



KNO.430.014.2018
Nr ewid. 193/2018/P/18/025/KNO

Informacja o wynikach kontroli

PROMOCJA KULTURY POLSKIEJ ZA GRANICĄ

DEPARTAMENT NAUKI, OŚWIATY
I DZIEDZICTWA NARODOWEGO

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

Informacja o wynikach kontroli

Promocja kultury polskiej za granicą

Dyrektor Departamentu Nauki,
Oświaty i Dziedzictwa Narodowego



Piotr Prokopczyk

Akceptuję:

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Ewa Polkowska

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Krzysztof Kwiatkowski

Warszawa, dnia 18.06.2019 r.

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

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	5
2. OCENA OGÓLNA	7
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	8
4. WNIOSKI.....	13
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	14
5.1. Model promocji kultury polskiej za granicą.....	14
5.1.1. Dokumenty strategiczne	14
5.1.2. Organizacja promocji kultury polskiej za granicą.....	16
5.2. Wydatki na promocję kultury polskiej za granicą	22
5.2.1. Wydatki w ramach obszaru kultura i ochrona dziedzictwa narodowego.....	22
5.2.2. Wydatki w ramach obszaru sprawy zagraniczne	25
5.3. Programy i projekty promocyjne	29
5.3.1. Programy dotacyjne	30
5.3.2. Projekty promocyjne Instytutu Adama Mickiewicza.....	31
5.3.3. Projekty promocyjne Międzynarodowego Centrum Kultury	34
5.3.4. Projekty promocyjne Instytutu Książki.....	37
5.3.5. Projekty promocyjne Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej.....	38
5.3.6. Projekty promocyjne instytutów polskich za granicą	40
5.4. Współpraca instytucjonalna	44
5.5. Monitorowanie programów i projektów promocyjnych.....	47
6. ZAŁĄCZNIKI.....	58
6.1 Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	58
6.2 Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	62
6.3 Przykłady organizacji promocji kultury w wybranych krajach.....	67
6.4 Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....	73
6.5 Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	74
6.6 Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli	75
6.7 Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra	78

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

Branding narodowy (budowanie marki narodowej)	Jest procesem społecznym i zarządczym, mającym na celu zbudowanie w skali międzynarodowej wizerunku i reputacji kraju, pożądanego z punktu strategii jego rozwoju.
IAM	Instytut Adama Mickiewicza
IK	Instytut Książki
IP	Instytuty polskie
MCK	Międzynarodowe Centrum Kultury
Minister KiDN	Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego
MKiDN	Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego
MSZ	Ministerstwo Spraw Zagranicznych
PISF	Polski Instytut Sztuki Filmowej
Promocja kultury polskiej na świecie	Oddziaływania na obcokrajowców, polegające na przekazaniu im informacji o kulturze (głównie: sztuce, nauce, technice i języku), które mają zwiększyć wiedzę na temat Polski i jej kultury w celu stworzenia pozytywnego wizerunku Polski i zapewnienie jej pozycji na świecie. Informowanie o kulturze polskiej, jej dorobku ma na celu m.in. przyciągnięcie do Polski turystów, aby przyjeżdżający stali się ambasadorami, rzecznikami Polski i Polaków. Zagraniczna promocja kulturalna Polski oznacza nie tylko promocję za granicą, ale również ofertę kulturalną przygotowaną dla zagranicznych gości w kraju ¹ .
Soft power	Pojęcie pochodzące z języka angielskiego, określające jeden z rodzajów siły państwa (tzw. miękka siła), oznaczający zdolność państwa do pozyskiwania sojuszników i zdobywania wpływów dzięki atrakcyjności własnej kultury, polityki i ideologii. W niniejszym dokumencie pojęcie „Soft power” użyto do określenia roli kultury narodowej i jej promocji jako miękkiego czynnika w budowaniu znaczenia i marki państwa na arenie międzynarodowej. Wartość ta jest obecnie mierzona i oceniana/ kategoryzowana. Przykładem jest ostatni The Soft Power 30. A Global Ranking of Soft Power. Opracowany ranking dotyczy sześciu kategorii: władzy, w tym jakości instytucji politycznych, kultury, edukacji, zaangażowania w sprawy świata, gospodarki oraz obecności państwa w przestrzeni cyfrowej oraz jakości tej obecności ² .
Ustawa o działach	Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej ³ .
Ustawa o finansach publicznych, ufp	Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych ⁴ .

¹ Definicja została opracowana na potrzeby niniejszej kontroli. Przy jej formułowaniu wykorzystano m.in. *Raport od wymiany kulturalnej do nowej inteligentnej siły. Promocja Polski przez kulturę*, redakcja P. Potoroczyn, [2009], dostępne: ([http://www.kongreskultury.pl/library/File/RaportPromocja/promocja\[1\].kult_raport_w.pelna.pdf](http://www.kongreskultury.pl/library/File/RaportPromocja/promocja[1].kult_raport_w.pelna.pdf))

² Te pojęcia w tekście oryginału to: *Government, Culture, Education, Global Engagement, Enterprise, and Digital* (<https://softpower30.com/what-is-soft-power>).

³ Dz. U. z 2019 r. poz. 945, ze zm.

⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy państwo polskie skutecznie prowadzi promocję polskiej kultury za granicą?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy istnieją dokumenty strategiczne dotyczące promocji polskiej kultury za granicą i czy są one ze sobą spójne?
2. Czy podejmowane działania były zgodne z dokumentami strategicznymi i wzajemnie spójne?
3. Czy właściwe organy monitorowały efekty działań na rzecz promocji polskiej kultury za granicą, w tym adekwatność ponoszonych wydatków i skutecznie współpracowały ze sobą w tym zakresie?
4. Czy gospodarka finansowa instytucji polskich była prowadzona w sposób prawidłowy?

Jednostki kontrolowane

Ministerstwo Spraw Zagranicznych

Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego

Instytut Adama Mickiewicza, Polski Instytut Sztuki Filmowej

Międzynarodowe Centrum Kultury

Instytut Książki

sześć instytucji polskich w: Londynie, Tel Awiwie, Pekinie, Nowym Jorku, Berlinie, Kijowie

Okres objęty kontrolą

Lata 2013–2018 (do czasu zakończenia kontroli)

We współczesnym świecie wzrasta znaczenie narracji narodowej wyrażającej się m. in. poprzez promocję kultury. Jest ona postrzegana jako ważny element budowania marki narodowej. Dla przykładu w rankingu *The Soft Power 30* z 2017 r. kultura zajmuje drugą pozycję po władzy rozumianej, przede wszystkim jako instytucje polityczne danego państwa⁵. Polska zarówno w 2017 r. jak i w 2018 r. została sklasyfikowana na pozycji 24 wśród 30 krajów o największej *soft power* na świecie⁶, zaś w obszarze kultury w rankingu *The Soft Power 30* Polska zajęła w 2018 r. dopiero 22 pozycję (na 30 państw)⁷.

Polska posiada rozproszoną infrastrukturę instytucjonalną realizującą promocję kultury za granicą. Ministrowi Kultury i Dziedzictwa Narodowego podlegają lub są przez niego nadzorowane 53 instytucje kultury oraz 34 instytucje kultury współprowadzone i wpisane do rejestru prowadzonego przez Ministra. Wśród nich jest Instytut Adama Mickiewicza – powołany specjalnie w celu prezentowania kultury polskiej za granicą i inicjowania międzynarodowej współpracy i wymiany kulturalnej zgodnie z założeniami polityki zagranicznej i zagranicznej polityki kulturalnej Rzeczypospolitej Polskiej. Promocją polskiej literatury i jej dziedzictwa, języka polskiego i polskiej książki w kraju i za granicą zajmuje się Instytut Książki, zaś Międzynarodowe Centrum Kultury jest instytucją kultury o charakterze naukowo-badawczym, edukacyjnym i informacyjnym i specjalizuje się w przestrzeni kulturowej Europy Środkowej i Wschodniej. Polski Instytut Sztuki Filmowej realizuje zadania z zakresu polityki państwa w dziedzinie kinematografii, w szczególności przez promocję polskiej twórczości filmowej.

Promocją kultury polskiej zajmuje się również 25 instytucji polskich (m.in. w Austrii, Belgii, Bułgarii, Czechach, Chinach, Francji, Gruzji, Hiszpanii, Indiach, Izraelu, Japonii, Stanach Zjednoczonych Ameryki, Izraelu, Wielkiej Brytanii) powołanych decyzją Ministra Spraw Zagranicznych, które realizują cele polskiej polityki zagranicznej w sposób właściwych dla dyplomacji publicznej i kulturalnej.

Przeprowadzane przez NIK w ostatnich latach kontrole wskazywały na szereg mankamentów w obszarze promocji i budowania marki państwa. Polegały one na braku strategii takiej promocji, braku współpracy między właściwymi agendami państwa i niespójności w określaniu priorytetów i zadań oraz nieadekwatnym finansowaniu instytucji i projektów dotyczących polskiej obecności za granicą. Niniejsza kontrola miała więc również charakter sprawdzający. Ustalenia kontroli mogą stanowić podstawę do zaprojektowania i wprowadzenia zmian organizacyjno-prawnych.

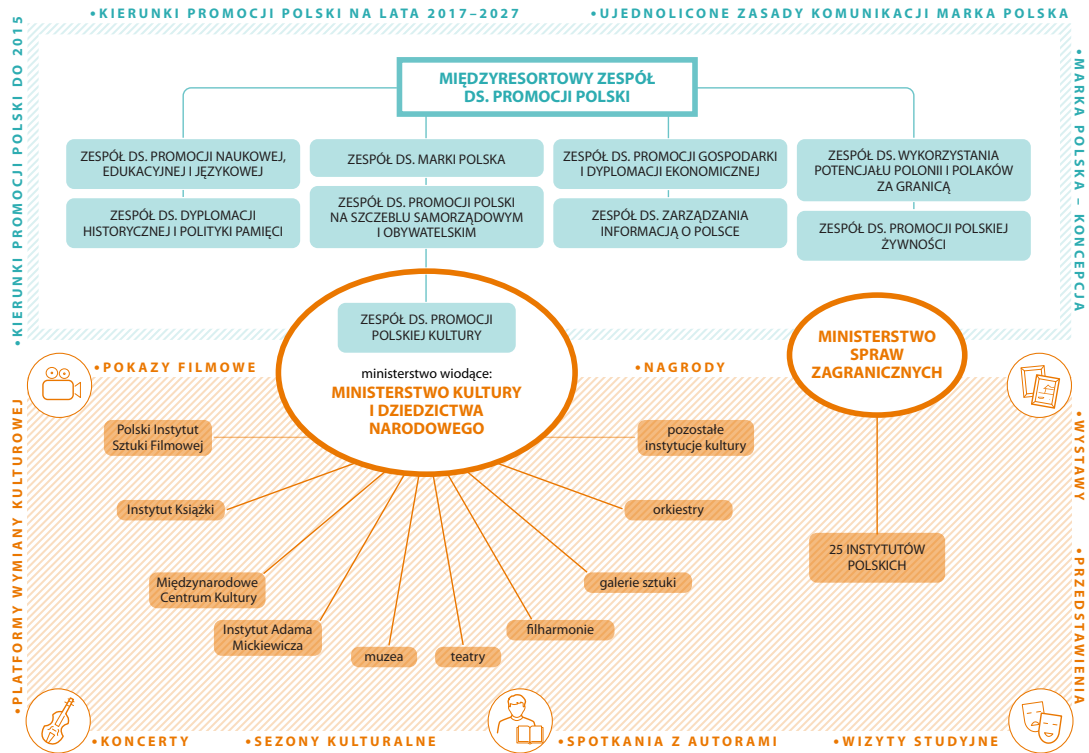
⁵ <https://softpower30.com/>. Opracowany ranking dotyczy sześciu kategorii: władzy, w tym jakości instytucji politycznych, kultury, edukacji, zaangażowania w sprawy świata, gospodarki oraz obecności państwa w przestrzeni cyfrowej oraz jakości tej obecności.

⁶ W 2017 r. pierwsze miejsce w rankingu *Soft Power* zajęła Francja. Miejsce drugie zajęła Wielka Brytania, a trzecie Stany Zjednoczone. W 2018 r. pierwsze miejsce w rankingu *Soft Power* zajęła Wielka Brytania, drugie Francja, zaś trzecie Niemcy. Do badania wybrano 61 państw.

⁷ Raport *The Soft Powers 30*, wyd. 2018, https://softpower30.com/?country_years=2015&sort_by=culture

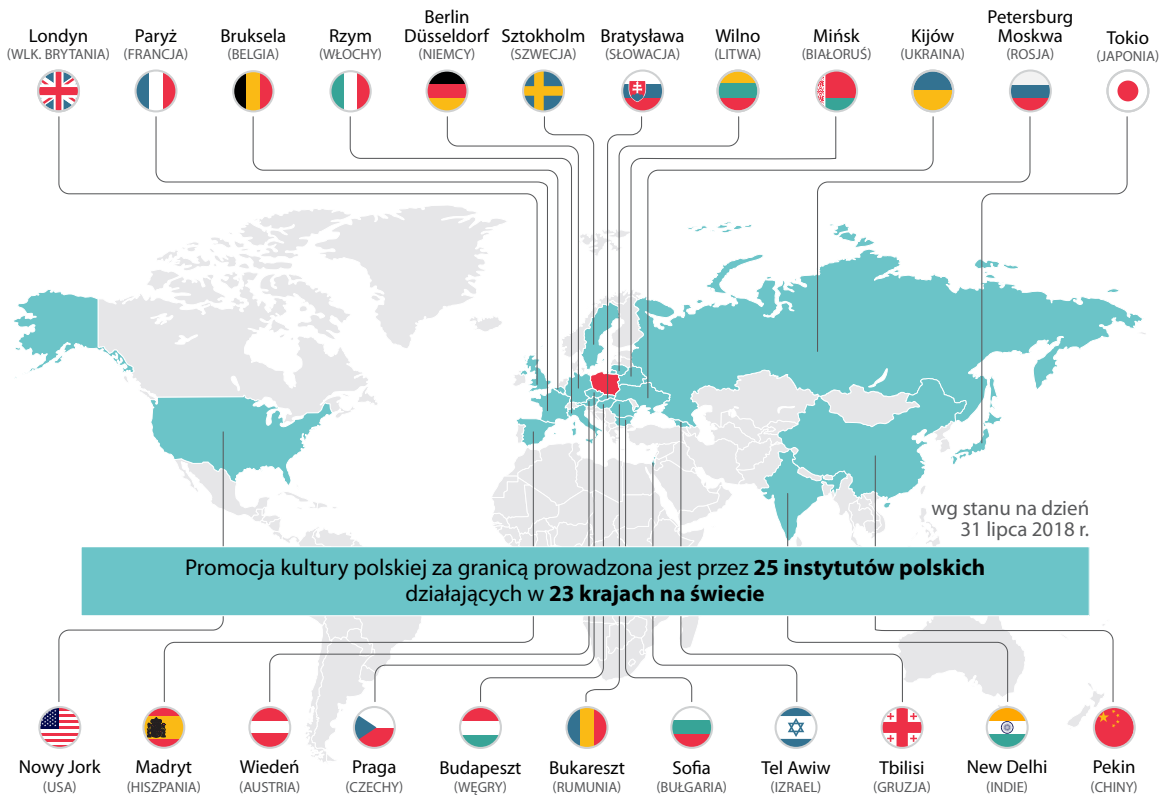
WPROWADZENIE

Infografika nr 1
Podmioty w systemie promocji kultury polskiej za granicą



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Infografika nr 2
Podmioty nadzorowane przez Ministra Spraw Zagranicznych w systemie promocji kultury polskiej za granicą



Źródło: Opracowanie własne NIK.

2. OCENA OGÓLNA

W latach 2013–2018 działania organów państwa na rzecz promocji kultury polskiej za granicą nie były właściwie zaplanowane i monitorowane. Dodatkowo, działania te były rozproszone, ponieważ prowadziło je, bez odpowiedniej koordynacji, ponad 120 jednostek – instytuty polskie podległe Ministrowi Spraw Zagranicznych oraz instytucje kultury nadzorowane przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Mimo realizacji wielu przedsięwzięć kulturalnych za granicą nie można ocenić ich skuteczności rozumianej jako jeden z elementów budowania marki narodowej.

Od wielu lat brakuje dokumentu o charakterze strategicznym, który określałby cele, kierunki działania, narzędzia i mierniki pomiaru skuteczności i efektywności podejmowanych działań na rzecz promocji kultury polskiej za granicą. Na problem ten NIK zwracała uwagę już w 2011 r. po kontroli promocji kultury polskiej na świecie⁸. Obowiązujące w latach 2013–2018 strategie („Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego”, „Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju”) odnosiły się jedynie ogólnie do tej kwestii, wskazując na konieczność stworzenia zintegrowanego systemu promocji kultury polskiej. Ostatecznie system taki nie powstał, ze względu na brak właściwej współpracy międzyresortowej. Nie podjęto również skutecznych działań w celu opracowania programu z zakresu promocji kultury polskiej za granicą stanowiącego rozwinięcie i konkretyzację dotychczasowych strategii.

Funkcjonujący model współpracy i koordynacji działań na rzecz promocji kultury polskiej za granicą, którego trzonem od marca 2004 r. była Rada Promocji Polski, a następnie Międzyresortowy Zespół do spraw Promocji Polski, ograniczał możliwość podjęcia przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego skutecznych działań koordynacyjnych i powodował rozproszenie zadań i środków. Uchwały podejmowane przez te gremia nie zawierały rekomendacji dla Rady Ministrów w zakresie promocji kultury polskiej za granicą.

Odpowiedzialni w tym obszarze ministrowie (Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Minister Spraw Zagranicznych) nie stworzyli systemu mierzenia skuteczności realizowanych przedsięwzięć oraz ich wpływu na efekty promocji kultury polskiej za granicą. Monitorowanie tych działań było nierzetelne, gdyż w latach 2013–2018 nie wyodrębniono działań i środków finansowych w tym zakresie, m.in. w planach finansowych w układzie zadaniowym, co utrudniało ocenę efektów działań na rzecz promocji kultury polskiej za granicą oraz adekwatności ponoszonych wydatków.

Pomimo braku właściwego planowania, koordynowania i monitorowania promocji kultury polskiej za granicą NIK pozytywnie ocenia poszczególne działania podejmowane w tym obszarze przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz Ministra Spraw Zagranicznych, a w szczególności przez nadzorowane przez nich instytucje. Dotyczy to realizacji przedsięwzięć kulturalnych, w tym wystaw, koncertów oraz innych form przekazu obejmujących najważniejsze dziedziny kultury polskiej (malarstwo, rzeźbę, fotografię, teatr, muzykę, historię i literaturę polską). W kontrolowanych jednostkach wydatki na promocję kultury wyniosły prawie 350 mln zł w latach 2013–2018.

