki*⁵⁸. Minister Gospodarki sprawował nadal nadzór nad podlegającymi mu wydziałami ekonomiczno-handlowymi ambasad, konsulatów i stałych przedstawicielstw Rzeczypospolitej Polskiej za granicą⁵⁹. Do końca 2005 r. nie zostały jednak ponownie określone zadania i organizacja placówek ekonomiczno-handlowych za granicą⁶⁰ związane ze współpracą gospodarczą z zagranicą oraz promocją działalności gospodarczej.

⁵⁰ Dz. U. Nr 121, poz. 1262.

⁵¹ Dz. U. Nr 65, poz. 594 ze zm.

⁵² *Rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa z dnia 27 sierpnia 2003 r. w sprawie nadania statutu Bankowi Gospodarstwa Krajowego* (Dz. U. Nr 156, poz. 1526).

⁵³ Np. *ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej* (Dz. U. Nr 179, poz. 1484), *ustawa z dnia 4 marca 2005 r. o Krajowym Funduszu Kapitałowym* (Dz. U. Nr 57, poz. 491), *ustawa z dnia 2 października 2003 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych ustaw* (Dz. U. Nr 188, poz. 1840 ze zm.), *ustawa z dnia 12 grudnia 2003 r. o Funduszu Rozwoju Inwestycji Komunalnych* (Dz. U. Nr 223, poz. 2218), *ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego w latach 2003-2006* (Dz. U. Nr 210, poz. 2037).

⁵⁴ Dz. U. Nr 73, poz. 762 ze zm.

⁵⁵ Stosownie do art. 96 ust. 1 pkt 9 w związku z art. 89 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. Nr 141, poz. 943).

⁵⁶ M.in. *ustawa z dnia 29 maja 1974 r. o urzędzie Ministra Spraw Zagranicznych* (Dz. U. Nr 21, poz. 115 ze zm.) oraz *ustawa z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędzie Ministra Gospodarki* (Dz. U. Nr 106, poz. 490 ze zm.).

⁵⁷ Nie publikowane. Należy przyjąć, iż *zarządzenie* to utraciło moc skoro w *ustawie o działach administracji rządowej* brak upoważnienia do wydania przepisów wykonawczych w omawianym zakresie, a w sposób wyraźny z dniem 1 kwietnia 1999 r. utraciła moc dotychczasowa *ustawa z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędzie Ministra Gospodarki* (Dz. U. Nr 106, poz. 490) i *ustawa z dnia 29 maja 1974 r. o urzędzie Ministra Spraw Zagranicznych* (Dz. U. Nr 21, poz. 115 ze zm.).

⁵⁸ *Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 listopada 1999 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania: Ministra Spraw Zagranicznych* (Dz. U. Nr 96, poz. 1123 ze zm.) i *Ministra Gospodarki* (Dz. U. Nr 96, poz. 1119 ze zm.).

⁵⁹ Patrz: *obwieszczenie Ministra Gospodarki z dnia 27 lutego 2006 r. w sprawie wykazu jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra Gospodarki* (M.P. Nr 19, poz. 209), a poprzednio *obwieszczenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 12 lipca 2004 r. w sprawie wykazu jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra Gospodarki i Pracy* (M.P. Nr 31, poz. 549) oraz *obwieszczenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 11 lipca 2003 r. w sprawie wykazu jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej* (M.P. Nr 37, poz. 542).

⁶⁰ Od dnia 10 maja 2002 r. obowiązuje *ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej* (Dz. U. z 2001 r. Nr 128, poz. 1403).

Zgodnie z *ustawą o działach administracji rządowej*, sprawy gospodarki należą do zakresu działania ministra właściwego do spraw gospodarki (art. 9, ust. 1). Natomiast kompetencje Ministra Spraw Zagranicznych obejmują promocję Rzeczypospolitej Polskiej za granicą, w tym promocję działalności gospodarczej, naukowej, kulturalnej i sportowej (art. 32, ust. 1, pkt 4). Wydziały ekonomiczno-handlowe ambasad, konsulatów i stałych przedstawicielstw RP za granicą podlegają Ministrowi Gospodarki⁶¹. MG finansuje utrzymanie tych placówek z dysponowanej przez siebie części budżetowej⁶². Minister Gospodarki wytycza również WEH kierunki działalności promocyjnej, na co przeznacza stosowne środki⁶³. Z drugiej strony, WEH są wydziałami ambasad, których kierownicy (ambasadorowie) nadzorują działalność wszystkich placówek zagranicznych w państwie przyjmującym⁶⁴.

Od 10 maja 2002 r. obowiązuje *ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej*⁶⁵. *Ustawa* ta nie reguluje zasad funkcjonowania placówek ekonomiczno-handlowych, bowiem nie są one placówkami zaliczanymi do służby zagranicznej. Organizacja placówek ekonomiczno-handlowych za granicą – jak wykazały poprzednie kontrole NIK⁶⁶ – nie jest także określona w ramach regulaminów organizacyjnych tych jednostek.

Wydziały ekonomiczno-handlowe realizowały funkcje i zadania Ministra Gospodarki w dziedzinie handlu zagranicznego i były właściwe w następujących sprawach:

- programowania współpracy gospodarczej z państwem przyjmującym,
- ochrony interesów gospodarczych RP w państwie przyjmującym,
- inicjowania i udziału w negocjowaniu umów i porozumień gospodarczych,
- monitorowania stanu realizacji przez państwo przyjmujące zobowiązań wynikających z umów dwustronnych i wielostronnych oraz jego współpracy z regionalnymi ugrupowaniami gospodarczymi,
- analizowania polityki gospodarczej państwa przyjmującego, stanu i perspektyw jego gospodarki oraz zmian koniunktury gospodarczej, głównie pod względem ich wpływu na współpracę gospodarczą z RP,
- działalności promocyjnej,
- pozyskiwania inwestycji zagranicznych dla RP.

Działalność promocyjna WEH była realizowana w następujących obszarach:

- działania na rzecz zapewnienia dostępu polskich towarów, usług i kapitału do rynku kraju urzędowania;
- analizowanie regulacji prawnych państw obcych dotyczących problematyki gospodarczej, handlowej i finansowej, w tym: prawa celnego, dewizowego, podatkowego, regulacji dotyczących inwestycji zagranicznych oraz udzielania przedsiębiorstwom pomocy publicznej i zakresu ingerencji państwa w poszczególne sektory gospodarki;
- promocja polskiej gospodarki, polskich towarów i firm;
- pomoc i wspieranie polskich eksporterów na rynkach zagranicznych, w tym zapewnienie niezbędnych informacji ekonomiczno-handlowych.

Każda z placówek realizowała indywidualny plan promocji, wykorzystując przede wszystkim takie formy działań promocyjnych jak: stoiska informacyjne na największych targach i wystawach, organizacja seminariów, prezentacji i konferencji promocyjnych, wsparcie polskich misji gospodarczych za granicą, działalność w zakresie informacji handlowej, działalność wydawnicza, obsługa prasowa.

Ustawa ta w sposób zasadniczy zmienia stan prawny funkcjonowania polskich placówek za granicą, nie reguluje jednak zasad funkcjonowania wydziałów ekonomiczno-handlowych, bowiem nie są one placówkami zaliczanymi do służby zagranicznej. Organizacja placówek ekonomiczno-handlowych za granicą – jak wykazały poprzednie kontrole – nie jest też określona w ramach regulaminów organizacyjnych tych jednostek.

⁶¹ *Obwieszczenie Ministra Gospodarki z dnia 27 lutego 2006 r. w sprawie wykazu jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra Gospodarki* (M.P. Nr 10, poz. 209).

⁶² Część 20 „Gospodarka”, dział 500 „Handel”, rozdział 75057 „Placówki zagraniczne”.

⁶³ Część 20 „Gospodarka”, dział 500 „Handel”, rozdział 50005 „Promocja eksportu”.

⁶⁴ Art. 19, pkt 6 *ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej* (Dz. U. z 2001 r. Nr 128, poz. 1403 ze zm.).

⁶⁵ Dz. U. z 2001 r. Nr 128, poz. 1403 ze zm.

⁶⁶ Najwyższa Izba Kontroli corocznie przeprowadza kontrole doraźne działalności wydziałów ekonomiczno-handlowych. Wyniki tych kontroli wykorzystywane są w *Analizie wykonania budżetu państwa* opracowywanej przez NIK.

**Porozumienie
pomiędzy MG a MSZ**

Na podstawie *Porozumienia między Ministrem Gospodarki a Ministrem Spraw Zagranicznych w sprawie ustanowienia dyplomacji ekonomicznej* zawartego w dniu 7 lutego 2006 r., dokonano zmian dotyczących usytuowania i organizacji dotychczasowych WEH. Uzgodniono, że w części placówek zagranicznych (ambasady, konsulatory generalne), w których istniały wydziały ekonomiczno-handlowe (podległe Ministrowi Gospodarki), utworzone zostaną wydziały lub stanowiska ds. ekonomicznych (podległe Ministrowi Spraw Zagranicznych). W tym celu, w lutym br. Minister Gospodarki wydał stosowne zarządzenie *w sprawie likwidacji niektórych wydziałów ekonomiczno-handlowych*⁶⁷.

Z dotychczas działających 79 wydziałów ekonomiczno-handlowych, z dniem 30 kwietnia 2006 r., Minister Gospodarki zlikwidował 34 wydziały. Mienie użytkowane przez te wydziały, a także środki finansowe przeznaczone na ich funkcjonowanie zostały przeniesione do właściwych terytorialnie przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych. Odnośnie pozostałych WEH uzgodniono, że będą one funkcjonowały jako Wydziały Promocji Handlu i Inwestycji Ambasad RP (podległe Ministrowi Gospodarki) – do czasu powołania Agencji Promocji Gospodarczej. W tym celu, Minister Gospodarki, z dniem 1 lipca 2006 r., stosownymi *zarządzeniami w sprawie jednostek budżetowych – Wydziałów Promocji Handlu i Inwestycji Ambasad RP*⁶⁸, dokonał przekształcenia dotychczasowych wydziałów ekonomiczno-handlowych w wydziały promocji handlu i inwestycji (WPHII).

Od 1 lipca br. łącznie działa 45 WPHII. Ich statuty zawierają m.in. klauzule, że WPHII współpracuje z wydziałem ekonomicznym placówki zagranicznej (ambasada, konsulat) w zakresie realizacji swoich zadań. Nowe wydziały zostały ujęte też w obwieszczeniu Ministra Gospodarki z dnia 12 lipca 2006 r. *w sprawie wykazu jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra Gospodarki*⁶⁹.

W *Porozumieniu* określono zasady współpracy Ministra Gospodarki z Ministrem Spraw Zagranicznych w odniesieniu do wydziałów ekonomicznych oraz wydziałów promocji handlu i inwestycji. Współpraca ta ma polegać na m.in. na wspólnym zatwierdzaniu planów pracy placówek zagranicznych w części dotyczącej polityki ekonomicznej i współpracy gospodarczej⁷⁰.

3.2. Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. RADA PROMOCJI GOSPODARCZEJ

Głównym zadaniem Rady Promocji Gospodarczej – zgodnie z *Programem* – miało być wypracowanie wspólnej strategii działań z zakresu promocji gospodarczej Polski, realizowanych przez różne instytucje i organy administracji rządowej. RPG miała zatwierdzać plany działań promocyjnych na dany rok oraz przyjmować sprawozdania z ich realizacji.

Ministerstwo Gospodarki podjęło prace nad utworzeniem RPG w listopadzie 2003 r. Równoległe⁷¹, Ministerstwo Spraw Zagranicznych wszczęło procedurę uzgadniania powstania Rady

⁶⁷ Nie publikowane stanowiące załącznik do Porozumienia z dnia 7 lutego 2006 r.

⁶⁸ nie publikowane

⁶⁹ M.P. Nr 49, poz. 528.

⁷⁰ Jak poinformowała Minister Spraw Zagranicznych w piśmie z 17 listopada 2006 r. (odpowiedź na wystąpienie pokontrolne NIK), w dniu 14 września 2006 r. zostało zawarte uzupełniające *Porozumienie między Ministrem Spraw Zagranicznych a Ministrem Gospodarki w sprawie współpracy w realizacji zadań Ministra Gospodarki z zakresu promocji handlu i inwestycji zagranicznych przez polskie placówki zagraniczne, w których nie funkcjonują Wydziały Promocji Handlu i Inwestycji*.

⁷¹ Pismo MSZ z 28 listopada 2003 r. w sprawie uzgodnień międzyresortowych projektu zarządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie utworzenia Rady Promocji Polski.

Promocji Polski, w opinii Izby – organu o charakterze i zakresie zadań zbliżonym do tego, który realizowany miał być przez Radę Promocji Gospodarczej. Na zbieżność tych zadań wskazywali zarówno: **Minister Finansów**⁷² jak i **Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów**⁷³.

W wyniku uzgodnień⁷⁴ poczynionych przez pana Jerzego Hausera, Wiceprezesa Rady Ministrów, Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej oraz pana Włodzimierza Cimoszewicza Ministra Spraw Zagranicznych, prace nad utworzeniem RPG zostały wstrzymane. W wyniku tych ustaleń 30 marca 2004 r. utworzono pod przewodnictwem Ministra SZ, **Radę Promocji Polski** - na podstawie *Zarządzenia Nr 34 Prezesa Rady Ministrów w sprawie utworzenia Zespołu do Spraw Promocji Rzeczypospolitej Polskiej*.

Minister SZ, uzasadniając w trakcie konsultacji międzyresortowych przesłanki utworzenia RPP, wskazywał na ponoszoną odpowiedzialność za promocję Rzeczypospolitej Polskiej, w tym promocję gospodarczą a także za koordynację działań innych organów i instytucji państwowych w tym zakresie, wynikającą z art. 32 ust. 1 i 2 o działach administracji rządowej.

Ponadto Minister SZ zwracał uwagę, że projektowany zakres działania RPP jest znacznie szerszy niż ten przypisany projektowanej równocześnie RPG oraz że 9 września 2003 r., Rada Ministrów przyjęła *Sprawozdania z realizacji Programu ramowego promocji Zagranicznej Procesu Akcesji RP do UE w 2002 r.*, w którym przewidziano utworzenie Rady Promocji Polski. Izba zauważa przy tym, że z treści przywołanego dokumentu wynika, iż przewidziano w nim utworzenie RPP działającej przy MSZ, nie zaś jako organu pomocniczego Rady Ministrów.

W ocenie Izby, Rada Promocji Polski, do czasu zakończenia kontroli, nie podjęła żadnych istotnych uchwał z punktu widzenia celów, dla których została powołana – w szczególności dotyczących promocji gospodarczej.

RPP jest organem opiniodawczo-doradczym Rady Ministrów. Do jej zadań należy m.in.: opracowywanie projektów wytycznych oraz średnio i długofalowych strategii promocji Polski; proponowanie mechanizmów współpracy organów administracji rządowej z organizacjami pozarządowymi oraz przedsiębiorcami, opiniowanie projektów aktów prawnych lub innych dokumentów rządowych, których przedmiotem jest promocja RP. W skład RPP wchodzi 10 osób.

Do czasu zakończenia badań kontrolnych NIK, RPP zebrała się na posiedzeniach plenarnych zaledwie 3 razy, podejmując w tym okresie jedynie trzy uchwały. Posiedzenia RPP miały ogólny, informacyjno-dyskusyjny charakter. Spośród podjętych uchwał, dwie dotyczyły spraw organizacyjnych (powołanie grupy roboczej RPP, dopuszczenie obserwatorów do udziału w posiedzeniach Rady). W trzecim przypadku, uchwała dotyczyła rekomendacji dla Rady Ministrów w sprawie przyjęcia informacji nt. wyników prac nad projektem *Marka dla Polski*.

