



KGP.411.003.00.2016
Nr ewid 11/2017/I/16/003/KGP

Informacja o wynikach kontroli

**FUNKCJONOWANIE
WYBRANYCH WYDZIAŁÓW PROMOCJI,
HANDLU I INWESTYCJI
AMBASAD I KONSULATÓW RP**

DEPARTAMENT GOSPODARKI,
SKARBU PAŃSTWA I PRYWATYZACJI

MISJA

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

WIZJA

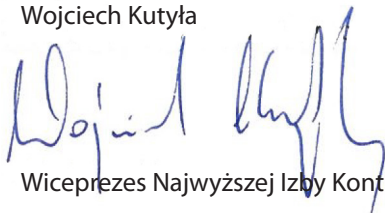
Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Departamentu Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji:
Sławomir Grzelak



Akceptuję:

Wojciech Kutyla



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 8.05.2017r

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	5
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	6
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności.....	6
2.2. Synteza wyników kontroli.....	7
2.3. Uwagi i wnioski.....	9
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	11
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych	11
3.2. Istotne ustalenia kontroli.....	11
3.2.1. Organizacja WPHI.....	11
3.2.2. Planowanie i realizacja zadań promocyjnych.....	13
3.2.3. Sporządzanie i realizacja planów finansowych WPHI.....	18
4. INFORMACJE DODATKOWE	24
5. ZAŁĄCZNIKI.....	25

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

Informacja kwartalna	Informacja kwartalna z wykonania planu działalności promocyjnej – obowiązujące w Wydziałach Promocji Handlu i Inwestycji sprawozdanie z zakresu realizacji zadań promocyjnych ujętych w planach przedsięwzięć promocyjnych, przedkładane ministrowi właściwemu do spraw gospodarki.
MG	Ministerstwo Gospodarki
Minister właściwy do spraw gospodarki	Ministrem właściwym do tych spraw od dnia 6 grudnia 2012 r. do dnia 16 listopada 2015 r. był Minister Gospodarki. Następnie, od dnia 16 listopada 2015 r. do dnia 28 września 2016 r. działem tym kierował Minister Rozwoju, a od 29 września 2016 r. – Minister Rozwoju i Finansów.
MR	Ministerstwo Rozwoju
Plan promocji	Roczny plan działalności promocyjnej, przygotowywany przez każdy Wydział Promocji Handlu i Inwestycji i zatwierdzany przez ministra właściwego do spraw gospodarki.
WPHI lub Wydział	Wydział Promocji Handlu i Inwestycji Ambasady lub Konsulatu Generalnego RP, państwowa jednostka budżetowa mająca siedzibę poza granicami kraju, podległa ministrowi właściwemu do spraw gospodarki w zakresie merytorycznym, finansowym i kadrowym.
Zasady	Zasady działalności promocyjnej wydziałów promocji handlu i inwestycji – dokumenty zatwierdzone przez Ministra Gospodarki. W okresie objętym kontrolą obowiązywały Zasady promocji: z dnia 8 listopada 2012 r., a następnie z dnia 24 września 2015 r.

1 ZAŁOŻENIA KONTROLI

Temat kontroli

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła doraźną kontrolę *Funkcjonowania wybranych Wydziałów Promocji, Handlu i Inwestycji Ambasad i Konsulatów RP*, oznaczoną numerem I/16/003.

Uzasadnienie podjęcia kontroli

Kontrola, podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli, stanowiła element składowy kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r., gdyż kierownicy WPHI są dysponentami budżetu państwa III stopnia w części 20 Gospodarka. Dlatego badaniami kontrolnymi objęto zarówno realizację planów finansowych WPHI, jak i wykonanie zadań promocyjnych oraz organizację Wydziałów.

Cele kontroli

Głównym celem kontroli było dokonanie oceny stanu organizacji wybranych WPHI, realizacji ich zadań promocyjnych oraz wykonania planów finansowych w latach 2015–2016 r. (do 30 września).

Cele szczegółowe kontroli obejmowały dokonanie oceny:

- 1) zgodności organizacji WPHI z obowiązującymi statutami i regulaminami organizacyjnymi,
- 2) prawidłowości planowania i realizacji zadań promocyjnych,
- 3) prawidłowości wykonania planów finansowych WPHI,
- 4) rzetelności sporządzania i terminowości przekazywania sprawozdań z działalności promocyjnej i z wykonania budżetu WPHI.

Zakres kontroli

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, z zastosowaniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 tej ustawy, tj. legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, skontrolowano:

- 1) Wydział Promocji Handlu i Inwestycji Ambasady RP w Szwajcarii (Berno),
- 2) Wydział Promocji Handlu i Inwestycji Ambasady RP we Francji (Paryż),
- 3) Wydział Promocji Handlu i Inwestycji Ambasady RP w Indonezji (Dżakarta),
- 4) Wydział Promocji Handlu i Inwestycji Ambasady RP w Zjednoczonych Emiratach Arabskich (Abu Dhabi).

Okres objęty kontrolą

Kontrolą objęto okres od dnia 1 stycznia 2015 r. do dnia 30 września 2016 r. z uwzględnieniem zdarzeń zaistniałych przed i po datach granicznych, o ile miały one wpływ na ocenę badanej problematyki.

Kontrolę przeprowadził Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji NIK w okresie od dnia 21 listopada 2016 r. do dnia 6 lutego 2017 r.

¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524. Dalej: ustawa o NIK.

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

NIK ocenia negatywnie² funkcjonowanie skontrolowanych Wydziałów Promocji Handlu I Inwestycji. W planach pracy tych placówek umieszczane były przedsięwzięcia, które nie odpowiadały potrzebom polskich przedsiębiorców i nie mogły przynieść zamierzonych efektów.

Do powstania tych nieprawidłowości w znacznym stopniu przyczyniło się rutynowe planowanie przedsięwzięć, głównie w oparciu o „wiedzę i doświadczenie” pracowników WPHI, bez uzgadniania, czy chociażby konsultowania projektów planów promocji np. z organizacjami przedsiębiorców. Ten tryb postępowania, charakteryzujący się brakiem elastyczności, wymuszał dostosowanie się beneficjentów do ustalonego planu działań WPHI zamiast pożądanego konstruowania planów promocji zgodnie z potrzebami polskich firm.

Konsekwencją wykonywania wadliwie skonstruowanych planów pracy, poza oczywistą niecelowością finansowania nietrafionych przedsięwzięć, była konieczność rezygnacji z przeprowadzania zaplanowanych imprez, związana niekiedy ze zmniejszeniem i tak relatywnie niskich wydatków na promocję (w 2015 r. stanowiły one od 8,6% do 18,8% łącznych kosztów funkcjonowania skontrolowanych Wydziałów). Na problemy te NIK zwracała już uwagę m.in. w opublikowanej w wrześniu 2016 r. Informacji o wynikach kontroli promocji gospodarczej Polski³.

Wszystkie zadania ujmowane w planach pracy Wydziałów zostały wykonane w trzech spośród czterech skontrolowanych jednostek. Negatywną ocenę realizacji zadań NIK wyraziła w odniesieniu do WPHI w Bernie, w którym nie tylko nierzetelnie konstruowano plany promocji, ale nawet nie podjęto działań w celu realizacji niektórych zaplanowanych przedsięwzięć.

Ocena skuteczności zrealizowanych działań promocyjnych nie była możliwa, gdyż w żadnym ze skontrolowanych WPHI nie prowadzono w tym zakresie profesjonalnych badań. Również ten problem NIK zidentyfikowała i zasygnalizowała w przywołanej wyżej Informacji o wynikach kontroli Promocji gospodarczej Polski.

NIK negatywnie oceniła stan organizacji skontrolowanych WPHI. Faktyczne obsady etatowe Wydziałów odbiegały od postanowień regulaminów organizacyjnych, a niektóre przepisy tych regulaminów były sprzeczne z postanowieniami statutów Wydziałów lub uległy dezaktualizacji. Żaden z Kierowników Wydziałów nie podjął z własnej inicjatywy działań zmierzających do naprawy tego stanu rzeczy.

We wszystkich skontrolowanych Wydziałach NIK stwierdziła nieprawidłowości przy realizacji planów finansowych. Polegały one m.in. na działaniach lub zaniechaniach stanowiących naruszenie prawa, nierzetelnym wykonywaniu obowiązków wynikających z ustawy o rachunkowości oraz na niegospodarnym finansowaniu zawyżonych kosztów. W odniesieniu do WPHI w Paryżu skala nieprawidłowości uzasadniała wyrażenie negatywnej oceny sposobu prowadzenia gospodarki finansowej. Stwierdzono tam działania noszące znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych, polegające na uszczupleniu dochodów z wynajmu pokoi gościnnych, jak i na udzieleniu jednego z zamówień publicznych w niewłaściwym trybie.

NIK pozytywnie oceniła rzetelność sprawozdań budżetowych skontrolowanych Wydziałów oraz sprawozdań z działalności promocyjnej (za wyjątkiem WPHI w Bernie).

² Najwyższa Izba Kontroli zastosowała następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej, stosuje się ocenę opisową.

³ Nr ewid. 161/2016/P/15/023/KGP.

2.2 Synteza wyników kontroli

1. W dwóch skontrolowanych WPHI stwierdzono niepełne zatrudnienie oraz niestabilną sytuację kadrową (częstą wymianę pracowników), co w połączeniu z ograniczeniami finansowymi utrudniało realizację zadań promocyjnych. W skrajnym przypadku, w WPHI w Abu Dhabi zbieg tych okoliczności spowodował, że skala prowadzonej tam działalności promocyjnej była nieadekwatna do znaczenia tego regionu dla polskiej gospodarki. W 11 krajach kompetencji terytorialnej WPHI odbywa się około 100 imprez targowych rocznie, z których połowa w ZEA. WPHI uczestniczyło, ze skromnymi stoiskami, w pięciu imprezach targowych, a według szacunków Kierownika Wydziału optymalna liczba to ok. 20. W konsekwencji w większości krajów należących do kompetencji WPHI w Abu Dhabi polska promocja gospodarcza była praktycznie nieobecna. [str. 12 i 17 *Informacji*]
2. Zasadnicze nieprawidłowości w merytorycznej działalności spowodowane były przyczynami subiektywnymi, leżącymi po stronie personelu WPHI, a zwłaszcza ich kierowników. Mowa tu o planowaniu zadań promocyjnych bez należytej analizy ich celowości, realizacji przedsięwzięć o wątpliwej wartości promocyjnej, podejmowaniu decyzji finansowych bez właściwego rozeznania potrzeb Wydziału, nieprzestrzeganiu przepisów regulujących gospodarkę finansową WPHI oraz udzielanie zamówień publicznych. Szczególnym przykładem nagannej postawy personelu WPHI był brak współpracy ustępującego Kierownika Wydziału z osobą obejmującą to stanowisko i utrudnianie jej przejęcia obowiązków, posunięte do dekompletowania dokumentacji i odmowy udzielenia niezbędnych informacji. [str. 14–18 *Informacji*]
3. Wydziały planowały działalność promocyjną zgodnie ze ściśle określonymi procedurami ustalonymi przez ministra właściwego do spraw gospodarki. Procedury te, wbrew porozumieniu Ministra Gospodarki z Ministrem Spraw Zagranicznych z 2007 r., nie przewidywały udziału placówek dyplomatycznych w procesie planowania. Nie nakładały też obowiązku uzgadniania bądź konsultowania projektów planów promocji z organizacjami przedsiębiorców. W konsekwencji przyjmowania do planu nietrafionych przedsięwzięć zachodziła niekiedy konieczność rezygnacji z ich przeprowadzania, co niekiedy powodowało zmniejszenie i tak relatywnie małych kwot przeznaczanych na promocję (w 2015 r. wynosiły one od 8,6% do 18,8% łącznych kosztów funkcjonowania skontrolowanych Wydziałów, a w ciągu trzech kwartałów 2016 r. od 4,2% do 22,6%). W dwóch WPHI na zakup usług cateringowych przeznaczono około ¼ wszystkich środków na promocję, a w skrajnym przypadku nawet połowę tych środków. [str. 13–15 i 17 *Informacji*]
4. NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w wykonywaniu zaplanowanych zadań przez dwa skontrolowane Wydziały (w Paryżu i Dżakarcie). W WPHI w Abu Dhabi i w Bernie konieczna była natomiast rezygnacja z niektórych zaplanowanych przedsięwzięć, w tym wskutek nieprzygotowania ich realizacji. W WPHI w Bernie, w okresie objętym kontrolą, nie zostały także zrealizowane zadania szczegółowe przydzielane indywidualnie poszczególnym Wydziałom przez ministra właściwego do spraw gospodarki. [str. 15–17 *Informacji*]
5. W żadnym ze skontrolowanych Wydziałów nie prowadzono badań skuteczności realizowanych działań promocyjnych. Wskaźniki ustalone dla określenia stopnia osiągnięcia celów ustalonych w budżecie zadaniowym WPHI opierały się wyłącznie o wykonanie ilościowe, z pominięciem cech jakościowych. Stosowane przez Wydziały ankiety satysfakcji przedsiębiorców korzystających z usług WPHI okazały się narzędziem nieskutecznym, ze względu na małe zainteresowanie beneficjentów udzielaniem odpowiedzi. [str. 17 *Informacji*]