Instytuty polskie na ogół prawidłowo prowadziły gospodarkę finansową. Stwierdzone nieprawidłowości w tym obszarze nie miały wpływu na ocenę. Dotyczyły one m.in. nierzetelnie prowadzonej dokumentacji, zawierania umów niezgodnie z przepisami, niegospodarnego wydatkowania środków oraz naruszeń przepisów dotyczących rachunkowości.

Brak właściwego planowania, koordynacji i monitorowania promocji kultury polskiej

⁸ Informacja o wynikach kontroli – Promocja kultury polskiej na świecie, nr ewid. 177/2010/P/10/070/KNO, 2011, Warszawa.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Brak programu promocji kultury polskiej za granicą

W latach 2011–2013 w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego opracowano dokument strategiczno-programowy dotyczący promocji polskiej kultury za granicą pt. „Promocja Kultury Polskiej za granicą – Cele i założenia”. Dokument ten nie został jednak zatwierdzony i przyjęty do stosowania, ponieważ w 2013 r. Ministerstwo Spraw Zagranicznych poinformowało Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego o rozpoczęciu prac nad „Kierunkami polskiej polityki zagranicznej po roku 2014”. W związku z powyższym opracowany w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego dokument pt. „Promocja Kultury Polskiej za granicą – Cele i założenia” nie był przedmiotem konsultacji międzyresortowych. W latach 2013–2018 obowiązywały tzw. horyzontalne dokumenty strategiczne („Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego” – SRKS, „Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju” – SOR) dotyczące różnych dziedzin rozwoju państwa. Ich zapisy były ogólne i fragmentarycznie odnosiły się do promocji kultury polskiej za granicą. Wskazano w nich natomiast na konieczność opracowania i wdrożenia rozwiązań prawnych oraz systemowych w zakresie promocji kultury polskiej na świecie, a w szczególności opracowania koncepcji promocji kultury polskiej i Polski przez kulturę (SRKS) oraz zbudowania zintegrowanego systemu promocji kultury polskiej za granicą (SOR). Opracowanie takiego systemu jest elementem prawidłowego gospodarowania środkami publicznymi. Pomimo powyższych zapisów w dokumentach strategicznych w latach 2013–2018 nie podjęto skutecznych działań na rzecz opracowania i przyjęcia programu promocji kultury polskiej za granicą, stanowiącego rozwinięcie i konkretyzację dotychczasowych strategii, który wskazywałby cele, kierunki działania, narzędzia i mierniki pomiaru skuteczności i efektywności działań. [str. 14–16, 18–19]

Międzyresortowy Zespół ds. Promocji Polski

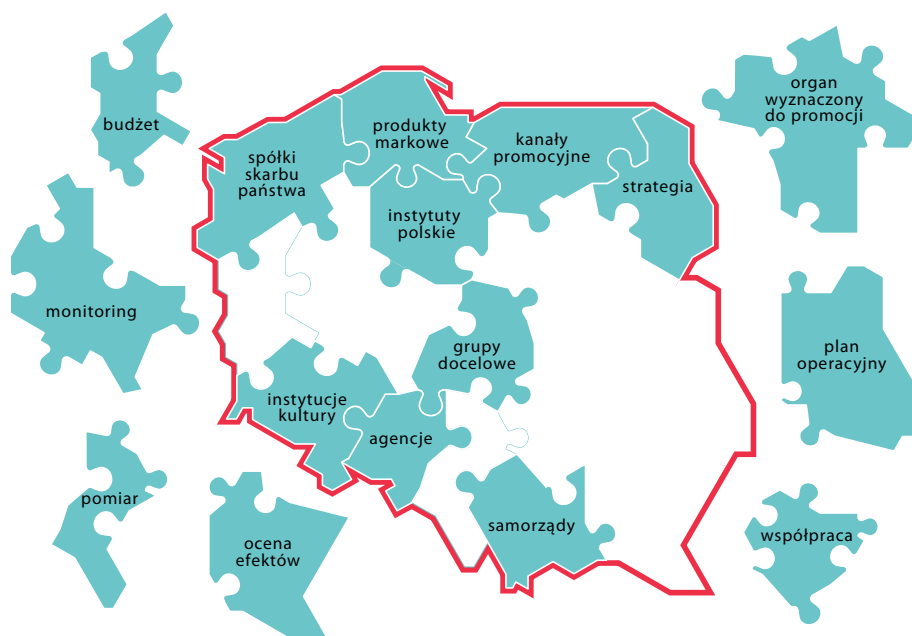
Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego współpracował z innymi ministrami na rzecz promocji Polski za granicą w ramach tzw. Międzyresortowego Zespołu ds. Promocji Polski, a także kierował Zespołem zadaniowym ds. promocji polskiej kultury. W okresie objętym kontrolą odbyły się zaledwie dwa spotkania Zespołu zadaniowego ds. promocji polskiej kultury (w 2016 r.). Opracowane w ramach Zespołu dokumenty strategiczne, to jest „Kierunki Promocji Polski do 2015 r.” oraz „Kierunki Promocji Polski na lata 2017–2027” nie zostały wniesione pod obrady Rady Ministrów ani przyjęte, jako rządowy program. [str. 16–18]

Rozproszenie zadań i środków na promocję kultury polskiej

Model promocji kultury polskiej za granicą cechowało rozproszenie zadań i środków. Instytucje kultury, jak i instytuty polskie realizowały szereg wystaw, prezentacji koncertów oraz innych form przekazu obejmujących najważniejsze dziedziny kultury polskiej. Prowadzona działalność w zakresie promocji kultury polskiej za granicą zgodna była z założonymi celami.

Infografika nr 3

Elementy systemu promocji kultury polskiej za granicą



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego, jak i Minister Spraw Zagranicznych realizowali programy dotyczące promocji kultury polskiej za granicą. Niemniej jednak dominującą rolę w promocji kultury polskiej za granicą miały instytucje podległe i nadzorowane zarówno przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, jak i przez Ministra Spraw Zagranicznych. Instytut Adama Mickiewicza, którego celem jest prezentacja kultury polskiej za granicą w latach 2013–2018 (I półrocze) współorganizował 4656 wydarzeń kulturalnych (koncertów, wystaw, spektakli, pokazów filmowych, wizyt studyjnych, etc.), na które wydatkował środki w łącznej wysokości 150 659 tys. zł (do zakończenia czynności kontrolnych). Instytucjami kultury, które podejmowały również działania w zakresie promocji kultury za granicą były Międzynarodowe Centrum Kultury, Instytut Książki, a także Polski Instytut Sztuki Filmowej.

Działania na rzecz promocji kultury polskiej za granicą realizowane były także przez instytuty polskie, które mają siedzibę na terenie innych krajów i podlegają Ministrowi Spraw Zagranicznych. W latach 2013–2018 (I półrocze) kontrolowane instytuty polskie zrealizowały łącznie 2970 przedsięwzięć dotyczących promocji kultury polskiej za granicą.

Zarówno Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego, jak i Minister Spraw Zagranicznych nie wyodrębniali w ramach kierowanych przez siebie działów środków na promocję kultury polskiej za granicą. Trudno zatem ocenić adekwatność wydatków na ten cel. Skutkiem braku wyodrębnienia środków na promocję kultury polskiej za granicą było także nieprzekazanie przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego informacji Międzyresortowemu Zespołowi ds. promocji Polski o wielkości środków wydatkowanych na działania promocyjne resortu kultury.

[str. 19–40]

Liczne działania promocyjne

Ograniczona współpraca

W latach 2011–2018 w promocję kultury polskiej za granicą zaangażowanych było wiele podmiotów, zarówno w kraju jak i za granicą. Formy tej współpracy przybierały różną postać. Instytucje kultury, tj. IAM, IK, MCK współpracowały z instytutami polskimi, polskimi ambasadami, jednakże współpraca ta nie miała stałego charakteru. Kontrolowane instytuty polskie współpracowały z ambasadami i konsulatami RP funkcjonującymi na terenie kraju przyjmującego. Pomagało to zintensyfikować działalność i zwiększyć obecność w kraju urzędowania oraz efektywniej docierać do decydentów. Tylko dwa z badanych instytutów współpracowały z Instytutem Pamięci Narodowej. Tylko jeden spośród pięciu⁹ skontrolowanych instytutów polskich systematycznie współpracuje z właściwym miejscowo Zagranicznym Ośrodkiem Polskiej Organizacji Turystycznej. [str. 41–47]

Narzędzia i kanały komunikacji

W sześciu skontrolowanych instytutach nie określono formalnego dokumentu w latach 2013–2017 (lipiec), w którym opisano by sposób docierania do istotnych dla poszczególnych instytutów grup docelowych. Instytuty posiadały wypracowaną praktykę działania w tym zakresie, która opierała się na wiedzy i doświadczeniach kolejnych dyrektorów oraz pracowników. Narzędziami komunikacji stosowanymi przez instytuty były strony internetowe, profile społecznościowe, biuletyny, newslettery, ulotki i inne materiały promocyjne. [str. 41–42]

Bariery w działalności instytutów polskich

Dyrektorzy dwóch instytutów polskich, które miały swoje siedziby na terenie ambasad wskazywali swoją lokalizację jako barierę w swobodnym funkcjonowaniu. Instytuty te wykorzystywały ją jednak jako szansę na realizację przedsięwzięć kulturalnych we współpracy z instytucjami kultury w kraju przyjmującym. Dyrektorzy wszystkich skontrolowanych instytutów wskazali również na niewystarczającą liczbę zatrudnionych pracowników w stosunku do realizowanych zadań. Dyrektor Polskiego Ośrodka Kultury i Informacji w Nowym Jorku podniósł także kwestię braku wypracowanych na szczeblu centralnym mechanizmów współpracy z realizującymi zadania w kraju urzędowania innymi polskimi instytucjami podległymi różnym resortom. [str. 42–43]

Nierzetelne monitorowanie efektów działań na rzecz promocji kultury polskiej za granicą przez MKiDN

W latach 2013–2018 Minister KiDN nie wyodrębnił w ramach planów finansowych w układzie zadaniowym działań dotyczących promocji kultury polskiej za granicą¹⁰. Brak wyodrębnienia działań i przypisanych im wydatków w obszarze promocji kultury polskiej za granicą nie pozwala ocenić, jaka część wydatków pochodzących z części 24 budżetu państwa – *Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego* oraz Funduszu Promocji Kultury została przeznaczona na realizację zadań w obszarze promocji kultury polskiej za granicą. Ponadto, w planach działalności Ministra na rok 2016 i 2017, jako miernik celu „Wzmocnienie kultury polskiej za granicą” podano tylko liczbę priorytetowych krajów, w których odbywają się

⁹ Zagraniczne Ośrodki Polskiej Organizacji Turystycznej działają na terenie na terenie pięciu krajów, w których funkcjonują objęte kontrolą instytuty polskie.

¹⁰ W latach 2013–2018 Minister klasyfikował wydatki dotyczące promocji kultury polskiej za granicą w: 9.2.1.3. Realizowanie i dofinansowanie przedsięwzięć z zakresu działalności kulturalnej, 9.2.1.4. Wspieranie i promowanie wydarzeń kulturalnych, 9.2.1.5. Promocja kultury polskiej i dokonań w dziedzinie ochrony dziedzictwa kulturowego, 9.1.1.9. Upamiętnianie wydarzeń historycznych.

wydarzenia upowszechniające polską kulturę. Taki miernik nie pozwalał ocenić, czy podejmowane w tym zakresie działania były adekwatne i skuteczne. Funkcji tej nie spełniają również rozwiązania określone w zarządzeniu Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 30 października 2013 r. w sprawie nadzoru i kontroli nad jednostkami objętymi częścią 24 budżetu państwa. Rozwiązania te dotyczą ogółu działań realizowanych przez nadzorowane przez Ministra jednostki, bez wyodrębnienia działań i wydatków w zakresie promocji kultury polskiej za granicą. Ponadto Minister realizując program „Promocja kultury polskiej za granicą – Promesa” nie dysponował zbiorczymi danymi dotyczącymi promocji kultury polskiej za granicą w latach 2013–2018. Dane takie pozwoliłyby na sukcesywne przeprowadzanie analiz pod kątem oceny częstotliwości i różnorodności wydarzeń kulturalnych w poszczególnych krajach oraz ich wpływu na efektywność działań promocyjnych.

W Instytucie Adama Mickiewicza ewaluacji dokonywano tylko na poziomie poszczególnych przedsięwzięć, co nie pozwoliło na ocenę skuteczności ogółu działań instytucji powołanej wyłącznie do promocji kultury polskiej za granicą.

Polski Instytut Sztuki Filmowej w dokumentach stanowiących podstawy działalności Instytutu (programy operacyjne, plany), także nie określił mierników pozwalających na dokonanie oceny efektów programów operacyjnych.

Ponadto NIK stwierdziła, że Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego zawarł z Instytutem Adama Mickiewicza trzy umowy, spośród 20, o dotacje celową na realizację zadań zleconych przez Ministra bez wskazania w nich szczegółowego opisu zadań, co jest niezgodne z art. 150 pkt. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. [str. 23–24, 48–52]

Minister Spraw Zagranicznych, planując na lata 2013–2018 działalność instytutów polskich z zakresu promocji kultury polskiej za granicą, nie zapewnił systemu mierzenia skuteczności realizowanych przedsięwzięć. Nie określono mierników realizacji działań ani ich wartości referencyjnych. Utrudniało to ocenę wpływu realizowanych przez instytuty przedsięwzięć na promocję kultury za granicą. Brak programów działania nie pozwalał na monitorowanie¹¹ realizacji programu działania kierownika placówki zagranicznej, w tym w zakresie kultury. Ponadto, dyrektorzy sześciu kontrolowanych instytutów polskich nie określili mierników pozwalających na monitorowanie stopnia realizacji zadań ani planowanych do osiągnięcia wartości referencyjnych tych mierników w kolejnych latach. Powyższe utrudniało dokonywanie wymiernej oceny efektów realizacji zadań w kolejnych okresach, oraz postępu w osiąganiu rezultatów. [str. 53–57]

Instytuty polskie prowadziły gospodarkę finansową prawidłowo. Szczegółową kontrolą w tym zakresie objęto sześć spośród 25 instytutów pol-

Brak systemu mierzenia skuteczności działań promocyjnych realizowanych przez instytuty polskie

Gospodarka finansowa instytutów polskich

¹¹ § 7 ust. 8 zarządzenia Nr 40 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 11 grudnia 2012 r. w sprawie planowania i sprawozdawczości w Ministerstwie Spraw Zagranicznych i w placówkach zagranicznych (Dz. Urz. MSZ, poz. 36) i § 10 ust. 8 zarządzenia Nr 29 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 20 listopada 2014 r. w sprawie planowania i sprawozdawczości w Ministerstwie Spraw Zagranicznych i w placówkach zagranicznych (Dz. Urz. MSZ poz. 29, ze zm.)

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

skich (w Berlinie, Kijowie, Londynie, Pekinie, Nowym Jorku, Tel Awiwie). Na podstawie badanej próby stwierdzono, iż wydatków dokonano zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych. W badanych przedsięwzięciach stwierdzono następujące nieprawidłowości, które nie miały wpływu na ocenę badanej próby:

- dokumentacja objętych szczegółowym badaniem projektów w Instytucie Polskim w Kijowie prowadzona była nierzetelnie;
- w dwóch¹² instytucjach, spośród sześciu badanych dokumentacja dotycząca zawarcia umów nie była prowadzona zgodnie z § 6 ust. 3 Zarządzenia nr 13 Ministra Spraw Zagranicznych z 23 kwietnia 2010 r. w sprawie umów cywilnoprawnych zawieranych na potrzeby Ministerstwa Spraw Zagranicznych oraz placówek zagranicznych¹³;
- bez akceptacji Ministerstwa Spraw Zagranicznych Instytut Polski w Berlinie zawarł z osobami fizycznymi, będącymi twórcami, umowy zlecenia i o dzieło, na podstawie których wypłacono wynagrodzenia przekraczające ustalony przez Ministra limit w wysokości 6 tys. zł;
- w dziesięciu, spośród 235 zbadanych dowodów księgowych w Instytucie Polskim w Berlinie, umowy o zwrot kosztów podróży nie zostały zarejestrowane w rejestrze rocznym umów, co było niezgodne z § 20 Zarządzenia nr 13.

Ponadto, podczas kontroli stwierdzono inne nieprawidłowości dotyczące wydatków nie związanych bezpośrednio z promocją kultury polskiej za granicą:

- w Polskim Ośrodku Kultury i Informacji w Nowym Jorku dokonano sprzedaży samochodu służbowego za 38,7 tys. zł niezgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 21 maja 2010 r. w sprawie sposobu i trybu gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego, w który wyposażone są jednostki budżetowe¹⁴ oraz przepisami wewnętrznymi;
- w Instytucie Polskim w Londynie niegospodarnie wydatkowano środki w kwocie 15 420,78 zł, w związku z brakiem ugody z podmiotem wynajmującym pomieszczenia, w których znajdowała się siedziba Instytutu.

W trakcie kontroli stwierdzono przypadki naruszenia przepisów dotyczących rachunkowości:

- w okresie do 31 lipca 2013 r. w Instytucie Polskim w Londynie nie zostały ustalone zasady (polityka) rachunkowości,
- w Instytucie Polskim w Tel Awiwie powierzono obowiązki głównego księgowego osobie niebędącej pracownikiem Instytutu, co było niezgodne z art. 53 ust. 2 oraz art. 54 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. [str. 23–29]

¹² W instytucie Polskim w Berlinie w 103 przypadkach (44% zbadanych dowodów księgowych), zaś w Instytucie Polskim w Pekinie w 6 z 20 przypadków analizowanych wydatków nie zastosowany jednej z form wyboru najkorzystniejszej oferty.

¹³ Dz. Urz. MSZ z 2010 r. Nr 2, poz. 22, dalej Zarządzenie nr 13

¹⁴ Dz. U. Nr 114, poz. 761, ze zm. Rozporządzenie uchylone z dniem 1.01.2017 r.

4. WNIOSKI

Promocją Polski, polskiej kultury, gospodarki i turystyki zajmuje się kilkaset podmiotów: organów administracji rządowej i samorządowej, agencji wykonawczych, państwowych osób prawnych, placówek zagranicznych oraz spółek Skarbu Państwa. Od 2011 r. Najwyższa Izba Kontroli podkreśla konieczność skoordynowania działań tych instytucji, a także wyznaczenia podmiotu wiodącego, mającego odpowiednie uprawnienia i instrumenty, które pozwolą na efektywną realizację zadań służących zbudowaniu silnej i konkurencyjnej marki narodowej Polski.