Dwie z wymienionych uchwał RPP, zostały podpisane z naruszeniem *Regulaminu Rady Promocji Polski*. Zarzut ten wynika z faktu nierozpatrzenia na posiedzeniu plenarnym zastrzeżeń do treści projektowanych uchwał, wniesionych przez pana Mirosława Zielińskiego, Podsekretarza Stanu w MGIP, Wiceprzewodniczącego RPP. Wbrew § 2 pkt 3 *Regulaminu*, zastrzeżenia te zostały rozpatrzone w trybie obiegowym⁷⁵.

Zdaniem NIK, właściwi ministrowie powinni na etapie opracowywania *Programu*, a nie jego realizacji, przesądzić o utworzeniu i usytuowaniu w strukturach administracji organu doradczego (rady). Jeżeli jednak konieczność modyfikacji tego zadania powstała w trakcie realizacji *Programu*, to należało uzgodnić stosowną korektę tego dokumentu. Opisana sytuacja, w której nałożyły się kompetencje MG i MSZ, mogła dezorientować krajowe i zagraniczne podmioty zainteresowane zagadnieniami związanymi z promocją gospodarczą Polski.

⁷² Pismo PZ2/032/219/RM/2003/BM6-13646 z 11 grudnia 2003 r.

⁷³ Pismo DES-121-39(2)103 z 8 grudnia 2003 r. oraz DES-121-2/04 z 23 lutego 2004 r.

⁷⁴ Pismo pana Włodzimierza. Cimoszewicza, Ministra SZ do pana Leszka Millera, Prezesa Rady Ministrów z 5 lutego 2004 r.

⁷⁵ Wyjaśnienia z dnia 23 stycznia 2006r. pana Marcina Nawrota Zastępcy Dyrektora Departamentu Promocji MSZ.

3.2.2. ROZWÓJ PROGRAMU PROMOCJI MARKI POLSKIEJ

Projekt Marka dla Polski jest częścią *Programu Marketingu Narodowego Polski*⁷⁶.

Program Marketingu Narodowego Polski to plan stworzenia tj. zaprojektowania, zbudowania i wypromowania marki Polski w opinii międzynarodowej, jako atrybutu podnoszącego konkurencyjność gospodarki w stopniu odpowiadającym europejskim wyzwaniom i aspiracjom. Projekt *Marka dla Polski* to nazwa pierwszego etapu *Programu Marketingu Narodowego Polski*, który realizowany jest przez **Krajową Izbę Gospodarczą**⁷⁷ oraz **Instytut Marki Polskiej**⁷⁸ przy współudziale m.in. MSZ. Celem projektu jest znalezienie atrakcyjnej i unikalnej idei dla marki narodowej.

Realizację I etapu projektu *Marka dla Polski* zakończono w 2004 r. diagnozą wizerunku Polski w świecie i wyłonieniem idei przewodniej (przesłanie określające współczesną Polskę i Polaków), która ma być fundamentem strategii promocyjnej Polski. Idea ta (pn. *Creative Tension*⁷⁹) została przedstawiona podczas konferencji⁸⁰ zorganizowanej 6 grudnia 2004 r., której współgospodarzem był Minister SZ.

Działania MSZ Udział MSZ w realizacji I etapu projektu *Marka dla Polski* polegał głównie na współpracy **Departamentu Promocji MSZ** z KIG i IMP przy realizacji merytorycznej części projektu w postaci doradztwa eksperckiego, wprowadzenia tematyki „*Marki dla Polski*” pod obrady Rady Promocji Polski, oraz współuczestniczenia w opracowaniu *Ramowego Planu Zagranicznej Promocji Polski na rok 2006* dotyczącego m.in. realizacji II etapu projektu *Marka dla Polski*.

W dniu 1 lipca 2005 r. Minister Spraw Zagranicznych przekazał Radzie Ministrów *Informację na temat realizacji projektu Marka dla Polski*⁸¹. W *Informacji* zawarto propozycję przejścia do II, implementacyjnego etapu projektu *Marka dla Polski*, określając szacunkowy koszt jego realizacji na 12 mln zł.

Na wniosek Ministra Gospodarki⁸² *Informacja* nie została jednak rozpatrzona przez Radę Ministrów. Minister Gospodarki m.in. wyraził wątpliwość co do zasadności informowania Rady Ministrów w trybie indywidualnym o stanie realizacji jednego z wielu projektów dotyczących promocji gospodarczej realizowanych w ramach *Programu promocji*. Nie doszło do uzgodnienia stanowisk MSZ i MG, pomimo spotkania⁸³ z udziałem Prezesa Rady Ministrów w sprawie doprecyzowania *Informacji*. Ponadto Ministerstwo Finansów wyraziło wątpliwości⁸⁴ co do zapewnienia środków na realizację II etapu projektu *Marka dla Polski*.

Do dnia zakończenia kontroli NIK, Rada Ministrów nie zajmowała się rozpatrzeniem propozycji MSZ dotyczącej rozpoczęcia realizacji implementacyjnego etapu projektu.

Działania MG W pierwszym etapie tego projektu MG nie uczestniczyło. Program promocji marki polskiej został wprowadzony przez Ministerstwo do *Programu promocji gospodarczej Polski do roku 2005* bez bezpośredniego udziału i konsultacji z KIG⁸⁵.

Rola PAIIZ Rola PAIIZ w realizacji, opracowanego wspólnie z KIG, projektu *Marka dla Polski*, sprowadzała się do utworzenia w dniu 10 września 2003 r. *Porozumienia na Rzecz Promocji Polski Pro-*

⁷⁶ Zaakceptowanego 18 kwietnia 2002 r. przez pana Andrzeja Arendarskiego, Prezesa Krajowej Izby Gospodarczej oraz Ministra Gospodarki pana Jacka Piechotę; jako część programu badawczego Instytutu Marki Polskiej: *Studium wstępne Programu Marketingu Narodowego Polski*.

⁷⁷ Dalej: KIG.

⁷⁸ Dalej: IMP.

⁷⁹ Ang. *Twórcze Napięcie*.

⁸⁰ II Konferencja „Marka dla Polski – Idea Przewodnia”, której patronował pan Józef Oleksy, Marszałek Sejmu RP.

⁸¹ Pismo BDG-0131-1761-05/4.

⁸² Pismo SM-IVF/100/05 z dnia 11 lipca 2005 r.

⁸³ Spotkanie w dniu 22 lipca 2005 r., nieprotokołowane.

⁸⁴ Pismo IE-4-913-IN/396/JO/05/PSZC/2982 z 9 września 2005 r.

⁸⁵ Informacja pani Sylwii Tokarz, p.o. Dyrektora Gabinetu Prezesa KIG z 31 stycznia 2006 r.

motion Network Poland. Porozumienie miało na celu wypracowanie spójnej koncepcji promocji narodowej oraz koordynację działań na rzecz promocji Polski. Założono, że w efekcie nastąpi wykreowanie silnej marki narodowej i wizerunku kraju, sprzyjający poprawie konkurencyjności polskich firm i produktów, zwiększenie eksportu i napływu BIZ, a także podniesienie atrakcyjności turystycznej. Wśród 15 sygnatariuszy *Porozumienia* byli m.in. przewoźnicy lotniczy i kolejowi, media oraz państwowe instytuty i agencje. PAIIZ pełniła funkcję Sekretariatu *Porozumienia*. W 2004 r. sygnatariusze *Porozumienia* przyjęli, że własne działania promocyjne będą opierać na ostatecznie wyłonionej idei przewodniej, czyli *Creative Tension*.

Łączne wydatki poniesione przez PAIIZ⁸⁶ w ramach tego zadania wyniosły 1 723 tys. zł i zostały przeznaczone na kampanię promocyjną Polski w globalnych mediach ekonomicznych oraz wystawę polskich produktów i wzornictwa przemysłowego „Designed in Poland”.

3.2.3. WYPRACOWANIE KRAJOWYCH I REGIONALNYCH RAM PROMOCJI EKSPORTU

Zadanie „Wypracowania krajowych i regionalnych ram promocji eksportu” (za realizację którego odpowiadała **Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości** przy współpracy z MG i urzędami marszałkowskimi), było realizowane poprzednio w ramach unijnego *Programu PHARE 2000 – Krajowy Rozwój Eksportu PL0003.12*⁸⁷. NIK zwróciła uwagę, że zakończenie wydatkowania środków funduszu Phare upływało na niecałe 2 miesiące po przyjęciu *Programu promocji*. Środki tego funduszu, nie mogły mieć istotnego wpływu na realizację *Programu*. W ocenie NIK, w tym przypadku Ministerstwo Gospodarki nierzetelnie określiło źródła finansowania zadań *Programu*, zaliczając do nich kwoty rozdysponowane przed jego przyjęciem.

Wdrażanie *Programu PHARE* MG zleciło Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości we wrześniu 2001 r.⁸⁸, z terminem zakończenia wydatkowania głównych środków - do końca października 2003 r.

Zgodnie z *Programem promocji gospodarczej Polski do roku 2005*, środki pochodzące z *Programu Phare* miały wynieść 10,6 mln €, z tego 6,9 mln € miało pochodzić ze środków unijnych i 3,7 mln € – ze współfinansowania krajowego. Według *Programu Phare*, kontraktację środków *Phare* zakończono 31 października 2002 r. a okres ich wydatkowania upływał 31 października 2003 r. (w przypadku pomocy technicznej – z końcem lutego 2004 r.)

Jak wykazała kontrola NIK w PARP, wydatki ze środków Phare były realizowane w latach 2002-2004, choć główne ich nasilenie przypadło w 2003 r. Realizacja wydatków w 2004 r. była minimalna i wyniosła 68,5 tys. €.

Łączne wydatki MG na finansowanie kosztów związanych z realizacją ww. zadania wyniosły w latach 2001-2003 ok. 0,8 mln € (3,2 mln zł).

Działania PARP, w ramach ww. zadania, dotyczyły głównie realizacji programów doradczo-szkoleniowych dotyczących rozwoju eksportu dla władz regionalnych. Podjęto również współfinansowanie kosztów uczestnictwa w szkoleniach dla MŚP⁸⁹ zainteresowanych rozpoczęciem lub rozwinięciem działalności eksportowej oraz współfinansowanie wdrażania planów promocyjno-marketingowych dla MŚP.

⁸⁶ Informacja uzupełniająca (za II-IV kwartał 2005 r.) z 23 stycznia 2006 r. przekazana w ramach kontroli MG przez Wiceprezes PAIIZ panią Annę Szymańską-Kwiatkowską.

⁸⁷ Program objęty *Memorandum finansowym* z dnia 24 grudnia 2000 r. zawartym pomiędzy Komisją Europejską i Rządem RP, w którym przewidywano wsparcie finansowe Unii Europejskiej dla Polski w łącznej wysokości 185 mln €.

⁸⁸ Umowa wdrożenia *Programu PL0003.12 Krajowy Rozwój Eksportu* podpisana między MG i PARP w dniu 18 września 2001 r.

⁸⁹ MŚP – małe i średnie przedsiębiorstwa

W informacjach przekazanych kontrolerom NIK, marszałkowie województw wskazywali na pozytywny wpływ *Programu PHARE* na tworzenie wojewódzkich strategii rozwoju eksportu.

3.2.4. USPRAWNIANIE DOTYCHCZASOWYCH NARZĘDZI PROMOCJI EKSPORTU

Niezrealizowane działania

Z dziewięciu działań określonych w *Programie* niezbędnych do realizacji tego zadania, nie zostało zrealizowanych siedem, w tym przede wszystkim odnoszących się do organizacji i roli Wydziałów Ekonomiczno-Handlowych w promocji gospodarczej za granicą. Działania podejmowane w celu usprawnienia narzędzi promocji eksportu, w większości nie przyniosły zakładanych rezultatów lub zostały zapoczątkowane po terminie wskazanym w *Programie*.

Zrealizowane działania

W ocenie Izby, zrealizowano jedynie działania przewidziane w dokumencie: *Założenia polityki handlowej wobec rynków wschodnich na lata 2003-2004 – „Program Odzyskania Rynków Wschodnich”*⁹⁰ oraz działania podejmowane w ramach budowy *Portal Promocji Eksportu*.

Zarówno cel minimalny *Programu Odzyskania Rynków Wschodnich* – osiągnięcie na koniec 2004 r. wielkości eksportu do krajów WNP w wysokości 4 mld USD, jak też wariant rozwojowy – osiągnięcie na koniec 2004 r. eksportu o wartości ponad 5 mld USD, zostały wykonane. Według *Sprawozdania z realizacji Programu Odzyskiwania Rynków Wschodnich*⁹¹ eksport do krajów WNP w 2004 r. wyniósł 5 789,3 mln USD, co oznacza wzrost o 55,2% w stosunku do 2003 r.

Portal Promocji Eksportu został uruchomiony 30 kwietnia 2003 r. (www.eksporter.gov.pl). Portal zawiera informacje gospodarcze (rynk zagraniczne, formy wspierania eksportu w Polsce, warunki handlu wewnątrz UE, informacje o Polsce dla przedsiębiorstw zagranicznych, raporty i opracowania makroekonomiczne MG dotyczące sytuacji gospodarczej Polski) oraz ofertowe (profile polskich eksporterów, oferty eksportowe polskich przedsiębiorstw, zapytania ofertowe firm zagranicznych, informacje na temat przetargów zagranicznych). Na koniec 2004 r., w *Portalu*, który zawierał bazę ok. 1 500 zagranicznych zapytań ofertowych, zarejestrowało się ponad 3 tysiące przedsiębiorstw, a liczba odwiedzin wyniosła ok. 400 dziennie.

Organizacja, zadania i wykorzystanie WEH

Wypracowanie przez MG oraz MSZ wspólnej koncepcji współpracy z WEH, działań z zakresu promocji gospodarczej Polski oraz ekonomizacji pracy służb dyplomatycznych, zostało zapoczątkowane po terminie określonym w *Programie*. Termin opracowania tej koncepcji określono w *Programie* na 2004 r., natomiast jej wdrożenie - nie później niż w 2005 r. Jednak dopiero w dniu 7 lutego 2006 r. zostało zawarte *Porozumienie między Ministrem Gospodarki a Ministrem Spraw Zagranicznych w sprawie ustanowienia dyplomacji ekonomicznej* [por. str.21 *Informacji*]

Zawarcie *Porozumienia* NIK ocenia jako celowe, przy czym Izba podziela zawarty w nim pogląd, dotyczący pilnej potrzeby doprecyzowania przepisów *ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej* „poprzez określenie, że do właściwości ministra właściwego do spraw gospodarki należą sprawy z zakresu promocji gospodarki polskiej za granicą”⁹².

Izba wskazuje na konieczność uregulowania kwestii dotyczących jednolitej organizacji i podstawowych zadań placówek ekonomiczno-handlowych za granicą. Zadania i organizacja tych placówek była uregulowana *zarządzeniem nr 1 Ministra Spraw Zagranicznych i Ministra Gospodarki z dnia 3 sierpnia 1999 r. w sprawie zadań i organizacji placówek ekonomiczno-handlowych za granicą*, wydanym na podstawie przepisów ustaw⁹³, na mocy których utworzone zostały urzędy poszczególnych ministrów przed wejściem w życie *ustawy o działach admini-*

⁹⁰ Opracowanie Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej przyjęte przez RM w dniu 4 lutego 2003 r.

⁹¹ *Sprawozdanie* przyjęte przez Radę Ministrów 11 października 2005 r.

⁹² Pkt 5 ust. 2 *Porozumienia*.

⁹³ M.in. *ustawa z dnia 29 maja 1974 r. o urzędzie Ministra Spraw Zagranicznych* (Dz. U. Nr 21, poz. 115 ze zm.) oraz *ustawa z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędzie Ministra Gospodarki* (Dz. U. Nr 106, poz. 490 ze zm.).

stracji rządowej⁹⁴. Zarządzenie nr 1, obowiązywało do 3 grudnia 1999 r., z tą datą weszły bowiem w życie, wydane na podstawie ustawy o działach administracji rządowej, rozporządzenia⁹⁵ w sprawie szczegółowych zakresów działania Ministra Spraw Zagranicznych oraz Ministra Gospodarki.