6. Wszystkie skontrolowane WPHI działały w oparciu o nieaktualne regulaminy organizacyjne, a w dwóch Wydziałach regulaminy te były sprzeczne ze statutami. Stan ten, w całym okresie objętym kontrolą, nie skłonił jednak Kierowników Wydziałów do zainicjowania działań naprawczych. Kierownicy Wydziałów, pozbawieni uprawnień do kształtowania wewnętrznej organizacji pracy, dla zapewnienia realizacji zadań w warunkach niepełnych obsad personalnych i niestabilności zatrudnienia, powierzali niekiedy pracownikom obowiązki niezwiązane z zajmowanymi przez nich stanowiskami, naruszając tym samym przepisy regulaminów. [str. 11–13 *Informacji*]
7. Trzy skontrolowane Wydziały rzetelnie realizowały obowiązki sprawozdawcze z zakresu prowadzonej działalności promocyjnej. W WPHI w Bernie, do czasu zakończenia kontroli w grudniu 2016 r., nie zostało sporządzone sprawozdanie roczne z działalności Wydziału w 2015 r. (termin upłynął w dniu 31 marca 2016 r.). [str. 18 *Informacji*]
8. Uzyskanie dochodów budżetowych zaplanowały WPHI w Bernie (z tytułu odsetek) oraz w Paryżu, z tytułu wynajmu pokoi gościnnych. Kierownik Wydziału w Paryżu bezpodstawnie zwalniał niektóre osoby z opłat za korzystanie z tych pokoi lub obniżał im obowiązujące stawki. Zgodnie z zasadami ustalonymi przez Ministra Gospodarki, prawo do zwalniania z opłat miał tylko minister. W konsekwencji doszło do nieustalenia dochodów budżetu państwa w wysokości co najmniej 1 165 euro. W 2015 r. w WPHI w Paryżu dopuszczono także do przeznaczenia dochodu z tytułu zwrotu wydatków z lat ubiegłych, na wydatki jednostki budżetowej, co miało wpływ na prawidłowość sprawozdawczości budżetowej. [str. 19 *Informacji*]
9. Istotne nieprawidłowości w realizacji wydatków budżetowych polegały na:
- dokonaniu wydatków przekraczających limit ustalony w planie finansowym w danej podziale klasyfikacji budżetowej (WPHI w Dżakarcie i w Paryżu);
 - zastosowaniu niewłaściwego trybu udzielenia jednego z zamówień publicznych oraz naruszeniu przepisów dotyczących szacowania kosztów zamówień (WPHI w Paryżu);
 - finansowaniu, wskutek systemowego błędu programu finansowo-księgowego, kosztów podróży zagranicznych ze środków ujętych w paragrafie dotyczącym podróży krajowych, co miało wpływ na prawidłowość sprawozdania budżetowego w zakresie wydatków (WPHI w Abu Dhabi);
 - dokonaniu wyboru siedziby WPHI w Abu Dhabi bez należytego rozpoznania potrzeb Wydziału i możliwości wynajmu odpowiedniego lokalu, wskutek czego od maja 2014 r. do czerwca 2016 r. ponoszono wyższe koszty najmu za mniejszą powierzchnię niż zajmowana w okresie przeprowadzania czynności kontrolnych;
 - dokonaniu w WPHI w Bernie likwidacji środków trwałych (meble oraz wyposażenie mieszkania służbowego) poprzez ich wyrzucenie lub zniszczenie, bez podjęcia próby ich sprzedaży;
 - nieudokumentowaniu wypełnienia obowiązków związanych z inwentaryzacją składników majątkowych (WPHI w Bernie, Dżakarcie oraz w Paryżu). [str. 19–23 *Informacji*]
10. Plany finansowe skontrolowanych WPHI na lata 2015 i 2016 opracowane zostały zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami, terminowo przekazane dysponentowi części 20 Gospodarka oraz terminowo zatwierdzone. Wszystkie skontrolowane WPHI rzetelnie sporządziły sprawozdania budżetowe. Dane wykazywane w sprawozdaniach były zgodne z ewidencją księgową, aczkolwiek wskutek błędów w ewidencjonowaniu dochodów i wydatków (w WPHI w Paryżu i w Abu Dhabi), sprawozdania tych jednostek nie odzwierciedlały prawidłowej struktury prezentowanych danych. [str. 18, 23 *Informacji*]

2.3 Uwagi i wnioski

1. Wyniki kontroli świadczą o regresie w stosunku do stanu stwierdzanego w kontrolach przeprowadzanych w WPHI przez NIK latach 2011–2012. Kontrola potwierdziła także aktualność problemów sygnalizowanych już przez NIK we wzmiankowanej *Informacji o wynikach kontroli Promocji gospodarczej Polski*, a ponadto ujawniła również inne nieprawidłowości w działalności Wydziałów – zarówno w realizacji zadań merytorycznych, jak i w gospodarce finansowej. Nieprawidłowości te miały miejsce, pomimo istnienia ścisłych procedur i przepisów regulujących funkcjonowanie WPHI, począwszy od ich organizacji, poprzez planowanie i realizację działalności promocyjnej, rozbudowaną sprawozdawczość, aż do powszechnie obowiązujących zasad wykonywania budżetu, wzmocnionych wewnętrznymi regulacjami dotyczącymi niektórych aspektów gospodarki finansowej (zarządzanie lokalami mieszkalnymi, pokojami gościnnymi, środkami transportu, rozliczanie kosztów leczenia uprawnionych pracowników oraz edukacji ich dzieci etc.).
2. Przyczyny niektórych nieprawidłowości leżały poza WPHI. Na przykład, kierownicy Wydziałów mogli tylko wnioskować o doprowadzenie stanu zatrudnienia do zgodności regulaminami i planować odpowiednie na ten cel środki. W ślad za akceptacją planów finansowych nie zawsze następowały stosowne decyzje kadrowe Ministra Gospodarki (a następnie Ministra Rozwoju). Niezgodność pomiędzy faktyczną organizacją Wydziałów, a postanowieniami regulaminów organizacyjnych wynikała z braku uprawnień kierowników Wydziałów do kształtowania wewnętrznej struktury organizacyjnej tych jednostek, w tym np. do podziału zadań pomiędzy poszczególnych pracowników.
3. Najwyższa Izba Kontroli dostrzega możliwość naprawy instytucjonalnego systemu prowadzenia promocji gospodarczej Polski poza granicami kraju w szybkim uruchomieniu profesjonalnej działalności Zagranicznych Biur Handlowych Polskiej Agencji Inwestycji i Handlu⁴, które mają zastąpić przewidziane do likwidacji WPHI. Według Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju⁵ ma to nastąpić w perspektywie kilkuletniej. W dniu 4 stycznia 2017 r. Minister Rozwoju i Finansów podjął już decyzje o likwidacji WPHI w Berlinie, Budapeszcie, Montrealu i Szanghaju⁶. ZBH mają świadczyć na rzecz przedsiębiorców częściowo komercyjne usługi informacyjne oraz udzielać im pomocy w organizacji przedsięwzięć promocyjnych i w nawiązywaniu kontaktów biznesowych. Jest to zakres częściowo tożsamy z zadaniami WPHI, dlatego istotne jest niedopuszczenie do powtórzenia wad i błędów obecnego systemu. Biura – wedle założeń – nie będą państwowymi jednostkami budżetowymi, niemniej część ich działalności może być finansowana bezpośrednio ze środków publicznych (np. zlecenie zadań) lub np. przez PAIH, działającą z wyłącznym udziałem kapitału państwowego.

⁴ Od dnia 3 lutego 2017 r. pod tą nazwą działa b. Polska Agencja Inwestycji i Inwestycji Zagranicznych (KRS 0000109815). Tworzenie biur handlowych umożliwiają postanowienia § 2 pkt 2 Statutu PAIZ SA wprowadzonego uchwałą nr 6/IV/2012 Rady Nadzorczej PAIZ SA z dnia 8 sierpnia 2012 r. Wg PAIH, dotychczas utworzono ZBH w Nairobi, San Francisco, Singapurze, Teheranie, Ho Chi Minh i Szanghaju. W II połowie 2017 r. mają powstać ZBH w Budapeszcie, Frankfurcie, Londynie, Mediolanie i Toronto (patrz www.trade.gov.pl/pl/niezbednik-eksportera/institucje-pomagajace-eksporterom/wsparcie-merytoryczne/229339,zagraniczne-biura-handlowe-zbh).

⁵ Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 14 lutego 2017 r.

⁶ Dz. Urz. MRiF z dnia 5 stycznia 2017 r. (http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/minister/dziennik-urzedowy-ministra-rozwoju-i-finansow/-/document_library_display/4PmY/view/5878323).

4. W ocenie NIK już teraz, na etapie organizacji Biur, celowe jest takie ukształtowanie zasad ich działalności przez władze PAIH, które zapewniałoby co najmniej:
 - 1) niezbędne warunki materialne i kadrowe dla szybkiego rozpoczęcia działalności w pełnym przewidywanym zakresie;
 - 2) ścisłe powiązanie wszystkich segmentów prowadzonej działalności z potrzebami przedsiębiorców;
 - 3) możliwość dokonywania rzetelnych ocen skuteczności działania Biur;
 - 4) transparentność rozliczeń z przedsiębiorcami w przypadku świadczenia usług komercyjnych.
5. W odniesieniu do WPHI NIK uznaje za niezbędne podjęcie przez Ministra Rozwoju i Finansów działań zmierzających do:
 - 1) możliwie szybkiego wygaszenia, w porozumieniu z Ministrem Spraw Zagranicznych, działalności WPHI przeznaczonych do likwidacji i stosownego zagospodarowanie przejętego majątku;
 - 2) dokonania weryfikacji planów promocji WPHI w 2017 r. pod kątem eliminacji zadań niecelowych lub nieefektywnych dla zredukowania kosztów działalności tych jednostek;
 - 3) podjęcie stosownych decyzji kadrowych co do obsady stanowisk w WPHI przeznaczonych do likwidacji w dalszej kolejności (lub przewidzianych do utrzymania);
 - 4) wzmożenie nadzoru dysponenta części budżetowej nad bieżącą gospodarką finansową WPHI.