W latach 2004–2016 podmiotem wyznaczającym cele w zakresie promocji Polski była Rada Promocji Polski, której przewodniczył Minister Spraw Zagranicznych. W kwietniu 2016 r. Radę zastąpił Międzyresortowy Zespół do spraw Promocji Polski za granicą¹⁵ kierowany przez sekretarza stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Pomimo tej zmiany funkcjonujący model promocji Polski nadal utrwała zjawisko rozproszenia sił i środków.

W światowym rankingu marek narodowych – *Anholt-GfK Nation Brands Index* – pozycja Polski spadła z 26 miejsca w 2016 r. na 27 – w 2017 r.¹⁶

Mając na uwadze wyniki kontroli, które wskazują na brak właściwego planowania, monitorowania i koordynowania działań promocyjnych, NIK wnosi o:

- 1) podjęcie działań w celu zbudowania spójnego systemu promocji Polski, w tym promocji kultury polskiej za granicą w oparciu o jeden wyznaczony i odpowiednio umocowany organ, którego zadaniem będzie – we współpracy z administracją samorządową – kreowanie wiodących przedsięwzięć promocyjnych oraz odpowiedni dobór rynków, środków i metod ich promocji;
- 1) podjęcie prac w celu przygotowania i przyjęcia programu promocji kultury polskiej za granicą, rozwijającego i konkretyzującego dotychczasowe strategie, który wskazywałby: cele, kierunki działania, narzędzia i mierniki pomiaru skuteczności oraz efektywności działań;
- 2) monitorowanie i ocenianie efektów podejmowanych działań w obszarze promocji kultury polskiej za granicą;
- 1) monitorowanie i ocenianie efektów podejmowanych działań w obszarze dyplomacji kulturalnej;
- 2) zwiększenie nadzoru nad instytucjami polskimi za granicą w zakresie podejmowanych przez nie działań na rzecz promocji kultury polskiej.

Prezes Rady Ministrów

Minister Kultury
i Dziedzictwa
Narodowego

Minister Spraw
Zagranicznych

¹⁵ Zniesiony z dniem 14 grudnia 2018 r. na podstawie § 1 pkt 8 zarządzenia Nr 199 Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 listopada 2018 r. w sprawie zniesienia niektórych organów pomocniczych Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów – niepublikowane.

¹⁶ W badaniu uczestniczy 50 państw. Źródło: <http://thenews.pl/1/12/Artykul/338568,Poland-down-by-1-spot-in-Nation-Brands-Ranking>.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Model promocji kultury polskiej za granicą

W efekcie kontroli pt. „Promocja kultury polskiej na świecie” (P/10/070), której wyniki opublikowano w 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli wskazała na potrzebę opracowania przez poszczególne ministerstwa dokumentów strategicznych, określających podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki działania, system monitoringu oraz ewaluacji efektywności i skuteczności realizowanych działań i osiągania celów zadań, a także sposób koordynacji działań wszystkich instytucji zaangażowanych w promocję kultury polskiej na świecie, zwłaszcza w sytuacji, gdy wiele jednostek realizuje działania służące promowaniu Rzeczypospolitej Polskiej.

Podkreślano także konieczność skoordynowania działań instytucji zajmujących się promocją Polski, a także wyznaczenia podmiotu wiodącego, mającego odpowiednie uprawnienia i instrumenty, pozwalające na wyegzekwowanie prawidłowej realizacji zadań.

5.1.1. Dokumenty strategiczne

Koncepcja promocji
kultury polskiej
za granicą
w dokumentach

W latach 2013–2018 realizację wniosku pokontrolnego NIK¹⁷, dotyczącego opracowania strategii działań mających na celu promocję kultury polskiej za granicą stanowiły dokumenty strategiczne: „Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego”¹⁸ oraz „Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020”¹⁹.

Wybrane postanowienia „Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego”

4.2.5. Wzmocnienie promocji kultury polskiej za granicą

Opis planowanych działań:

(...) Istotnym elementem działań w tym obszarze będzie opracowanie i wdrożenie rozwiązań prawnych oraz systemowych w zakresie promocji kultury polskiej na świecie. Systemowe wspieranie promocji kultury polskiej w kraju i za granicą oznacza przede wszystkim konieczność integracji działań różnych resortów: ds. kultury i dziedzictwa narodowego, spraw zagranicznych, sportu i turystyki, gospodarki, rozwoju regionalnego oraz nauki i szkolnictwa wyższego. Kampanie promocyjne odnoszące się do zasobów kultury, turystycznych, naukowych czy gospodarczych, wspierane i realizowane na poziomie centralnym, powinny być zbieżne i uwzględniać działania podejmowane regionalnie.

Niezbędne jest strategiczne zarządzanie promocją kultury polskiej za granicą przez rozwój podlegających MKiDN instytucji. Opracowana ma zostać ponadto koncepcja promocji kultury polskiej i Polski przez kulturę. (...)

Wybrane postanowienia ze „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020”

Cel szczegółowy I – Trwały wzrost gospodarczy oparty coraz silniej o wiedzę, dane i doskonałość organizacyjną IV. Kierunki interwencji Pkt. 1 Wzmocnienie

¹⁷ Zawarty w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 8 lutego 2011 r. skierowanym do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w wyniku kontroli NIK nr P/10/070 pn. Promocja kultury polskiej na świecie, <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/10/070/KNO/>.

¹⁸ Przyjęta uchwałą Nr 61 Rady Ministrów z dnia 26 marca 2013 r. w sprawie przyjęcia „Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego 2020” (M.P. poz. 378); (dalej: SRKS).

¹⁹ Przyjęta uchwałą Nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), (M.P. poz. 260); dalej: SOR.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

rozpoznawalności polskich produktów, marki „Polska” oraz marki polskiej gospodarki.

Wskazano jako jeden z Projektów Strategicznych

Zintegrowany system promocji kultury polskiej za granicą – zaprojektowanie nowego systemu promocji Polski w obszarze międzynarodowego upowszechnienia kultury polskiej, obejmującego m.in. Instytut Adama Mickiewicza oraz Instytuty Polskie na świecie, koordynowane przez ministra właściwego ds. kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, we współpracy z ministrem spraw zagranicznych

Uzupełnieniem powyższych strategii było ujęcie obszaru związanego z promocją polskiej kultury za granicą w następujących strategiach horyzontalnych: Strategii Sprawne Państwo oraz Strategii Innowacyjnej i Efektywnej Gospodarki (koordynator: Ministerstwo Gospodarki²⁰). W strategii Sprawne Państwo wskazano jako Kierunek interwencji 3.4. Budowanie pozytywnego wizerunku Polski poprzez opracowanie długofalowej polityki promocji polskiej kultury za granicą oraz unowocześnianie i rozbudowa informacyjno-promocyjnego portalu o polskiej kulturze www.culture.pl (m.in. aplikacja na urządzenia mobilne, komunikacja przez portale społecznościowe), a jako kierunek działań 3.4.3. Poprawę systemu promocji Polski. Zaś w Strategii Innowacyjnej i Efektywnej Gospodarki wskazano jako kierunek działań: 4.3.4 Uspójnienie działań w obszarze promocji gospodarki z działaniami promocyjnymi z zakresu kultury, turystyki i sportu.

W kontrolowanym okresie obowiązywały dwa dokumenty, w których Minister Spraw Zagranicznych wyznaczył kierunki działania w zakresie polityki zagranicznej. Były to „Priorytety Polskiej Polityki Zagranicznej 2012–2016” oraz „Strategia Polskiej Polityki Zagranicznej 2017–2021”. Dokumenty te odnosiły się przede wszystkim do działań z zakresu dyplomacji oraz promocji Polski, dla których promocja kultury jest jednym ze składowych elementów. W pierwszym z wymienionych dokumentów, w części Promocja Polski za granicą zapisano, że kultura i jej rozpoznawalność są decydującymi czynnikami w kontekście promocji Polski, i dlatego wskazano na potrzebę większej aktywności i innowacyjności instytucji wspierających polską kulturę za granicą (Instytutu Adama Mickiewicza oraz instytutów polskich). W „Strategii Polskiej Polityki Zagranicznej 2017–2021” w części dotyczącej wizerunku kraju, wśród zadań do realizacji wymieniono m.in. kontynuowanie działań zmierzających do stworzenia silnej, skutecznie działającej sieci instytutów polskich, wypracowanie programu promocji międzynarodowej Polski, uwzględniającego jej dorobek historyczny oraz osiągnięcia współczesne, w tym kulturalne, wykorzystanie setnej rocznicy odzyskania niepodległości przez Polskę do promocji wkładu polskiego w cywilizację zachodnią i jej dziedzictwo historyczno-kulturowe, z uwzględnieniem działań realizowanych w ramach Programu Wieloletniego „Niepodległa”.

Priorytety polskiej polityki zagranicznej

²⁰ Ministerstwo istniało w latach 1999–2003 oraz w latach 2005–2015. W latach 2015–2017 r. zadania obsługi działu gospodarka wykonuje nowo utworzone Ministerstwo Rozwoju, zaś od 9 stycznia 2018 r. Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju.

Program Wieloletni Niepodległa

Jednym ze strategicznych rządowych projektów jest Program Wieloletni „Niepodległa na lata 2017–2022”²¹, w którym w zakresie promocji kultury polskiej za granicą prowadzone są działania przez operatora 3. priorytetu – Instytut Adama Mickiewicza. Działania te mają się koncentrować na prezentacji dorobku kultury polskiej ostatniego stulecia, ukazanego w perspektywie jej tysiącletniego dziedzictwa w dwóch formatach: programu wydarzeń zagranicznych oraz programu dotacyjnego. Opierają się one na siedmiu ścieżkach tematycznych, stanowiących motywy przewodnie projektów: Ignacy Jan Paderewski. Ikona Niepodległości; Polonia i Polacy za granicą; Polki; Pokolenie Niepodległej; Awangarda; Robotnicy; Duchowość Niepodległej. Działania te mają być skierowane do Europy – ze szczególnym uwzględnieniem krajów Europy Środkowo-Wschodniej, w tym krajów Partnerstwa Wschodniego i Rosji²² oraz do wybranych krajów poza Europą. Jednym z celów szczegółowych programu jest „Kształtowanie, opartego o wartości, wizerunku kultury polskiej w wybranych państwach świata”.

Logotypu Programu Niepodległa udzielono Polskiej Fundacji Narodowej w oparciu o Regulamin udzielania identyfikacji wizualnej²³.

5.1.2. Organizacja promocji kultury polskiej za granicą

Rada Promocji Polski

W latach 2004–2015 podmiotem wyznaczającym cele w zakresie promocji Polski była Rada Promocji Polski, której przewodniczył Minister Spraw Zagranicznych. Było to gremium międzyresortowe. Rada Promocji Polski przyjęła dokument strategiczny pn. „Kierunki promocji Polski do 2015 r.”²⁴, w którym zdiagnozowano główne słabości dotychczasowych działań na rzecz promocji Polski. Głównym celem przyjętym w tym dokumencie było osiągnięcie do 2015 r. zdecydowanej poprawy międzynarodowej rozpoznawalności i konkurencyjności. W latach 2013–2015 Rada Promocji Polski odbyła 10 posiedzeń i podjęła sześć uchwał. Dotyczyły one m.in. przyjęcia dokumentu „Zasady komunikacji marki POLSKA”²⁵, powołania grup roboczych do realizacji horyzontalnych projektów promocyjnych oraz przygotowania kampanii wizerunkowej Polski. Na opracowanie dokumentu „Zasady komunikacji marki POLSKA” Minister Spraw Zagranicznych wydał 46 740 zł.

²¹ Przyjęty uchwałą Rady Ministrów Nr 81/2017 z dnia 24 maja 2017 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Niepodległa” na lata 2017–2021, zmieniona uchwałą Nr 111/2018 Rady Ministrów z dnia 21 sierpnia 2018 r. zmieniająca uchwałę w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Niepodległa” na lata 2017–2021 w wyniku, której dokonano m.in. zmiany nazwy programu.

²² W Programie dla potrzeb wyliczenia wskaźnika jako kraje Europy Środkowo-Wschodniej przyjmuje się następujące państwa: Czechy, Słowacja, Węgry, Litwa, Łotwa, Estonia, Finlandia, Niemcy, Bułgaria, Rumunia, Słowenia, Chorwacja, Serbia, Czarnogóra, Macedonia, Bośnia i Hercegowina; kraje Partnerstwa Wschodniego: Białoruś, Ukrainę, Azerbejdżan, Armenię, Gruzję, Mołdawię oraz Rosję.

²³ Polska Fundacja Narodowa została utworzona w 2016 r. przez 17 spółek Skarbu Państwa. Do jej celów statutowych należy promowanie wizerunku Polski za granicą, budowanie marki i promowanie polskiej gospodarki.

²⁴ Uchwałą nr 12 Rady Promocji Polski z dnia 18 grudnia 2008 r. przyjęto dokument pn. „Ramowa Strategia Promocji Polski do 2015 r.,” które następnie uchwałą nr 16 Rady Promocji Polski z dnia 23 września 2009 r. zmieniono nazwę na „Kierunki Promocji Polski”.

²⁵ Załącznik do uchwały nr 21 Rady Promocji Polski z dnia 25 października 2013 r. w sprawie przyjęcia „Zasad komunikacji marki POLSKA”.

Radę Promocji Polski rozwiązano ze względu na konieczność zwiększenia synergii działań związanych z promocją Polski za granicą. Ostatnie posiedzenie Rady Promocji Polski odbyło się 26 maja 2015 r., a 4 kwietnia 2016 r. Rada złożyła ostatnie sprawozdanie ze swojej działalności za okres od 1 stycznia 2015 r. do 4 kwietnia 2016 r.

W 2016 r. powołano Międzyresortowy Zespół do spraw Promocji Polski, który ma inicjować działania promocyjne, wyznacza ich cele i kierunki. Jest to organ pomocniczy Rady Ministrów, jego przewodniczącym jest wyznaczony sekretarz stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, a wiceprzewodniczącym sekretarz stanu odpowiedzialny za sprawy z zakresu dyplomacji publicznej w Ministerstwie Spraw Zagranicznych. Zespół przyjął uchwałami dwa dokumenty w zakresie promocji Polski – „Kierunki promocji Polski na lata 2017–2027²⁶” oraz „Marka Polska – koncepcja²⁷”. Dodatkowo w ramach jego prac, na zlecenie Ministra Spraw Zagranicznych opracowano również dokument pn. „Ujednolicone zasady komunikacji marki Polska”. W ramach prac Zespołu, Minister Spraw Zagranicznych zawarł trzy umowy o dzieło na łączną kwotę 197,1 tys. zł i wypłacił wynikające z nich wynagrodzenie, przyjmując wykonane dokumenty dotyczące promocji Polski. Przedmiotem umów było:

- opracowanie dokumentu zawierającego ujednolicone zasady komunikacji marki Polska na kwotę (20 tys. zł²⁸),
- przygotowanie dokumentu pn. „Kierunki promocji Polski na lata 2017–2027” oraz prezentacji (98,4 tys. zł²⁹),
- opracowanie dokumentu określającego „markę Polska” oraz prezentacji PowerPoint na kwotę (78,7 tys. zł³⁰).

W przyjętym w 2017 r. dokumencie pn. „Kierunki promocji Polski na lata 2017–2027”³¹ opisano obszary, cele, taktyki i przykłady działań promocyjnych wspierających realizację długo- i średnioterminowych celów wyznaczonych przez kluczowe dokumenty strategiczne Polski. Wskazano również, iż „Polska prowadzi wiele działań promujących kulturę polską za granicą, są one jednak rozproszone i niewystarczająco skoordynowane. Przyjęcie dokumentu ma na celu uspojnienie działań administracji publicznej w zakresie promocji Polski za granicą (również w zakresie kultury) poprzez koordynację oraz ewaluację działań. Stanowi on także podstawę do opracowania przez poszczególne ministerstwa szczegółowych strategii promocji Polski”.

²⁶ Dokument stanowi załącznik do uchwały nr 7 Międzyresortowego Zespołu do spraw Promocji Polski za granicą z 20 grudnia 2017 r.

²⁷ Załącznik do uchwały nr 8 Międzyresortowego Zespołu do spraw Promocji Polski za granicą z 27 lutego 2018 r.

²⁸ Umowa została zawarta między Skarbem Państwa reprezentowanym przez Ministra Spraw Zagranicznych a osobą fizyczną prowadzącą działalność gospodarczą pod firmą Modern Corp.

²⁹ Umowa została zawarta między Skarbem Państwa reprezentowany przez Ministra Spraw Zagranicznych a Fundacją Republikańską.

³⁰ Umowę zawarto między Skarbem Państwa reprezentowanym przez Ministra Spraw Zagranicznych a osobą fizyczną prowadzącą działalność pod firmą Modern Corp.

³¹ http://www.ms.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/dyplomacja_publiczna/miedzyresortowy_zespol_promocji_polski/miedzyresortowy_zespol_do_spraw_promocji_polski_za_granica_przyjal_kluczowy_dokument_dla_uspojnienia_dzialan_w_obszarze_promocji_polski_za_granica_kierunki_promocji_polski_na_lata_2017___2027_;jsessionid=2780848F467A485B851685C7E8FFC5DA.cmsap1p, przyjęta uchwałą nr 7 Międzyresortowego Zespołu do spraw Promocji Polski za granicą z dnia 20 grudnia 2017 r.

Wybrane postanowienia z dokumentu „Kierunki promocji Polski na lata 2017–2027” Cele obszaru kultura:

- promocja współczesnej kultury, której inspiracją jest tradycyjna kultura Polski. Zapoznanie międzynarodowej publiczności z polskim dziedzictwem i kulturą poprzez zapożyczenia, cytaty i kreatywne wykorzystanie polskiej kultury wysokiej;
- kontynuacja i wzmacnianie programów rezydencjalnych i stypendialnych, które służą pobytowi liderów opinii w Polsce oraz doświadczaniu polskiej kultury przez światowych liderów opinii;
- pielęgnowanie pamięci i wiedzy o wielkich Polakach w sposób przystępny i interesujący dla młodych pokoleń;
- popularyzacja polskiego dziedzictwa kulturowego za granicą, opieka nad polskimi miejscami pamięci;
- pielęgnowanie tożsamości narodowej w wymiarze kulturowym wśród Polonii i Polaków za granicą;
- popularyzacja polskiej historii wraz z naciskiem na eksponowanie wkładu polskiego w rozwój cywilizacji europejskiej.

Obydwa dokumenty strategiczne, to jest „Kierunki Promocji Polski do 2015 r.” oraz „Kierunki Promocji Polski na lata 2017–2027” nie zostały wniesione pod obrady Rady Ministrów ani przyjęte, jako rządowy program.