Współpraca WEH ze środowiskami polonijnymi

Zadanie „Usprawnienie dotychczasowych narzędzi promocji eksportu” zawierało również punkt dotyczący wzmocnienia współpracy WEH z polonijnymi środowiskami gospodarczymi. Ustalenia kontroli wskazują, że placówki podejmowały działania promocyjne na rzecz wzmocnienia współpracy z tymi środowiskami.

Działania te polegały głównie na rozpowszechnianiu gospodarczych materiałów informacyjnych, kojarzeniu firm polskich i polonijnych, organizowaniu spotkań i seminariów biznesowych. Podejmowano się również poszukiwania kandydatów do pracy w przedsiębiorstwach z udziałem polskiego kapitału wśród przedstawicieli Polonii oraz tworzenia klubów zrzeszających przedstawicieli polskich i polonijnych przedsiębiorców.

W połowie WEH objętych kontrolą, tj. w Kazachstanie, Serbii-Czarnogórze i na Białorusi stwierdzono brak współpracy ze środowiskami polonijnymi, co może wynikać z sytuacji politycznej i gospodarczej w tych państwach. Oznacza to konieczność poszukiwania nowych narzędzi promocji.

Działania WEH w zakresie promocji gospodarczej

Mimo pozytywnej oceny działalności WEH na rzecz promocji polskiej gospodarki za granicą, stwierdzono następujące nieprawidłowości: niesporządzanie planów i preliminarzy wydatków dotyczących realizacji przedsięwzięć promocyjnych, opracowywanie planów promocji bez określenia spodziewanych efektów oraz terminów realizacji przedsięwzięć promocyjnych, wydatkowanie środków finansowych poza zatwierdzonym planem i bez pisemnej akceptacji Ministerstwa Gospodarki, pokrywanie przez WEH kosztów delegacji służbowych ze środków przeznaczonych na promocję, nieprzestrzeganie obowiązujących form i terminów składania sprawozdań z działalności promocyjnej. Ponadto NIK zwraca uwagę na brak jednoznacznych wskaźników skuteczności działań promocyjnych WEH, wskutek czego nie można ustalić ich udziału we wzroście obrotów handlowych Polski z krajami ich rezydowania. WEH były wymienione również jako współodpowiedzialne za realizację zadania związanego ze wspieraniem powstawania polskich izb przemysłowo-handlowych za granicą – zadanie to nie było wykonywane (por. str. 28 informacji).

WEH realizowały zadania przewidziane dla nich w Programie bez wyodrębnienia środków na ten cel, stąd brak możliwości finansowego rozliczenia ich udziału w realizacji Programu.

Działalność Ambasad i Konsulatów RP w zakresie promocji gospodarczej

Ambasady i Konsulaty RP nie podejmowały własnych działań w zakresie promocji gospodarczej, mimo że zgodnie z ustawą o działach administracji rządowej (art. 32 ust. 1, pkt 4) do kompetencji ministra właściwego do spraw zagranicznych należy promocja działalności gospodarczej Polski za granicą.

Kontrole realizacji rządowego Programu promocji gospodarczej Polski do roku 2005 r. wykazały, że w planach finansowych ustalanych przez MSZ dla Ambasad RP w Waszyngtonie i Helsinkach oraz Konsulatów Generalnych RP w Monachium i Toronto nie uwzględniano wy-

⁹⁴ Ministrowie powołani w skład Rady Ministrów na zasadach obowiązujących przed dniem 1 kwietnia 1999 r. (tj. przed wejściem w życie ustawy o działach administracji rządowej), mieli wykonywać swoje zadania i kompetencje do czasu ustalenia szczegółowego zakresu działania ministrów kierujących określonym działem – stosownie do art. 96 ust. 1 pkt 9 w związku z art. 89 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. Nr 141, poz. 943).

⁹⁵ Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 listopada 1999 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania: Ministra Spraw Zagranicznych (Dz. U. Nr 96, poz. 1123 ze zm.) oraz Ministra Gospodarki (Dz. U. Nr 96, poz. 1119 ze zm.).

datków na promocję gospodarczą. Planowano jedynie wydatki na promowanie działalności informacyjnej o Polsce oraz o polskiej kulturze i sztuce.

Działalność Ambasad i Konsulatów w zakresie promocji gospodarczej sprowadzała się głównie do udziału ich przedstawicieli w finansowanych przez WEH imprezach promocyjnych. O marginalnym znaczeniu promocji gospodarczej w strukturze zadań tych jednostek świadczy również waga podejmowanych spraw.

Zorganizowane wspólnie z WEH działania w zakresie promocji gospodarczej to m.in.:

- spotkanie polskich i kanadyjskich biznesmenów oraz udział polskiej delegacji w konferencji gospodarczej w Toronto (Konsulat w Toronto),
- spotkanie z administracją amerykańską i amerykańskim środowiskiem gospodarczym (Ambasada w Waszyngtonie),
- spotkanie poświęcone przygotowaniom gospodarki polskiej do integracji z UE oraz organizacji Tygodnia Europejskiego (Konsulat w Monachium).

Wydatki budżetowe na promocję eksportu

Wyniki kontroli NIK w zakresie wykonania budżetu państwa przez ministra właściwego do spraw gospodarki w części 20-Gospodarka wskazują, że ze środków na promocję eksportu (część 20 „Gospodarka”, dział 500 „Handel”, rozdział 50005 „Promocja eksportu”) wydatkowano w latach **2003-2005** łącznie kwotę **182 119 tys. zł** (52 169 tys. zł w 2003 r., 70 471 tys. zł w 2004 r. i 59 479 tys. zł w 2005 r.).

Realizacja budżetu państwa w zakresie rozdziału 50005 „Promocja eksportu” obejmowała wydatki związane m.in. z: targami i wystawami narodowymi za granicą oraz misjami gospodarczymi za granicą, realizacją programów promocji⁹⁶, działalnością promocyjną WEH, wydawnictwami i materiałami promocyjnymi, konferencjami, seminariami, imprezami promocyjnymi oraz promocją bezpośrednich inwestycji zagranicznych⁹⁷.

Wydatki WEH

Wydatki związane zarówno z utrzymaniem WEH oraz z ich działalnością promocyjną pokrywane są z budżetu w części 20 „Gospodarka”, odpowiednio w rozdziałach 75057 „Placówki zagraniczne” i 50005 „Promocja eksportu”. Wydatki te w latach 2003-2005 wyniosły łącznie **330 860 tys. zł**, w tym **308 897 tys. zł** przeznaczono na utrzymanie WEH i zaledwie **21 963 tys. zł** na ich działalność promocyjną.

3.2.5. WDROŻENIE NOWYCH INSTRUMENTÓW PROMOCJI EKSPORTU

Ministerstwo Gospodarki nie zrealizowało zadania „Wdrażanie nowych instrumentów promocji eksportu”, tj. programów regionalnych i sektorowych oraz uruchomienia tzw. gazety dla eksportera. W zakresie programów regionalnych nieutworzenie konsorcjów eksportowych było efektem decyzji **Komisji Europejskiej**, która projektu nie zatwierdziła.

Komisja Europejska uznała, że koncepcja pilotażowych konsorcjów eksportowych – przewidziana do realizacji przez Ministerstwo Gospodarki w *Programie Phare PL 01.01.06 Narodowa Strategia Rozwoju Eksportu i Promocji*⁹⁸ – nie była w pełni gotowa. Zakładano utworzenie co najmniej czterech konsorcjów eksportowych w województwach pomorskim i dolnośląskim w oparciu o zakwalifikowane przedsiębiorstwa. W opinii KE, zasady zarządzania

⁹⁶ W 2004 r. w ramach tej grupy przedsięwzięć sfinansowano przypadające na 2004 r. koszty organizacji polskiej ekspozycji na Światowej Wystawie EXPO 2005 w Aichi/Japonia, realizowanej przez Krajową Izbę Gospodarczą w oparciu o umowę z dnia 5.12.2003 r. na przygotowanie, organizację, realizację i likwidację Sekcji Polskiej Światowej Wystawy EXPO 2005. Natomiast w 2003 r. dofinansowano koszty realizowanego w Szwecji programu promocji gospodarczej w ramach Roku Szwecji w polskiej polityce zagranicznej (515.000 zł) oraz przypadające na 2003 r. koszty organizacji polskiej ekspozycji na Światowej Wystawie EXPO 2005 w Aichi/Japonia (1.250.000 zł).

⁹⁷ Ze środków tych sfinansowano działalność Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych S.A. (PALiIZ S.A.) w zakresie promocji bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Polsce.

⁹⁸ Budżet programu wynosił 860 tys. €, z czego 700 tys. € to środki wspólnotowe a 160 tys. € - środki budżetowe. Program miał zostać wdrożony do końca września 2004 r.

i finansowania kontraktów zawieranych z ewentualnymi konsorcjami były zbyt skomplikowane oraz brak było mechanizmu, który gwarantowałby odpowiedni udział środków prywatnych w finansowaniu przedsięwzięcia. W tej sytuacji zapadła decyzja o realokacji środków pomocowych do *Programu Phare PL 01.06.09 Rozwój Przedsiębiorstw Eksportowych*⁹⁹, wdrażanego przez PARP¹⁰⁰.

Plany uruchomienia programów sektorowych zostały zarzucone przez Ministerstwo Gospodarki, ponieważ mogły one w sposób nieuzasadniony preferować wybrane branże lub przedsiębiorców. W ocenie NIK, było to wynikiem zamieszczenia w *Programie* zadań bez rzetelnej analizy skutków ich realizacji.

W toku kontroli ustalono, że MG zaniechało publikowania raz w tygodniu w dodatku „Dobra Firma” dziennika *Rzeczpospolita* materiałów informacyjnych dotyczących eksportu. Zdaniem Izby, internetowy *Portal Promocji Eksportu*, jako szybko rozwijająca się dziedzina mediów, nie powinien być traktowany jako jedyna forma przekazu informacji, a jako uzupełnienie tradycyjnego komunikatora, jakim jest prasa. Ponadto należy zwrócić uwagę, że Ministerstwo Gospodarki redaguje i obsługuje *Portal Promocji Eksportu*. Materiały informacyjne wykorzystywane w Portalu mogłyby być przekazywane redakcjom prasowym, bez dodatkowego obciążenia pracowników MG.

Udział Polski
w Światowej
Wystawie EXPO
2005 w Aichi
(Japonia)

Z dniem 21 września 2001 r. Prezes Rady Ministrów powołał pana Marka Kłoczko na Komisarza Generalnego Sekcji Polskiej Światowej Wystawy EXPO 2005, która odbyła się od 25 marca do 25 września 2005 r. w Aichi (Japonia). W wyniku przeprowadzenia i rozstrzygnięcia przetargu oraz podpisanej w dniu 5 grudnia 2003 r. umowy, MG realizację tego zadania *Programu* powierzyło KIG. Podpisana umowa przewidywała przygotowanie, organizację, realizację i likwidację Sekcji Polskiej Światowej Wystawy EXPO 2005, na co przewidziano środki w łącznej kwocie 33 970,9 tys. zł. Do dnia zakończenia kontroli KIG nie złożyła sprawozdania końcowego z realizacji całości przedmiotu umowy. Izba pozytywnie ocenia sposób realizacji umowy - w świetle okresowych sprawozdań składanych Ministerstwu przez KIG.

3.2.6. WSPIERANIE TWORZENIA POLSKICH IZB PRZEMYSŁOWO-HANDLOWYCH ZA GRANICĄ

Nie było realizowane zadanie *Programu*: „Wspieranie tworzenia polskich izb przemysłowo-handlowych za granicą”. Wiodącą rolę w realizacji tego zadania przewidziano dla krajowych podmiotów gospodarczych, we współpracy z Ministerstwem Gospodarki i WEH. W *Sprawozdaniach Ministerstwa Gospodarki i Pracy z realizacji Programu promocji gospodarczej Polski do roku 2005 za lata 2003 i 2004*¹⁰¹ nie wyjaśniono przyczyn braku realizacji tego zadania, co NIK uznaje za nierzetelne.

Według informacji uzyskanych z KIG¹⁰², polskie izby przemysłowo-handlowe powstają w Polsce, a za granicą mogą powstawać wyłącznie izby dwustronne (np. brazylijsko-polska izba gospodarcza) i muszą działać zgodnie z ustawodawstwem kraju-gospodarza. Inicjatorem powstawania takich izb mogą być wyłącznie ich przyszli członkowie tj. przedsiębiorcy danego kraju, którzy są zainteresowani współpracą gospodarczą z Polską, a zatem inicjatorem powstawania

⁹⁹ Budżet programu wynosił 5 mln €, z czego 3,8 mln € to środki wspólnotowe a 1,2 mln € - środki publiczne Polskie. Program miał zostać wdrożony do połowy listopada 2004 r.

¹⁰⁰ Wyjaśnienia pana Wojciecha Pobóg-Pągowskiego, p.o. dyrektora Departamentu Inwestycji Zagranicznych i Eksportu MG z 9 lutego 2006 r.

¹⁰¹ Sprawozdanie MG i P z 7 września 2004 r. z realizacji *Programu* za 2003 r. i Sprawozdanie MG i P z 20 września 2005 z realizacji *Programu* za 2004, przedkładane corocznie Radzie Ministrów do zatwierdzenia.

¹⁰² Patrz przypis nr 85.

takich izb nie może być ani MG ani WEH. Instytucje te mogą natomiast wspierać inicjatywę przedsiębiorców zainteresowanych współpracą z danym krajem i zachęcać ich do przystąpienia do komitetu założycielskiego takiej izby.

Ustalenia kontroli wskazują na występowanie barier w tworzeniu tych izb w Kazachstanie i na Białorusi. Według pana Radcy Zbigniewa Świerczyńskiego, kierownika WEH w Kazachstanie, w kraju tym funkcjonuje już Polsko-Kazachska Izba Gospodarcza, lecz jej działalność nie jest zauważalna ani ze strony Wydziału ani też podmiotów gospodarczych¹⁰³, a „prawodawstwo kazachstańskie przewiduje istnienie tylko jednego podmiotu tego typu, co uniemożliwia tworzenie innych polsko-kazachstańskich izb handlowych”.

Natomiast pan Radca Andrzej Szot, kierownik WEH w Mińsku wskazał¹⁰⁴, że brak większego zainteresowania podmiotów gospodarczych w tworzeniu izb przemysłowo-handlowych ma niewątpliwie swoje źródło w obserwowanym umacnianiu sektora państwowego i roli państwa w gospodarce białoruskiej.

3.2.7. WSKAŹNIK WARTOŚCI EKSPORTU OBJĘTEGO UBEZPIECZENIAMI I GWARANCJAMI KUKE

Wskaźnik
ubezpieczeniowy
niższy od
zakładanego

Przyjęty w *Programie promocji* wzrost wartości eksportu objętej ochroną ubezpieczeniową - do poziomu 3,7% w roku 2005, wynikał z prognoz Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych SA dotyczących sprzedaży produktów ubezpieczeniowych oraz wymiany handlowej z zagranicą. Prognozy te zostały zamieszczone w *Strategii działania KUKE S.A. na lata 2003-2005*¹⁰⁵. Według *Strategii* i *Programu*, udział ubezpieczonego przez KUKE obrotu w polskim eksporcie ogółem miał wynosić 3,3% w 2003 r., 3,5% w 2004 r. i 3,7% w roku 2005. Wykonanie tego wskaźnika było jednak niższe od zakładanego i wyniosło 3,17% w 2003 r., 3,45% w 2004 r. i 2,94% w okresie I-IX 2005 r.¹⁰⁶

Wartość eksportu ubezpieczonego przez KUKE wyniosła 1 699,5 mln USD w 2003 r., 2 546,5 mln USD w 2004 r. i 1 868,0 mln USD w okresie I-IX 2005 r. Łączna wartość ubezpieczonego obrotu w powyższym okresie wyniosła 6 114 mln USD.