3.1 Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

Zgodnie z ustawą z dnia 4 września 1997 r. o *działach administracji rządowej*⁷ zadania związane z promocją polskiej gospodarki, w tym ze wspieraniem rozwoju eksportu i inwestycji polskich za granicą oraz wspieraniem napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych do Polski, należą do zakresu działania ministra właściwego do spraw gospodarki. W okresie objętym kontrolą część z tych zadań realizowało 49 Wydziałów Promocji Handlu i Inwestycji Ambasad i Konsulatów RP, zlokalizowanych w 44 krajach świata. Wydziały te, w zakresie merytorycznym, finansowym i kadrowym, podlegają ministrowi właściwemu do spraw gospodarki.

WPHI działały na podstawie statutów nadanych stosownymi zarządzeniami Ministra Gospodarki. Na podstawie statutów Minister Gospodarki zatwierdzał regulaminy organizacyjne Wydziałów, w których określone zostały szczegółowe zakresy i tryb działania oraz organizacja wewnętrzna WPHI. Na podstawie decyzji nr 7 Ministra Gospodarki z dnia 24 lutego 2011 r. kierownicy WPHI ustanowieni zostali dysponentami środków budżetu państwa III stopnia, bezpośrednio podległymi dysponentowi części 20 Gospodarka budżetu państwa. Część pracowników WPHI korzysta z akredytacji dyplomatycznej i w tym zakresie stosuje się do nich przepisy ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o *służbie zagranicznej*⁸, a także przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 23 grudnia 2002 r. w *sprawie dodatku zagranicznego i świadczeń przysługujących członkom służby zagranicznej*⁹.

Zasady współpracy i generalny podział zadań związanych z promocją gospodarki pomiędzy placówki dyplomatyczne podległe Ministrowi Spraw Zagranicznych, a WPHI określało *Porozumienie z dnia 7 lutego 2006 r. zawarte pomiędzy Ministrem Spraw Zagranicznych a Ministrem Gospodarki w sprawie ustanowienia dyplomacji ekonomicznej*.

W 2016 r. wszystkie WPHI wydały na promocję 9,6 mln zł, natomiast łączne koszty ich utrzymania wyniosły 55,7 mln zł. Budżet na działalność promocyjną placówek stanowił więc przeciętnie 14,7% łącznych wydatków poniesionych na działalność WPHI (65,3 mln zł). Cztery skontrolowane Wydziały wydały na promocję 0,7 mln zł, natomiast na swoje utrzymanie – 4,4 mln zł, tj. łącznie 5,1 mln zł (wydatki na promocję stanowiły 13,7% tej kwoty).

3.2 Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Organizacja WPHI

1. W 2016 r. wszystkie skontrolowane Wydziały działały na podstawie nieaktualnych regulaminów organizacyjnych. Dezaktualizacja tych dokumentów związana była przede wszystkim ze zmianami w organizacji wewnętrznej Ministerstwa Rozwoju. W regulaminach zostało ustalone, że nadzór nad tymi jednostkami w zakresie spraw merytorycznych sprawuje m.in. Departament Promocji i Współpracy Dwustronnej Ministerstwa Gospodarki. Od dnia 4 marca 2016 r., w związku z wejściem w życie zarządzenia Ministra Rozwoju z dnia 3 marca 2016 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Rozwoju¹⁰, kompetencje nadzorcze nad WPHI przypisane zostały Departamentowi Współpracy Międzynarodowej (§ 51 pkt 7). Do 30 września 2016 r. żaden z kierowników skontrolowanych Wydziałów nie wystąpił o dokonanie stosownej aktualizacji.

⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 543, ze zm.

⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 161.

⁹ Dz. U. z 2015 r. poz. 1837.

¹⁰ Dz. Urz. Ministra Rozwoju, poz. 8.

Przyczyną braku inicjatywy było przede wszystkim przekonanie o niezasadności dokonywania nowelizacji regulaminów w sytuacji dynamicznych zmian organizacyjnych w Ministerstwie Rozwoju oraz zapowiadanych rozstrzygnięć systemowych dotyczących całej sieci WPHI.

2. Regulamin organizacyjny WPHI w Abu Dhabi¹¹ był sprzeczny ze statutem tej jednostki¹² oraz wadliwie sporządzony. Sprzeczność ze statutem polegała na ustaleniu w tych dokumentach różnej liczby krajów, na terenie których WPHI miało prowadzić działalność promocyjną. W statucie wymieniono ich 10 (ZEA, Arabia Saudyjska, Oman, Katar, Bahrajn, Kuwejt, Etiopia, Kenia, Rwanda i Uganda), natomiast w regulaminie organizacyjnym – 11 (dodatkowo Tanzania). Wadliwość regulaminu wynikała z dopuszczenia do niespójności pomiędzy liczbą i nazwami stanowisk pracy (§4) oraz zakresami zadań na poszczególnych stanowiskach (§§ 5–8):
 - w § 4 regulaminu ustalono, że w skład Wydziału wchodzi m.in. stanowisko Kierownik Wydziału – Stanowisko ds. Analitycznych, natomiast w zakresy zadań określone zostały odrębnie dla Kierownika Wydziału oraz pracownika na stanowisku ds. Analitycznych, Promocji Eksportu i Inwestycji;
 - w Wydziale powinno być utworzone stanowisko ds. obsługi sekretariatu i tłumaczeń. Szczegółowy zakres obowiązków ustalony został natomiast dla stanowiska ds. informacji, obsługi strony internetowej i portalu promocji eksportu.

Błędy i niespójności w obydwu dokumentach były łatwo dostrzegalne. Jednak osoby kierujące Wydziałem w 2014 r. i w I połowie 2015 r. nie wystąpiły o ich usunięcie. Inicjatywa dokonania zmian wyszła ze strony Ministerstwa Gospodarki, jednak do czasu zakończenia kontroli zmiany nie zostały wprowadzone.

3. W regulaminie organizacyjnym WPHI w Bernie¹³ postanowiono, że właściwości i kompetencje terytorialne Wydziału obejmować będą obszar Szwajcarii i Księstwa Lichtenstein. W statucie WPHI¹⁴ Księstwo Lichtenstein nie było wymienione.
4. Organizacja wewnętrzna wszystkich skontrolowanych WPHI była niezgodna z postanowieniami regulaminów organizacyjnych.
 - W **WPHI w Dżakarcie** w okresie objętym kontrolą w Wydziale zatrudnionych było siedem osób, tj. o dwie więcej niż określono w regulaminie. Osoby te zajmowały stanowiska niewymienione w regulaminie (I Sekretarz oraz ekspert ekonomiczny). Z inicjatywy Ministerstwa Gospodarki jeszcze w 2014 r. Kierownik WPHI przekazał do ministerstwa projekt nowego regulaminu. Do czasu zakończenia czynności kontrolnych nie został on jednak zatwierdzony.
 - W **WPHI w Bernie** w dniu zakończenia czynności kontrolnych pracowały cztery osoby, w tym jedna w niepełnym wymiarze czasu pracy. Regulamin organizacyjny przewidywał sześć stanowisk pracy. Nie było pracownika do spraw promocji eksportu oraz do spraw obsługi sekretariatu i tłumaczeń. W niepełnym wymiarze czasu pracy i na okres próbny zatrudniona była natomiast osoba, której powierzone zostały zadania przypisane w regulaminie dla dwóch stanowisk – do spraw promocji inwestycji i obsługi administracyjnej.
 - Zakresy obowiązków trzech osób zatrudnionych w **WPHI w Paryżu** (eksperta, referenta i intendenta) pozostawały bez związku z opisami stanowisk zawartymi w regulaminie organizacyjnym. W dniu 4 sierpnia 2016 r. Kierownik Wydziału podpisał Kartę pracy dla osoby zatrudnionej na stanowisku eksperta w dziale administracyjno-budżetowym. W regulaminie organizacyjnym WPHI nie zostały wyodrębnione działy, ani nie wymieniono stanowiska eksperta. Zakres obowiązków powierzony tej osobie obejmował gospodarkę finansową i księgowość, czyli zadania przewidziane w regulaminie dla stanowiska pracy ds. administracyjno-finansowych. Obowiązki administracyjne powierzone zostały natomiast osobie zatrudnionej na stanowisku referenta (obsługa gości mieszkających w pokojach gościnnych WPHI i sekretariatu Wydziału).

¹¹ Zatwierdzony przez Ministra Gospodarki w dniu 2 kwietnia 2014 r.

¹² Zarządzenie Ministra Gospodarki z dnia 2 grudnia 2013 r.

¹³ Zatwierdzony przez Ministra Gospodarki w dniu 24 lipca 2015 r.

¹⁴ Zarządzenie Ministra Gospodarki z dnia 12 grudnia 2011 r.

- Od daty utworzenia WPHI w Abu Dhabi w kwietniu 2014 r. jego obsada kadrowa była niepełna, a liczba zatrudnionych często się zmieniała. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym w Wydziale powinno być zatrudnionych pięć osób, w tym dwóch pracowników o statusie dyplomatycznym i trzech miejscowych. Od kwietnia do sierpnia 2014 r. obsada pozostawała dwuosobowa (dwóch pracowników mianowanych – o statusie dyplomatycznym). Od września 2014 r. do lutego 2015 r. pracowały trzy osoby, w tym pracownica miejscowa prowadząca księgowość. Pomiędzy marcem a 15 czerwca 2015 r. obsada była ponownie dwuosobowa (Kierownik Wydziału i jeden pracownik miejscowy ds. finansowo-księgowych). Od 16 czerwca 2015 r. do 19 września 2015 r. w WPHI nominalnie pracowały trzy osoby, w tym Kierownik, jeden pracownik mianowany (dyplomatyczny) i jeden miejscowy ds. finansowych, przy czym pracownik mianowany korzystał z długotrwałego zwolnienia lekarskiego do dnia 30 października 2015 r., tj. do zakończenia pracy w Wydziale. Faktycznie więc w tym okresie obsada była dwuosobowa. Od 19 września 2015 r. zatrudniona została, na czas określony (do 15 grudnia 2015 r.), pracownica miejscowa na stanowisko do spraw informacji, obsługi strony internetowej i portalu promocji eksportu, co powiększyło okresowo zatrudnienie do trzech osób. Pomiędzy 15 grudnia 2015 r. a 30 stycznia 2016 r. obsada ponownie była dwuosobowa (Kierownik WPHI i pracownik ds. finansowo-księgowych). Od lutego 2016 r. zatrudnienie wzrosło do trzech osób. Obsadzone zostało stanowisko do spraw informacji, obsługi strony internetowej i portalu promocji eksportu przez pracownika zatrudnionego na czas określony do 30 kwietnia 2017 r. Ponadto od 1 października 2016 r. przyjęta została do pracy czwarta osoba – na stanowisko do spraw analitycznych i promocji, przy czym jej umowa o pracę skończyła się w dniu 31 grudnia 2016 r.

W ocenie NIK taka zmienność sytuacji kadrowej stwarzała niestabilne warunki realizacji zadań Wydziału, funkcjonującego w kraju określanym jako jeden z najważniejszych rynków perspektywicznych. Wydział, poza ZEA, obejmował zakresem działania, jeszcze 10 innych krajów.