Ostatnie posiedzenie Międzyresortowego Zespołu do spraw promocji Polski odbyło się 27 lutego 2018 r. Obecnie³² trwają konsultacje międzyresortowe dotyczące projektu nowego zarządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw Promocji Polski.

W ramach Międzyresortowego Zespołu ds. Promocji Polski za granicą zostały powołane z dniem 1 lipca 2016 r. zespoły zadaniowe, w tym Zespół zadaniowy ds. promocji polskiej kultury³³, dla którego ministerstwem wiodącym było MKiDN. W skład powołanego Zespołu wchodził przedstawiciel: Kancelarii Prezydenta RP, Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Ministerstwa Obrony Narodowej, Instytutu Adama Mickiewicza, Instytutu Książki, Instytutu Muzyki i Teatru, Instytutu Teatralnego im. Zbigniewa Raszewskiego, Międzynarodowego Centrum Kultury, Narodowego Instytutu Audiowizualnego, Narodowego Instytutu Fryderyka Chopina, Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej oraz przedstawiciele Departamentów MKiDN. Zespół zadaniowy odbył dwa posiedzenia: w dniu 26 sierpnia 2016 r.³⁴ i w dniu 17 listopada 2016 r.³⁵. Zespół zadaniowy nie opracował projektu strategii kultury polskiej za granicą. W opinii MKiDN zarówno w działalności Rady Promocji Polski jak i Międzyresortowego Zespołu ds. Promocji Polski za granicą istnieją liczne ograniczenia.

³² Informacja uzyskana z KPRM w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2019 r., poz. 489 ze zm.) dalej ustawa o NIK.

³³ § 1 pkt 3 uchwały Nr 2 Międzyresortowego Zespołu ds. Promocji Polski za granicą z dnia 1 lipca 2016 r. w sprawie utworzenia zespołów zadaniowych.

³⁴ W spotkaniu wzięli udział przedstawiciele instytucji kultury podległych MKiDN, przedstawiciel Kancelarii Prezydenta RP i MSZ, a także pracownicy MKiDN.

³⁵ W spotkaniu wzięli udział przedstawiciele instytucji kultury podległych MKiDN, przedstawiciele Kancelarii Prezydenta RP i MON, MSZ a także pracownicy MKiDN.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W wyniku kontroli pt. „Promocja kultury polskiej na świecie” (P/10/070) stwierdzono, iż największym problemem jest brak współpracy międzyresortowej. Odbywa się wiele spotkań, podczas których podejmowane są próby koordynacji działań z tego zakresu, bez osiągnięcia konkretnych efektów. Resorty kierują się tylko swoimi priorytetami. Powyższe było genezą zapisów w strategiach SRKS i SOR dotyczących opracowania zintegrowanego systemu promocji kultury polskiej za granicą. Również podjęta próba, zawarcia porozumienia o współpracy resortu kultury i ochrony dziedzictwa narodowego z resortem spraw zagranicznych w II kwartale 2016 r. nie powiodła się.

Brak zintegrowanego systemu promocji kultury polskiej na świecie

Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego poinformował w 2016 r. Prezesa Rady Ministrów o barierach w budowaniu zintegrowanego systemu promocji:

Od wielu lat wyraźnie brakuje skutecznego mechanizmu programowania strategii promocji Polski na szczeblu rządowym, co sprzyja podejmowaniu działań incydentalnych, często zbędnych, takich jak choćby kolejne nieudane logotypy promocyjne kraju ('latawiec', 'sprężynka').

Narzędzia i środki służące zagranicznej promocji kultury i promocji politycznej Państwa nie są czytelnie rozdzielone, co prowadzi do pomieszania funkcji i zadań, przez co promocja kultury polskiej za granicą staje się często substytutem promocji politycznej Państwa.

Wznowienie prac nad porozumieniem międzyresortowym w zakresie współpracy przy promocji kultury polskiej za granicą miało miejsce dopiero w czerwcu 2018 r. Na dzień zakończenia kontroli w MKiDN, tj. 24 sierpnia 2018 r. przygotowano projekt porozumienia o współpracy, w którym bardzo ogólnie wskazano na obszary objęte współpracą³⁶, nie określono jednak celów, konkretnych działań, wskaźników realizacji, ani ram finansowych.

Niemniej w latach 2013–2018 (do 24 sierpnia 2018 r.) pomimo zapisów w strategiach o konieczności opracowania i wdrożenia rozwiązań prawnych oraz systemowych w zakresie promocji kultury polskiej na świecie, jak również stworzenia zintegrowanego systemu promocji kultury polskiej za granicą, do czasu zakończenia czynności kontrolnych nie opracowano takiego dokumentu. Również ogólny charakter dokumentów strategicznych wskazuje na celowość opracowania i przyjęcia programu promocji kultury polskiej za granicą, który wskazałby cele, kierunki działania, narzędzia i mierniki pomiaru skuteczności i efektywności działań.

Przyczyną braku takiego dokumentu była niewystarczająca współpraca pomiędzy resortami, ale także, jak wyjaśniono w trakcie kontroli zmiana Rady Ministrów pod koniec 2015 r., co wiązało się ze zmianami w obszarze kształtowania polityki kulturalnej.

Nieopracowanie programu z zakresu promocji kultury polskiej za granicą jest jedną z przyczyn braku koordynacji działań w tym zakresie. W procesie zarządzania promocją kultury polskiej ważne jest wypracowanie jednolitej

³⁶ Programowanie i realizacja wspólnych projektów; Koordynacja działań w ramach finansowych mechanizmów wsparcia będących w dyspozycji MKiDN oraz MSZ; Koordynacje działań komunikacyjnych; Szkolenia oraz wymianę informacji o procesach rekrutacyjnych; Obieg informacji pomiędzy MKiDN, MSZ oraz jednostkami podległymi stronom lub przez nie nadzorowanymi.

polityki komunikacyjnej oraz utrzymanie spójności działań promocyjnych w obszarze kultury.

Instytut Adama
Mickiewicza

Zgodnie z § 4 ust. 1 statutu Instytutu Adama Mickiewicza³⁷ celem Instytutu jest prezentacja kultury polskiej za granicą i inicjowanie międzynarodowej współpracy i wymiany kulturalnej w zgodzie z założeniami polityki zagranicznej i zagranicznej polityki kulturalnej Rzeczypospolitej Polskiej. W latach 2013–2018 w IAM obowiązywały następujące długoterminowe plany strategiczne: Plan działań strategicznych na lata 2013–2017, Strategie dziedzin i megaprojektów na lata 2014–2017 z lipca 2014 r. (uszczegółowiający zapisy Planu działań) oraz Wieloletnie plany strategiczne IAM na lata 2016–2019. Wizja, misja, wartości oraz cele strategiczne określone w ww. dokumentach strategicznych były zgodne z postanowieniami umów zawartymi z dyrektorami IAM³⁸. W dokumentach tych przyjęto następujące cele strategiczne:

- wzrost wartości marki Polska w obszarze kultury;
- zapewnienie ciągłej i skutecznej komunikacji marki narodowej w wymiarze kulturowym;
- utrzymanie pozycji Polski jako pożądanego dostawcy treści wysokiej jakości dla międzynarodowego obiegu kultury;
- wzmocnienie siły marki polskiej kultury w międzynarodowych środowiskach twórców i odbiorców kultury oraz umacnianie w przestrzeni międzynarodowej przekazu o sile i oryginalności rozwijającej się od ponad tysiąca lat kultury polskiej, a także jej dziedzictwie;
- utrzymanie i umacnianie pozycji Polski jako docenianego i poszukiwanego partnera międzynarodowych instytucji kultury;
- wzmocnienie obecności polskiej kultury w krajach sąsiednich oraz budowanie wokół Polski wpływowego środowiska twórców, krytyków, naukowców i dziennikarzy inspirowanych polską sztuką, dziedzictwem i kulturą.

Ponadto w Wieloletnich planach strategicznych na lata 2016–2019 określone zostały idee, którymi kieruje się IAM: współpraca, trwałość, rozwój i inspiracja.

Oprócz ww. dokumentów o charakterze strategicznym, w Instytucie sporządzane były corocznie szczegółowe plany działalności programowej. Podstawą ich opracowania były wymogi umowy pomiędzy Ministrem KiDN a Dyrektorem Instytutu. Ponadto Instytut corocznie, w ramach prac nad

³⁷ Stanowiącym załącznik do zarządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 maja 2017 r. w sprawie nadania statutu Instytutowi Adama Mickiewicza (Dz. Urz. MKiDN, poz. 26). Poprzednio obowiązywał statut nadany zarządzeniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 9 lipca 2012 r. w sprawie nadania statutu Instytutowi Adama Mickiewicza (Dz. Urz. MKiDN, poz. 38), zwany dalej: *statutem IAM*.

³⁸ Zgodnie z art. 15 ust. 5 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1983) program działania IAM oraz warunki organizacyjno-finansowe działalności Instytutu określone są w umowie pomiędzy Ministrem Kultury i Dziedzictwa Narodowego i dyrektorem IAM. W zawartych, w kontrolowanym okresie, umowach przyjęto, że dyrektor Instytutu zobowiązany jest do opracowania: długoterminowych planów strategicznych dla Instytutu, obejmujących okres na jaki został powołany dyrektor, nawiązujących do koncepcji programowej zawartej w ww. umowie oraz szczegółowych planów rocznych Instytutu m.in. w zakresie działalności programowej.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

budżetem państwa, przygotowywał i przekazywał do Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego opisy planowanych w danym roku działań.

Instytut uczestniczył w pracach nad zapisami dotyczącymi promocji polskiej kultury za granicą w przyjętych strategiach³⁹, poprzez udział w nieformalnych spotkaniach, posiedzeniach zespołów roboczych. Ponadto zgłaszał uwagi w trybie konsultacji społecznych do projektu „Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego”.

W latach 2013–2018 Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz Minister Spraw Zagranicznych przygotowując dokumenty strategiczne, dysponowali opracowaniami analitycznymi i diagnostycznymi innych podmiotów zajmujących się kulturą: Instytutu Adama Mickiewicza⁴⁰, Międzynarodowego Centrum Kultury⁴¹, Narodowego Centrum Kultury⁴², które były wykorzystywane w bieżącej pracy ww. instytucji kultury. Raporty/analizy te pozwoliły na poszerzenie bieżącej wiedzy w tym zakresie, nie były jednak podstawą formułowania wytycznych odnoszących się do kształtowania polityki kulturalnej, w tym promocji polskiej kultury za granicą.

Minister Spraw Zagranicznych nie zapewnił opracowania kompleksowych diagnoz i analiz wskazujących na potrzeby w zakresie odbioru polskiej kultury za granicą, które mogłyby stanowić podstawę planowania działań dyplomacji publicznej i kulturalnej IP oraz innych placówek zagranicznych.

W ramach zadań z zakresu promocji kultury polskiej za granicą ww. ministrowie nie zlecali podmiotom zewnętrznym opracowania tego rodzaju analiz/raportów.

Zdaniem NIK dokumenty wytworzone przez inne instytucje powinny stanowić jedynie podstawę do prowadzenia własnych diagnoz, których sporządzenie mogłoby lepiej ukierunkować działania placówek zagranicznych w zakresie promocji kultury polskiej za granicą prowadzone w ramach dyplomacji publicznej i kulturalnej.

Instytut Adama Mickiewicza, przygotowując wieloletnie plany strategiczne, dysponował udokumentowanymi potrzebami w zakresie promocji kultury polskiej za granicą w postaci badań pozycji i potencjałów marek związanych z polską kulturą w wybranych stolicach, z lat 2012–2013 r.⁴³,

Potrzeby w zakresie promocji kultury polskiej za granicą

³⁹ Priorytety polskiej polityki zagranicznej na lata 2012-2016, Strategia Sprawne Państwo 2020, Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego 2020, Strategia Polskiej Polityki Zagranicznej 2017–2021.

⁴⁰ Pozycja i potencjał marek związanych z polską kulturą w wybranych miastach – 2013, Pozycja i potencjał marek. Brazylia – socjaldemokracja i grupa celowa – 2013, Pozycja i potencjał marek. New Delhi – 2013, Kondycja i potencjał marek zw. z marką Polską w Stambule – 2015, Wizerunek Polski w oczach uczestników SDM–2016, Raport z badań ilościowych dotyczących wizerunku Polski – raport metodologiczny-2017

⁴¹ *Cultural Heritage Counts for Europe*, Rafał Wiśniewski – Jak brzydkie kaczątko ... czyli o wizerunku Polski na arenie międzynarodowej w przeszłym i przyszłym dwudziestoleciu.

⁴² Rocznik kultury polskiej 2016, Rocznik kultury polskiej 2017.

⁴³ Raport z badań internetowych Instytutu Statystyki Kościoła Katolickiego nt. stosunku uczestników Światowych Dni Młodzieży w Krakowie do Polski i kultury polskiej (wrzesień 2016r.); sporządzona w październiku 2017 r. przez Ośrodek Studiów Wschodnich analiza „Wizerunek Polski i stosunki z państwami Europy Środkowej w XX wieku”, a w grudniu 2017 r. Kantar Millward Brown przygotował raport „Wizerunek polski i polskiej kultury za granicą”. Instytut dysponował również licznymi ekspertyzami dotyczącymi poszczególnych krajów i rodzajów kultury opracowanymi najczęściej w 2017 r.

wykonanych przez zewnętrzną firmę consultingową. Badania zostały przeprowadzone w Londynie, Stambule, Kijowie, Moskwie, Petersburgu, Rio de Janeiro, Sao Paulo, Seulu i New Delhi. Ponadto IAM posiadał zasoby systematycznie aktualizowanych publikacji i materiałów dotyczących promocji kultury polskiej za granicą oraz szerzej – roli kultury w relacjach międzynarodowych. W efekcie w momencie opracowania dokumentów strategicznych IAM, Instytutowi znane były: „Badanie wizerunkowe Polski i polskiej gospodarki w krajach głównych partnerów gospodarczych” (2011 r.) realizowane na zlecenie Ministra Gospodarki, a także badanie opinii „Określenie wizerunku, który Polska powinna promować za granicą”, sporządzone na zlecenie Ministra Spraw Zagranicznych w 2013 r. oraz główne publikacje krajowe i międzynarodowe z tego obszaru, w tym rankingi dot. wizerunku i reputacji krajów. W przypadku *Strategii dziedzin i megaprojektów* przyjęty format przewidywał, że w części „analiza/ewidencja” wykazane zostaną istotne dla danego dokumentu opracowania z przedmiotowego zakresu.

Przy określaniu potrzeb w zakresie promocji kultury polskiej za granicą IAM kierował się takimi dokumentami jak: *Zasady Komunikacji Marki Polska*, strategię polskiej polityki zagranicznej oraz *Ramowa Strategia Promocji Polski*, a także porozumienia międzynarodowe zawierające komponent związany z kulturą. Dokumenty te nie określały potrzeb finansowych, dlatego też przy alokacji budżetu IAM kierował się m.in. informacją o wysokości środków wskazaną w zawiadomieniu o przyznaniu budżetu, umowie ws. warunków organizacyjno-finansowych oraz koncepcji programowej działalności IAM, ale także potrzebami projektów wynikającymi z konieczności realizacji celów strategicznych.

5.2. Wydatki na promocję kultury polskiej za granicą

5.2.1. Wydatki w ramach obszaru kultura i ochrona dziedzictwa narodowego

Niewyodrębnienie w budżecie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego wydatków na promocję kultury polskiej za granicą

W latach 2013–2018 (I półrocze) Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego nie wyodrębniał w części 24 budżetu państwa (Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego) środków na promocję kultury polskiej za granicą. W okresie objętym kontrolą poniesiono wydatki na promocję kultury w kraju i za granicą w łącznej kwocie 2 784 130,3 tys. zł. (tj. 13% budżetu części 24 ogółem) z czego na programy finansowane bezpośrednio przez Ministerstwo wydatkowano łącznie 47 849,3 tys. zł⁴⁴, a także przekazano dotacje na zadania związane z promocją kultury polskiej zarówno w kraju, jak i za granicą, jednostkom nadzorowanym przez Ministra lub jemu podległym w łącznej kwocie 2 736 281 tys. zł⁴⁵. W ramach działań, w znacznej mierze realizowane były przedsięwzięcia promujące kulturę polską w kraju, natomiast w stopniu nieznacznym zadania promujące kulturę polską za granicą.

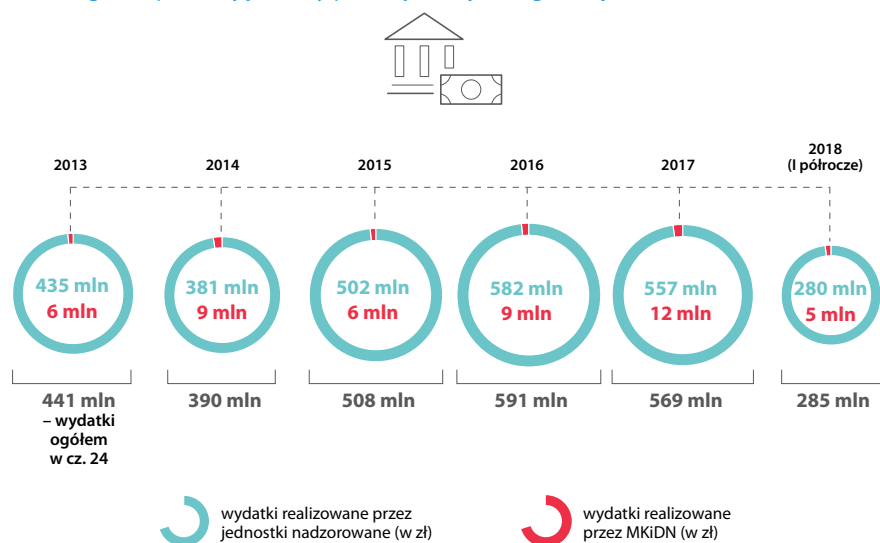
⁴⁴ W tym w 2013 r. – 6216,7 tys. zł, w 2014 r. – 8955,2 tys. zł, w 2015 r. – 5817,7 tys. zł, w 2016 r. – 9125,2 tys. zł, w 2017 r. – 12 288,8 tys. zł oraz w I półroczu 2018 r. 5445,7 tys. zł.