Zaangażowanie KUKE z tytułu działalności gwarantowanej przez Skarb Państwa wyniosło 4,21 mld zł w 2003 r., 6,31 mld zł w 2004 r. i 6,93 mld zł na koniec września 2005 r. Zaangażowanie to wynosiło 65-66% ustalonego w ustawie budżetowej na dany rok limitu, którego nie mogły przekroczyć łączne zobowiązania KUKE.

Według wyjaśnień¹⁰⁷ pana Jarosława Biernackiego, Prezesa KUKE – pojawienie się w ostatnich latach na polskim rynku największych światowych firm ubezpieczających należności handlowe stanowi konkurencję dla ubezpieczeń oferowanych przez Korporację. W celu zdobycia polskiego rynku, firmy te stosują ostrą konkurencję cenową polegającą na obniżaniu stawek poniżej poziomu, który zapewnia rentowność sprzedaży produktów ubezpieczeniowych.

Wśród przyczyn powodujących brak osiągnięcia założonych w *Programie* wskaźników wartości eksportu objętego ubezpieczeniami i gwarancjami, Ministerstwo Gospodarki w *Sprawozdaniach z realizacji Programu*, wskazywało¹⁰⁸: specyfikę struktury polskiego eksportu, niski udział kredytów w finansowaniu transakcji eksportowych, zbyt wysoki dla polskich

¹⁰³ Wyjaśnienia z 13 września 2005 r.

¹⁰⁴ Wyjaśnienia z 13 lutego 2006 r.

¹⁰⁵ *Strategia* opracowana przez Zarząd i zatwierdzona przez Radę Nadzorczą KUKE w styczniu 2003 r.

¹⁰⁶ Do dnia zakończenia kontroli nie zostały udostępnione dane za cały 2005 r. Według danych KUKE przekazanych podczas przygotowywania *Informacji*, wskaźnik ten za 2005 r. wyniósł 2,86%.

¹⁰⁷ Wyjaśnienia z 23 grudnia 2005 r.

¹⁰⁸ Także wyjaśnienia dla NIK z 22 listopada 2005 r., przekazane przez pana Wojciecha Pobóg-Pagowskiego, p.o. Dyrektora Departamentu Inwestycji Zagranicznych i Promocji Eksportu MG

eksporterów koszt ubezpieczenia tych transakcji oraz działanie na polskim rynku innych niż KUKE podmiotów ubezpieczeniowych.

Niezrealizowanie
wszystkich zadań
przez KUKE

Nie kwestionując występowania wyżej wymienionych uwarunkowań, należy uznać, że powinny one zostać wzięte pod uwagę przez MG już na etapie tworzenia *Programu promocji*. Izba uważa jednak, że istotnym powodem nieosiągnięcia zakładanego poziomu wskaźnika ubezpieczeniowego był brak realizacji przez KUKE wszystkich działań przewidzianych w *Programie promocji*. I tak:

Do dnia zakończenia kontroli Korporacja nie zbudowała zewnętrznych kanałów sprzedaży produktów ubezpieczeniowych (rozszerzenie sieci sprzedaży produktów ubezpieczeniowych o banki).

Podjęto jedynie próbę współpracy¹⁰⁹ z **PKO BP S.A.** dotyczącą sprzedaży *Europolisy* poprzez bankowy kanał dystrybucji. Istotnym czynnikiem ograniczającym rozwój tego sposobu dystrybucji produktów Korporacji są przepisy w zakresie pośrednictwa ubezpieczeniowego¹¹⁰, nakładające obowiązek przeprowadzenia szkoleń i egzaminu zarówno wśród pracowników wykonujących faktyczne czynności zawierania umów, jak i połowy członków zarządu banku.

KUKE nie wprowadziła możliwości sprzedaży produktu ubezpieczeniowego dla małych i średnich przedsiębiorstw pod nazwą *Europolisa* przez Internet. Platforma internetowa Korporacji nie umożliwiała interaktywnej komunikacji z klientami.

Rozbudowano ekstranetowy serwis KUKE umożliwiając kontrahentom dostęp do podstawowych parametrów umowy ubezpieczenia przez Internet. W drugim etapie KUKE przewiduje umożliwienie interaktywnego dostępu do formularzy stosowanych w obsłudze poszczególnych rodzajów polis (wypełnienie na ekranie, edycja i wydruk). Do dnia zakończenia kontroli rozwiązanie to nie zostało wdrożone.

Nadzór Ministra
Finansów

Ustalenia kontroli wskazują, że Minister Finansów nie wykorzystywał w pełnym zakresie kompetencji¹¹¹, do nadzoru nad działalnością KUKE w zakresie realizacji *Programu*. Wyjaśnienia¹¹² pana Jacka Tomorowicza, dyrektora Departamentu Polityki Zagranicznej MF wskazują, że nadzorcza rola Ministra Finansów nad KUKE sprowadzała się do analizy i przekazywania **Przewodniczącemu Komitetu Polityki Ubezpieczeń Eksportowych**¹¹³ opinii dotyczących sprawozdań Korporacji z realizacji *Programu*. Przedstawiciele MF uczestniczyli także w pracach tego Komitetu.

Zdaniem NIK, w szczególności, nie były wykorzystywane kompetencje Ministra Finansów uprawniające do żądania wszelkich informacji i wyjaśnień dotyczących prowadzonych przez Korporację ubezpieczeń kontraktów eksportowych. Jedyna kontrola przeprowadzona przez MF w Korporacji w okresie obowiązywania *Programu promocji*, nie obejmowała wykonywania zadań ujętych w tym dokumencie.

¹⁰⁹ Efektem tych działań było podpisanie w dniu 10 lutego 2005 r. *Umowy o współpracy przy sprzedaży Europolisy*.

¹¹⁰ Vide: *Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o pośrednictwie ubezpieczeniowym* (Dz. U. Nr 124, poz. 1154 ze zm.) oraz *rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 grudnia 2003 r. w sprawie minimalnego zakresu szkolenia osób ubiegających się o wykonywanie czynności agencyjnych oraz zakresu obowiązujących tematów egzaminu i trybu jego przeprowadzania* (Dz. U. Nr 217, poz. 2131) obowiązujące do 10 lipca 2005 r. a obecnie *rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 lipca 2005 r. w sprawie minimalnego zakresu szkolenia osób ubiegających się o wykonywanie czynności agencyjnych oraz zakresu obowiązujących tematów egzaminu i trybu jego przeprowadzania* (Dz. U. Nr 125, poz. 1053).

¹¹¹ Wynikających z art. 9, 15-16 *ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach kontraktów eksportowych* (t. j. Dz. U. z 2001 r. Nr 59, poz. 609 ze zm.) oraz *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 stycznia 1996 r. w sprawie zatwierdzenia regulaminu określającego tryb sprawowania nadzoru przez Ministra Finansów nad działalnością Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych Spółki Akcyjnej w zakresie ubezpieczania kontraktów eksportowych* (Dz. U. Nr 12, poz. 65 ze zm.).

¹¹² Wyjaśnienia z 3 listopada 2005 r.

¹¹³ Komitet został utworzony w 1994 r., do jego zadań należy m.in. określanie szczegółowych zasad działalności Korporacji, określanie zasad ustalania stawek ubezpieczeniowych, opiniowanie wniosków o ubezpieczenie eksportowe, rozpatrywanie rocznych sprawozdań Korporacji z jej działalności.

3.2.8. AKTYWIZACJA DZIAŁALNOŚCI PORĘCZENIOWO-GWARANCYJNEJ SKARBU PAŃSTWA

Wykorzystanie limitu poręczeń i gwarancji SP

W *Programie promocji* powierzono Ministerstwu Finansów współodpowiedzialność¹¹⁴ za zwiększenie stopnia wykorzystania limitu poręczeń i gwarancji udzielanych przez Skarb Państwa, określanego corocznie w *ustawie budżetowej* – ze szczególnym uwzględnieniem systemu poręczeń dla kredytów obrotowych związanych z eksportem¹¹⁵. Dla realizacji tego celu, we wrześniu 2004 r. została opracowana w MF, a następnie zaakceptowana przez Radę Ministrów¹¹⁶ *Aktualizacja do średniookresowej strategii udzielania gwarancji i poręczeń Skarbu Państwa do 2010 roku*. W stosunku do pierwotnej wersji *Strategii udzielania gwarancji i poręczeń Skarbu Państwa*¹¹⁷ zostały wprowadzone m.in. następujące zmiany:

- 1) wsparcie inwestycji, w szczególności realizowanych przy wykorzystaniu funduszy Unii Europejskiej w dziedzinie infrastruktury, ochrony środowiska oraz tworzenia nowych miejsc pracy, założono zwiększenie środków o ok. 2,5 mld zł rocznie w okresie 2004-2010 w porównaniu do *Strategii* (pierwotnie zakładano przeznaczenie na ten cel średnio 4,5 mld zł rocznie),
- 2) autostrady i drogi krajowe: założono udzielenie w latach 2004-2010 poręczeń i gwarancji na łączną kwotę 10 mld EUR (około 45 mld zł, tj. o 5 mld zł więcej niż w *Strategii*),
- 3) udzielenie poręczenia spłaty kredytu, zaciągniętego przez KUKE w wysokości około 2 mld zł.

W wyniku wprowadzonych zmian założono coroczne wartościowe zwiększenie udzielonych poręczeń i gwarancji.

Izba oceniła negatywnie, z punktu widzenia rzetelności, niedostateczne rozpoznanie przez Ministerstwo Finansów rzeczywistych potrzeb w zakresie poręczeń i gwarancji SP. Nie zostały osiągnięte limity poręczeń i gwarancji udzielane przez Skarb Państwa, określone corocznie w *ustawie budżetowej*. W latach 2003-2005 poręczenia i gwarancje zostały udzielone na łączną kwotę 16 892 mln zł, z tego:

- w 2003 r. limit w wysokości 23 mld zł wykorzystany został w wysokości 4 354 mln zł, (tj. w 18,9%),
- w 2004 r. limit w wysokości 17 mld zł wykorzystano w wysokości 5 780 mln zł, (tj. w 34,0%),
- w 2005 r. limit w wysokości 20 mld zł wykorzystano w wysokości 6 758 mln zł, (tj. w 33,8%).

PARP nie realizowała powyższego zadania *Programu*, mimo wyznaczenia jej jako instytucji za to współodpowiedzialnej, co NIK ocenia jako nierzetelne. Agencja tłumaczyła to tym, że „zadania takie nie były PARP zlecane oraz nie były przewidziane w odpowiednich aktach prawnych regulujących działalność PARP”¹¹⁸. Izba zauważa, że PARP jako agencja rządowa, specjalnie powołana do uczestnictwa w realizacji polityki gospodarczej rządu¹¹⁹, powinna uczestniczyć w realizacji zadania przypisanego jej w programie przyjętym przez Radę Ministrów.

¹¹⁴ Pozostałe jednostki odpowiedzialne to Ministerstwo Gospodarki, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości i Bank Gospodarstwa Krajowego.

¹¹⁵ Na podstawie przepisów *ustawy z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne* (Dz. U. z 2003 r. Nr 174, poz. 1689 ze zm.).

¹¹⁶ W dniu 12 października 2004 r.

¹¹⁷ Zaakceptowanej przez RM w dniu 10 czerwca 2003 r.

¹¹⁸ Wyjaśnienia dyrektora Zespołu Instytucji Finansowych PARP pana Tomasza Sypuły z 16 sierpnia 2005 r.

¹¹⁹ *Ustawę z dnia 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości* (Dz. U. Nr 109, poz. 1158, ze zm.).

**Fundusze
poręczeniowe
i pożyczkowe**

Realizacja zadania Programu: „Aktywizacja działalności poręczeniowo-gwarancyjnej Skarbu Państwa, w szczególności w ramach programu *Kapitał dla przedsiębiorczych*”¹²⁰ w latach 2003-2004¹²¹ przebiegała prawidłowo w obszarze zapewnienia niezbędnego minimum kapitału potrzebnego do uruchomienia systemu funduszy poręczeniowych i pożyczkowych. Nie osiągnięto natomiast zakładanej liczby funkcjonujących funduszy. Nieznacznie przekroczono (o 3,7% - na koniec 2004 r.) minimum kapitału niezbędnego do uruchomienia systemu funduszy poręczeniowych, określone na 180 mln zł (kapitały funduszy poręczeniowych, na koniec 2004 r. wyniosły 186,7 mln zł). Dla funduszy pożyczkowych minimum kapitałowe, określone na 280 mln zł, zostało przekroczone o 56,4% na koniec 2004 r. (osiągając poziom 437,8mln zł). Na zaplanowane w *Kapitale*, docelowo 16 regionalnych i 100 lokalnych funduszy poręczeniowych i pożyczkowych, na koniec 2004 r. działało 61 lokalnych i regionalnych funduszy poręczeniowych i 77 funduszy pożyczkowych

Celem rządowego programu *Kapitał dla przedsiębiorczych* była budowa zintegrowanego, efektywnego systemu regionalnych i lokalnych instytucji finansowych służących wzmocnieniu dostępu do finansowania zewnętrznego małym i średnim przedsiębiorcom.

System funduszy poręczeń kredytowo-pożyczkowych miał być tworzony głównie przez BGK i umiejscowiony w nim Krajowy Fundusz Poręczeń Kredytowych, pod nadzorem Ministerstwa Finansów. Na koniec 2005 r. BGK był udziałowcem/akcjonariuszem zaledwie 19 funduszy poręczeniowych (11 regionalnych i 8 lokalnych) dysponujących kapitałem zakładowym w wysokości 100 501,5 tys. zł, zamiast założonych 100 funduszy z kapitałem ok. 200 mln zł.

Fundusze te zostały dokapitalizowane przez BGK w wysokości 38 127 500 zł¹²². BGK, administrując dwoma funduszami: *Krajowym Funduszem Poręczeń Kredytowych* i *Funduszem Poręczeń Unijnych*, udzielił w latach 2003-2004 poręczeń i gwarancji spłaty kredytów lub pożyczek zaciąganych w bankach na łączną kwotę 395 637,8 tys. zł. Regionalne i lokalne fundusze poręczeniowe i pożyczkowe, w latach 2003-2004 korzystały z finansowego wsparcia BGK i PARP. BGK dokapitalizował, w łącznej kwocie 28 188,5 tys. zł 8 regionalnych i 6 lokalnych funduszy poręczeniowych poprzez objęcie ich akcji bądź udziałów. Natomiast PARP udzieliła funduszom poręczeniowym i pożyczkowym dotacji w łącznej kwocie 60 473,3 tys. zł, w tym funduszom pożyczkowym 50 941,3 tys. zł i 9 532,0 tys. zł funduszom poręczeniowym.

Powodem opóźnienia budowy sieci tych instytucji finansowych były¹²³ niewłaściwe założenia dotyczące budowy tego systemu. Wynikały one m.in. z niskiej aktywności władz samorządowych, do których miała należeć inicjatywa tworzenia funduszy czy słabej kondycji ekonomiczno-finansowej większości istniejących funduszy poręczeniowych. Ponadto w trzech województwach istniejące silne fundusze poręczeniowe nie wykazały zainteresowania wejściem kapitałowym BGK.

W ocenie NIK do opóźnienia budowy sieci tych instytucji finansowych mogła się przyczynić także nieskuteczna promocja systemu poręczeń w skali kraju i poszczególnych województw. Poza tym nie została wskazana instytucja odpowiedzialna za promocję systemu w skali kraju –za upowszechnianie systemu na terenie poszczególnych województw odpowiadały regionalne fundusze poręczeniowe.