3.2.2. Planowanie i realizacja zadań promocyjnych

1. W okresie objętym kontrolą procedury planowania, realizacji oraz sprawozdawczości z wykonania zadań promocyjnych ustalone zostały przez Ministra Gospodarki w dokumentach zatytułowanych *Zasady działalności promocyjnej wydziałów promocji handlu i inwestycji (WPHI)*. W 2015 r. obowiązywały Zasady z 2012 r. natomiast w 2016 r. – z 2015 r. W Zasadach określone zostały m.in. struktura dokumentów planistycznych i sprawozdawczych, wymagania co do ich treści oraz terminy opracowania. Wszystkie skontrolowane Wydziały terminowo opracowywały plany promocji.
2. Obowiązujący schemat planu promocji przewidywał podział proponowanych przedsięwzięć na pięć zasadniczych grup. Wydziały objęte kontrolą, sporządzając plany promocji, prawidłowo kwalifikowały poszczególne zadania do grup wyodrębnionych w obowiązującym schemacie planu, z wyjątkiem WPHI w Paryżu, który błędnie zakwalifikował jako przedsięwzięcie promocyjne wizytację targów, na których nie prezentował własnego stoiska.
 - Do grupy I (*Przedsięwzięcia promocyjne*) skontrolowane Wydziały zaliczały przede wszystkim organizację stoisk targowych (wszystkie WPHI), seminariów (WPHI w Paryżu i w Dżakarcie) oraz forów gospodarczych i spotkań informacyjno-promocyjnych (WPHI w Dżakarcie).
 - W grupie II (*Przetwarzanie informacji*) planowano m.in. aktualizację posiadanych baz danych oraz zakup dostępu do informacji gospodarczych i prasy (WPHI w Abu Dhabi i w Bernie), zakup opracowań sektorowych wraz z tłumaczeniami (WPHI w Bernie i w Dżakarcie), edycję biuletynu ekonomicznego (WPHI w Paryżu) czy publikację wydawnictwa własnego w języku polskim na temat Indonezji (WPHI w Dżakarcie).
 - Grupa III (*public relations*) w planach WPHI obejmowała np. zorganizowanie śniadania prasowego z dziennikarzami oraz wydanie publikacji na temat polskiej gospodarki w miejscowych mediach (WPHI w Abu Dhabi), promocję polskiej gospodarki podczas święta Wojska Polskiego (WPHI w Bernie), publikację artykułu promocyjnego w jednym z katalogów firm francuskich oraz dystrybucję materiałów promocyjnych (WPHI w Paryżu), a także organizację spotkań informacyjno-biznesowych i uczestnictwo w odpłatnych konferencjach lub spotkaniach gospodarczych (WPHI w Dżakarcie).

- Do grupy IV (*Bezpośrednia obsługa przedsiębiorców*) zaliczano współorganizację polskich misji gospodarczych oraz bieżącą obsługę polskich firm (WPHI w Abu Dhabi, w Paryżu i Dżakarcie), uczestnictwo w przedsięwzięciach towarzyszących wizytom bilateralnym (WPHI w Bernie), organizację forum biznesowego i spotkania promocyjnego (WPHI w Paryżu).
 - W grupie V (*Inne działania w zakresie rozwoju dwustronnej współpracy gospodarczej*) WPHI w Abu Dhabi zaplanował m.in. udział w przedsięwzięciach towarzyszących wizycie Prezesa Rady Ministrów w krajach objętych zasięgiem działania Wydziału, ale także współorganizację forum gospodarczego i misji polskich przedsiębiorców. WPHI w Bernie zaplanował uczestnictwo w przedsięwzięciach towarzyszących wizytom bilateralnym, a WPHI w Paryżu, podobnie jak WPHI w Abu Dhabi, organizację z forum gospodarczego. WPHI w Dżakarcie w grupie tej umieścił kontynuację nagradzania najbardziej kreatywnego Konsula Honorowego RP w Indonezji oraz nagrodę dla Prezesa Polskiego Klubu Biznesu w Dżakarcie.
3. W żadnym z Wydziałów nie były realizowane postanowienia *Porozumienia z dnia 7 lutego 2006 r. między Ministrem Gospodarki a Ministrem Spraw Zagranicznych w sprawie ustanowienia dyplomacji ekonomicznej*. Zgodnie z Porozumieniem plany promocji WPHI powinny zostać zatwierdzone również przez Ministra Spraw Zagranicznych. Minister ten powinien otrzymywać sprawozdania z działalności WPHI i uzgadniać z Ministrem Gospodarki ocenę pracy Wydziałów. Identyczne zasady miały obowiązywać w odniesieniu do Wydziałów Ekonomicznych Ambasad. Było to konsekwencją braku realizacji Porozumienia przez samych ministrów, na co NIK wskazała w przywołanej już *Informacji o wynikach kontroli promocji gospodarczej Polski*. W konsekwencji braku implementacji zapisów Porozumienia do procedur planistycznych i sprawozdawczych WPHI, współpraca ministra właściwego do spraw gospodarki z Ministrem Spraw Zagranicznych w zakresie uzgadniania i oceny planów pracy WPHI pozostawała całkowicie poza ich kompetencjami. Wydziały nie otrzymały żadnych wytycznych szczegółowych w zakresie koordynacji działalności z Ministerstwem Spraw Zagranicznych czy Ambasadą RP.
4. Współpraca WPHI z placówkami dyplomatycznymi w zakresie promocji nie wykraczała poza sporadyczne konsultacje, wymianę informacji oraz okazjonalną organizację wspólnych przedsięwzięć.
- Przed sporządzeniem projektu planu promocji na 2015 r., w dniu 16 października 2014 r., ówczesny Kierownik **WPHI w Abu Dhabi** zwrócił się do Ambasadorów RP w Kuwejcie Katarze i Arabii Saudyjskiej z prośbą o wskazanie imprez promocyjnych, które byłyby istotne z uwagi na wypromowanie polskich firm i polskiej gospodarki w tych krajach wraz z określeniem szacunkowych kosztów takich imprez. Do Ambasadorów RP w Kenii, Tanzanii, Rwandzie, Ugandzie i Etiopii Kierownik WPHI zwrócił się natomiast z prośbą o udostępnienie informacji przydatnych do opracowania w 2015 r. przewodnika dla polskich przedsiębiorców o zasadach prowadzenia biznesu. W dokumentacji Wydziału brak było odpowiedzi od Ambasadorów RP w Kenii i Etiopii. Kierownik Wydziału przekazał także do Ambasady RP w ZEA do konsultacji roboczy projekt planu promocji na 2016 r.
 - Informacje na temat realizacji rocznych zadań WPHI przekazywane były, raz w roku lub na życzenie częściej, jako wkład do sprawozdania z działalności Ambasady RP w Paryżu. Informacje dotyczące planów działalności, realizacji zadań i sprawozdań rocznych Wydziału Ekonomicznego Ambasady do WPHI nie trafiały. Próby pozyskania takich informacji na roboczo od Kierownika Wydziału Ekonomicznego Ambasady każdorazowo spotykały się z odmową i komentarzem, iż mogą być one udostępniane wyłącznie w wewnętrznym obiegu MSZ.
5. Wszystkie skontrolowane WPHI sporządzały plany promocji bez konsultacji z krajowymi instytucjami zaangażowanymi w promocję gospodarczą Polski (np. b. Polską Agencją Informacji i Inwestycji Zagranicznych SA, Polską Organizacją Turystyczną, Polską Agencją Rozwoju Przedsiębiorczości) oraz z organizacjami przedsiębiorców. Ich podstawą były przede wszystkim wiedza i doświadczenie pracowników Wydziału oraz ich ocena efektywności poszczególnych wydarzeń promocyjnych. Wynikało to z ustalonych przez Ministerstwo Gospodarki schematów planistycznych i utrwalonej praktyki. Ten tryb postępowania powodował jednak konieczność

dostosowania się beneficjentów do ustalonego planu działań WPHI zamiast – w ocenie NIK pożądanego – dostosowywania planów promocji do potrzeb potencjalnych beneficjentów. W niektórych przypadkach brak uwzględnienia potrzeb i/lub preferencji przedsiębiorców skutkowało koniecznością rezygnacji z organizowania uprzednio zaplanowanych imprez.

- W 2015 r. w **WPHI w Abu Dhabi** odwołane zostało spotkanie na targach Arab Health w Dubaju, ze względu na brak zainteresowania polskich firm. Nie doszła także do skutku współorganizacja misji producentów maszyn rolniczych oraz sprzętu przetwórstwa żywności do Ugandy z powodu przewidywanego braku wymiernych rezultatów tej misji, co okazało się po przeprowadzeniu analiz rynkowych przez WPHI. Nie zorganizowano ponadto misji przedsiębiorców do Omanu ze względu na brak chęci polskich przedsiębiorców i brak wymiernego nią zainteresowania.

6. Plany promocji WPHI w Bernie na 2015 r. i 2016 r. sporządzone zostały nierzetelnie, co w trakcie realizacji spowodowało konieczność ich zmian i w konsekwencji doprowadziło do zmniejszenia i tak relatywnie niewielkich środków na działalności promocyjną. Niezasadność niektórych przedsięwzięć dostrzegana była przez pracowników Wydziału, co zostało wskazane Ministerstwu Rozwoju w korespondencji z dnia 17 maja 2016 r. dotyczącej sprawozdania z działalności Wydziału w 2015 r.

- W 2015 r. zrezygnowano z organizacji jednego spotkania networkingowego¹⁵ SPPS (Stowarzyszenie Polskich Profesjonalistów w Szwajcarii), ze względu na brak zainteresowania ze strony członków stowarzyszenia organizacją spotkania w zaplanowanym przez Wydział terminie, a także dlatego, że miejscem spotkania miała być Genewa, a więc francuskojęzyczna część Szwajcarii, z którą niemieckojęzyczni członkowie stowarzyszenia nie utrzymują „żywych” kontaktów gospodarczych, handlowych i towarzyskich. W 2016 r. zrezygnowano natomiast z organizacji stoiska na targach Geneva Invention, ponieważ *po bliższej analizie organizacja imprezy okazała się niecelowa, gdyż profil targów nie wpisuje się w zakres działalności WPHI.*
- W 2016 r., zrezygnowano z organizowania prezentacji regionu Mazowsze, jak i konferencji oraz spotkań z udziałem instytutów naukowo-badawczych, ze względu na fakt, iż ówczesny Kierownik WPHI nie podjął żadnych działań w celu przygotowania ich realizacji. W konsekwencji plan wydatków na promocję w 2016 r. został ograniczony z 23,75 tys. franków szwajcarskich (CHF) do 17,97 tys. CHF (stan na dzień 9 grudnia 2016 r.).
- W 2015 r. – jak wynika z oceny ówczesnego kierującego Wydziałem w Bernie – realizowane były działania niebędące działalnością promocyjną, np.: udział w targach wina, udział w szkoleniu dla pracowników najemnych organizowanym przez lokalne związki zawodowe, udział w spotkaniu w muzeum polonijnym im. Tadeusza Kościuszki czy udział w konferencji Szwajcarskiej Rady Pokoju. Do przedsięwzięć takich można też zaliczyć uczestnictwo w konferencji dotyczącej relacji pomiędzy Szwajcarią a Stanami Zjednoczonymi.

7. Brak wyprzedzających analiz celowości planowanych przedsięwzięć promocyjnych w WPHI w Bernie skutkowało brakiem efektów promocyjnych z ich realizacji.