⁴⁵ W tym w 2013 r. – 434 676,2 tys. zł, w 2014 r. – 380 780,3 tys. zł, w 2015 r. – 502 199,6 tys. zł, w 2016 r. – 581 579,6 tys. zł, w 2017 r. – 557 401,8 tys. zł oraz w I półroczu 2018 r. – 279 643,5 tys. zł.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 4

Struktura wydatków w części 24 budżetu państwa (Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego) na promocję kultury polskiej w kraju i za granicą



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Na realizację działań statutowych Instytut Adama Mickiewicza w latach 2013–2018 otrzymał dotacje⁴⁶, w tym od Ministra KiDN głównie na działalność artystyczną, upowszechniającą i promującą kulturę polską w kraju i za granicą. W latach 2013–2018 w części 24 zaplanowane środki finansowe dla IAM wynosiły od 36 832,3 tys. zł do 63 191,2 tys. zł⁴⁷ w tym dotacja podmiotowa kształtowała się na poziomie od 33 255 tys. zł do 36 127 tys. zł pozostałe środki IAM otrzymywał w formie dotacji celowych⁴⁸.

W wyniku kontroli NIK w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego stwierdzono, iż Minister zawierając w latach 2016–2018 z Instytutem Adama Mickiewicza trzy umowy spośród 20 dotyczących udzielenia dotacji celowej na wydatki bieżące na „realizację zadań zleconych przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego”, nie określił szczegółowego opisu zadania jego wykonania, co było niezgodne z art. 150 pkt 1 ustawy o finansach publicznych. Przyczyną powyższej nieprawidłowości był m.in. złożony charakter zadań, a także fakt, iż szczegółowe zakresy i harmonogramy działań wypracowywane są w drodze uzgodnień ze stroną zagraniczną w późniejszym terminie.

Zawarcie trzech spośród 20 umów o dotację celową niezgodnie z art. 150 pkt 1 ustawy o finansach publicznych

⁴⁶ Poza dotacjami od Ministra KiDN, IAM w latach 2013–2017 otrzymywał m.in. dotacje z Komisji Europejskiej (465 tys. zł w 2013 r., 1293 tys. zł w 2014 r., 795 tys. zł w 2015 r., 1077 tys. zł w 2016 r., 956 tys. zł w 2017 r.) na działalność Creative Europe Desk Polska (CED Polska – biuro programu Kreatywna Europa) i działalność Punktu Kontaktowego Europa dla obywateli (działalność obu punktów była finansowana w równych proporcjach ze środków KE i Ministra KiDN) oraz z Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej (13 tys. zł w 2013 r., 146 tys. zł w 2014 r., 20 tys. zł w 2015 r., 94 tys. zł w 2016 r. i 20 tys. zł w 2017 r.).

⁴⁷ W 2013 r. IAM zaplanowano 41 902,5 tys. zł, w 2014 r. – 40 533,7 tys. zł, w 2015 r. 37 690,5 tys. zł, w 2016 r. 36 832,3 tys. zł, w 2017 r. 48 389,1 tys. zł, w 2018 r. – 63 191,2 tys. zł.

⁴⁸ W 2013 r. IAM w formie dotacji celowych otrzymał środki w wysokości 8647,5 tys. zł na 19 różnych zadań, w 2014 r. – 4693,7 tys. zł na 14 różnych zadań, w 2015 r. 2148,7 tys. zł na 13 różnych zadań, w 2016 r. – 1705,3 tys. zł na osiem różnych zadań w tym jedna umowa dotyczyła „realizacji zadań zleconych przez MKiDN, w 2017 r. – 12 712,1 tys. zł, z czego 10 mln zł. na Program Wieloletni Niepodległa, a pozostała kwota na siedem różnych zadań w tym jedna umowa dotyczyła „realizacji zadań zleconych przez MKiDN”, w 2018 r. – 27 064,2 tys. zł, z czego 25 mln zł na PW Niepodległa, a pozostała kwota dotyczyła pięciu różnych zadań, w tym jedna umowa dotyczyła „realizacji zadań zleconych przez MKiDN”.

Zgodnie z art. 150 pkt 1 ustawy o finansach publicznych udzielając dotacji, dysponent części budżetowej, zawiera w umowie szczegółowy opis zadania, w tym cel, na jaki dotacja została przyznana i termin jego wykonania. W praktyce wysokość środków, dookreślanie i zmiana zadań, czy też rezygnacja z realizacji niektórych regulowane było w trakcie roku poprzez zawierane aneksy⁴⁹. NIK zauważa, iż pozycja „pozostałe zadania zlecone” stanowiła w zawartych umowach odpowiednio 98%, 48%, 73% kwoty udzielonej dotacji. Opisanie w umowie dotacji celowej polega na precyzyjnym określeniu m.in. opisu zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację środki dotacji są przekazywane. Powyższe jest istotne z punktu widzenia respektowania ustawowych zasad dokonywania wydatków ze środków publicznych w sposób oszczędny i efektywny.

Kolejną instytucją nadzorowaną przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego jest Polski Instytut Sztuki Filmowej, który na sfinansowanie wszystkich programów operacyjnych w latach 2013–2018 (I połowa) wydatkował środki w wysokości 920 938,5 tys. zł w tym kwotę 60 730,8 tys. zł tj. 6,6% na realizację Programu Operacyjnego Promocja. W okresie tym dofinansowano realizację 3663 projektów, z których 862 tj. 23,5% dotyczyły promocji polskiego filmu za granicą.

Wydatki na finansowanie zadań z zakresu promocji kultury polskiej za granicą w Międzynarodowym Centrum Kultury w poszczególnych latach wynosiły 1127,3 tys. zł w 2013 r., 978 tys. zł w 2014 r., 1632 tys. zł w 2015 r., 845,5 w 2016 r. 1439,4 tys. zł w 2017 r. i 361,5 tys. zł w I półroczu 2018 r., co stanowiło odpowiednio 10,9%, 8,3%, 12,9%, 6,6% 11,4%, 5,8% ogółu wydatków MCK.

Na działania Instytutu Książki w zakresie promocji kultury polskiej za granicą wydatkowano w latach 2013–2018 (I poł.) 31 420 tys. zł., tj. w 2013 r. 6571 tys. zł, w 2014 r. 4818 tys. zł, w 2015 r. 4774 tys. zł, w 2016 r. 4562 tys. zł, w 2017 r. 8282 tys. zł, w I półroczu 2018 r. 2413 tys. zł. W strukturze wydatków na promocję kultury polskiej za granicą najwyższy udział miały: Program Translatorski (w tym *Program Sample Translation*) oraz Międzynarodowe Targi Książki.

⁴⁹ W przypadku umowy nr 152/DF-I/2016 z dnia 8 czerwca 2016 r. o wartości 500 tys. zł pierwotnie widniało jedno zadanie wraz ze szczegółowym opisem, o wartości 10,9 tys. zł oraz pozycja ogólna Pozostałe zadania zlecone o wartości 489 tys. zł. W wyniku aneksowania umowy w ciągu roku wartość umowy wyniosła 82,9 tys. zł a pozycja Pozostałe zadania zlecone została usunięta. W przypadku umowy nr 37/DF-I/2017 z dnia 15 lutego 2017 r. o wartości 500 tys. zł pierwotnie widniały dwa zadania ze szczegółowym opisem, o łącznej wartości 239 tys. zł oraz pozycja ogólna Pozostałe zadania zlecone o wartości 260,9 tys. zł. W wyniku aneksowania umowy na koniec roku kwota dotacji wyniosła 787,2 tys. zł zaś pozycję Pozostałe zadania zlecone usunięto. W przypadku umowy nr 94/DF-I/2018 z dnia 9 kwietnia 2018 r. o wartości 500 tys. zł widniały trzy zadania ze szczegółowym opisem, o łącznej wartości 136,5 tys. zł oraz pozycja ogólna Pozostałe zadania zlecone o wartości 363,5 tys. zł. Na dzień zakończenia czynności kontrolnych do ww. umowy nie zawarto aneksu. We wszystkich trzech umowach wskazano mierniki odnoszące się wykonania zadań ze szczegółowym opisem, za wyjątkiem pozycji Pozostałe zadania zlecone. W miarę zwiększania zakresu zadań kolejnymi aneksami, wskazywano w nich mierniki do dodanych zadań z opisem szczegółowym. W dwóch umowach (dotyczących roku 2017 i 2018) wskazano szczegółowy harmonogram realizacji zadań ze szczegółowym opisem, bez harmonogramu realizacji pozycji Pozostałe zadania zlecone (w roku 2016 do umowy nie załączono szczegółowego harmonogramu).

5.2.2. Wydatki w ramach obszaru sprawy zagraniczne

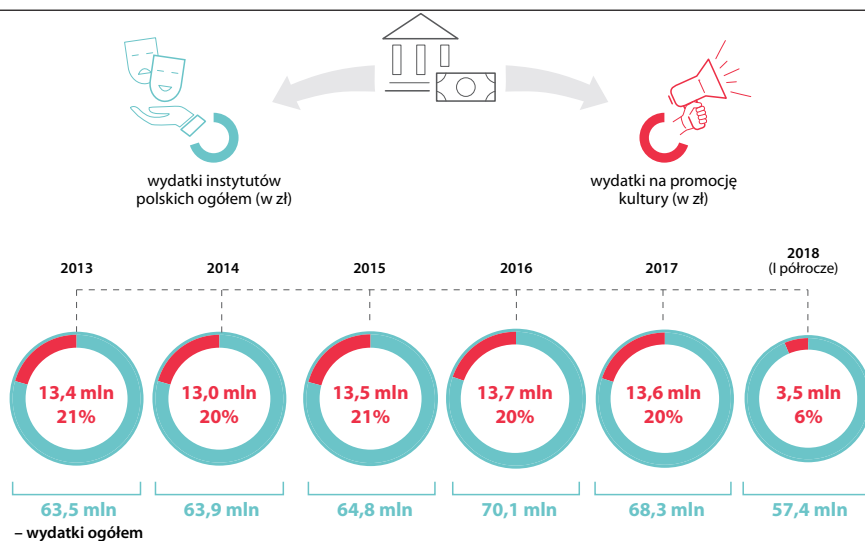
W latach 2013–2018 (I półrocze) Minister Spraw Zagranicznych, także nie wyodrębnił w części 45 budżetu państwa (sprawy zagraniczne) środków na promocję kultury polskiej za granicą. W okresie objętym kontrolą poniesiono wydatki na promocję kultury za granicą w łącznej kwocie 103 393,7 tys. zł z czego na programy finansowane bezpośrednio przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych wydatkowano łącznie 32 692,8 tys. zł, zaś wydatki instytutów polskich na działania w zakresie promocji kultury to łącznie 70 700,9 tys. zł. W latach 2013–2017 wydatki na promocję kultury kształtowały się na poziomie 20–21 % wydatków ogółem instytutów⁵⁰, zaś w I półroczu 2018 r. na ten cel wydano jedynie 6% środków instytutów polskich.

Środki na działania w zakresie promocji kultury polskiej za granicą nie były wyodrębnione w planach finansowych instytutów. Realizatorzy działań na rzecz promocji kultury polskiej za granicą (IP) wskazali, w trakcie kontroli wysokość poniesionych wydatków na działania tego rodzaju.

Niewyodrębnienie w budżecie Ministra Spraw Zagranicznych wydatków na promocję kultury polskiej za granicą

Infografika nr 5

Wysokość wydatków na promocję kultury za granicą ponoszona przez instytuty polskie



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników kontroli.

W Ministerstwie Spraw Zagranicznych monitorowano wykonanie budżetów IP w zakresie dyplomacji publicznej i kulturalnej. W oparciu o analizę bieżących potrzeb i wykonania budżetu IP dokonywano w trakcie roku budżetowego zmian w planie finansowym.

Analiza zmian w planie finansowym sześciu instytutów (Berlin, Kijów, Londyn, Nowy Jork, Pekin, Tel Awiw) wykazała, że największe zwiększenia planu finansowego tj. o 116,9% nastąpiło w Instytucie Kultury Polskiej w Londynie w 2016 r. Kwota planu finansowego (170 tys. zł) została zwiększona do 368,8 tys. zł, z czego 94% kwoty zwiększenia stanowiły

⁵⁰ W latach 2013–2017 całkowite wydatki Instytutów Polskich wyniosły odpowiednio: 63 536,9 tys. zł, 63 900,8 tys. zł, 64 788,0 tys. zł, 70 063,2 tys. zł, 68 279,4 tys. zł, a planowane wydatki na 2018 r. wyniosły 57 367,6 tys. zł.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

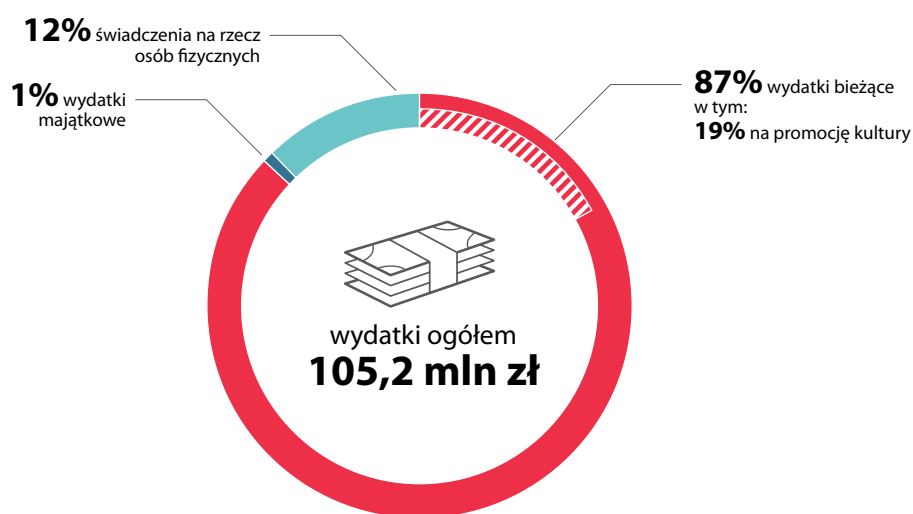
środki na działania służące poprawie wizerunku Polaków w Wielkiej Brytanii. W tej samej placówce dokonano w 2013 r. największego zwiększenia kwotowego na działania promocyjne kultury polskiej za granicą – plan finansowy zwiększony został o kwotę 25,2 tys. zł na projekt pn. „In Search of Chopin”.

Gospodarkę finansową 22 instytutów polskich powierzono Ambasadorom RP lub Konsulom RP⁵¹, zaś pozostałe trzy (w tym dwa objęte badaniem) prowadziły gospodarkę finansową samodzielnie.

Szczegółową kontrolą prowadzenia gospodarki finansowej objęto sześć spośród 25 instytutów polskich (w Berlinie, Kijowie, Londynie, Pekinie, Nowym Jorku, Tel Awiwie). Kontrolowane instytuty na realizację swoich zadań w latach 2013–2018 (I półrocze) wydatkowały ze środków budżetu państwa łącznie 105 172 tys. zł, w tym na promocję kultury polskiej za granicą 17 411,4 tys. zł. W latach 2013–2017 udział wydatków na promocję kultury w wydatkach ogółem kształtował się na poziomie od 16 do 19%. Przeznaczenie mniejszych środków na ten cel spowodowane było zmniejszeniem ilości zadań instytutów z dziedziny kultury i przesunięciem ciężaru działalności instytutu na zadania z zakresu polityki historycznej.

Infografika nr 6

Wydatki sześciu kontrolowanych instytutów polskich wg grup rodzajowych, w tym wydatki na promocję kultury polskiej za granicą



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

W trakcie kontroli zbadano gospodarkę finansową sześciu instytutów z uwzględnieniem celu głównego kontroli tj. skuteczności promocji kultury polskiej za granicą. Badanie przeprowadzono na próbie 18 przedsięwzięć

⁵¹ Zgodnie z § 10 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczegółowych 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 2017 r. poz. 760, uchylony z dniem 1.01.2018 r.) oraz art. 53 ust. 3 ustawy o finansach publicznych minister właściwy do spraw zagranicznych może, w drodze zarządzenia, powierzyć określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej jednostki podległej temu ministrowi, mającej siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, kierownikowi innej jednostki podległej temu ministrowi.

na łączną kwotę 1676 tys. zł realizowanych przez poszczególne instytuty w okresie objętym kontrolą. Na podstawie badanej próby stwierdzono, iż wydatków dokonano zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych. Niemniej jednak w badanych przedsięwzięciach stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Dokumentacja objętych szczegółowym badaniem projektów w Instytucie Polskim w Kijowie prowadzona była nierzetelnie. Analiza dokumentacji trzech projektów: *V edycja nagrody literackiej imienia Józefa Konrada Korzeniowskiego* (2015 r.) Pokazy spektakli ulicznych Makbet i Carmen Funebre Teatru Biuro Podróży w Kijowie i Winnicy w ramach projektu II edycji festiwalu Wędrujące sny (2013 r.) oraz VIII Dni Filmu Polskiego (2013 r.) wykazała, że nie został udokumentowany sposób wyboru poszczególnych wykonawców realizowanych zadań. Tym samym dla części działań w projektach nie można było ustalić, czy wydatki zostały poniesione w sposób gwarantujący uzyskiwanie najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.
2. W dwóch⁵² instytutach spośród sześciu badanych dokumentacja dotycząca zawarcia umów była prowadzona niezgodnie z § 6 ust. 3 zarządzenia Nr 13, tj. nie zastosowano jednej z form wyboru najkorzystniejszej oferty.
3. Bez akceptacji Ministerstwa Spraw Zagranicznych Instytut Polski w Berlinie zawarł z osobami fizycznymi, będącymi twórcami, umowy zlecenia i o dzieło⁵³, na podstawie których wypłacono wynagrodzenia przekraczające ustalony przez Ministra limit w wysokości 6 tys. zł⁵⁴.
4. W dziesięciu przypadkach, spośród 235 zbadanych dowodów księgowych⁵⁵ w Instytucie Polskim w Berlinie, umowy o zwrot kosztów podróży nie zostały zarejestrowane w rejestrze rocznym umów, co było niezgodne z § 20 zarządzenia nr 13.

Ponadto, w Instytucie Polskim w Berlinie nie stworzono mechanizmu pozwalającego ustalić, czy osoby wykonujące czynności skutkujące zawarciem umowy lub uczestniczące w procesie merytorycznego odbioru

⁵² W instytucie Polskim w Berlinie w 103 przypadkach analizowanych wydatków z lat 2016–2018 (44% zbadanych dowodów księgowych), zaś w Instytucie Polskim w Pekinie w sześciu z 20 przypadków analizowanych wydatków dotyczących przedsięwzięć realizowanych w latach 2014–2016.