**Nierzetelna
sprawozdawczość**

NIK ocenia negatywnie, z punktu widzenia rzetelności, przygotowanie przez Ministerstwo Gospodarki sprawozdania z realizacji programu *Kapitał dla przedsiębiorczych* za 2004 r. W sporządzonym przez Ministerstwo i przekazanym do zatwierdzenia Radzie Ministrów spra-

¹²⁰ Program gospodarczy opracowany przez Ministerstwo Gospodarki, przyjęty przez Radę Ministrów 13 sierpnia 2002 r., zmieniony 7 września 2004 r.

¹²¹ Dane za 2005 r. miały być dostępne w II kwartale 2006 r.

¹²² Według informacji z 18 stycznia 2006 r. Wicprezesa Banku Gospodarstwa Krajowego pana Antoniego Sali.

¹²³ Wyjaśnienia dyrektora Departamentu Gwarancji i Poręczeń MF pana Jacka Barylskiego z 24 listopada 2005 r.

wozdaniu z realizacji w 2004 r. *Programu Promocji Gospodarczej Polski do roku 2005* zamieszczone zostały dane dotyczące dotacji udzielonych przez PARP regionalnym i lokalnym funduszom pożyczkowym w 2003 r. Ponadto w sprawozdaniu zamieszczono nieprawdziwą informację, że „dotacje otrzymały wszystkie fundusze, które zgłosiły na nie zapotrzebowanie¹²⁴”. W 2004 r. PARP nie otrzymała środków z budżetu państwa na wsparcie funduszy pożyczkowych i nie sporządziła oddzielnego raportu w tym zakresie.

Sytuacja powyższa miała miejsce wskutek zaniedbania **Departamentu Przedsiębiorczości MG**, który przekazał¹²⁵ błędne dane do **Departamentu Inwestycji Zagranicznych i Eksportu b. MGiP**, odpowiedzialnego za opracowanie sprawozdań z realizacji *Programu Promocji* za 2004 r.

W programie *Kapitał dla przedsiębiorczych* PARP została zobowiązana do opracowywania i przekazywania do Ministerstwa corocznych raportów z działalności systemu funduszy pożyczkowych, w oparciu o informacje określone w umowach pomiędzy Agencją i funduszami..

3.2.9. ZAKTYWIZOWANIE PROGRAMU DOPŁAT DO OPROCENTOWANIA KREDYTÓW EKSPORTOWYCH (DOKE)

Program DOKE NIK ocenia pozytywnie udział Ministerstwa Finansów w realizacji tego zadania. Według *Programu promocji*, Ministerstwo Finansów było odpowiedzialne za podjęcie działań zmierzających do zaktywizowania mechanizmu dopłat do oprocentowania kredytów eksportowych.

W tym celu, w *Programie promocji* zostało zarekomendowane wprowadzenie następujących zmian warunków *Programu DOKE*:

- uproszczenie procedury objęcia kredytu *Programem DOKE*,
- odstąpienie od obowiązku ubezpieczenia w KUKE kredytów eksportowych objętych *Programem DOKE*,
- umożliwienie BGK stosowania dopłat do transakcji kredytowych realizowanych przez ten Bank.

W latach 2003-2005 znowelizowano trzy rozporządzenia wykonawcze do *ustawy z dnia 8 czerwca 2001 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów eksportowych o stałych stopach procentowych*¹²⁶, które miały na celu uproszczenie zasad korzystania z *Programu DOKE* i zwiększenie jego atrakcyjności. Ponadto MF i BGK prowadziły działania wśród krajowych eksporterów i przedstawicieli polskich banków, zmierzające do dostarczenia informacji o *Programie DOKE*. W drugiej połowie 2003 r. BGK wydał pierwsze przyrzeczenia objęcia *Programem DOKE* kredytów finansujących eksport (6 chemikaliowców).

NIK podziela stanowisko Ministerstwa¹²⁷, że rezygnacja z obowiązku ubezpieczenia w KUKE kredytu eksportowego objętego *Programem DOKE* - nie jest uzasadniona.

Ubezpieczenie kredytów eksportowych jest standardem w krajach OECD i UE. *Program DOKE* dotyczy kredytów średnio i długookresowych, obarczonych stosunkowo dużym ryzykiem. W krajach OECD powszechne jest ubezpieczanie tego rodzaju kredytów przez banki komercyjne w rządowych agencjach kredytów eksportowych. Dotychczasowe doświadczenia w funkcjonowaniu *Programu DOKE* wskazują, że banki polskie udzielające kredytów eksportowych są zainteresowane ubezpieczeniem tych kredytów w KUKE.

Jednocześnie NIK podziela negatywne uwagi Ministerstwa do postulatu umożliwienia obejmowania *Programem DOKE* kredytów eksportowych udzielanych przez BGK. Takie rozwiązanie

¹²⁴ Ostatecznie z 31 aplikujących funduszy lokalnych dotacje otrzymały 22 podmioty.

¹²⁵ Pismo pana Stefana Drygasa Zastępcy Dyrektora Departamentu Przedsiębiorczości do pana Piotra Ciećwierza p.o. Dyrektora Departamentu Inwestycji Zagranicznych i Promocji Eksportu z 15 marca 2005 r.

¹²⁶ Dz. U. Nr 73, poz. 762 ze zm.

¹²⁷ Przedstawione w wyjaśnieniach pana Jacka Tomorowicza, dyrektora Departamentu Polityki Zagranicznej MF, z 3 listopada 2005 r.

budzi uzasadnione wątpliwości związane z zachowaniem właściwej przejrzystości dotyczącej zarządzania i wydatkowania środków publicznych. W omawianej sytuacji Departament Zagraniczny BGK, administrujący Programem DOKE, rozpatrywałby wnioski oraz dokonywał rozliczeń z innymi jednostkami organizacyjnymi BGK. Dla porównania – również w innych państwach (Włochy, Francja, Hiszpania) - posiadających analogiczny do Programu DOKE mechanizm stabilizacji stóp procentowych (tzw. IMU Scheme) - instytucja zarządzająca takim mechanizmem nie może jednocześnie udzielać kredytów objętych tym programem¹²⁸. Zwiększenie udziału kredytów bankowych w finansowaniu transakcji eksportowych

Brak implementacji
Umowy Bazylejskiej

Zadanie Programu promocji: „Zwiększenie udziału kredytów bankowych w finansowaniu transakcji eksportowych” nie zostało zrealizowane ze względu na daty przyjęcia odpowiednich dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady UE. Według Programu jego wykonanie miało polegać na wdrożeniu m.in. „Nowej Bazylejskiej Umowy Kapitałowej”¹²⁹, przewidującej możliwość zmniejszenia obciążeń związanych z tworzeniem rezerw dla banków kredytujących eksport objęty ubezpieczeniem. W ramach tego zadania miał zostać stworzony efektywny system wspierania eksportu, zawierający wyspecjalizowaną jednostkę organizacyjną utworzoną w strukturze BGK w celu udzielania kredytów eksportowych i obsługi wymiany handlowej z zagranicą.

„Nowa Bazylejska Umowa Kapitałowa” została zatwierdzona 26 czerwca 2004 r. Do końca 2005 r. miało nastąpić uchwalenie przez Parlament Europejski i Radę UE dyrektyw implementujących ww. Umowę¹³⁰. Przepisy znowelizowanych dyrektyw mają wejść w życie w dwóch etapach, tj. od 1 stycznia 2007 r. dla mniej zaawansowanych modeli pomiaru ryzyka i od 1 stycznia 2008 r. dla metod bardziej zaawansowanych. Implementacja dyrektywy do polskiego porządku prawnego może nastąpić zatem po tych terminach, poprzez odpowiednią nowelizację *ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe*¹³¹, jak też wydania stosownych aktów wykonawczych.

Na zlecenie BGK, **Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego** przeprowadził analizę, która wykazała, że członkostwo Polski we Wspólnocie Europejskiej wyklucza możliwość wykorzystania pomocy publicznej (a więc np. środków budżetowych, gwarancji rządowych) na rzecz wspierania eksportu. Taka możliwość istnieje jedynie w przypadku rządowego wsparcia dla kredytów eksportowych, realizowanego na zasadach *Porozumienia OECD w sprawie Oficjalnie Wspieranych Kredytów Eksportowych* oraz w przypadku ubezpieczeń krótkoterminowych kredytów eksportowych udzielanych do krajów tzw. ryzyka nierynkowego.

Według informacji¹³² udzielonej przez pana Antoniego Sałę, Wiceprezesa BGK, działalność proeksportowa tego banku może być prowadzona wyłącznie w oparciu o środki własne. Bank zmuszony jest konkurować cenowo na warunkach rynkowych z ofertami kredytowymi dużych komercyjnych banków krajowych i zagranicznych, które dysponują znacznie tańszą bazą fundusową. Bank podjął działania zmierzające do uruchomienia działalności polegającej na finansowaniu eksportu i wymiany handlowej z zagranicą (m.in. utworzył dwie nowe jednostki organizacyjne w centrali banku zajmujące się finansowaniem polskiego eksportu, opracował procedury dla nowych instrumentów kredytowych nie stosowanych dotychczas w banku – kredyt dla nabywcy, dokonał analizy ryzyka kredytowego i politycznego transakcji z krajami rynków wschodnich).

Zdaniem Ministerstwa Finansów¹³³, w Polsce wykorzystywane są wszystkie dostępne dla krajów OECD instrumenty oficjalnego wsparcia kredytów eksportowych. W szczególności są

¹²⁸ Jw.

¹²⁹ *New Basel Capital Accord* – Basel II.

¹³⁰ *Dyrektywa 2006/48/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe* (Dz.U. L 177 z 30.6.2006, str. 1—200); *Dyrektywa 2006/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie adekwatności kapitałowej firm inwestycyjnych i instytucji kredytowych* (Dz.U. L 177 z 30.6.2006, str. 201—255).

¹³¹ j.t. Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 665 ze zm.

¹³² Według informacji z dnia 18 stycznia 2006 r.

¹³³ Wyjaśnienia z dnia 9 grudnia 2005 r. pana Piotra Sawickiego Dyrektora Departamentu Gwarancji i Poręczeń.

to: gwarantowane przez Skarb Państwa ubezpieczenia kredytów eksportowych przez KUKE (w 2004 r. objęto nimi kredyty o wartości 859 mln USD), oficjalne finansowe wsparcie kredytów eksportowych – program DOKE (288 mln USD) oraz komercyjne kredyty udzielane przez rząd polski innym państwom na zakup polskich towarów i usług. Do instrumentów tych należy także tzw. pomoc wiązana przybierająca formę kredytów pomocowych udzielanych przez rząd innym krajom na zakup polskich towarów i usług (286 mln USD).

3.2.10. WZROST ZAANGAŻOWANIA POLSKI W SFERZE POMOCY ROZWOJOWEJ

Działania MSZ Zadanie to było realizowane w ramach opracowanej przez MSZ *Strategii polskiej współpracy na rzecz rozwoju*¹³⁴, która została przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 21 października 2003 r.

Zasadniczym celem *Strategii* jest wspieranie zrównoważonego rozwoju, w tym redukcji ubóstwa w krajach korzystających z polskiej pomocy. *Strategia* zawiera wytyczne dla polityki państwa w dziedzinie pomocy rozwojowej oraz zarys rozwiązań instytucjonalnych pozwalających na jej realizację w praktyce. Dwa główne składniki polskiej pomocy rozwojowej to pomoc techniczna i humanitarna przekazywana za pośrednictwem MSZ oraz pomoc finansowa (w tym „pomoc wiązana”¹³⁵) przekazywana przez Ministerstwo Finansów.

Wdrażając *Strategię*, MSZ rozpoczęło od 2004 r. przekazywanie pomocy rozwojowej w oparciu o roczne plany działań pomocowych. Określono również priorytetowych beneficjentów polskiej pomocy rozwojowej, utworzono **Departament Współpracy Rozwojowej** oraz podjęto działania zmierzające do popularyzacji wiedzy o problemach krajów rozwijających się i polskiej pomocy dla tych krajów.

Jak wynika z wyjaśnień¹³⁶ pana Andrzeja Skrzydło, p.o. zastępcy dyrektora Departamentu Współpracy Rozwojowej MSZ, przy przekazywaniu pomocy rozwojowej uwzględniano interesy polskiej gospodarki i promocji gospodarczej RP. Wprowadzono regulaminowy wymóg informowania o źródle pochodzenia środków pomocowych, przekazywanych za pośrednictwem organizacji, funduszy i programów międzynarodowych.

MSZ dysponowało środkami finansowymi na realizację pomocy rozwojowej z dwóch rezerw celowych: *Pomoc techniczna dla państw w drodze transformacji* (1,5 mln zł w 2004 r. i 11,4 mln zł w 2005 r.) oraz *Środki na finansowanie składek do organizacji międzynarodowych oraz na zagraniczną pomoc rozwojową i humanitarną* (4 mln zł w 2004 r. oraz 7 mln zł w 2005 r.).

W 2004 r., MSZ przeznaczyło na pomoc techniczną dla państw w procesie transformacji kwotę 1 084 tys. zł. Środki z drugiej rezerwy celowej wydatkowano na: pomoc rozwojową dla krajów priorytetowych (2 471 tys. zł), pomoc humanitarną (780 tys. zł), wpłaty do funduszy i programów pomocowych (654 tys. zł). Łączne wydatki wyniosły 4 990 tys. zł.

W 2005 r. zaprogramowano na pomoc techniczną dla państw w drodze transformacji kwotę 11 293 tys. zł. Do 13 października 2005 r.¹³⁷ na pomoc rozwojową MSZ wydatkowało 4 598 tys. zł., pomoc humanitarną 1 681 tys. zł, a na wpłaty do wielostronnych funduszy i programów pomocowych – 720 tys. zł. Na powyższe cele MSZ przeznaczyło łącznie 2005 r. kwotę 18 291 tys. zł.

Efekt m.in. tych działań był wzrost zaangażowania Polski w sferze pomocy rozwojowej. W latach 1998-2002 roczna polska pomoc rozwojowa wahała się na poziomie 30-40 mln USD. W roku 2003, łączna pomoc rozwojowa, realizowana przez poszczególne resorty

¹³⁴ Dalej: *Strategia*.

¹³⁵ Udzielana w głównej mierze krajom rozwijającym się, z przeznaczeniem na finansowanie eksportu dóbr i usług z kraju kredytodawcy.

¹³⁶ Wyjaśnienia z 1 lutego 2006 r.

¹³⁷ Według stanu przekazanego kontrolerowi NIK.

wyniosła już 52,6 mln USD (204,4 mln zł). W 2004 r. pomoc ta uległa znacznemu zwiększeniu w porównaniu z latami poprzednimi. Łącznie w tym roku przeznaczono na wsparcie krajów rozwijających się i w okresie transformacji kwotę 137,3 mln USD (501,1 mln zł), tj. o ok. 150% więcej niż w roku 2003. Danymi za 2005 do dnia zakończenia kontroli MSZ nie dysponowało.

Ustawa o współpracy rozwojowej

W *Programie promocji gospodarczej Polski do roku 2005* zawarto zapis, iż po przyjęciu przez Radę Ministrów *Strategii polskiej współpracy na rzecz rozwoju*, MSZ przedstawi projekt *ustawy o współpracy rozwojowej*. Po roku od przyjęcia *Strategii*, w okresie październik 2004 r. - styczeń 2005 r., MSZ skierował do uzgodnień międzyresortowych trzy wersje projektu *ustawy*. Projekty te zostały krytycznie ocenione, m.in. przez Ministra Finansów, Ministra Gospodarki, Rządowe Centrum Legislacji oraz Sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej.