- Wizytacja targów BEA w Bernie w dniu 29 kwietnia 2015 r. – w opisie osiągniętych efektów, zawartym w kwartalnej informacji z wykonania planu działalności promocyjnej¹⁶ stwierdzono: *Pomimo popularności i nagłośnienia ww. targów, bezpośredni udział WPHI w tej imprezie nie jest sugerowany co wynika przede wszystkim z (...) braku konkretyzacji branży, której dotyczą targi, jak również samego charakteru tych targów (...).*
- Spotkanie Polish Executives Switzerland w dniu 4 lutego 2016 r. w Zurychu – w opisie osiągniętych efektów promocyjnych, stwierdzono: *(...) wydaje się, iż dalsze wspieranie stowarzyszeń polegające wyłącznie na opłaceniu wynajmu pomieszczeń konferencyjnych i zapewnieniu cateringu wydaje się niecelowe.*

8. WPHI w Bernie, w przeciwieństwie do pozostałych Wydziałów, nie zrealizował ustalonych przez Ministra Gospodarki zadań szczegółowych Wydziału na 2015 r. Żaden z dostępnych w Wydziale dokumentów nie potwierdzał podjęcia działań mających na celu zwiększenie zakresu promocji gospodarczej we francuskojęzycznych kantonach Szwajcarii oraz dokonania analizy

¹⁵ Networking to nawiązywanie kontaktów i utrzymanie pozytywnych relacji w celu wymiany informacji oraz wsparcia w sferze zawodowej.

¹⁶ Jeden z dwóch, obok Sprawozdania rocznego z działalności Wydziału, dokumentów sprawozdawczych przewidzianych w *Zasadach działalności promocyjnej wydziałów promocji handlu i inwestycji (WPHI).*

możliwości i kierunków zwiększenia polsko-szwajcarskiej współpracy technologicznej. Nowy Kierownik WPHI, który objął to stanowisko pod koniec czerwca 2016 r., dopiero w IV kwartale 2016 r. dokonał pierwszej takiej analizy oraz zaplanował na 2017 r. organizację podróży studyjnej dla polskich producentów wina do francuskojęzycznych kantonów Szwajcarii. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie zostały również zrealizowane zadania szczegółowe na 2016 r. Miały one polegać na zwiększeniu promocji gospodarczej we włoskojęzycznych kantonach Szwajcarii oraz w Księstwie Lichtenstein, a także na szerszym wykorzystaniu aktywności konsulów honorowych w działalności promocyjnej, w tym w organizacji wspólnych przedsięwzięć. Nowy Kierownik WPHI zadeklarował rozpoczęcie realizacji pierwszego z tych zadań jeszcze w 2016 r. oraz realizację drugiego w 2017 r.

W odniesieniu do pozostałych skontrolowanych Wydziałów NIK nie zgłosiła zastrzeżeń co do realizacji zadań szczegółowych.

9. WPHI, zgodnie z Zasadami, sporządzały także plany działalności promocyjnej w układzie zadaniowym W 2015 r. plany te obejmowały cztery cele szczegółowe, dla których ustalono siedem mierników realizacji.

- Cel 1. *Promocja polskich produktów i usług, z miernikami: Ilość stoisk na imprezach targowo-wystawienniczych oraz Liczba udzielonych odpowiedzi na zapytania;*
- Cel 2. *Pomoc przedsiębiorcom w nawiązywaniu kontaktów handlowych, z miernikami: Liczba ofert, informacji wprowadzonych do portalu Promocji Eksportu oraz Ilość misji obsługiwanych przez WPHI;*
- Cel 3. *Kształtowanie pozytywnego wizerunku Polski jako kraju atrakcyjnego gospodarczo i inwestycyjnie, z miernikami: Ilość imprez z zakresu public relations oraz Ilość seminariów albo konferencji;*
- Cel 4. *Poszukiwanie nisz rynkowych na rynku z miernikiem Ilość informacji i opracowań branżowych.*

W 2016 r. w Celu 2. *Pomoc przedsiębiorcom w nawiązywaniu kontaktów handlowych* wprowadzono dodatkowy wskaźnik Ilość spotkań B2B zorganizowanych z udziałem WPHI, powiększając łączną liczbę mierników do ośmiu.

10. Wykonanie zadań przez skontrolowane WPHI w porównaniu do stopnia realizacji planów finansowych przedstawiało się następująco:

- W **WPHI w Abu Dhabi** w 2015 r. zaplanowano łącznie 1361 przedsięwzięć¹⁷, z których zrealizowano 1115 (81,9%), wydając łącznie 51,75 tys. euro, co stanowiło 92% planu (56,36 tys. euro). Do 30 września 2016 r. zrealizowano natomiast 797 działań promocyjnych (wobec zaplanowanych 648), wydając 46,4 tys. euro (79% planu – 59,05 tys. euro).
- W **WPHI w Bernie** w 2015 r. przeprowadzono 534 przedsięwzięcia wobec zaplanowanych 486 (109,9%), natomiast w 2016 r. (do 30 września) – 256 spośród 538 (47,6%). Plan finansowy w 2015 r. wykonany został w 95,6% (22,97 tys. CHF wobec 23,75 tys. CHF, a zaawansowanie jego realizacji w 2016 r., wg stanu na dzień 30 września, wyniosło 8,66 tys. CHF, co stanowiło 48,2% planu (17,97 tys. CHF).
- W **WPHI w Dżakarcie** w 2015 r. wydano na promocję 37,87 tys. euro, co stanowiło 99,7% planu (38 tys. euro) wykonując 1535 przedsięwzięć wobec 888 zaplanowanych (172,9%). W ciągu III kwartałów 2016 r. plan finansowy wykonany został w 65,2% (21,52 tys. euro z 33 tys. euro), a zadania rzeczowe w 67,6% (721 imprez spośród ujętych w planie 1066).

¹⁷ Dla oceny wykonania planu w układzie zadaniowym przyjmowano, że za przedsięwzięcie (działanie promocyjne) promocyjne uznaje się zarówno zorganizowanie stoiska na targach czy seminarium, jak i wprowadzenie pojedynczej informacji do Portalu Promocji Eksportu. Stąd np. 400 informacji wprowadzonych do portalu lub 400 odpowiedzi udzielonych na zapytania firm to 400 przedsięwzięć rejestrowanych w sprawozdaniach z wykonania budżetu w układzie zadaniowym.

- **Wydział w Paryżu** w 2015 r. z zaplanowanych 2 515 imprez promocyjnych, wykonał 2 315 tj. 92%, wydatkując 84,12 tys. euro, tj. 99,7% planu (84,41 tys. euro). Do końca września 2016 r. zrealizowano 1393 przedsięwzięcia, wykonując plan w 69% (2109). Przeznaczono na ten cel 47,29 tys. euro, co stanowiło 64,5% przyznanej kwoty (73,35 tys. euro).
- 11.** Konstrukcja mierników budżetu zadaniowego WPHI umożliwiła wyłącznie ilościowy pomiar wykonania uprzednio zaprogramowanych zadań, pomijając elementy jakościowe. Na przykład:
- W Celu 1. jednym z dwóch mierników jest Liczba udzielonych odpowiedzi na zapytania, a więc wskaźnik wyłącznie ilościowy. W ocenie NIK, z punktu widzenia skuteczności działań WPHI na rzecz przedsiębiorców miernikiem adekwatnym byłby np. czas udzielenia odpowiedzi na zapytanie przedsiębiorcy, tym bardziej, że w zatwierdzonym przez Ministra Gospodarki *Katalogu standardowych usług świadczonych nieodpłatnie na rzecz polskich przedsiębiorców przez WPHI* w tym zakresie ustalony został standard (14 dni).
 - W Celu 2. *Pomoc przedsiębiorcom w nawiązywaniu kontaktów handlowych wprowadzono dodatkowy wskaźnik Ilość spotkań B2B zorganizowanych z udziałem WPHI*. Miernikiem skuteczności działań WPHI, zdaniem NIK, byłaby np. relacja liczby zorganizowanych spotkań B2B do liczby zgłoszonych przez przedsiębiorców potrzeb w tym zakresie.
- 12.** W 2015 r. w WPHI w Abu Dhabi wydatki na promocję stanowiły 18,8% całkowitych kosztów funkcjonowania. Wskaźnik ten po III kwartałach 2016 r. wyniósł 22,6%. W pozostałych skontrolowanych WPHI proporcje te były jeszcze niższe: w Paryżu – odpowiednio – 12,7% oraz 17%, w Dżakarcie 14,7% oraz 12,3%, a w Bernie – zaledwie 8,6% oraz 4,2%.
- W ocenie NIK, taka proporcja wydatków na merytoryczną działalność promocyjną i na ich utrzymanie jest niewłaściwa, nawet uwzględniając fakt, iż realizacja części zadań WPHI finansowana była w ramach tzw. kosztów „utrzymania”. Na przykładzie WPHI w Abu Dhabi NIK wskazuje, że poziom finansowania działalności promocyjnej nie był adekwatny do znaczenia rynków, na których powinien działać ten Wydział.
- W 11 krajach kompetencji terytorialnej WPHI odbywa się około 100 imprez targowych rocznie, z których połowa w ZEA. NIK podziela pogląd Kierownika Wydziału, że rocznie powinny być organizowane co najmniej 22 stoiska, w tym 10 w ZEA, trzy w Kenii (centrum biznesowe Afryki Wschodniej) i po jednym w pozostałych dziewięciu krajach kompetencji Wydziału. Tymczasem Wydział organizował przeciętnie pięć stoisk rocznie, przy czym ze względu na koszty powierzchnia stoisk organizowanych przez Wydział, przeciętnie wynosiła ok. 10 m², gdyż koszt wynajęcia jednego metra kwadratowego wynosi ok. 500 euro (stoisko – 5 tys. euro). Ograniczenia finansowe oraz niestabilna sytuacja kadrowa tego Wydziału powodowały, że w większości krajów należących do kompetencji WPHI w Abu Dhabi polska promocja gospodarcza była praktycznie nieobecna.
- 13.** W żadnym z Wydziałów nie prowadzono odrębnych systemowych badań skuteczności podejmowanych przedsięwzięć promocyjnych. Wydziały kierowały do przedsiębiorców, którym udzielały pomocy, tzw. ankiety satysfakcji, których zwrot, jak zgodnie podkreślali Kierownicy wszystkich skontrolowanych Wydziałów, był jednak bardzo niski. Na przykład:
- W 2015 r. **WPHI w Paryżu** trzykrotnie rozesał do podmiotów polskich i francuskich, ogółem 725 ankiet (452 do podmiotów polskich i 273 do podmiotów francuskich). Wpłynęło 179 odpowiedzi (126 od podmiotów polskich i 53 od podmiotów francuskich), tj. niecałe 25%. Odpowiedzi te były w przeważającej mierze pozytywne. W 2016 r. ankiety wysłano tylko raz, w dniu 8 marca, otrzymując zwrot 16 ankiet (spośród ponad 140 wysłanych).

W tej sytuacji nie było możliwe dokonanie oceny czy przedsięwzięcia realizowane przez WPHI są skuteczne, to jest czy skłaniają adresatów tych przedsięwzięć do pożądanых zachowań i/lub utrwalają w nich pozytywny wizerunek polskiej gospodarki. Zdaniem NIK celowe byłoby prowadzenie stałych, pogłębionych ocen skuteczności działań promocyjnych, przy wykorzystaniu precyzyjniejszych narzędzi niż ankiety satysfakcji przedsiębiorców. Uwaga ta odnosi się także do powstających Zagranicznych Biur Handlowych PAIH. Badania takie można wykonywać poprzez zlecenie wyspecjalizowanym firmom lub przez opracowanie i zastosowanie własnej metodyki.