⁵³ Dotyczy to w szczególności następujących umów: nr IP.BERL.5424.21.2016 z 20 maja 2016 r. wynagrodzenie 2000,00 euro (8725,00 zł), nr IP.BERL.5424.16.2016 z 6 maja 2016 r. wynagrodzenie 2500,00 euro (10 906,25 zł), nr IP.BERL.5422.12.2016 z 15 maja 2016 r. wynagrodzenie 4200,00 euro (18 322,5 zł), nr IP.BERL.5423.7.2017 z 26 kwietnia 2017 r. wynagrodzenie 2140,00 euro (9111,26 zł), nr IP.BERL.6122.1.21.17 z 7 czerwca 2017 r. wynagrodzenie 1500,00 euro (6386,4 zł).

⁵⁴ Na podstawie § 4 ust. 2 zarządzenia nr 19 Ministra Spraw Zagranicznych z 31 maja 2010 r. w sprawie planowania, realizacji budżetu oraz sprawozdawczości placówek zagranicznych w części dotyczącej działalności w zakresie dyplomacji publicznej i kulturalnej (Dz. Urz. MSZ z 2010 r. Nr 2, poz. 28, uchylone z dniem 29 marca 2018 r.) oraz punktu 2.2 obowiązujących do czasu zakończenia kontroli NIK, wytycznych Dyrektora Departamentu Dyplomacji Publicznej i Kulturalnej z 15 listopada 2016 r. w sprawie opracowania planów bieżącej działalności, realizacji budżetu oraz sprawozdawczości ze zrealizowanych w placówkach zagranicznych przedsięwzięć z zakresu dyplomacji publicznej.

⁵⁵ Dotyczących lat 2016–2018.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

przedmiotu umowy są wolne od konfliktu interesów, o którym mowa w § 7 zarządzenia nr 13. Potrzebę określenia tego rodzaju mechanizmów uzasadnia dodatkowo konieczność zapewnienia przestrzegania zasady bezstronności służby cywilnej określonej w § 18 pkt 1 zarządzenia nr 70 Prezesa Rady Ministrów z 6 października 2011 w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej⁵⁶.

W kontroli stwierdzono także inne nieprawidłowości dotyczące wydatków nie związanych bezpośrednio z promocją kultury polskiej za granicą:

- w Polskim Ośrodku Kultury i Informacji w Nowym Jorku dokonano w dniu 30 października 2015 r. sprzedaży samochodu służbowego za 38,7 tys. zł bez wymaganej zgody komórki organizacyjnej MSZ właściwej do sprawowania nadzoru nad gospodarką inwentarzową placówek, do czego zobowiązywał § 18 ust. 2 zarządzenia nr 2 Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej z dnia 11 kwietnia 2014 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji w sprawie gospodarowania składnikami majątku na placówkach zagranicznych podległych Ministrowi Spraw Zagranicznych, a także bez potwierdzenia ustalenia ceny oszacowania samochodu i powołania komisji celem oceny przydatności samochodu do dalszego użytkowania i zakwalifikowania go do kategorii majątku zużytego lub zbędnego, a także przeprowadzenia komisyjnego pisemnego przetargu w tej sprawie, które to działania były wymagane rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 21 maja 2010 r. w sprawie sposobu i trybu gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego, w który wyposażone są jednostki budżetowe;
- w Instytucie Polskim w Londynie niegospodarnie wydatkowano w 2015 r. kwotę 15 420,78 zł, w związku z brakiem ugody z podmiotem wynajmującym pomieszczenia, w których znajdowała się poprzednia siedziba Instytutu. Przyczyną były nieskuteczne negocjacje z nowym nabywcą nieruchomości i podmiotem zainteresowanym wstąpieniem w najem w miejsce Instytutu.

W trakcie kontroli stwierdzono przypadki naruszenia przepisów dotyczących rachunkowości:

- w okresie do 31 lipca 2013 r. w Instytucie Polskim w Londynie nie zostały ustalone zasady (polityka) rachunkowości⁵⁷;
- w Instytucie Polskim w Tel Awiwie powierzono w okresie od 31 marca 2013 r. do 2 sierpnia 2015 r. obowiązki głównego księgowego osobie nie będącej pracownikiem Instytutu, co było niezgodne z art. 53 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, że kierownik jednostki

⁵⁶ M.P. Nr 93, poz. 953.

⁵⁷ W okresie do 31 lipca 2013 r. w Instytucie nie funkcjonowały zasady (polityka) rachunkowości oraz instrukcja obiegu dokumentów i kontroli dowodów księgowych. Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o finansach publicznych jednostki sektora finansów publicznych prowadzą rachunkowości zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2019 r. poz. 351). Instytut, jako jednostka sektora finansów, obowiązany był stosować przyjęte zasady (politykę) rachunkowości, co wynika z art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości. Pierwsza polityka rachunkowości została wprowadzona w życie w dniu 1 sierpnia 2013 r.

może powierzyć określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej jedynie pracownikom tej jednostki. W świetle przywołanego przepisu powierzenie obowiązków w zakresie gospodarki finansowej również nie było skuteczne, ponieważ nie zostało potwierdzone ich przyjęcie. Działanie to było niezgodne także z § 10 ust. 2 rozporządzenia 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 Polskiej⁵⁸, który stanowi, że jedynie dysponent części budżetowej może powierzyć prowadzenie rachunkowości placówki innej placówce lub jednostce. Powyższe skutkowało sytuacją, w której w Instytucie w okresie od 31 marca 2013 r. do 2 sierpnia 2015 r. nie było głównego księgowego, a co za tym idzie – wszelkie czynności wynikające z obowiązków głównego księgowego formalnie nie były w tym okresie realizowane w IP. W efekcie Dyrektor Instytutu zaciągał w tym okresie zobowiązania dotyczące 261 umów cywilnoprawnych, pomimo że umowy te nie posiadały podpisów potwierdzających dokonanie przez głównego księgowego wstępnej kontroli operacji z planem finansowym, wymaganych w art. 54 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych;

- Dyrektor Instytutu nie podpisał kolejnych sprawozdań budżetowych za IV kwartał lat 2016–2017 Instytutu Polskiego w Tel Awiwie, tj. sprawozdań: Rb-23PL – z rozliczenia środków pieniężnych placówki, Rb-27PL – z wykonania planu dochodów budżetowych, Rb-28PL – z wykonania planu wydatków budżetowych placówki. Zaniechanie to stanowi naruszenie § 14 ust. 1 rozporządzenia z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej, zgodnie z którym sprawozdanie podpisują główny księgowy (skarbnik) i kierownik jednostki. Przyczyną powyższej nieprawidłowości była błędna interpretacja przepisów przez kierownika instytutu. Wskutek powyższej nieprawidłowości, wymienione sprawozdania nie zostały poprawnie podpisane.

5.3. Programy i projekty promocyjne

Kultura jest jednym z najlepiej rozpoznawalnych, poza granicami kraju, elementem marki narodowej. Pozwala ona zagranicznemu odbiorcy lepiej zrozumieć Polskę, zbudować do niej zaufanie i skojarzyć ją z pozytywnymi wartościami. Niemniej jednak bardzo często projekty kulturalne traktuje się jedynie jako element towarzyszący wydarzeniom o charakterze politycznym czy gospodarczym, a nie główny cel działania. Istnieje wiele podmiotów zajmujących się promocją kultury polskiej za granicą. Poniżej opisujemy działania podejmowane w latach 2013–2018 przez kontrolowane jednostki.

Programy dotacyjne

⁵⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 760, uchylone z dniem 1 stycznia 2018 r.

5.3.1. Programy dotacyjne

W latach 2013–2018 realizowane były programy Ministra KiDN ukierunkowane na promocję kultury polskiej za granicą:

- „Wydarzenia artystyczne” (2013–2015), którego celem strategicznym była „promocja na arenie międzynarodowej najwartościowszych zjawisk polskiej kultury – zarówno poprzez wspieranie znaczących projektów skupionych na kompleksowej, różnorodnej prezentacji polskiej twórczości, jak również poprzez promocję dokonań wybitnych polskich artystów w ramach prestiżowych światowych przedsięwzięć”;
- „Turcja 2014-Promesa” (2013–2014), którego celem strategicznym było zwiększenie zainteresowania polską kulturą w Turcji w związku z oficjalnymi obchodami przypadającej w roku 2014 rocznicy 600-lecia nawiązania stosunków dyplomatycznych między Polską a Turcją;
- „Promocja kultury polskiej za granicą – Promesa”⁵⁹ (2015–2018), którego strategicznym celem jest kreowanie pozytywnego wizerunku Polski poza granicami kraju oraz trwałe zakorzenienie wśród zagranicznych odbiorców, znajomości dorobku artystycznego i intelektualnego Polski i Polaków. W ramach programu przeprowadzony został dwuetapowy nabór wniosków. Etap pierwszy – składania wstępnych projektów w zamierzeniu miał pozwolić na wyłonienie propozycji najlepiej dopasowanych do specyfiki kraju, w którym projekt będzie realizowany i mających największy potencjał realizacyjny. Dofinansowania w ramach trzech programów przyznawane były na okres dwóch lat, przy założeniu, że w pierwszym roku (odpowiednio: w 2015, 2016, 2017) przeprowadzone zostaną i sfinansowane działania przygotowawcze niezbędne do realizacji w roku następnym (odpowiednio: w 2016, 2017, 2018).

Od 2017 r. realizowany jest program „Rozwój sektorów kreatywnych”, którego celem jest rozwój sektorów kultury i kreatywnych⁶⁰ i wzmacniania ich konkurencyjności zarówno na arenie UE i poza nią.

Programy realizowane były zgodnie z rozporządzeniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 30 czerwca 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków uzyskiwania dofinansowania realizacji zadań z zakresu kultury, trybu składania wniosków oraz przekazywania środków z Funduszu Promocji Kultury⁶¹. Cele i priorytety określone w programach Ministra KiDN uwzględniały politykę zagraniczną Rady Ministrów. W szczególności w programie „Promocja kultury polskiej za granicą – Promesa”, wskazano trzy działania odzwierciedlające priorytety geograficzne, w tym kraje Rady Państw Morza Bałtyckiego⁶²

⁵⁹ „Promocja kultury polskiej za granicą 2016–Promesa” (2015–2016), „Promocja kultury polskiej za granicą 2017 – Promesa”(2016–2017), „Promocja kultury polskiej za granicą 2018 – Promesa” (2017–2018).

⁶⁰ Jak zaznaczono w programie specyfiką sektorów kreatywnych jest ich dualna funkcja, polegająca z jednej strony na promocji kultury i sztuki oraz zachowaniu dziedzictwa kulturowego, z drugiej na przyczynianiu się do wzrostu gospodarczego poprzez kreowanie miejsc pracy, innowacyjności i przyciąganie inwestycji.

⁶¹ Dz. U. Nr 118, poz. 797, ze zm.; uchylone z dniem 1 października 2017 r.

⁶² Dania, Estonia, Finlandia, Islandia, Litwa, Łotwa, Niemcy, Norwegia, Rosja i Szwecja.

w związku z ustanowieniem Obszaru Priorytetowego Kultura Strategii Unii Europejskiej dla Regionu Morza Bałtyckiego, jak również Prezydencją Polski w Radzie Państw Morza Bałtyckiego w okresie lipiec 2015 r. – czerwiec 2016 r.

W latach 2013–2018 Minister Spraw Zagranicznych wspierał działania w zakresie dyplomacji publicznej i kulturalnej poprzez udzielanie dotacji na projekty organizowane w ramach pięciu następujących programów: Współpraca w dziedzinie dyplomacji publicznej, Wymiar wschodni polskiej polityki zagranicznej, Forum Polsko-Czeskie – wspieranie rozwoju stosunków polsko-czeskich, Forum Polsko-Czeskie na rzecz zblżenia społeczeństw, pogłębionej współpracy i dobrego sąsiedztwa, Wspólne działania polsko-białoruskie. Projekty były przeprowadzane i rozliczane w perspektywie jednego roku kalendarzowego. W wyniku badania sześciu projektów (z programów dotacyjnych: Współpraca w dziedzinie Dyplomacji Publicznej edycja 2014 i 2017, Wymiar wschodni polskiej polityki zagranicznej 2017 oraz Forum Polsko-Czeskie na rzecz zblżenia społeczeństw, pogłębionej współpracy i dobrego sąsiedztwa 2015), na które przyznano dotacje w łącznej kwocie 1 043 783 zł, stwierdzono, że wyboru projektów dokonano zgodnie z prawem i z założeniami konkursu dotacyjnego.

5.3.2. Projekty promocyjne Instytutu Adama Mickiewicza

Instytucją powołaną do promocji kultury polskiej za granicą jest Instytut Adama Mickiewicza. Strategia dziedzin i megaprojektów na lata 2014–2017 wskazywała na koncepcje rozwoju dziedzin (Teatr, Sztuki wizualne, Design, Muzyka klasyczna, Muzyka aktualna), a także strategie megaprojektów, również w podziale geograficznym (I, CULTURE Orchestra, Polska Music, Partnerstwo Wschodnie, Campus, Kantor, Azja, Bałtyk, Millenialsi, Sztuka i technologia, Culture.media)⁶³. Opis programów zawierał m.in. relację do strategii IAM, materiały analityczne, rolę IAM w danej dziedzinie, korzyści, cele strategiczne i operacyjne oraz wskaźniki.

Łącznie w latach 2013–2018 (do końca czerwca 2018 r.), IAM uczestniczył w organizacji m.in. 643 koncertów, 343 wystaw, 191 pokazów filmowych, 251 spektakli teatralnych, 26 spotkań literackich, 192 konferencji, 511 warsztatów kulturalnych, 74 koprodukcji, 1630 wizyt studyjnych i rezydencji. W ramach programu Kultura polska na świecie Instytut przyznał dofinansowanie na podstawie 2558 wniosków.

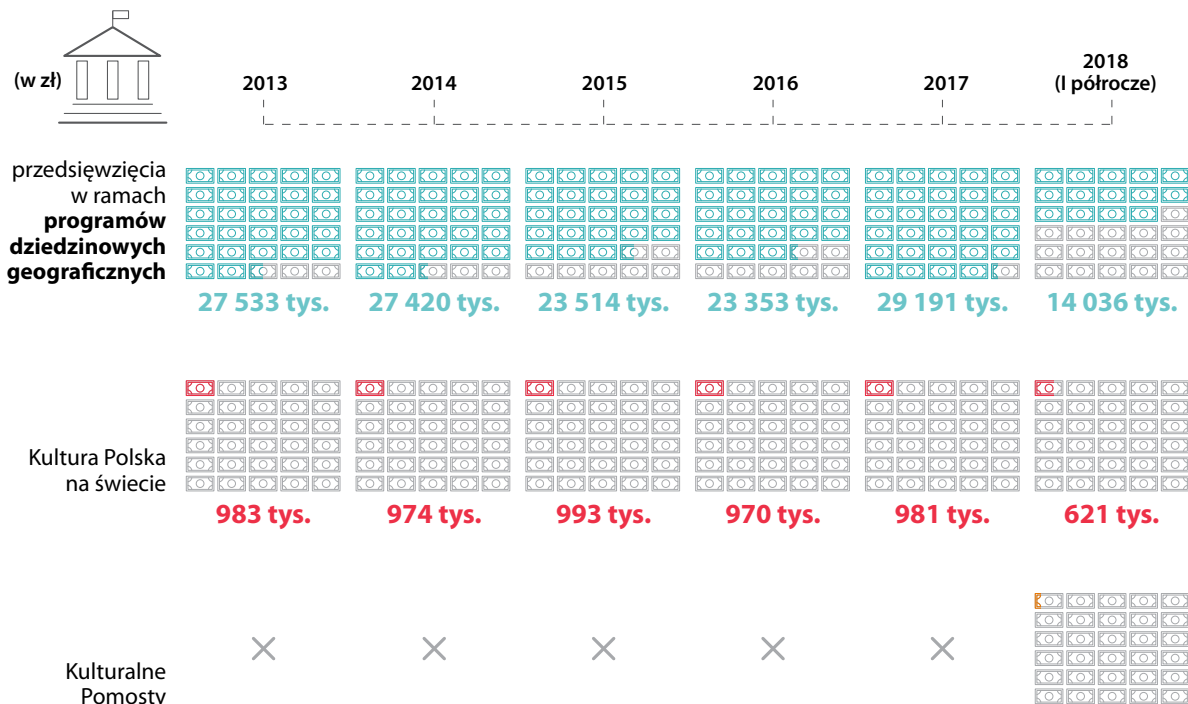
Na realizację działań w zakresie promocji kultury polskiej za granicą IAM w latach 2013–2018 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych) wydatkował łącznie 150 659 tys. zł.

⁶³ Dokument określał także strategię prezentacji polskiej kultury w Federacyjnej Republice Brazylii w roku 2016, a także strategię programu kulturalnego obchodów 600-lecia polsko-tureckich stosunków dyplomatycznych *Turcja 2014*.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 7

Struktura wydatków na poszczególne programy w IAM



Źródło: Opracowanie własne NIK podstawie wyników kontroli.

W kontrolowanym okresie działania IAM w zakresie promocji kultury polskiej za granicą polegały w głównej mierze na:

- 1) organizacji i współorganizacji przedsięwzięć kulturalnych i artystycznych w ramach programów dziedzicznych i geograficznych⁶⁴;
- 2) realizacji programu o charakterze konkursowym IAM: Kultura Polska na świecie (w latach 2013–2018), który skierowany jest do artystów, twórców kultury i przedstawicieli środowisk twórczych;
- 3) realizacji programu o charakterze konkursowym dotacyjnym Kulturalne Pomosty, w których IAM pełnił rolę instytucji zarządzającej i udzielającej dofinansowania dla beneficjentów, realizowany w ramach 3 Priorytetu PW Niepodległa;
- 4) realizacji programów o charakterze konkursowym Ministra KiDN w formie zadań zleconych, w którym IAM pełnił rolę instytucji zarządzającej.

Ponadto w IAM funkcjonował Wydział Wizyt Studyjnych, Staży i Rezydencji, którego działania z uwagi na skalę, IAM finansowo wyodrębnił jako oddzielny program. W celu realizacji współorganizowania przedsięwzięć takich, jak wystawy, spektakle i koncerty IAM w większości przypadków zawierał umowy o współpracy z partnerami, m.in. z Muzeum Sztuki

⁶⁴ Azja (w latach 2013–2018), Brazylia/Luzytania (2013–2017), Campusy/Ameryka (2013–2018), Culture.media (2013–2018), Projekt promocji Polski w Nadrenii Północnej-Westfalii „Klopsztanga” (2013 r.), Polska Music (2013–2018), Rok polskiego designu/Polska Design (2013–2018), Rosja (2013–2014), Projekt Statutowy/Master Projekt (2013–2018), Turcja (2013–2015), Program Partnerzy Wschodni/Open Poland (2017–2018), Bałtyk (2015–2017), I, CULTURE Orchestra (2015–2018), Don’t Panic! We’re from Poland (2016–2018), Północ-Południe (2017–2018), Niepodległa 2018/Polska 100 (2017–2018), Visual Poland (2018).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

w Łodzi, z Zakładem Narodowym im. Ossolińskich, Teatrem Narodowym, Gminą Lublin. Oddzielnym zadaniem w działalności IAM było prowadzenie portalu Culture.pl, który od momentu powstania w 2010 r. jest systematycznie rozwijany.