Zgłoszone uwagi spowodowały, iż MSZ uznało, że „z powodu braku możliwości realizacji założonych celów ustawy, zmodyfikowanej w wyniku uwag i zastrzeżeń, otrzymanych od niektórych ministerstw, przede wszystkim odnośnie materii dotyczącej obszaru finansów publicznych [...] lepszym rozwiązaniem jest rezygnacja z projektu niż przyjmowanie ustawy niepełniającej elementarnych założeń”¹³⁸.

MSZ podjęło działania na rzecz wznowienia prac nad projektem ustawy o współpracy na rzecz rozwoju¹³⁹. W dniu 21 czerwca 2005 r. odbyła się narada konsultacyjna w sprawie projektu ustawy z udziałem przedstawicieli zainteresowanych resortów. Uzgodniono, że MSZ przygotuje kolejny projekt ustawy przy współpracy z innymi resortami (zwłaszcza MF). Kolejne spotkanie – robocze - odbyło się 9 sierpnia 2005 r.

W związku z ustaleniami z obu spotkań, został opracowany przez MSZ projekt ustawy, który został przekazany 22 września 2005 r. - pod obrady kierownictwa MSZ, w celu włączenia go do części pakietów spraw, jakie zostały przedstawione kierownictwu resortu po zaprzysiężeniu nowego rządu.

Do dnia zakończenia kontroli NIK kierownictwo MSZ nie podjęło decyzji, co do założeń i dalszych kroków związanych z projektem ustawy. Pani Anna Fotyga Minister Spraw Zagranicznych poinformowała¹⁴⁰, że nastąpiło opóźnienie przedłożenia projektu przedmiotowej ustawy (obecnie pod nazwą *ustawy o polskiej pomocy zagranicznej*) do uzgodnień międzyresortowych. Minister wskazała na konieczność gruntownej zmiany dotychczasowej koncepcji przedmiotowej ustawy i rozszerzenia jej zakresu merytorycznego m.in. o działania pomocowe w zakresie demokratyzacji i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Minister przywołała także przepisy powołujące agencję realizującą pomoc zagraniczną oraz inicjatywę legislacyjną **Prezydenta RP** (projekt *ustawy o Fundacji Wspierania Współpracy na Rzecz Demokracji i Społeczeństwa Obywatelskiego* – częściowo pokrywającej się z założeniami projektu ustawy przygotowywanej w MSZ).

Działania MF

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Ministerstwa Finansów podejmowane na rzecz realizacji zadania *Programu promocji*: „*Wzrost zaangażowania Polski w sferze pomocy rozwojowej*”. Zadanie to było wykonywane w drodze corocznego zwiększania przyznawanych kwot kredytów w ramach tzw. pomocy wiązanej¹⁴¹, udzielonej dotychczas przez MF w wyso-

¹³⁸ Pismo z 9 marca 2005 r. pana Jana Truszczyńskiego, Podsekretarza Stanu w MSZ, w którym informował członków Rady Ministrów o wycofaniu projektu ustawy z dalszych konsultacji międzyresortowych.

¹³⁹ Wyjaśnienia Z-cy Dyrektora Departamentu Współpracy Rozwojowej MSZ z 9 stycznia 2006 r.

¹⁴⁰ Pismo z 17 listopada 2006 r. – odpowiedź na wystąpienie pokontrolne NIK.

¹⁴¹ Pomoc udzielana w głównej mierze krajom rozwijającym się, z przeznaczeniem na finansowanie eksportu dóbr i usług z kraju kredytodawcy.

kości 64,1 mln USD. Realizacja zadania odbywała się w ramach opracowanej przez MSZ *Strategii polskiej współpracy na rzecz rozwoju*.

W wyniku wdrażania *Strategii*, zostały podpisane w latach 2000-2003 trzy międzyrządowe umowy kredytowe (z Chinami, Jugosławią i Uzbekistanem) na kwotę 150 mln USD (zrealizowane dostawy wyniosły 64,1 mln USD). Ponadto rozpoczęto rozmowy w sprawie 3 umów z 2004 r. i 2005 r. o wartości 44 mln USD (Serbia i Czarnogóra, Angola, Mołdowa), a w lipcu 2005 r. Prezes Rady Ministrów wyraził zgodę na rozpoczęcie negocjacji umów kredytowych z Republiką Wietnamu o łącznej wartości 280 mln USD.

3.2.11. POWOŁANIE AGENCJI INTEGRUJĄCEJ DZIAŁANIA NA RZECZ PROMOCJI GOSPODARCZEJ POLSKI – PRZEKSZTAŁCENIE PAIIZ SA

Organy i instytucje¹⁴², wskazane w *Programie* jako odpowiedzialne za realizację tego zadania podejmowały działania legislacyjne, uzgodnieniowe i opiniotwórcze dotyczących rządowego projektu *ustawy o Polskiej Agencji Promocji Gospodarczej*. Prace nad projektem tej ustawy Komisja Gospodarki Sejmu RP przerwała jednak w maju 2005 r.¹⁴³

NIK zwraca przy tym uwagę, że niektóre działania PAIIZ na rzecz restrukturyzacji kosztów – co wynikało z *Programu* – okazały się długotrwałe i nie zostały sfinalizowane. Restrukturyzacja aktywów Agencji odbywała się głównie w drodze sprzedaży bądź likwidacji zbędnego majątku trwałego. Nie udało się sfinalizować (do czasu zakończenia kontroli NIK) sprzedaży dwóch nieruchomości położonych w Warszawie.

Restrukturyzacja ta związana była z przygotowaniem do powołania nowej agencji integrującej działania na rzecz promocji gospodarczej Polski. Nowa agencja rządowa miała być powołana do końca 2003 r. i działać w oparciu o dotychczasowe struktury PAIIZ. Na działalność statutową PAIIZ i przyszłej agencji rządowej *Program* przewidywał 6 mln zł w 2003 r., 12 mln zł w 2004 r. i 12 mln zł w 2005 r. W związku ze wstrzymaniem prac legislacyjnych dotyczących powołania Polskiej Agencji Promocji Gospodarczej, środki te w wysokości 20 721 tys. zł zostały wykorzystane – w ramach przyznanej dotacji celowej – na zadania statutowe PAIIZ.

3.2.12. ZWIĘKSZENIE ŚRODKÓW BUDŻETOWYCH NA FINANSOWE WSPIERANIE INWESTYCJI.

Ministerstwo Gospodarki opracowało we wrześniu 2003 r. projekt ustawy o ustanowieniu wieloletniego *Programu finansowego wspierania nowych inwestycji wieloletnich o dużym znaczeniu dla gospodarki*. W ramach uzgodnień tego projektu Ministerstwo Finansów zgłosiło szereg negatywnych uwag, w szczególności dotyczących usytuowania projektu w całym systemie prawa oraz zawartych w uzasadnieniu założeń makroekonomicznych.

Uzgodnienia międzyresortowe projektu, zakończyły się uchwaleniem przez Radę Ministrów w dniu 21 kwietnia 2004 r. projektu *ustawy o finansowym wspieraniu inwestycji o dużym znaczeniu dla gospodarki oraz o zmianie niektórych ustaw* i przekazaniem jej do Sejmu RP. Sejm RP odrzucił jednak ten projekt. Podjęcie inicjatywy ustawodawczej przez Sejmową Komisję Gospodarki i przedłożenie Sejmowi projektu ww. ustawy jako projektu poselskiego zakończyło się odrzuceniem go przez Parlament RP w dniu 17 czerwca 2005 r.

¹⁴² PAIIZ, MF, MG, MSZ, Ministerstwo Skarbu Państwa.

¹⁴³ Obecny projekt przewiduje utworzenie **Polskiej Agencji Handlu i Inwestycji** (druk nr 582 złożony w dniu 9 maja 2006 r.).

3.2.13. UPROSZCZENIE I PRZYSPIESZENIE PROCESU INWESTYCYJNEGO. RZECZNIK INWESTORÓW

Organy i instytucje odpowiedzialne (MG, MF, MSZ przy współpracy PAIIZ oraz Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, b. Ministerstwa Infrastruktury) podejmowały działania – w ocenie NIK - niezależnie od zapisów *Programu*, w oparciu o obowiązki i zadania nałożone w ustawach i regulaminach organizacyjnych poszczególnych komórek ww. instytucji. W sprawozdaniach z realizacji *Programu* za lata 2003 i 2004 nie określono stopnia udziału w realizacji ww. zadań przez podmioty w nich uczestniczące.

Działania MF dotyczyły przede wszystkim wprowadzenia zmian dotyczących udzielania pisemnych interpretacji przepisów prawa podatkowego, wprowadzenia możliwości dokonywania przez Ministra Finansów interpretacji w indywidualnych sprawach w zakresie postanowień umów o unikaniu podwójnego opodatkowania, wprowadzenia przepisów dotyczących porozumień w sprawach ustalenia cen transakcyjnych. W zakresie działań o charakterze pozalegisłacyjnym, został stworzony elektroniczny *System Informacji Podatkowej*¹⁴⁴, który ma wspierać procesy decyzyjne dotyczące spraw podatkowych oraz służyć działaniom zmierzającym do zapewnienia jednolitego, spójnego i wewnętrznie zgodnego stosowania przepisów prawa podatkowego przez służby skarbowe.

MSZ nie podejmowało formalnych kroków, innych niż opiniowanie dokumentów przygotowanych przez MGIP i przyjętych przez Radę Ministrów w 2004 r. pt. *Koncepcja usprawnienia obsługi inwestorów zagranicznych* oraz *System finansowego wsparcia projektów inwestycyjnych*. Ministerstwo opiniowało również rządowy projekt ustawy o finansowym wspieraniu inwestycji wieloletnich o dużym znaczeniu dla gospodarki i zmianie ustawy o finansach publicznych. Ponadto, przedstawiciel MSZ brał udział w posiedzeniach Międzyresortowego Zespołu ds. Inwestycji Zagranicznych¹⁴⁵, w którym wspierał decyzje mogące sprzyjać napływowi bezpośrednich inwestycji do Polski¹⁴⁶.

PAIIZ opracowała w 2003 r. informator *Polska rajem dla inwestorów? – Bariery inwestycyjne w Polsce oraz propozycje rozwiązań ukierunkowanych na ich usuwanie* oraz – wraz z MGIP – *Raport na temat wspierania inwestycji zagranicznych w Polsce*, opisujący podstawowe bariery jakie napotykają inwestorzy podczas realizacji procesu inwestycyjnego.

Powyższe działania okazały się jednak niewystarczające, o czym świadczyło ciągle występowanie barier w procesie inwestycyjnym, na co wskazywali zarówno zagraniczni jak i polscy przedsiębiorcy (patrz załącznik do *Informacji* nr 5.6).

Negatywnie, z punktu widzenia rzetelności, należy ocenić fakt, że Funkcja Rzecznika Inwestorów nie znalazła swego umocowania w przepisach ustrojowych dotyczących Ministerstwa Gospodarki. Powołanie do pełnienia tej funkcji Podsekretarza Stanu w b. MGPIPS - pana Andrzeja Szejny miało charakter wyłącznie tytularny¹⁴⁷,

Zgodnie z *Programem*, do zadań Rzecznika Inwestorów miało należeć sygnalizowanie niezbędnych usprawnień legislacyjnych, organizacyjnych, administracyjnych i infrastrukturalnych, których Polska powinna dokonać, aby przyciągnąć inwestorów.

Po około półrocznej działalności Rzecznika Inwestorów, Minister Gospodarki Pracy i Polityki Społecznej zwrócił się¹⁴⁸ o wykonywanie tej funkcji do Prezesa PAIIZ. Uzasadnił to tym, że przeniesienie szerokiego zakresu zadań z obszaru inwestycji i promocji gospodarczej z b.

¹⁴⁴ Zbiór dokumentów dotyczących podatków, w tym: wyroki i postanowienia Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, wyjaśnienia przepisów kierowane przez MF do Izby Skarbowych i interpretacje w sprawach indywidualnych dotyczących prawa podatkowego.

¹⁴⁵ Powołanego zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów z października 2004 r.

¹⁴⁶ Wyjaśnienia z 24 listopada 2005 r. pana Jana Woronieckiego dyrektora Departamentu Zagranicznej Polityki Ekonomicznej MSZ.

¹⁴⁷ Wyjaśnienia z 9 lutego 2006 r. pana Wojciecha Pobóg-Pagowskiego, p.o. dyrektora Departamentu Inwestycji Zagranicznych i Promocji Eksportu MG.

¹⁴⁸ Pismem z 13 lutego 2004 r.

MGPiPS do PAIIZ łączy się z zasadnością realizacji przez Agencję także działań związanych z kompleksową obsługą inwestorów. Zaznaczyć jednak przy tym należy, że do wykonywania tych zadań, Prezes Agencji był zobowiązany na podstawie jej statutu.

3.2.14. PRZEPROWADZENIE PROGRAMU KONFERENCJI I SZKOLEŃ DLA PRZEDSTAWICIELI SAMORZĄDU LOKALNEGO

W założeniu, tematyka konferencji i szkoleń miała być nakierowana na promocję BIZ i tworzenie klimatu inwestycyjnego w regionach Z zaplanowanych 16 konferencji (we wszystkich województwach - do końca I kwartału 2004 r.), Ministerstwo Gospodarki było odpowiedzialne za przeprowadzenie 5. NIK zwróciła uwagę na brak rzetelności w przygotowywaniu dokumentacji związanej z organizacją konferencji. Umowy z organizatorami konferencji zostały skonstruowane lakonicznie, bez określenia ich przedmiotu oraz miejsca, w którym miała być zorganizowana konferencja; we wszystkich znalazły się błędy redakcyjne i pisarskie.

Jako nierzetelny należy ocenić także sposób dokumentowania organizowanych konferencji, z przebiegu których nie były sporządzane sprawozdania potwierdzające choćby udział, przewidzianych *Programem*, prelegentów i słuchaczy.

NIK ocenia natomiast pozytywnie realizację konferencji oraz cyklu szkoleń zleczanych Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych SA na podstawie corocznie zawieranych z Agencją umów..

3.2.15. ORGANIZACJA WIZYT STUDYJNYCH DZIENNIKARZY ZAGRANICZNYCH W POLSCE

W ramach umowy o dotację celową PAIIZ zorganizowała dwie misje dziennikarzy zagranicznych w 2004 r. Koszty obsługi tych wizyt wyniosły 440 tys. zł. wydatki poniesione przez Agencję w 2005 r. w ramach tego zadania wyniosły 262 tys. zł i przeznaczone zostały na organizację misji dziennikarzy japońskich do Polski¹⁴⁹. Ponadto na zlecenie MSZ PAIIZ wykonywała usługi organizacji wizyt studyjnych dziennikarzy zagranicznych do Polski. NIK ocenia realizację tego zadania pozytywnie.

Na zlecenie MSZ w 2003 r. zorganizowano obsługę 39 grup studyjnych dziennikarzy zagranicznych, koszty obsługi tych wizyt wynosiły 623 tys. zł. W 2004 r. zorganizowano wizyty 60 grup, koszty obsługi wyniosły 755 tys. zł., a w I kw. 2005 r. 9 grup dziennikarzy, wydając na ten cel 113 tys. zł.

3.2.16. ROZBUDOWA INFRASTRUKTURY

W *Programie promocji gospodarczej* uznano, że poprawienie infrastruktury (głównie lądowej) w Polsce jest jednym z podstawowych warunków zwiększenia napływu BIZ do Polski. Tymczasem, wyniki kontroli, przeprowadzonych przez NIK w latach 1990-2006 (I półrocze) wskazują, że zamiast poprawy stanu infrastruktury drogowej i kolejowej (przewidywanej w wielu dokumentach rządowych), następowało systematyczne jego pogarszanie. Opracowywane założenia, strategie i programy rozwoju poszczególnych elementów systemu lądowej infrastruktury transportu nie były realizowane lub realizowano je nieskutecznie. Istotną przyczyną tego stanu

¹⁴⁹ Informacja z 23 stycznia 2006 r. przekazana przez panią Annę Szymańską-Kwiatkowską, Wiceprezes PAIIZ.

była niewystarczającą aktywność organów państwa w kształtowaniu spójnej polityki transportowej.