Jej skonstruowanie wymagałoby uprzedniego określenia oczekiwanych rezultatów działań promocyjnych oraz mierników oceny stopnia ich osiągnięcia. Wypracowanie takiej metodyki nie jest zadaniem łatwym, niemniej podjęcie prac w tym kierunku jest celowe, przede wszystkim ze względu na potrzebę koncentracji środków przeznaczanych na promocję na działaniach najbardziej efektywnych.

- 14.** Zgodnie z Zasadami obowiązki sprawozdawcze WPHI obejmowały sporządzanie kwartalnych Informacji z wykonania planu działalności promocyjnej oraz Sprawozdania rocznego z działalności Wydziału. NIK nie stwierdziła istotnych nieprawidłowości w realizacji obowiązków sprawozdawczych przez trzy skontrolowane Wydziały. Wyjątkiem było WPHI w Bernie.
- Sprawozdanie z działalności WPHI za 2015 r. I Sekretarz kierujący Wydziałem, przekazał do Ministerstwa Rozwoju w dniu 8 kwietnia 2016 r. Nie został więc dotrzymany termin złożenia tego dokumentu (do 31 marca 2016 r.). Sprawozdanie było niekompletne (nie zawierało m.in. opisu zadań zrealizowanych w II półroczu 2015 r., informacji o udzielonych odpowiedziach na zapytania, informacji i danych o wynikach badania satysfakcji klientów oraz bazy kontaktów). Przyczynami zaistnienia powyższej sytuacji było nieprzekazanie kierującemu Wydziałem przez ówczesnego Kierownika WPHI (jako osobie zastępującej) jakichkolwiek dokumentów związanych z prowadzeniem działań promocyjnych, odmowa przekazania kierującemu Wydziałem zestawienia zbiorczego informacji o udzielonych odpowiedziach przez pracownika za to odpowiedzialnego, nieprzekazanie przez ówczesnego Kierownika WPHI dostępu do bazy kontaktów biznesowych osobie, która miała odpowiadać za jej dalsze prowadzenie, a także nieprzekazanie tej osobie uprawnień niezbędnych do prowadzenia monitoringu satysfakcji klientów Wydziału. Odpowiadając w dniu 17 maja 2016 r. na wystąpienie Ministerstwa Rozwoju w sprawie uzupełnienia sprawozdania, I Sekretarz (kierujący Wydziałem) powtórzył, że zwłoka wynika wyłącznie ze stanu istniejącej dokumentacji (znaczące zdekompilowanie) i braku dostępu do pozostałej jej części, po opuszczeniu Wydziału przez byłego Kierownika WPHI. Do czasu zakończenia kontroli w dniu 9 grudnia 2016 r. sprawozdanie z działalności WPHI za 2015 r. nie zostało uzupełnione. Według nowego Kierownika Wydziału działalność WPHI po zmianie kierownictwa skoncentrowana była na niezbędnych sprawach administracyjno-finansowych placówki oraz na reaktywacji działalności ustalonej w planie działalności promocyjnej na 2016 r.

3.2.3. Sporządzanie i realizacja planów finansowych WPHI

1. Projekty planów finansowych skontrolowanych WPHI na lata 2015 i 2016 opracowane zostały zgodnie z *rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych*¹⁸. Projekty te zostały przekazane dysponentowi części 20 Gospodarka z zachowaniem ustalonego przez MG terminu – 20 listopada. Ostateczne plany finansowe zostały zatwierdzone odpowiednio w dniach 9 lutego 2015 r. oraz 21 marca 2016 r.
2. W 2015 r. i w 2016 r. uzyskanie dochodów budżetowych zaplanowały dwa Wydziały – w Bernie, z tytułu odsetek (odpowiednio 0,1 tys. CHF i 0,25 tys. CHF) oraz w Paryżu, z tytułu wynajmu pokoi gościnnych – 8 tys. euro i 6 tys. euro. Faktyczna realizacja tych dochodów wyniosła w 2015 r. w WPHI Bernie 0,14 tys. CHF, natomiast do 30 września w 2016 r. praktycznie nie odnotowano wpływów. Dochody budżetowe WPHI w Paryżu w 2015 r. wyniosły 5,78 tys. euro (72% planu) a w ciągu trzech kwartałów 2016 r. 133,42 tys. euro. Z tytułu wynajmu pokoi uzyskano 5,4 tys. euro, co stanowiło 72,25% planu, a 127,6 tys. euro stanowił nieplanowany zwrot niesłusznie naliczonego podatku lokatorskiego¹⁹ za lata 2012–2014. Ponadto uzyskano 0,5 tys. euro oraz ze sprzedaży składników majątkowych.

¹⁸ Dz. U. z 2015 r. poz. 1542.

¹⁹ Podatek uiszczany we Francji od osób dysponujących lokalami mieszkalnymi. Od WPHI władze francuskie pobrały bezzasadnie podatek od budynku biurowego.

3. Nieprawidłowości w realizacji dochodów dotyczyły gospodarowania pokojami gościnnymi w WPHI w Paryżu.

- W okresie objętym kontrolą zasady gospodarowania pokojami gościnnymi WPHI uregulowane były w Decyzji nr 27 Ministra Gospodarki z dnia 23 listopada 2006 r. w sprawie zasad gospodarowania pomieszczeniami gościnnymi wydziałów promocji handlu i inwestycji. W WPHI w Paryżu obowiązywały w powyższym zakresie także regulacje wewnętrzne, tj. zarządzenie nr 2/2009 Kierownika Wydziału Promocji Handlu i Inwestycji Ambasady RP we Francji w sprawie zasad gospodarowania pomieszczeniami gościnnymi Wydziału Promocji Handlu i Inwestycji Ambasady RP we Francji, zastąpione analogicznym zarządzeniem nr 2/2015 r. Załącznikami do tych zarządzeń były Regulaminy korzystania z pokoi gościnnych Wydziału Promocji Handlu i Inwestycji Ambasady RP we Francji. W regulaminach Kierownik Wydziału bezpodstawnie przyznał sobie prawo do obniżenia lub zwolnienia z opłat za korzystanie z pokoju gościnnego osoby inne niż pracownicy Ministerstwa Gospodarki przebywający za granicą służbowo oraz kurierzy MSZ. W Regulaminie z 2015 r. uprawnienie to przypisane zostało także Dyrektorowi Departamentu Jednostek Nadzorowanych i Podległych Ministerstwa Gospodarki. Powyższe postanowienia były sprzeczne z § 9 Decyzji nr 27, zgodnie z którym zwolnienia z opłat mógł (w uzasadnionych przypadkach) dokonać Minister Gospodarki. W Decyzji nr 27 w ogóle nie została uregulowana kwestia obniżania stawek opłat za korzystanie z pokoi gościnnych. W 2015 r. Kierownik Wydziału bezpodstawnie zwolnił z opłat co najmniej cztery osoby łącznie za 16 dób, natomiast w 2016 r. (do 30 września) – co najmniej 12 osób za 17 dób. Kwota niepobranych opłat, a więc nieustalonych dochodów budżetowych, wyniosła co najmniej 875 euro w 2015 r. oraz 290 euro w 2016 r. Brak pisemnych dyspozycji dotyczących zwolnień z opłat oraz pełnej dokumentacji meldunkowej uniemożliwił sprawdzenie rzeczywistej skali dokonanych zwolnień lub udzielonych ulg. W ocenie NIK, niepobieranie opłat narusza art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁰, zgodnie z którym jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania. W odniesieniu do 2015 r. działania te noszą znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych (art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych²¹).
- W 2015 r. w WPHI w Paryżu dopuszczono do przeznaczenia dochodu w kwocie 27,56 euro z tytułu zwrotu wydatków z lat ubiegłych, na wydatki jednostki budżetowej. Było to niezgodne z § 19 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych..., który stanowi, że uzyskane przez państwowe jednostki budżetowe zwroty wydatków dokonanych w poprzednich latach budżetowych stanowią dochody budżetu państwa. NIK wskazuje na tę nieprawidłowość, gdyż miała ona wpływ na sprawozdawczość budżetową (niewykazanie dochodu w sprawozdaniu Rb-27PL za 2015 r. oraz zaniżenie wartości wydatków poniesionych w 2015 r. w sprawozdaniu Rb-28PL).

4. Plany finansowe po stronie wydatków ustalone zostały w następujących kwotach²²:

- WPHI w Abu Dhabi: w 2015 r. – 285,9 tys. euro; w 2016 r. – 323,1 tys. euro;
- WPHI w Bernie: w 2015 r. – 269,87 tys. CHF; w 2016 r. – 263,1 tys. CHF;
- WPHI w Dżakarcie: w 2015 r. – 260,1 tys. euro; w 2016 r. – 251,4 tys. euro;
- WPHI w Paryżu: w 2015 r. – 663,4 tys. euro; w 2016 r. – 585,17 tys. euro.

5. W okresie objętym kontrolą plany finansowe wydatków wszystkich skontrolowanych Wydziałów podlegały zmianom. W 2015 r. Minister Gospodarki dokonał łącznie 29 zmian, w wyniku czego, w trzech Wydziałach (w Bernie, Dżakarcie i Paryżu) limit wydatków został per saldo²³ podwyższony, natomiast w Abu Dhabi – zmniejszony. W 2016 r. (do 30 września) zmian było siedem. Zmniejszenia limitów wydatków dotyczyły m.in. rozdziału 50005 Promocja eksportu, w związku z rezygnacją z organizacji określonych przedsięwzięć promocyjnych, jak i wydatków

²⁰ Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.

²¹ Dz. U. z 2013 r. poz. 168, ze zm. Art. 5 ust.1 stanowi, że naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest nieustalenie należności Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych albo ustalenie takiej należności w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia.

²² W 2016 r. z uwzględnieniem zmian dokonanych do dnia 30 września.

²³ Zmiany w ciągu roku w tym samym Wydziale mogły dotyczyć zarówno zwiększeń, jak i zmniejszeń wydatków.

na utrzymanie placówek w rozdziale 75057 Placówki zagraniczne (np. na wypłatę dodatków zagranicznych oraz czynszów za lokale mieszkalne w związku z nieobsadzeniem stanowisk przez pracowników zaliczanych do służby zagranicznej). Zmiany zwiększające wydatki związane były np. z nieplanowanymi inwestycjami, organizacją dodatkowych imprez promocyjnych lub zatrudnieniem nowego pracownika służby zagranicznej). Niezależnie od powyższego Kierownicy Wydziałów, korzystając z przysługujących im uprawnień dysponenta III stopnia, w 2015 r. dokonali w planach finansowych łącznie 37 przeniesień środków pomiędzy poszczególnymi podziałkami klasyfikacji budżetowej (w 2016 r., do końca III kwartału – tylko 10).

6. W ocenie NIK zarówno zmiany zewnętrzne, jak i wewnętrzne przeniesienia środków były celowe i uzasadnione warunkami realizacji budżetów skontrolowanych WPHI. W dwóch Wydziałach stwierdzono jednak, że wskutek zbyt późnego dokonania zmian lub przeniesień dokonane zostały wydatki przekraczające limit ustalony w danej podziałce klasyfikacji budżetowej.

W WPHI w Dżakarcie stwierdzono cztery takie wydatki na łączną kwotę 3 541 euro.