W trakcie kontroli w Instytucie badaniu poddano łącznie 22 przedsięwzięcia realizowane przez IAM w latach 2013–2018 (do dnia 24 sierpnia 2018 r.) w ramach programów dziedzinowych i geograficznych oraz o charakterze konkursowym IAM, na realizację których na dzień zakończenia czynności kontrolnych IAM wydatkował 12 376 tys. zł. W ramach badania portalu Culture.pl zweryfikowano wydatki przeznaczone na opracowanie treści zawartych na portalu w 2014 r.

W wyniku powyższych badań stwierdzono, że wszystkie ww. przedsięwzięcia były zgodne ze sposobami realizacji celu Instytutu wskazanymi w § 4 ust. 2 statutu IAM oraz zapisami dokumentów programowych obowiązujących w tym okresie. Niemniej jednak stwierdzono nieprawidłowości polegające m.in. na:

- zawarciu przez Instytut Adama Mickiewicza umowy nr 1054/2017/IAM z dnia 31 października 2017 r. na koprodukcję nowej wersji filmu „Jack Strong”⁶⁵, na podstawie której wydatkował 1065,4 tys. zł brutto w sposób nierzetelny. Zgodnie z umową IAM wniósł do produkcji filmu wkład w wysokości 1065,4 tys. zł brutto niezależnie od ustalenia przez Producenta listy pozostałych koproducentów i podmiotów finansujących produkcję filmu. Instytut wypłacił środki wynikające z umowy w 2017 r. W umowie wskazano, że lista pozostałych koproducentów i podmiotów finansujących zostanie zamknięta na późniejszym etapie, jednak najpóźniej do grudnia 2018 r. i udostępniona do wglądu IAM. Zatem finalizacja wkładu finansowego IAM nie była uzależniona od osiągnięcia rezultatu umowy koprodukcyjnej w postaci wyprodukowania filmu.

Zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. a i b ustawy o finansach publicznych wydatki publiczne powinny być dokonywane z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Wydatkowanie środków publicznych na realizację umowy powinno być uzależnione od powstania listy koproducentów i podmiotów finansujących. NIK zwraca uwagę na prawdopodobieństwo zaistnienia ryzyka niepowstania filmu w terminie określonym w umowie koprodukcyjnej (grudzień 2019 r.), głównie z uwagi na niezamknięcie listy koproducentów i podmiotów finansujących.

Oprócz powyższego Izba zwraca uwagę, że Dyrektor Instytutu podczas realizacji umowy koprodukcyjnej nie zapewnił zarządzania ryzykiem, zgodnie z art. 68 ust. 2 pkt 7 ustawy o finansach publicznych, ponieważ pomimo, iż zdjęcia do nowej wersji filmu „Jack Strong” nie zostały rozpoczęte w planowanym terminie (lipiec 2018), nie został podpisany aneks do umowy koprodukcyjnej;

⁶⁵ Zwana dalej: umową koprodukcyjną.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- umowa nr 1054/2017/IAM z dnia 31 października 2017 r. na koprodukcję nowej wersji filmu „Jack Strong” nie zawierała postanowień, które zabezpieczałyby interes Instytutu w zakresie rozliczenia podatku od towarów i usług (VAT);
- w składzie Komisji programu Kultura Polska na świecie zasiadała osoba, która nie została formalnie powołana przez Dyrektora IAM, zgodnie z § 2 ust. 5 regulaminu programu, stanowiącym załącznik nr 1 do zarządzenia Dyrektora IAM nr 01/01/2010 z dnia 12 stycznia 2010 r. w sprawie zmiany zarządzenia Dyrektora IAM nr 14/07/2008 dotyczącego szczegółowych zasad realizacji programu Kultura Polska na świecie;
- w dniu 7 marca 2013 r. Komisja Programu Kultura Polska na Świecie zdecydowała o wypłacie zaliczki w wysokości 12 tys. zł dla beneficjenta na zakup biletów lotniczych, niezgodnie z § 4 ust. 4 regulaminu programu, który stanowi, iż przypadku pokrycia kosztów biletów lotniczych w pełnej wysokości, zakupu biletów lotniczych dokonuje sam IAM w porozumieniu z beneficjentem.

5.3.3. Projekty promocyjne Międzynarodowego Centrum Kultury

MCK jest państwową instytucją kultury o charakterze naukowo-badawczym, edukacyjnym i informacyjnym, którego celem jest m.in. wspieranie współpracy oraz integracji kulturalnej Europy i ochrony jej dziedzictwa kulturowego.

W okresie objętym kontrolą MCK realizowało następujące zadania związane z promocją kultury polskiej za granicą:

1. *Świat przed katastrofą. Żydzi krakowscy w dwudziestoleciu międzywojennym*, wystawa w Muzeum Sztuki w Ołomuńcu (Republika Czeska). Wystawa poruszała m.in. takie tematy, jak postawa Żydów wobec odrodzonego w 1918 roku państwa polskiego, ich udział w samorządzie miasta, a także w jego życiu gospodarczym i intelektualnym, ich religijność. Na ekspozycję składało się 200 fotografii, nagrania archiwalne (filmy i płyty) oraz wspomnienia przedwojennych Krakowian.
2. *Mit Galicji*, wystawa w Wien Museum w Wiedniu (Austria). Wystawa była zwieńczeniem projektu poświęconego wielonarodowemu dziedzictwu historycznemu Galicji, który MCK realizowało od 2010 r. we współpracy z wiedeńskim Institut für den Donauraum und Mitteleuropa. Wiedeńska odsłona wystawy cieszyła się sporym zainteresowaniem mediów i publiczności – wystawę zwiedziło ponad 42 tysiące osób.
3. *Katedra ormiańska we Lwowie i jej twórcy*, wystawa pokazywana w Armenii. Prezentacja poświęcona historii katedry ormiańskiej we Lwowie, przybliżyła ponadto prace konserwatorskie malowideł ściennych Jana Henryka Rosena. W roku 2017 powstała wersja armeńska prezentowana w: Narodowej Galerii Armenii w Erywaniu, Muzeum im. Mhera Abeghyana w Echmiadzinie, Muzeum w Jermuku, Muzeum Geologicznym w Jeghegnadzorze.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

4. *Logika lokalności. Norweski i polski współczesny design*, wystawa Nordenfjeldske Kunstindustrimuseum w Trondheim (Norwegia), prezentująca współczesne wzornictwo w Polsce i w Norwegii, które stało się jedną z topowych dziedzin kultury. Przygotowana we współpracy z Nordenfjeldske Kunstindustrimuseum w Trondheim.
5. *Forum Dziedzictwa Europy Środkowej*⁶⁶ to międzynarodowa konferencja, na której specjaliści z regionu, a także zajmujący się problematyką Europy Środkowej badacze i eksperci z całego świata, dyskutują nad zagadnieniami dziedzictwa kulturowego. Organizowana jest ona co dwa lata. Każda edycja konferencji gromadzi w Krakowie ponad stu badaczy. Ukazały się także trzy tomy anglojęzycznych materiałów pokonferencyjnych. Drugim wspólnym projektem jest *V4 Heritage Academy* – to letnie kursy zarządzania miejscami wpisanymi na Listę Światowego Dziedzictwa Kulturalnego i Przyrodniczego UNESCO) w ramach współpracy wyszehradzkiej. Program gromadzi każdorazowo dwudziestu uczestników, po pięcioro z każdego państwa, przedstawiciele młodszej generacji praktyków zaangażowanych w ochronę dziedzictwa. Każda edycja rozpoczyna się w Krakowie, a następnie kontynuowana jest in situ w jednym bądź kilku miejscach z Listy UNESCO. Wyszehradzki charakter podkreśla rotacyjność szkoły letniej – co roku jej cześć praktyczna odbywa się w innym kraju Grupy⁶⁷.
6. *Encyklopedia internetowa Polski Petersburg*, projekt ten był jednym z elementów programu „Polska i Petersburg” przygotowanym w ramach Roku Polski w Rosji i Roku Rosji w Polsce. Sama encyklopedia ma na celu przybliżenie polskim i rosyjskim odbiorcom losów i dzieł Polaków związanych z Petersburgiem w okresie ponad trzystu lat istnienia metropolii nad Newą. Encyklopedia zawiera w obecnym kształcie zaktualizowaną bibliografię przedmiotu za lata 1945–2017, hasła osobowe i tematyczne (ok. 190) oraz mapę „polskich” adresów (ok. 250) w Petersburgu. Wydawcami encyklopedii są po polskiej stronie MCK, a po rosyjskiej Międzynarodowa Fundacja Charytatywna im. Dmitrija Lichaczowa z Petersburga. (www.polskaipetersburg.pl, www.polskipetersburg.ru).
7. *Program stypendialny Thesaurus Poloniae*, jest programem stypendialnym Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Zgodnie z regulaminem rekrutacji program ma charakter konkursu i realizowany jest jednocześnie w dwóch ścieżkach: Program Senior – adresowany do doświadczonych pracowników instytucji naukowych lub kulturalnych, którzy

⁶⁶ W 2006 roku ministrowie kultury państw Grupy Wyszehradzkiej powołali Grupę Roboczą Ekspertów do spraw Dziedzictwa Kulturowego Krajów Grupy Wyszehradzkiej. Koordynację działań powierzono MCK, które do współpracy zaprosiło przedstawiciele urzędów konserwatorskich oraz ministerstw kultury Republiki Czeskiej, Słowacji i Węgier. Spotkania Grupy Roboczej odbywają się raz lub dwa razy w roku. W ramach tej współpracy ustanowiono dwa typy wspólnych projektów. Forum Dziedzictwa Europy Środkowej (odbywa się od 2011 r.) oraz V4 Heritage Academy (odbywa się od 2009 r.).

⁶⁷ V4 Heritage Academy: Kraków–Kalwaria Zebrzydowska 14–17.06.2013, V4 Heritage Academy: Kraków–Telč (Republika Czeska) 7–13.07.2014, V4 Heritage Academy: Kraków–Banská Štiavnica (Słowacja) 13–19.07.2015, V4 Heritage Academy: Kraków–Pannonhalma (Węgry) 27.06–3.07.2016, Edycja 2017 nie odbyła się w jej miejsce zorganizowano V4 Heritage Academy: Kraków–Świdnica 9–15.07.2018 (edycja poszerzona o uczestników z Ukrainy, Białorusi i Niemiec w związku z ERDK2018).

posiadają tytuł doktora, (2) Program Junior – adresowany do młodszych pracowników instytucji naukowych lub kulturalnych, którzy są studentami studiów doktoranckich lub otworzyli przewód doktorski i nie obronili jeszcze pracy doktorskiej. W okresie objętym kontrolą corocznie organizowano dwie edycje programu w okresach marzec–lipiec oraz wrzesień–grudzień. Łącznie wpłynęło 560 wniosków, z tego 375 (67%) w Programie Senior i 185 w Programie Junior. Stypendia otrzymało 77 osób, z tego 48 w Programie Senior i 29 w Programie Junior. Liczba stypendystów w poszczególnych edycjach wynosiła od pięciu do siedmiu osób. Stypendyści pochodzili głównie z krajów europejskich (Ukraina, Białoruś, Rumunia, Węgry, Belgia, Włochy, Wielka Brytania, Litwa, Chorwacja, Rosja, Niemcy, Mołdawia, Estonia, Francja, Bułgaria, Austria, Łotwa, Macedonia, Serbia, Czechy), ale także z Armenii, Syrii, Egiptu, USA, Kanady i Meksyku.

8. *Heritage of Borderlands – współpraca z Tokyo University of Foreign Studies (TUFS)*, japońską uczelnią, która kształci kadry dyplomatyczne w oparciu o długoterminową umowę o współpracy, wspólnie z badaczami z TUFS, którzy zajmują się historią i kulturą Europy Środkowej zorganizowano pierwsze seminarium poświęcone dziedzictwu polsko-ukraińskiego pogranicza. Dziedzictwo krajów wyszehradzkich (pogranicze polsko-słowackie i słowacko-węgierskie) było tematem seminarium zorganizowanego w 2014 r. we wschodniej Słowacji i we wschodnich Węgrzech, zaś seminarium w roku 2016 dotyczyło Śląska jako polsko-czeskie i polsko-niemieckie pogranicze. W 2018 r. tematem seminarium są Wielkie Morawy – pogranicze czesko-słowackie.
9. *Wydawanie kwartalnika „Herito. Dziedzictwo, kultura, współczesność”*, który jest jedynym w całości dwujęzycznym, polsko-angielskim czasopismem poświęconym kulturze i dziedzictwu. W latach 2013–2018 (I półrocze) ukazało się 21 numerów (w tym dwa podwójne) o łącznym nakładzie 19 700 egzemplarzy. Sprzedaż za granicą była prowadzona w 31 krajach, natomiast dystrybucja (bezpłatne przekazanie) w 61 krajach.
10. *European Campus of Excellence: Creative City – Past, Present and Future* – wspólnie z niemieckimi partnerami: Uniwersytetem w Bremie oraz Studienstiftung des Deutschen Volkes zorganizowano program, który poddał analizie rolę dziedzictwa kulturowego i miejsca miasta historycznego w rozwijającym się obecnie intensywnie zjawisku, jakim jest miasto kreatywne. W programie wzięło udział 31 uczestników.
11. *Publikacja Form Follows Freedom. Architecture for Culture in Poland 2000+*, przedstawia najbardziej spektakularne realizacje dla kultury w Polsce, aby rozkwitem architektonicznej kreatywności podzielić się szeroko w świecie. Przedsięwzięcie obejmowało także promocję i dystrybucję do najważniejszych ośrodków architektonicznych świata: uczelni, instytutów, stowarzyszeń, a także do zbiorów najważniejszych specjalistycznych bibliotek na niemal wszystkich kontynentach.
12. *UNESCO World Heritage Young Professionals Forum 2017, Memory: Lost and recovered heritage*. Przedsięwzięcie zorganizowane przez MCK

towarzyszyło 41. Sesji Komitetu Światowego Dziedzictwa UNESCO odbywającej się w Krakowie. W programie poświęconym problematyce zniszczenia i rekonstrukcji miast uczestniczyło 32 młodych ekspertów zajmujących się ochroną dziedzictwa z 21 krajów wchodzących w skład Komitetu Światowego Dziedzictwa oraz z Białorusi, Czech, Egiptu, Federacji Rosyjskiej, Indii, Iraku, Litwy, Mali, Niemiec, Słowacji, Syrii, Turcji, Ukrainy i Węgier.

NIK skontrolowała realizację czterech wybranych zdań, których łączne koszty wyniosły 4834,9 tys. zł, tj. programu stypendialnego Thesaurus Poloniae, encyklopedii internetowej „Polski Petersburg”, wydanie publikacji „Form Follows Freedom” oraz wydawanie kwartalnika „Herito”, pod względem ich celowości, efektów oraz przebiegu finansowania. Stwierdzono, że zadania te zrealizowano zgodnie z długoterminowymi planami strategicznymi dla MCK na lata 2013–2017 lub umowami o udzielenie dotacji celowej.

5.3.4. Projekty promocyjne Instytutu Książki

Działania Instytutu realizowane są m.in. w kierunkach: promocja polskiej literatury i jej dziedzictwa w kraju i za granicą, promocja języka polskiego w kraju i za granicą, promocja polskiej książki i polskiego edytorstwa w kraju i za granicą. Zgodnie z Programem działania na lata 2013–2017 Instytut realizował działania promujące polskich pisarzy i poetów na rynkach zagranicznych, rozwijające kompetencje tłumaczy literatury polskiej a także pozyskiwał nowych tłumaczy. Były one realizowane m.in. poprzez:

- *Program Translatorski*⁶⁸, miał na celu promocję polskiej literatury poprzez wspieranie wydawców zainteresowanych wydawaniem dzieł polskiej literatury w tłumaczeniu na inne języki. W latach 2013–2018 (do czasu zakończenia kontroli) Instytut partycypował w kosztach wydania 890 dzieł w 64 krajach;
- *Program Sample Translations*⁶⁹, który polega na zachęceniu tłumaczy do przedstawiania polskich książek zagranicznym wydawcom. Adresatami Programu są tłumacze literatury polskiej. W ramach programu przetłumaczono 651 dzieł na 34 języki.

W 2017 r. Instytut realizował zadania instytucji zarządzającej dla Programu „Conrad 2017”, którego celem jest promocja twórczości, a także samej postaci Josepha Conrada Korzeniowskiego oraz działania na rzecz rozpowszechnienia świadomości związków autora z Polską. W dwóch naborach wniosków w 2017 r. 28 wniosków otrzymało dotację w łącznej kwocie 2779,6 tys. zł, w tym cztery wnioski z deklaracją współpracy z partnerem zagranicznym, w łącznej kwocie 491 tys. zł (5,6% ogółem przyznanych dotacji w Programie).

⁶⁸ Program Translatorski © Poland, opis programu: <http://instytutksiazki.pl/zagranica,4,program-translatorski-%C2%A9poland,29.html>.

⁶⁹ Sample Translations, opis programu: <http://instytutksiazki.pl/zagranica,4,sample-translations.30.html>.

Innymi formami działalności Instytutu Książki są seminaria dla wydawców zagranicznych, wsparcie tłumaczy (np. program Kolegium Tłumaczy), a także przyznawanie corocznych nagród: „Transatlantyk”⁷⁰ dla wybitnego promotora literatury polskiej za granicą, a także nagrody „Found in Translation Award”⁷¹ dla tłumacza najlepszego przekładu literatury polskiej na język angielski w formie książkowej. Badaniem kontrolnym NIK objęto zadanie z deklaracją współpracy z partnerem zagranicznym o najwyższej kwocie dofinansowania, tj. 210 tys. zł⁷². Przedmiot zadania obejmował realizację filmu dokumentalnego poświęconego Josephowi Conradowi oraz aktualności jego literatury w czasach dzisiejszych.