W *Programie promocji gospodarczej Polski do roku 2005*, sprawa rozwoju i wydatków na infrastrukturę została jedynie określona kierunkowo, jako jedno z ogólnych zadań do realizacji pn. „*Rozbudowa infrastruktury*”. Minister Finansów wielokrotnie informował Radę Ministrów o niskim stopniu wykorzystania środków Krajowego Funduszu Drogowego i funduszy unijnych, przeznaczonych na drogi krajowe i wskazywał na konieczność ścisłego rozliczania finansowania budowy dróg krajowych, w tym autostrad i dróg ekspresowych.

Np. w piśmie z dnia 12 września 2005 r.¹⁵⁰ do pana Aleksandra Proksy, Sekretarza Rady Ministrów, Minister Finansów¹⁵¹ zgłosił uwagi do *Informacji Ministerstwa Infrastruktury o harmonogramie Budowy autostrad i dróg ekspresowych na lata 2004-2006* za okres styczeń-sierpień 2005 r. Dotyczyły one względnie wysokiego wykorzystania środków budżetowych (68,4%), a niskiego Krajowego Funduszu Drogowego (33,9%) i funduszy unijnych (37,7%), niepełnego i nieprecyzyjnego rozliczenia poszczególnych funduszy oraz zbyt zagregowanego rozliczenia kosztów na całą sieć dróg.

3.2.17. ROLA MINISTERSTWA GOSPODARKI JAKO KOORDYNATORA DZIAŁAŃ REALIZOWANYCH W RAMACH PROGRAMU

Wykonanie przez Ministerstwo Gospodarki części zadań *Programu*, mimo niewątpliwej roli koordynatora odpowiedzialnego za całość realizacji *Programu*, sprowadzało się głównie do podejmowania, wspólnych z innymi resortami, działań legislacyjnych i informacyjnych. Działania te podejmowane były niezależnie od zapisów *Programu*, w oparciu o obowiązki i zadania nałożone w ustawach i regulaminach organizacyjnych poszczególnych komórek Ministerstwa.

Udział Ministerstwa w realizacji następujących zadań *Programu promocji* polegał na:

- 1) upowszechnianiu i przekazywaniu na seminariach, targach, wystawach, konferencjach informacji o dostępnych instrumentach wsparcia dla eksporterów („*Zaktywizowanie programu dopłat do oprocentowania kredytów eksportowych*”),
- 2) popularyzowaniu możliwości kredytowania działalności eksportowej szczególnie małych i średnich przedsiębiorstw („*Zwiększenie udziału kredytów bankowych w finansowaniu transakcji eksportowych*”),
- 3) współpracy z MF („*Wzrost zaangażowania Polski w sferze pomocy rozwojowej*”),
- 4) przygotowaniu projektu ustawy o powołaniu (w miejsce PAiIZ) **Polskiej Agencji Promocji Gospodarczej**¹⁵² („*Powołanie agencji integrującej działania na rzecz promocji gospodarczej Polski*”),
- 5) opracowaniu wspólnie z PAiIZ *Raportu na temat wspierania inwestycji zagranicznych w Polsce*, opisującego podstawowe bariery jakie napotykają inwestorzy podczas realizacji procesu inwestycyjnego („*Uproszczenie i przyspieszenie procesu inwestycyjnego*”),
- 6) przygotowaniu projektu ustawy o finansowym wspieraniu inwestycji o dużym znaczeniu dla gospodarki¹⁵³ („*Wprowadzenie nowych narzędzi finansowego wspierania inwestycji*”).

¹⁵⁰ GN5/RLP/66/05/11042.

¹⁵¹ Z up. Ministra Finansów Podsekretarz Stanu pan Piotr Sawicki.

¹⁵² Obecny projekt przewiduje utworzenie **Polskiej Agencji Handlu i Inwestycji** (druk nr 582 złożony w dniu 9 maja 2006 r.).

¹⁵³ Wyjaśnienia pani Marii Szkutniczej-Pieniążek, p.o. Dyrektora Departamentu Konkurencyjności MG z 16 stycznia 2006 r. Projekt ustawy został przyjęty przez Radę Ministrów w kwietniu 2004 r. Sejm odrzucił projekt ustawy w marcu 2005 r. Ponownie złożony jako projekt poselski został ostatecznie odrzucony w czerwcu 2005 r.

W sprawozdaniach z realizacji *Programu* za lata 2003 i 2004 nie określono stopnia udziału w realizacji ww. zadań przez organy, instytucje i podmioty w nich uczestniczące, w tym także przez MG.

4. INFORMACJE DODATKOWE O PRZEPROWADZONEJ KONTROLI

4.1. Organizacja kontroli

Kontrolą objęto realizację wszystkich 18 zadań przewidzianych w *Programie promocji gospodarczej Polski do roku 2005*. Do kontroli wytypowano jednostki, które miały największy (w zdecydowanej większości przypadków wyłączny) wpływ na realizację *Programu*. Typując do kontroli WEH kierowano się potencjałem importowym krajów ich działania.

Najwyższa Izba Kontroli corocznie przeprowadza kontrole doraźne działalności wydziałów ekonomiczno-handlowych (obecnie wydziałów promocji handlu i inwestycji). Wyniki tych kontroli wykorzystywane są w corocznej *Analizie wykonania budżetu państwa*.

Projektując program kontroli dokonano podziału systematycznego zadań ujętych w *Programie promocji*, w celu skwantyfikowania ocen częściowych dotyczących ich wykonania.

Wyniki dotychczas przeprowadzonych kontroli wydziałów ekonomiczno-handlowych wskazują, że duża liczba podmiotów zajmujących się promocją polskiej gospodarki, w tym promocją eksportu (MG, MSZ, KIG, PAIIZ), powoduje rozdrobnienie i często mało efektywne wykorzystanie bardzo skromnych funduszy jakie budżet państwa może przeznaczyć na ten cel. Instytucje zajmujące się promocją dostrzegają najczęściej tylko wąski wycinek działań promocyjnych, nie mając wizji promocji gospodarki jako całości. Pomimo jednoznacznego określenia statusu prawnego wydziałów ekonomiczno-handlowych, jako jednostek podległych Ministrowi Gospodarki, w praktyce realizowane były działania zmierzające do formalnego ich podporządkowania placówkom dyplomatycznym lub konsularnym. Niespójność działań organizacyjnych z przepisami prawa powoduje zakłócenia w pracy WEH. Stwierdzono m. in., że wydziały funkcjonują bez usankcjonowanych prawnie regulaminów organizacyjnych i posługują się niejednolitym nazewnictwem w zależności od adresata korespondencji. Brak jednoznacznego rozdzielenia kompetencji Ministra Gospodarki i ambasadorów (konsulów) w zakresie nadzoru nad tymi wydziałami wpływała negatywnie na koordynowanie przez tego Ministra zadań WEH, mimo, że to on odpowiada za ich prawidłowe funkcjonowanie jak również dysponuje środkami na ich finansowanie. Pomimo wzrostu środków finansowych na promocję, generalnie budżet resortu gospodarki nie wystarczał na szeroką prezentację Polski i polskiej gospodarki przez WEH. Często wydziały zmuszane były do rezygnacji z ważnych imprez promocyjnych ze względu na brak środków. Stąd też skala ich udziału na imprezach targowych była relatywnie niska w stosunku do ogólnej liczby takich imprez odbywających się w kraju urzędowania wydziału.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Protokoły kontroli zostały podpisane bez zastrzeżeń przez wszystkich kierowników jednostek kontrolowanych. Najwyższa Izba Kontroli przesłała wystąpienia pokontrolne do:

ministra właściwego do spraw gospodarki, ministra właściwego do spraw zagranicznych, ministra właściwego do spraw finansów publicznych, Prezesa Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, Prezesa Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych SA, kierowników Wydziałów Ekonomiczno-Handlowych Ambasad RP w Kazachstanie, Serbii i Czarnogórze, Ukrainie, Uzbekistanie, Federacji Rosyjskiej i na Białorusi.

W wystąpieniach zawarto oceny kontrolowanej działalności, wynikające z ustaleń opisanych w protokołach kontroli, a także uwagi i wnioski w sprawie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. W dniu 10 października 2006 r. Minister Gospodarki złożył 5 zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego. W dniu 29 listopada 2006 r. Kolegium NIK uznało w części dwa zastrzeżenia, trzy - odrzuciło w całości.

Minister Finansów, Minister Spraw Zagranicznych, Prezes Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości i Prezes Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych SA oraz kierownicy Wydziałów Ekonomiczno-Handlowych Ambasad RP w Kazachstanie, Serbii i Czarnogórze, Ukrainie, Uzbekistanie, Federacji Rosyjskiej i na Białorusi przekazali informacje o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków. Z pism przekazanych do NIK wynika, że wnioski pokontrolne zostały przyjęte do realizacji.

5. ZAŁĄCZNIKI

5.1. Wykaz skrótów użytych w Informacji

BGK	Bank Gospodarstwa Krajowego
BIZ	Bezpośrednie Inwestycje Zagraniczne
DOKE	Program dopłat do oprocentowania kredytów eksportowych
FPP	Fundacja „Promocja Polski”
IKCHZ	Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego
IMP	Instytut Marki Polskiej
KIG	Krajowa Izba Gospodarcza
KUKE (Korporacja)	Korporacja Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych
MG (Ministerstwo)	Ministerstwo Gospodarki
MGiP	Ministerstwo Gospodarki i Pracy
MGPiPS	Ministerstwo Gospodarki Pracy i Polityki Społecznej
MF	Ministerstwo Finansów
MI	Ministerstwo Infrastruktury
MŚP	Małe i Średnie Przedsiębiorstwa
MSZ	Ministerstwo Spraw zagranicznych
PAIIZ	Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych S.A.
PARP	Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości
<i>Program</i>	<i>Programu promocji gospodarczej Polski do roku 2005</i>
RPG	Rada Promocji Gospodarczej
RPP	Rada Promocji Polski
WEH (Wydziały)	Wydziały ekonomiczno-handlowe ambasad, konsulatów i stałych przedstawicielstw RP za granicą

5.2. Wykaz wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych NIK

NIK wnioskowała o podjęcie następujących działań w wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do:

Ministra właściwego do spraw gospodarki:

- 1) Podjęcie inicjatywy legislacyjnej wspólnie z ministrem właściwym do spraw zagranicznych w celu uporządkowania podziału kompetencji właściwych ministrów w zakresie promocji gospodarczej Polski, nadzoru i organizacji placówek ekonomiczno-handlowych za granicą.
- 2) Uwzględnienie, przy sporządzaniu opracowań o charakterze programowym, odnoszących się do promocji gospodarczej, celów i kosztów zadań oraz podmiotów odpowiedzialnych za wykonanie - w sposób pozwalający na merytoryczne i finansowe rozliczenie.
- 3) Rzetelne monitorowanie i sporządzanie sprawozdań z realizacji programów o charakterze zbliżonym do *Programu promocji*.

Ministra właściwego do spraw zagranicznych:

- 1) Podjęcie inicjatywy legislacyjnej wspólnie z ministrem właściwym do spraw gospodarki w celu uporządkowania spraw związanych z kompetencjami właściwych ministrów w zakresie promocji gospodarczej Polski oraz nadzorem, zadaniami i organizacją placówek ekonomiczno-handlowych za granicą.
- 2) Wznowienie współdziałania z właściwymi ministrami w celu wypracowania wspólnej koncepcji współpracy rozwojowej i przedstawienie jej – jak określono w *Programie* – w formie projektu ustawy.
- 3) Wznowienie współdziałania z właściwymi ministrami w celu dalszej realizacji projektu *Marka dla Polski*.

Ministra właściwego do spraw finansów publicznych:

- 1) Pełne wykorzystywanie kompetencji w zakresie nadzoru nad działalnością KUKE, szczególnie w zakresie realizacji przez Korporację programów i strategii rządowych dotyczących ubezpieczania kredytów eksportowych.
- 2) Dokonanie przeglądu założeń i realizacji *Strategii udzielania gwarancji i poręczeń Skarbu Państwa* w celu realnego planowania limitów określanych w *ustawach budżetowych* oraz rozbudowy systemu funduszy poręczeniowych z udziałem BGK.

Prezesa Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości:

- 1) Podjąć działania w celu zwiększenia stopnia wykorzystania określonego corocznie w ustawie budżetowej limitu poręczeń i gwarancji udzielanych przez Skarb Państwa.
- 2) Opracowywać i przekazywać raporty z działalności systemu funduszy pożyczkowych zgodnie z programem *Kapitał dla Przedsiębiorczych* i rozważyć możliwość ich uzupełnienia o opracowania Polskiego Stowarzyszenia Funduszy Pożyczkowych.

Prezesa Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych SA:

Sfinalizowanie działań związanych z restrukturyzacją kosztów.

Kierowników WEH¹⁵⁴:

- 1) Opracowanie *Regulaminu Organizacyjnego WEH* i podjęcie działań w celu uzyskania jego zatwierdzenia przez Ministra Gospodarki.
- 2) Opracowywanie projektów planów promocji WEH uwzględniających, wymagane przez Ministerstwo Gospodarki, wszystkie informacje o każdej imprezie promocyjnej.
- 3) Przeprowadzenie analizy i rozważenie podjęcia działań w celu wspierania tworzenia polskich izb przemysłowo-handlowych za granicą.

¹⁵⁴ Wymieniono najważniejsze wnioski, wspólne dla wszystkich skontrolowanych WEH.