- W rozdziale 50005 *Promocja eksportu*, w § 4300 *Zakup usług pozostałych* pierwotny limit wydatków ustalony został na 19 000 euro. Do dnia 30 kwietnia 2015 r. wydano 19 709,8 euro. Wniosek o zwiększenie limitu wydatków w tym paragrafie o 8 000 euro Kierownik WPHI skierował do Ministra Gospodarki w dniu 23 kwietnia 2015 r. Wniosek ten został zaakceptowany w dniu 11 maja 2015 r. Zwiększenie planu nastąpiło więc już po dokonaniu wydatku przekraczającego limit wynikający z planu finansowego.
- W planie finansowym w rozdziale 50005 *Promocja eksportu*, w § 4380 *Zakup usług obejmujących tłumaczenia* pierwotnie nie ustalono limitu wydatków. Do dnia 23 kwietnia 2015 r. z tego paragrafu sfinansowano jednak koszt tłumaczenia tekstów ekonomicznych, ponosząc wydatek w wysokości 500 euro. Przeniesienie środków w kwocie 700 euro z § 4300 *Zakup usług pozostałych* do § 4380 *Zakup usług obejmujących tłumaczenia* dokonane zostało dopiero w dniu 1 czerwca 2015 r.
- W rozdziale 75057 *Placówki zagraniczne*, w § 4420 *Podróże służbowe zagraniczne* pierwotny limit wydatków wynosił 3000 euro. Do dnia 1 lipca 2015 r. z tego paragrafu sfinansowano jednak wydatki na kwotę 4 584,10 euro. Zwiększenia limitu wydatków w § 4420 *Podróże służbowe zagraniczne* o 1 600 euro w drodze przeniesienia środków z § 4270 *Zakup usług remontowych*, Kierownik WPHI dokonał dopiero w dniu 10 lipca 2015 r.
- W rozdziale 75057 *Placówki zagraniczne*, w § 4420 *Podróże służbowe zagraniczne* limit wydatków po zmianie z dnia 10 lipca 2015 r. wynosił 4 600 euro. Do dnia 15 października kwota wydatków sfinansowana z tego paragrafu wyniosła jednak 5 543,07 euro. Kolejnego przeniesienia środków zwiększającego limit wydatków w tym paragrafie o 1 600 euro Kierownik WPHI dokonał dopiero w dniu 16 października 2015 r.

W WPHI w Paryżu, dokonane zostały dwa wydatki przekraczające ustalony limit (łącznie na kwotę 598 euro).

- W rozdziale 75057 *Placówki zagraniczne*, w § 4300 *Zakup usług pozostałych* plan finansowy ustalał limit wydatków w wysokości 10 000 euro. Do dnia 17 maja 2015 r. z tego paragrafu wydatkowano 10 555,50 euro. Zwiększenia limitu wydatków w § 4300 o 2 500 euro Kierownik WPHI dokonał dopiero w dniu 18 maja 2015 r.
- W planie finansowym w rozdziale 50005 *Promocja eksportu*, w § 4410 *Podróże służbowe krajowe* limit wydatków po zmianie z dnia 4 listopada 2015 r. wynosił 9 700 euro. Do dnia 15 grudnia kwota wydatków w tym paragrafie wyniosła jednak 9 742,19 euro. Zwiększenia limitu wydatków o 50 euro Kierownik WPHI dokonał dopiero w dniu 16 grudnia 2015 r.

W ocenie NIK zasadniczą przyczyną powyższych nieprawidłowości był brak bieżących analiz stopnia wykonania planu finansowego w poszczególnych paragrafach wydatków i odpowiednio wczesnego reagowania na sytuacje wyczerpywania się ustalonego limitu. Naruszone zostało w ten sposób postanowienie art. 44 ust. 1 pkt 3²⁴ oraz 162 punkt 3) ustawy o *finansach publicznych*,

²⁴ Zgodnie z tym przepisem wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w (...) planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych.

zgodnie z którym dokonywanie wydatków następuje w granicach kwot określonych w planie finansowym z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych przeniesień. Doprowadziło to w konsekwencji do przekroczeń limitów wydatków, a więc do działań wypełniających, w ocenie NIK, znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 11 oraz 18c ust. 1 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych²⁵.

7. Wykonanie wydatków skontrolowanych WPHI przedstawiało się następująco²⁶:

- WPHI w Abu Dhabi: w 2015 r. – 275,26 tys. euro (96% planu); w 2016 r. – 205,7 tys. euro (64%);
- WPHI w Bernie: w 2015 r. – 265,1 tys. CHF (98,2%); w 2016 r. – 198,2 tys. CHF (75,3%);
- WPHI w Dżakarcie: w 2015 r. – 258,1 tys. euro (99,2%); w 2016 r. – 174,4 tys. euro (69,5%);
- WPHI w Paryżu: w 2015 r. – 659,97 tys. euro (99,5%); w 2016 r. – 278,23 tys. euro (47,5%).

Relatywnie niskie zaawansowanie wykonania planu finansowego WPHI w Paryżu spowodowane było niewydatkowaniem w tym okresie środków na realizację inwestycji.

8. W wyniku badania celowo dobranych prób wydatków (co najmniej 30 wydatków, w tym 15 z 2015 r. i 15 z 2016 r. (po pięć w każdym roku w dziale 500 Handel i po 10 w dziale 750 Administracja publiczna)²⁷ stwierdzono poniższe istotne nieprawidłowości.

- W 2015 r. dla zamówienia publicznego na *Modernizację systemu ogrzewania w budynku biurowym WPHI w Paryżu z rozbudową układu przygotowania ciepłej wody użytkowej* zastosowany został niewłaściwy tryb udzielenia zamówienia – z wolnej ręki. W uzasadnieniu wyboru wskazano, że zamówienie jest udzielane przez placówkę zagraniczną, na podstawie art. 67 ust.10 oraz odpowiednio art. 134 ust. 6 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*²⁸. W ocenie NIK argumentacja ta nie jest trafna, bowiem WPHI nie jest placówką zagraniczną w rozumieniu ustawy o służbie zagranicznej. Zgodnie z art. 4 pkt 2 tej ustawy placówka zagraniczna podlega ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych. W 2015 r. **WPHI w Paryżu** podlegało natomiast Ministrowi Gospodarki. Działanie to nosi znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 17 ust. 1b pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych²⁹.
- W **WPHI w Paryżu** w 2015 r. w odniesieniu do dwóch zamówień publicznych udzielonych przy zastosowaniu trybu z wolnej ręki: *na remont lokali mieszkalnych oraz modernizację systemu grzewczego* nie dokonano oszacowania wartości zamówienia. Stanowiło to naruszenie dyspozycji art. 33 Pzp, zgodnie z którą wartość zamówienia na roboty budowlane ustala się na podstawie m.in. kosztorysu inwestorskiego sporządzanego na etapie opracowania dokumentacji projektowej albo na podstawie planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym, jeżeli przedmiotem zamówienia jest wykonanie robót budowlanych w rozumieniu ustawy *Prawo budowlane*. Ponadto naruszono art. 35 ust. 1 Pzp, w myśl którego jeżeli przedmiotem zamówienia są roboty budowlane ustalenia wartości zamówienia dokonuje się nie wcześniej niż 6 miesięcy przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia.

²⁵ Art. 11 stanowi, że naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków. Art. 18c ust. 1 pkt 2 stanowi, że naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niewykonanie lub nienależyte wykonanie przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych obowiązków w zakresie kontroli zarządczej w jednostce sektora finansów publicznych, jeżeli miało ono wpływ na dokonanie wydatku powodującego przekroczenie kwoty wydatków ustalonej w planie finansowym jednostki.

²⁶ W 2016 r. wykonanie do dnia 30 września.

²⁷ Próby te stanowiły od 12,6% do 40,4% łącznych wydatków WPHI w 2015 r. oraz od 6,7 do 24,9% łącznych wydatków w III kwartałach 2016 r.

²⁸ Dz. U. z 2015 r. poz. 2164, ze zm. Dalej Pzp.

²⁹ Art. 17 ust. 1b pkt 2 stanowi, że naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest udzielenie zamówienia publicznego z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych dotyczących przesłanek stosowania trybów udzielenia zamówienia publicznego: negocjacji bez ogłoszenia, zamówienia z wolnej ręki lub zapytania o cenę.

- W **WPHI w Abu Dhabi**, w 2015 r. i w 2016 r., koszty podróży zarówno po ZEA, jak i do innych krajów objętych właściwością działania WPHI w Abu Dhabi nieprawidłowo planowano i ewidencjonowano w rozdziale 50005 *Promocja eksportu* w § 4410 *Podróże służbowe krajowe*. Wynikało to z faktu, iż w użytkowanym przez Wydział, a dostarczonym przez Ministerstwo Gospodarki, programie finansowym „Księga FK” do ewidencji kosztów podróży służbowych po kraju urzędowania (w przypadku WPHI w Abu Dhabi to 11 państw kompetencji terytorialnej Wydziału), wskazano właśnie § 4410 opatrzony nazwą *Podróże służbowe krajowe* (po kraju urzędowania). Kwestia podróży służbowych odmiennie uregulowana została w § 22 *Wytycznych w zakresie podróży służbowych w Wydziałach Promocji Handlu i Inwestycji Ambasad i Konsulatów RP oraz w Wydziałach/Zespołach w stałych przedstawicielstwach Rzeczypospolitej Polskiej przy organizacjach międzynarodowych za granicą nadzorowanych przez Ministra Gospodarki*. Zgodnie z *Wytycznymi* podróże służbowe poza terytorium państwa przyjmującego, którym w przypadku WPHI są ZEA, powinny być traktowane są jako podróże zagraniczne. W konsekwencji tej rozbieżności, w 2015 r. w § 4410 *Podróże służbowe krajowe* zaewidencjonowane zostały podróże służbowe poza ZEA – m.in. do Kataru, Kenii i Arabii Saudyjskiej, a w 2016 r. – do Bahrajnu. Koszty tych podróży (diety, koszty przejazdu) obliczane były prawidłowo jako koszty podróży zagranicznych, lecz w księgach rachunkowych kwalifikowane niewłaściwie do § 4410 *Podróże służbowe krajowe* zamiast do § 4420 *Podróże służbowe zagraniczne*. W ocenie NIK nieprawidłowość ta była wynikiem błędu systemowego. Jego konsekwencją było zawyżenie kwot wydatków na podróże służbowe krajowe w sprawozdaniach RB-28PL.
- W 2015 r. w **WPHI w Abu Dhabi** za wynajem biura o powierzchni 25 m², stanowiącego siedzibę Wydziału, zapłacono wraz z kosztami eksploatacyjnymi 58,68 tys. euro. Umowa najmu została zawarta na okres od 18 maja 2014 r. do 31 maja 2015 r., a następnie przedłużona do dnia 31 maja 2016 r. Od dnia 1 czerwca 2016 r. Wydział został przeniesiony do innej siedziby, o powierzchni ok. 80 m², z czynszem w wysokości 41,3 tys. euro, przy czym w kwocie tej zawarte były koszty do tej pory ponoszone dodatkowo. W ocenie NIK, w 2014 r. lokal na siedzibę Wydziału wybrano bez należytego uwzględnienia potrzeb placówki w zakresie powierzchni biurowej (powierzchnia i koszty). Stosownej analizy nie przeprowadzono także przed przedłużeniem umowy.

W skontrolowanych Wydziałach stwierdzono ponadto inne nieprawidłowości w gospodarce finansowej.

- W 2015 r. w **WPHI w Bernie** dwukrotnie dokonano likwidacji środków trwałych, w kwietniu na kwotę 5,4 tys. CHF oraz w grudniu – 4,4 tys. CHF. Były to meble oraz wyposażenie mieszkania służbowego administrowanego przez Wydział. W protokołach likwidacyjnych napisano, że powyższy sprzęt wyrzucono lub zniszczono. Nie została podjęta próba jego sprzedaży, chociażby jako surowce wtórne.
- W okresie objętym kontrolą w **WPHI w Paryżu** nie był przestrzegany obowiązek określony w § 2 pkt 3 zarządzenia nr 27 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Gospodarki z dnia 24 września 2010 r. w *sprawie zasad prowadzenia gospodarki samochodowej w Wydziałach Promocji Handlu i Inwestycji oraz wydziałach/zespołach w stałych przedstawicielstwach Rzeczypospolitej Polskiej przy organizacjach międzynarodowych za granicą podległych Ministrowi Gospodarki*, tj. nakaz tankowania samochodów do „pełnego zbiornika” na koniec każdego miesiąca. W ocenie NIK, fakt braku uzupełniania paliwa na koniec miesiąca utrudniał ustalenie rzeczywistego zużycia, zwłaszcza w sytuacji, gdy w ciągu roku żaden samochód nie był ani razu tak zatankowany.
- W 2015 r. w **WPHI w Bernie** nie przeprowadzono inwentaryzacji drogą spisu z natury, gdyż – jak stwierdził ówczesny Kierownik Wydziału – poprzednią przeprowadzono w 2013 r., a więc termin następnej, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 września 1994 r. *o rachunkowości*³⁰, przypada w 2017 r. Według stanu na dzień 31 grudnia 2015 r. powinna zostać także przeprowadzona inwentaryzacja roczna w drodze porównania zapisów w księgach rachunkowych z dokumentacją (kaucje, stała zaliczka). W WPHI, w czasie trwania czynności kontrolnych, nie było żadnej dokumentacji potwierdzającej spełnienie obowiązków związanych z inwentaryzacjami. Fakt przeprowadzania wymaganych inwentaryzacji nie był potwierdzany stosownymi dokumentami także w WPHI w Dżakarcie oraz w Paryżu.
- Dokonywano nieprawidłowych opisów i/lub dekretacji dowodów księgowych (**WPHI w Abu Dhabi, Bernie, Dżakarcie, Paryżu**);
- Nie przestrzegano obligatoryjnej wysokości tzw. pogotowia kasowego (**WPHI w Abu Dhabi, Bernie i w Paryżu**);
- Błędnie obliczano należności z tytułu podróży służbowych oraz nieprawidłowo wystawiano polecenia wyjazdu służbowego (**WPHI w Dżakarcie i w Paryżu**);
- Wystąpiła niezgodność wartości środków trwałych wykazanych w księdze inwentarzowej z zapisami w księgach rachunkowych na kwotę 560 euro (**PHI w Dżakarcie**).

³⁰ Dz. U. z 2016 r. poz. 1047.

- 10.** NIK zwraca uwagę, że w dwóch Wydziałach relatywnie wysoki był udział wydatków na catering w łącznej kwocie wydatków poniesionych na działalność promocyjną. W Bernie w 2015 r. wyniósł on 25,3% całości wydatków na promocję, a do 30 września 2016 r. – 49%. W WPHI w Dżakarcie w okresie objętym kontrolą wskaźnik ten wyniósł 26,1%. Zdaniem NIK, tego typu wydatki powinny być ograniczane do niezbędnego minimum, a ich wysokość pozostawać w proporcji odpowiedniej do skali przedsięwzięcia promocyjnego i spodziewanych efektów.
- 11.** Obowiązki sprawozdawcze WPHI w zakresie wykonania budżetu państwa, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej³¹ obejmowały sporządzenie sprawozdań:
- z rozliczenia środków pieniężnych placówki (Rb-23PL),
 - z wykonania planu dochodów budżetowych placówki (Rb-27PL),
 - z wykonania planu wydatków budżetowych placówki (Rb-28PL).

Kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo oraz prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym. W związku z nieprawidłowym księgowaniem dochodów i wydatków sprawozdania RB-27PL za 2016 r. z WPHI Paryżu oraz RB-28 PL za 2015 r. i 2016 r. z Abu Dhabi i za 2016 r. z WPHI w Paryżu nie odzwierciedlały faktycznej wielkości lub struktury dochodów i wydatków w tych Wydziałach.

³¹ Dz. U. z 2016 r. poz. 1015, ze zm.

Doboru jednostek do kontroli dokonano w sposób celowy kierując się m.in. wynikami oceny pracy WPHI dokonanej za 2015 r. przez Ministerstwo Gospodarki, okresem funkcjonowania placówek (wybór WPHI w Abu Dhabi, powstałego, jako ostatni, w 2014 r.) oraz względami geograficznymi (dwa Wydziały w Europie i dwa w krajach pozaeuropejskich) Czynnikiem uwzględnianym przy wyborze jednostek były także fakt objęcia jednostki w przeszłości kontrolą NIK.

Po zakończeniu czynności kontrolnych do Kierowników skontrolowanych WPHI skierowane zostały wystąpienia pokontrolne, które zawierały łącznie 28 wniosków pokontrolnych.

Do kierowników WPHI Najwyższa Izba Kontroli wniosowała³² m.in. o:

- zapewnienie planowania przedsięwzięć promocyjnych z uwzględnieniem, w stosownym zakresie, potrzeb organizacji przedsiębiorców oraz innych podmiotów zajmujących się promocją gospodarczą (WPHI w Abu Dhabi i Bernie);
- kontynuację działań zmierzających do aktualizacji Regulaminu organizacyjnego Wydziału i zapewnienia jego zgodności ze Statutem WPHI oraz ustalenia i osiągnięcia docelowej obsady personalnej (WPHI w Abu Dhabi, Dżakarcie i w Paryżu);
- zapewnienie pełnej realizacji zadań szczegółowych ustalonych dla Wydziału przez Ministra Rozwoju oraz o dokonanie pełnego rozliczenia działalności promocyjnej w 2015 r. poprzez uzupełnienie stosownego sprawozdania (WPHI w Bernie);
- dokonywanie wydatków w granicach limitów ustalonych w planach finansowych (WPHI w Dżakarcie i w Paryżu);
- zapewnienie stosowania właściwego trybu udzielenia zamówienia publicznego oraz dokumentowania procesów związanych z szacowaniem wartości zamówienia (WPHI w Paryżu);
- dokonywanie pełnych opisów dowodów księgowych (WPHI w Abu Dhabi, Bernie, Dżakarcie i Paryżu);
- stałe utrzymywanie pogotowia kasowego w wymaganej wysokości (WPHI w Abu Dhabi, Bernie, Dżakarcie i Paryżu).

Z odpowiedzi Kierowników WPHI wynikało, że zrealizowanych zostało 12 wniosków, a 15 przyjęto do realizacji. Nie zrealizowany pozostał jeden wniosek.

W dniu 19 lutego 2017 r. Kierownik WPHI w Bernie złożył do wystąpienia pokontrolnego zastrzeżenie obejmujące sześć zagadnień. Komisja Rozstrzygająca w NIK uchwałą z dnia 17 marca 2017 r. uwzględniła w części trzy zastrzeżenia i oddaliła w pozostałym zakresie.

W sprawie stwierdzonych działań noszących znamiona naruszeń dyscypliny finansów publicznych w WPHI w Dżakarcie i Paryżu Najwyższa Izba Kontroli skieruje stosowne zawiadomienia do rzecznika dyscypliny finansów publicznych przy międzyresortowej komisji orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy ministrze właściwym do spraw administracji publicznej.

Łączne finansowe rezultaty kontroli wynoszą 578,8 tys. zł, w tym uszczuplenia budżetu państwa 5 tys. zł (z tytułu nienaliczania lub obniżania opłat za korzystanie z pokoi gościnnych w WPHI w Paryżu); kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa 571,1 tys. zł (udzielenie zamówienia publicznego w niewłaściwym trybie w WPHI w Paryżu oraz przekroczenie zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków w WPHI w Paryżu i w Dżakarcie) oraz zaniżenie wypłat diet z tytułu podróży służbowych – 0,2 tys. zł i sprawozdawcze skutki nieprawidłowości – kwota 2,5 tys. zł (niezgodność wartości środków trwałych wykazanych w księdze inwentarzowej z zapisami w księgach rachunkowych na kwotę 560 euro).

³² Wystąpienia pokontrolne do kierowników skontrolowanych WPHI dostępne są na stronie BIP Najwyższej Izby Kontroli (<https://bip.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/#>).

Wykaz jednostek objętych kontrolą i osób odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność w latach 2010–2015

Lp.	Jednostka kontrolowana	Kierownik jednostki kontrolowanej
1.	WPHI w Abu Dhabi	Sebastian Stępniewski , Radca, od dnia 11 czerwca 2015 r. Kinga Szafrankowska , Radca, od dnia 9 kwietnia 2014 r. do dnia 22 czerwca 2014 r. oraz od dnia 1 marca do dnia 10 czerwca 2015 r. Bożena Czaja , Radca-Minister, od dnia 23 czerwca 2014 r. do dnia 28 lutego 2015 r.
2.	WPHI w Bernie	Zbigniew Kostecki , Radca, od dnia 27 czerwca 2016 r. Krzysztof Wolniarski , I Sekretarz, od dnia 4 kwietnia 2016 r. do dnia 27 czerwca 2016 r. Roman Adamczyk , Radca-Minister, od dnia 1 lipca 2015 r. do dnia 4 kwietnia 2016 r. Krzysztof Wolniarski , I Sekretarz, od dnia 24 lutego 2013 r. do dnia 1 lipca 2015 r.
3.	WPHI w Dżakarcie	Romuald Morawski , I Radca, od dnia 28 września 2009 r.
4.	WPHI w Paryżu	Katarzyna Kuza , I Sekretarz, od dnia 1 marca 2016 r. Janusz Pieńkowski , Radca-Minister, od dnia 28 lutego 2012 r. do dnia 29 lutego 2016 r.

Wystąpienia pokontrolne do kierowników skontrolowanych WPHI dostępne są na stronie BIP Najwyższej Izby Kontroli (<https://bip.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/#>).

Wykaz ważniejszych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2016 r. poz. 1047).
3. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2164).
4. Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej (Dz. U. z 2001 r. Nr 128, poz. 1403, ze zm.).
5. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2013 r. poz. 289, ze zm.).
6. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1542).
7. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1015, ze zm.).
8. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie rodzajów i trybu dokonywania operacji na rachunkach bankowych prowadzonych dla obsługi budżetu państwa w zakresie krajowych środków finansowych oraz zakresu i terminów udostępniania informacji o stanach środków na tych rachunkach (Dz. U. z 2016 r. poz. 329).
9. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 23 grudnia 2002 r. w sprawie dodatku zagranicznego i świadczeń przysługujących członkom służby zagranicznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 1837).

Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Wiceprezes Rady Ministrów – Minister Rozwoju i Finansów
6. Minister Spraw Zagranicznych
7. Sejmowa Komisja Gospodarki i Rozwoju
8. Sejmowa Komisja Spraw Zagranicznych
9. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
10. Senacka Komisja Gospodarki Narodowej i Innowacyjności
11. Senacka Komisja Spraw Zagranicznych i Unii Europejskiej
12. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
13. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
14. Rzecznik Praw Obywatelskich
15. Prezes Polskiej Agencji Inwestycji i Handlu