5.3. Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole

Skontrolowany podmiot	Jednostka kontrolująca
Ministerstwo Gospodarki	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Ministerstwo Spraw Zagranicznych	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Ministerstwo Finansów	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Ambasada RP w Waszyngtonie	Departament Administracji Publicznej
Ambasada RP w Helsinkach	Departament Administracji Publicznej
Konsulat Generalny RP w Monachium	Departament Administracji Publicznej
Konsulat Generalny RP w Toronto	Departament Administracji Publicznej
WEH w Kazachstanie	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
WEH w Serbii i Czarnogórze	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
WEH na Ukrainie	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
WEH w Uzbekistanie	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
WEH w Rosji	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

5.4. Wykaz organów, którym przekazano informacje o wynikach kontroli

- 1) Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
- 2) Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
- 3) Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
- 4) Prezes Rady Ministrów
- 5) Prezes Trybunału Konstytucyjnego
- 6) Prezes Narodowego Banku Polskiego
- 7) Rzecznik Praw Obywatelskich
- 8) Szef Kancelarii Prezydenta RP
- 9) Minister Gospodarki
- 10) Minister Finansów
- 11) Minister Spraw Zagranicznych
- 12) Przewodniczący Sejmowej Komisji Gospodarki
- 13) Przewodniczący Sejmowej Komisji Finansów Publicznych
- 14) Przewodniczący Sejmowej Komisji Spraw Zagranicznych
- 15) Przewodniczący Sejmowej Komisji Rozwoju Przedsiębiorczości
- 16) Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
- 17) Przewodniczący Senackiej Komisji Gospodarki Narodowej
- 18) Przewodniczący Senackiej Komisji Spraw Zagranicznych

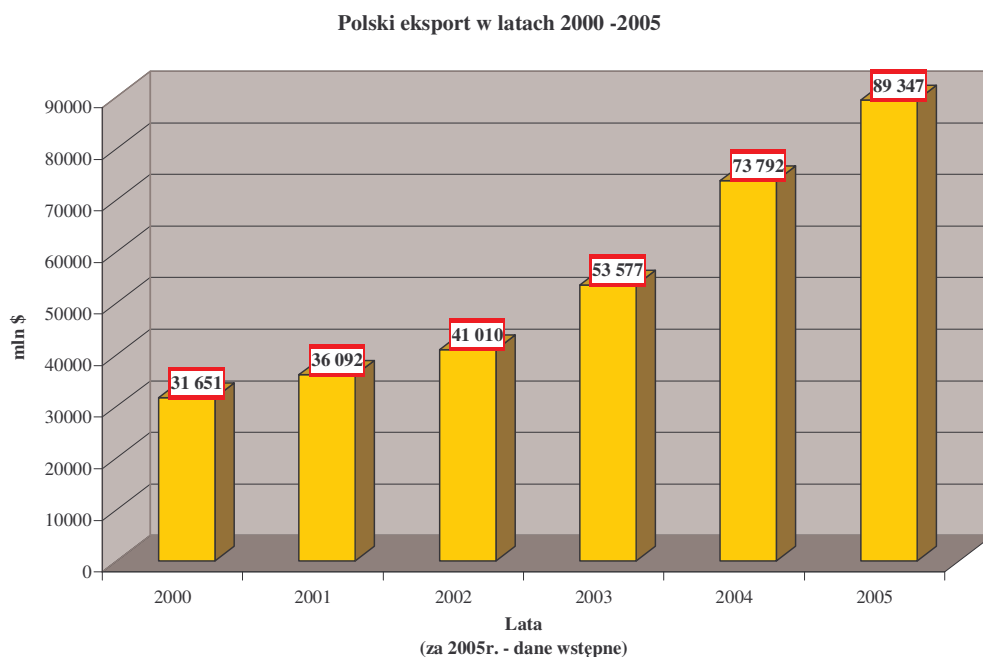
5.5. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność

Jednostka skontrolowana	Kierownik jednostki
Ministerstwo Gospodarki	Piotr Woźniak od 31.10.05 Jacek Piechota 31.03.05÷31.10.05 Jerzy Hausner 07.01.03÷31.03.05
Ministerstwo Spraw Zagranicznych	Anna Fotyga od 09.05.06 Stefan Meller 31.10.05÷09.05.06 Adam Daniel Rotfeld 05.01.05÷30.10.05 Włodzimierz Cimoszewicz 19.10.01÷05.01.05
Ministerstwo Finansów	Zyta Gilowska od 07.01.06 Teresa Lubińska 31.10.05÷07.01.06 Mirosław Gronicki 21.07.04÷31.10.05 Andrzej Reczko 16.06.03÷21.07.03 Grzegorz Kołodko 06.07.02÷16.06.03
Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych	Adam Żołnowski od 02.02.06 Andrzej Zdebski 24.06.03÷13.01.06
Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości	Mirosław Marek od 15.05.02
Ambasada RP w Waszyngtonie	Janusz Reiter od 03.10.05 Bogusław Winid 19.05.05÷03.10.05 Przemysław Grudziński 10.07.00÷19.05.05
Ambasada RP w Helsinkach	Andrzej Szynka od 10.08.05 Aleksander Andrzejczuk 01.07.05÷10.08.05 Andrzej Stebelski 13.10.00÷01.07.05
Konsulat Generalny RP w Monachium	Wacław Oleksy od 01.10.02
Konsulat Generalny RP w Toronto	Piotr Konowrocki od 01.08.04 Jacek Junosza-Kisielewski 04.08.99÷01.08.04
WEH na Białorusi	Andrzej Szot od 06.02.03
WEH w Kazachstanie	Zbigniew Świerczyński od 01.08.03
WEH w Serbii i Czarnogórze	Tadeusz Zienkiewicz od 14.08.00
WEH na Ukrainie	Anna Skowrońska-Łuczyńska od 15.10.01
WEH w Uzbekistanie	Marek Piontek od 24.02.03
WEH w Federacji Rosyjskiej	Aleksander Milota od 15.03.06 Marek Ociepka 23.09.03÷15.03.06

5.6. Realizacja celów *Programu* i bariery w ich osiągnięciu

Aktywność eksportowa Polski

Według GUS, polski eksport w latach 2000-2005 systematycznie wzrastał¹⁵⁵, co przedstawiono poniżej.



Podstawowym bodźcem wpływającym na poziom i dynamikę eksportu w latach 2004-2005 było wstąpienie Polski do Unii Europejskiej i uzyskana w związku z tym możliwość swobodnego przepływu polskich towarów i usług do 24 krajów członkowskich. Zbiegło się to z wystąpieniem szeregu korzystnych dla Polski czynników¹⁵⁶:

- Silna pozycja euro wobec dolara i złotego, co zapewniało korzystne warunki dla polskiego eksportu denominowanego w głównej walucie krajów UE, które absorbowwały aż 70% tego eksportu.
- Niski poziom inflacji, sprzyjający działalności proeksportowej w porównaniu ze sprzedażą krajową.
- Wzrost wydajności pracy, zwiększający konkurencyjność cenowo-kosztową polskiego eksportu.
- Napływ BIZ, znajdujący przełożenie na unowocześnienie i wzrost konkurencyjności polskiej oferty eksportowej.

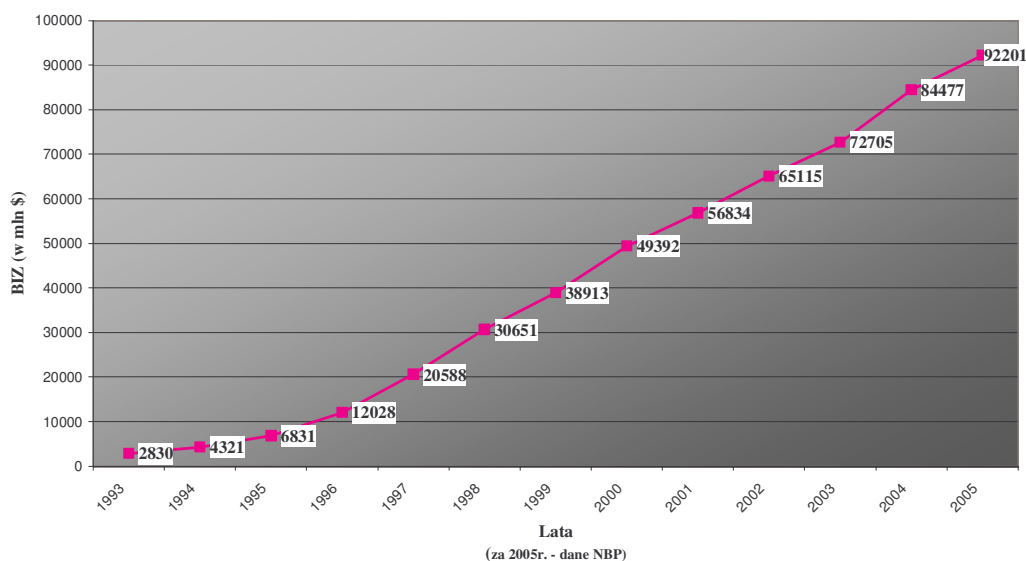
Napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych do Polski

Według PAIIZ, skumulowana wartość kapitału zagranicznego w Polsce w latach 1993-2005 wyniosła 92 201 mln USD, co przedstawiono poniżej.

¹⁵⁵ Według *Roczników Statystycznych GUS* za lata 2000-2004.

¹⁵⁶ Patrz: *Raporty o stanie handlu zagranicznego (Polska 2004 i 2005)*, MGiP, Warszawa 2004 r. i 2005 r.

Skumulowana wartość BIZ w latach 1993-2005



Według NBP¹⁵⁷, wartość bezpośrednich inwestycji zagranicznych wynosiła 4 870 mln USD w 2003 r., 12 873 mln USD w 2004 r. i 7 724 mln USD w 2005 r. Zauważyć przy tym należy, że w latach 2004-2005 głównym składnikiem zagranicznych inwestycji bezpośrednich były reinwestowane zyski, których udział wynosił w tych latach ok. 50%.

Główną przyczyną¹⁵⁸ wzrostu BIZ w 2004 r. były wysokie dodatnie reinwestowane zyski w kwocie 5 085 mln €. Duży wpływ na wielkość środków ulokowanych w postaci BIZ miała również jednostkowa transakcja polegająca na przejęciu przez inwestora zagranicznego zadłużenia kredytowego polskiej spółki w zamian za akcje w innej spółce.

Natomiast na kwotę 7 724 mln USD złożyły się środki przeznaczone na zasilenie kapitałów własnych przedsiębiorstw bezpośredniego inwestowania w wysokości 6 239 mln USD, w tym reinwestowane zyski wyniosły 3 898 mln USD¹⁵⁹. Blisko 40% spadek BIZ w 2005 r. wiązał się z zakończeniem dużej inwestycji w **Telekomunikacji Polskiej S.A.** i wynikał z wykupienia udziałów w polskich spółkach o mniejszej wartości i skierowania przez obce firmy większych środków z wypłaconych dywidend za granicę niż na inwestycje w Polsce¹⁶⁰.

Barier w napływie BIZ i ograniczenia hamujące wzrost polskiego eksportu¹⁶¹

Występowanie barier w eksporcie spowodowane było zarówno czynnikami natury wewnętrznej (bariery krajowe), odnoszącymi się głównie do systemu prawnego jak i ze-

¹⁵⁷ W *Informacji* wykorzystano dane NBP jako bardziej wiarygodne niż dane PAIIZ. Bank bowiem liczył rzeczywiste przepływy finansowe napływu BIZ, a Agencja tylko ankietowała firmy z kapitałem zagranicznym na temat wartości inwestycji przypadających na dany rok. W 2006 r. PAIIZ zaprzestała publikowania wielkości napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych do Polski.

¹⁵⁸ *Zagraniczne inwestycje bezpośrednie w Polsce w 2004 r.* NBP, grudzień 2005 r.

¹⁵⁹ Tezy NBP zawarte na stronie internetowej PAIIZ.

¹⁶⁰ Informacje NBP podane w „Informacyjnej Agencji Radiowej” z 27 kwietnia 2006 r. i „Gazecie Prawnej” z 10 maja 2006 r.

¹⁶¹ Źródła: *Analiza barier regulacyjnych działalności gospodarczej* – MG, marzec 2006 r. *Inwestycje zagraniczne w Polsce* – Raport IKCHZ. Artykuły Tomasza Surdeła „Polska najmniej konkurencyjna w Unii” (Gazeta Wyborcza z 29 września 2005 r.) oraz Patrycji Maciejewicz „Inwestują w Polsce czy nie” (Gazeta Wyborcza z 9 maja 2006 r.).

wewnętrzny (bariery zagraniczne), wynikającymi z uwarunkowań polityczno-gospodarczych państw-importerów.

Polscy przedsiębiorcy – w odniesieniu do barier krajowych – wymieniali postulaty związane z uproszczeniem prawa gospodarczego, uproszczeniem systemu podatkowego, radykalnym ograniczeniem dowolności interpretacji przepisów prawa, usprawnieniem inwestycyjnego procesu budowlanego, zwalczaniem patologii w gospodarce oraz wszelkich form nieuczciwej konkurencji, jak również usprawnieniem sądownictwa gospodarczego. Brak stabilnych przepisów prawa nie towarzyszyło odpowiednie *vacatio legis*, nadmierne były obowiązki informacyjne, liczne i uciążliwe kontrole, zbyt duży był zakres reglamentacji działalności gospodarczej (koncesje, zezwolenia). Najdobitniej wyraził się w tej sprawie prezydent Konfederacji Pracodawców Polskich pan Andrzej Malinowski, który stwierdził, że „system prawny jest nieczytelny i represyjny w stopniu, który często paraliżuje działalność gospodarczą w kraju”¹⁶².

Natomiast w odniesieniu do barier zagranicznych, kierownicy skontrolowanych WEH wskazywali następujące ograniczenia w dostępie do rynków krajów działania tych Wydziałów:

- Trudności z uzyskaniem wiz wjazdowych, brak bezpośredniego połączenia lotniczego, trudności w otrzymywaniu pozwoleń na pracę dla polskich specjalistów, niejednoznaczne zasady otrzymywania licencji na wykonywanie różnego rodzaju licencjonowanej działalności, niejednoznaczne pryncypia organizacji i rozpatrywania przetargów, problemy meldunkowe. (WEH w Ałmaty).
- Wysoka inflacja, szybko postępująca aprecjacja rubla, wysokie koszty prowadzenia działalności, duży zakres terytorialny działalności czy wysoki stopień uzależnienia życia gospodarczego w Rosji od władzy państwowej. (WEH w Moskwie).
- Bariery informacyjne – zarówno polscy jak i białoruscy przedsiębiorcy, mimo sąsiedztwa słabo znają gospodarkę Białorusi i Polski, mechanizmy i instrumenty oddziaływania państwa, warunki dostępu, prawo gospodarcze itd. Ponadto białoruskie media, rzadko ukazywały obiektywne informacje o gospodarce polskiej, zbyt mało było reklam polskich towarów i usług. (WEH w Mińsku).

W opiniach obserwatorów zewnętrznych¹⁶³, na ocenę atrakcyjności Polski jako miejsca lokalizacji zagranicznych inwestycji bezpośrednich wpływa negatywnie stosunkowo niskie tempo wzrostu gospodarczego, spowolnienie reform, niestabilność polityczna i prawna (głównie podatkowa), krytyczne oceny stanu infrastruktury, efektywności administracji państwowej i nasilenia korupcji.

O skutkach tych niekorzystnych trendów może świadczyć spadek pozycji Polski w rankingach konkurencyjności przygotowanych np. na Światowe Forum Ekonomiczne w 2005 r. (*Global Competitiveness Report 2004-2005*) czy w rankingu atrakcyjności poszczególnych rynków dla inwestorów zagranicznych, publikowanym przez A T Kearney. Polska utrzymała wprawdzie dotychczasową pozycję w rankingu lozańskiego IMD, lecz jest ona bardzo niska (57 na 60 sklasyfikowanych krajów). Natomiast według *World Economic Forum*¹⁶⁴, Polska zajęła 51 miejsce w rankingu najbardziej konkurencyjnych

¹⁶² Artykuł Anny Zwierz „Katalog barier do likwidacji”. Życie Warszawy z 6 czerwca 2006 r.

¹⁶³ Artykuł Tadeusza Bardzo „Politycy mogą wystraszyć z Polski zagraniczny kapitał”. Gazeta Prawna z 10 maja 2006 r.

¹⁶⁴ Coroczny, 26 ranking konkurencyjności światowych gospodarek. Raport był kompilacją danych statystycznych oraz sondażu przeprowadzonego wśród ponad 10 tys. liderów światowego biznesu; patrz również *Doing Business in 2004; Understanding Regulations*, S.Djankow i in., International Finance Corporation, World Bank

światowych gospodarek, co plasowało ją jednak na ostatnim miejscu wśród krajów Unii Europejskiej. Wśród najbardziej negatywnie wpływających na konkurencyjność polskiej gospodarki czynników WEF wymienia m.in. wielkość budżetowego deficytu, uznaniowość w decyzjach rządowych urzędników, trudności w zatrudnianiu zagranicznych pracowników, zorganizowaną przestępczość, skomplikowany system podatkowy, kiepską infrastrukturę telekomunikacyjną czy niedostateczną promocję nowych technologii.

Jak stwierdził prezes Amerykańskiej Izby Handlowej w Polsce pan Roman Rewald „problem Polski nie polega na tym, że oto pojawił się jakiś jeden negatywny sygnał, który zaciemnia horyzont inwestycyjny w naszym kraju; Polska od wielu lat nie wysyła dobrych sygnałów; nie jest w stanie sama przygotować promocji, jako miejsce do inwestycji; i dlatego pozostaje w tyle za innymi krajami, które robią to znacznie lepiej, np. Czechy; w tym kontekście każdy negatywny sygnał jest potęgowany przez fakt, że nie ma żadnych sygnałów pozytywnych”¹⁶⁵.

¹⁶⁵ Artykuł Tadeusza Bardzo „Politycy mogą wystraszyć z Polski zagraniczny kapitał”. Gazeta Prawna z 10 maja 2006 r..