Instytut Książki współpracował z instytutami polskimi, a także z Instytutem Adama Mickiewicza przy organizacji różnych wydarzeń np. targi książki. *Program Międzynarodowe Targi Książki* polegał m.in. na działaniach dotyczących wsparcia polskich wydawców w zakresie zwiększania ich potencjału promocyjnego za granicą, propagowanie wiedzy o polskiej literaturze bezpośrednio wśród zagranicznych wydawców oraz wsparcie bezpośrednich kontaktów pomiędzy nimi i ich polskimi partnerami, zwiększenie konkurencyjności polskiej literatury na strategicznych rynkach. Na Międzynarodowych Targach Książki, Polska miała w badanym okresie status gościa honorowego: w 2013 r. na Forum Wydawców we Lwowie, w 2014 r. na New Delhi World Book Fair w Indiach, w 2015 r. na Salon Livre Paris, w 2016 r. na Book Expo America w Chicago, w 2016 r. na Beijing International Book Fair w Chinach, w 2017 r. na London Book Fair, w 2018 r. na Abu Dhabi International Book Fair w Zjednoczonych Emiratach Arabskich.

Szczegółowym badaniem objęto programy: Program Translatorski Poland, Międzynarodowe Targi Książki oraz projekt realizowany w ramach Programu Conrad 2017. W wyniku badania stwierdzono, iż realizowane przez Instytut różnorodne działania w zakresie promocji kultury polskiej za granicą były zgodne z celami określonymi w programach działania Instytutu obowiązujących w latach 2013–2018.

5.3.5. Projekty promocyjne Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej

W ramach opracowanych corocznie przez PISF planów działalności określano m.in.: rodzaje planowanych działań merytorycznych związanych ze wspieraniem produkcji filmowej, promocją polskich filmów w kraju i za granicą. W zakresie promocji filmu polskiego za granicą za najważniejsze działania uznano: inicjowanie i wspomaganie udziału polskich filmów w międzynarodowych festiwalach filmowych, inicjowanie sprzedaży polskich filmów agentom sprzedaży oraz dystrybutorom, uczestnictwo w najważniejszych targach filmowych na świecie, wspieranie merytoryczne i finansowe filmów zakwalifikowanych do ubiegania

⁷⁰ Nagroda przyznawana jest corocznie przez Instytut Książki dla wybitnego ambasadora literatury polskiej za granicą. Jej laureatem może zostać tłumacz, wydawca, krytyk, animator życia kulturalnego.

⁷¹ Nagroda w części pieniężnej fundowana w równych częściach przez Instytut Książki, Instytut Kultury Polskiej w Londynie oraz Instytut Kultury Polskiej w Nowym Jorku.

⁷² Zadanie Śladami Josepha Conrada, wniosek nr 04753/17 złożony przez Fundację Instytut Komunikacji Społecznej w Warszawie.

się o prestiżowe międzynarodowe nagrody filmowe (w tym „Oscar”), współpracę z instytutami filmowymi na świecie, zagraniczny PR, „dyplomację filmową”, współorganizowanie retrospektyw i prezentacji polskich filmów za granicą⁷³.

Programem poświęconym promocji polskiej kinematografii za granicą, był coroczny program operacyjny „Promocja polskiego filmu za granicą”⁷⁴, którego celami w okresie objętym kontrolą były:

- promocja filmów oraz osiągnięć polskich twórców filmowych poza granicami kraju w ramach międzynarodowych festiwali i imprez filmowych⁷⁵;
- współpraca z zagranicznymi partnerami medialnymi, inwestorami, producentami i twórcami filmowymi oraz realizacja współpracy międzynarodowej, w szczególności zmierzająca do inicjowania koprodukcji, promowania polskiego przemysłu filmowego, wspierania działań służących profesjonalizacji branży filmowej;
- prezentacja polskich filmów oraz dorobku polskich twórców filmowych poza granicami kraju w formie przeglądów, retrospektyw, pokazów specjalnych, konferencji, wystaw itp.;
- wspieranie działań promocyjnych i marketingowych mających na celu wprowadzanie polskich filmów do dystrybucji zagranicznej.

Szczegółowemu badaniu poddano 12 projektów realizowanych w ramach PO Promocja na łączną kwotę 11 834,3 tys. zł. W wyniku badania stwierdzono, iż dofinansowane przez PISF projekty w ramach PO „Promocja polskiego filmu za granicą” były zgodne założeniami Programu. W wyniku badania stwierdzono nieprawidłowość polegającą na dokonaniu ocen merytorycznych ośmiu złożonych w latach 2013–2016 wniosków (z 12 badanych), niezgodnie z wymogami z art 24 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2015 r. o kinematografii⁷⁶. Opinie ekspertów zgodnie z ww. przepisem powinny być sporządzane na piśmie i zawierać szczegółową analizę przedsięwzięcia pod kątem kryteriów, o których mowa w art. 22 ust. 3 ww. ustawy. Opinie ekspertów w tym okresie ograniczały się do wskazania propozycji dofinansowania wniosku i złożenia oświadczenia o bezstronności, bez odniesienia się do wymaganych w art. 22 ust. 3 kryteriów. Od 2017 r. na karcie oceny eksperckiej uwzględniono wskazane w art. 22 ust 3 ww. ustawy przesłanki.

W okresie objętym kontrolą Instytut, realizując zadania własne związane z promocją filmu polskiego współpracował z instytucjami międzynarodowymi, m.in. UE i Rady Europy, European Film Agency Directors, Europea Film Agency Research Network, narodowymi instytutami filmowymi. Współpracował również m.in. z European Film Promotions, co zapewniło udział polskich twórców w warsztatach i programach realizowanych przez

⁷³ W okresie objętym kontrolą działania te ulegały pewnym modyfikacjom.

⁷⁴ Dalej: PO Promocja.

⁷⁵ W tym: zakwalifikowanych do ubiegania się o nagrody konkursowych festiwali filmów fabularnych; zakwalifikowanych do ubiegania się o prestiżowe międzynarodowe nagrody filmowe, tj. nagrody Amerykańskiej Akademii Filmowej – Oscar, Złote Globy oraz nagrody EFA oraz filmów prezentowanych na innych festiwalach i imprezach filmowych.

⁷⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 597, ze zm.

tę instytucję m.in.: Shooting Stars i Producers on the Move; międzynarodowymi targami filmowymi w zakresie obecności polskich stoisk podczas tych wydarzeń; projektach: „Europe! Voices of Woman in Film, Future Frames organizowanych w ramach festiwalu filmowych; współorganizował i udzielał wsparcie uczestnikom międzynarodowych warsztatów SOFA (School of film Agents) i Torino FilmLab. Wsparcie merytoryczne i finansowe uzyskiwały przeglądy filmów polskich za granicą realizowane we współpracy z Instytutem Adama Mickiewicza, Filmoteką Narodową, instytutami polskimi za granicą. W okresie objętym kontrolą PISF współtworzył Polską Komisję Filmową – podmiot prowadzący promocję sektora usług filmowych w Polsce oraz filmowych lokacji. W ramach Polsko-Niemieckiego Funduszu Filmowego, dotacje na rozwój projektu i produkcję otrzymało 17 filmów, w tym 10 ze środków PISF.

5.3.6. Projekty promocyjne instytutów polskich za granicą

Głównym zadaniem instytutów jest realizacja przesłania polskiej dyplomacji publicznej: dbanie o dobre imię Polski i jej nieskazitelny wizerunek (w szczególności poprzez zapewnienie polskiej obecności w przedsięwzięciach międzynarodowych) oraz nawiązywanie i utrzymywanie kontaktów z zagranicznymi partnerami z dziedziny kultury, edukacji, nauki i życia społecznego.

Działalność instytutów polskich ma na celu promocję Polski na arenie międzynarodowej w tym eliminowanie nieprawdziwych stereotypów i jednostronnych opinii dotyczących najnowszej historii kraju.

Minister Spraw Zagranicznych w oparciu o priorytety polskiej polityki zagranicznej określa strategiczne kierunki rozwoju dyplomacji publicznej i kulturalnej, wyznacza obszary priorytetowe w działaniach placówek zagranicznych w tej sferze oraz zapewnia instrumenty służące ich realizacji. W okresie objętym kontrolą Minister Spraw Zagranicznych formułował wytyczne i priorytety dla działalności każdego z instytutów polskich.

W latach 2013–2018 (I półrocze) kontrolowane instytuty polskie zrealizowały łącznie 2970 przedsięwzięć dotyczących promocji kultury polskiej za granicą.

Zakres działania instytutu polskiego nie zawsze pokrywa się z terenem państwa przyjmującego. Przykładowo Instytut Polski w Pekinie prowadził działania zgodne z priorytetami Ministerstwa Spraw Zagranicznych w zakresie dyplomacji publicznej i kulturalnej oraz zgodnie z Planem działań w zakresie dyplomacji publicznej i kulturalnej w regionie Azji i Pacyfiku na lata 2013–2016. W okresie objętym kontrolą Instytut Polski w Pekinie zorganizował lub współorganizował łącznie 174 przedsięwzięcia dotyczące promocji kultury polskiej za granicą, w tym:

- 167 przedsięwzięć na terenie Chin, w tym również poza Pekinem, m.in. w: Szanghaju, Shenzhen, Nantong, Tianjinie, Nanning, Hangzhou, Wuzhen, Ningbo, Chengdu, Harbinie, Xiningu, Shenyangu;
- siedem przedsięwzięć na terenie Mongolii.

W sześciu kontrolowanych instytutach nie było formalnego dokumentu obowiązującego w latach 2013–2017 (lipiec), w którym by określono sposób docierania do istotnych dla instytutów grup docelowych. Instytuty posiadały natomiast wypracowaną praktykę działania, opierającą się na kumulowaniu wiedzy i doświadczeń kolejnych dyrektorów oraz pracowników merytorycznych instytutów oraz wykorzystywaniu instrumentu, jakim jest organizowanie wizyt studyjnych. Metody działania i dobierane narzędzia zależały od konkretnego środowiska i celu projektu. Od sierpnia 2017 r. Instytut Polski w Tel Awiwie posiadał koncepcję kampanii medialnej IP, w której wskazano siedem priorytetowych przekazów, tj. Polscy Sprawiedliwi, obywatele II Rzeczypospolitej jako założyciele państwa Izrael, kampania medialna w izraelskiej TV Keshet, wizyty studyjne przewodników grup młodzieży izraelskiej wyjeżdżającej do Polski, poloniki, kuchnia (promocja kraju poprzez kulinaria), turystyka (promocja kultury poszczególnych regionów Polski), „Ambasador dobrego Imienia” – uhonorowanie Izraelczyków, którzy przyczyniają się do promocji Polski i dbają o jej dobre imię, „Voice from Poland” – krótkie wzmianki o wydarzeniach w Polsce dotyczące m.in. kultury, nauki.

Polski Ośrodek Kultury i Informacji w Nowym Jorku zatrudnia ekspertów miejscowych, których kontakty i znajomość lokalnego rynku pozwalają weryfikować realność i celowość realizacji konkretnych przedsięwzięć. Sposobem weryfikacji dotarcia do grupy docelowej było pozyskanie partnerów miejscowych, a także odpowiednio ukierunkowane działania promocyjno-marketingowe i wysyłanie informacji z bazy kontaktów Cision do wyselekcjonowanych grup odbiorców. Wiedzę zbieraną na poziomie Ośrodka uzupełniano materiałami kierunkowymi MSZ dotyczącymi celów polskiej polityki zagranicznej i strategii regionalnych. Wykorzystywano też otrzymane z MSZ „Zasady komunikacji marki Polska”.

Głównym sposobem Instytutu Polskiego w Londynie docierania do istotnych z punktu widzenia grup docelowych jest organizacja wizyt studyjnych, np. wizyty współpracownika londyńskiej galerii Tate Modern w Polsce, który m.in. zwiedził wystawę twórczości Aliny Szapocznikow. Efektem wizyty było zorganizowanie wystawy rzeźbiarki w Londynie, która okazała się dużym sukcesem.

Narzędziami realizacji docierania do wybranych grup docelowych były:

- strony internetowe instytutów prowadzone w jednym, dwóch lub trzech językach⁷⁷. Na stronach umieszczane były informacje m.in. o realizowanych przez instytuty przedsięwzięciach;
- profil na portalu społecznościowym Facebook, Instagramie, Twitterze, kanał na YouTube – prowadzone w języku kraju urzędowania. Umieszczane są na nich teksty informujące o realizowanych przez Instytut przedsięwzięciach, informacje dotyczące Polski (również z odesłaniem do stron internetowych culture.pl, polska.pl), Instytut Polski w Peki-

⁷⁷ W okresie objętym kontrolą Instytut Polski w Pekinie prowadził działalność informacyjną z wykorzystaniem podstrony Ambasady RP w Pekinie,

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

nie korzystał z największych chińskich platform społecznościowych⁷⁸. W Pekinie głównym źródłem informacji są portale społecznościowe, nie zaś oficjalne strony internetowe poszczególnych instytucji. W związku z tym, głównymi kanałami komunikacji Instytutu są WeChat i Weibo;

- newsletter, biuletyn informacyjny;
- materiały drukowane (programy, katalogi, ulotki, plakaty, bannery, artykuły sponsorowane, reklamy, bilbordy) i gadżety promocyjne. (pocztówki programowe, notesy z logo IP, torby materiałowe z logo IP;
- wymiana informacji poprzez bezpośrednie kontakty z dziennikarzami;
- korzystanie z usług profesjonalnych publicystów;
- organizowanie podróży studyjnych dziennikarzy lub osób związanych z mediami;
- wykupywanie powierzchni reklamowej;
- wymianę informacji, wsparcia przy tworzeniu treści i wykupowanie płatnych ogłoszeń w mediach polonijnych.

Bariery w działalności instytutów polskich

Corocznie instytuty polskie przeprowadzały diagnozy barier negatywnie wpływających na ich działalność dotyczącą promocji kultury polskiej. O zidentyfikowanych przeszkodach w swojej działalności informowały w sprawozdaniach z wykonania zadań na poszczególne lata.

W wyniku kontroli NIK z 2010 r. stwierdzono, iż poważnym utrudnieniem w pracy instytutów polskich (dostęp do nich) jest ich umiejscowienie. W badanym okresie nie zawsze umiejscowienie instytutu polskiego, a także liczba zajmowanych pomieszczeń była problemem. W takich sytuacjach organizacja projektu wymagała większych wysiłków, niemniej jednak współrealizacja przedsięwzięcia z miejscowym gospodarzem wydarzenia, zwiększała jego prestiż i liczbę odbiorców. Przekładało się to także na dostosowanie oferty kulturalnej do oczekiwań drugiej strony. Przykładem pozytywnym wykorzystania takiej sytuacji są instytuty polskie w: Nowym Jorku, Londynie i Pekinie. Instytut Polski w Londynie ze względu na brak przestrzeni wystawienniczej dużo swoich projektów realizuje przy udziale cenionych brytyjskich instytucji kultury o uznanej renomie jak: Tate Modern, National Gallery czy Victoria & Albert Museum. Współdziałanie z czołowymi placówkami zwiększa prestiż organizowanych przez instytut wydarzeń, a także redukuje koszty marketingu.

Istotnym ograniczeniem wpływającym na realizację zadań przez instytuty jest sytuacja kadrowa. Powyższe przekłada się zwykle na trudności w zastępowaniu kierownika placówki podczas delegacji służbowych, urlopów, wykonywania niezbędnych obowiązków reprezentacyjnych, których nie można powierzyć pracownikom bez statusu dyplomatycznego, czy też nienależytego wykonania zadań administracyjnych.

⁷⁸ W Chinach nie działają powszechnie użytkowane na świecie media społecznościowe. W ramach prowadzonej przez władze ChRL kontroli zamieszczanych treści w Internecie ograniczono dostęp do części portali społecznościowych tj. m.in. *facebook, youtube, google+, twitter, instagram, skype* czy *whatsapp* oraz uniemożliwiono użytkowania przeglądarki *google*.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Utrudnieniem jest także roczne planowanie zadań w sytuacji, gdy czas realizacji projektu jest dłuższy niż rok, zwłaszcza w przypadku projektów największych i najbardziej złożonych, trwających nawet kilka lat.

Polski Ośrodek Kultury i Informacji w Nowym Jorku wskazał także na brak wypracowanych na szczeblu centralnym mechanizmów współpracy z realizującymi zadania w kraju urzędowanymi innymi polskimi instytucjami podległymi różnym resortom. Oparcie wymiany informacji tylko na relacjach personalnych utrudnia uzyskanie pożądanego efektu synergii.

Instytuty polskie wskazały także na bariery lokalne dotyczące promocji kultury polskiej za granicą:

1. nieprzewidywalność sytuacji politycznej w regionie (w tym działania wojenne), wciąż obecne w świadomości Izraelczyków bolesne doświadczenia poprzednich pokoleń (szczególnie podczas Holocaustu), niewystarczające finansowanie po stronie partnerów miejscowych oraz złożone relacje z niektórymi z nich;
2. bardzo duża konkurencyjność londyńskiego rynku kulturalnego;
3. funkcjonowanie Ośrodka jednocześnie w trzech różnych realiach na obszarze USA:
 - a) w Nowym Jorku, gdzie wieloetniczność i wielokulturowość przyciąga ofertę z całego świata, co powoduje dużą konkurencję;
 - b) w dużych i średnich aglomeracjach miejskich, gdzie barierą są kwestie organizacyjno-logistyczne wynikające z odległości od Ośrodka oraz
 - c) na pozostałym terenie USA, którego mieszkańcy nie są zainteresowani tematyką międzynarodową i nie mają elementarnej wiedzy o danym kraju;
4. długotrwała, kosztowna, skomplikowana i coraz bardziej zaostrzana procedura uzyskiwania wiz artystycznych⁷⁹ do USA;
5. w Chinach i w Mongolii m.in.: biurokratyzacja związana z wymianą kulturalną i organizacyjną wydarzeń na terenie Chin, ograniczenie rocznego limitu liczby wydania w Chinach zagranicznych filmów i publikacji, długie terminy uzyskiwania pozwoleń, skomplikowane wymagania w procesie uzyskiwania wiz, częste odmowy wydania wizy, ograniczona liczba partnerów chińskich zainteresowanych współpracą z uwagi na restrykcje rządu chińskiego, niewystarczająca liczba tłumaczy, promowanie przez Chiny własnej kultury (ustawa o bezpieczeństwie kulturowym), specyfiką chińskiego Internetu oraz mediów społecznościowych, nieznajomość realiów i niesamodzielnosc polskich podmiotów kultury we współpracy z chińskimi, ograniczone możliwości współfinansowania projektów przez partnerów mongolskich oraz dystans geograficzny i kulturowy.

⁷⁹ Zgodnie z informacją umieszczoną na stronie Ambasady i Konsulatu USA w Polsce (<https://pl.usembassy.gov/pl/visas-pl/informacja-dla-artystow-wykonawcow-estradowych-i-pracownikow-tymczasowych/>) „Osoby ubiegające się o wizy w celu podjęcia pracy tymczasowej na terenie Stanów Zjednoczonych (w tym również artyści oraz pracownicy sceny lub estrady) przed rozpoczęciem procedury wizowej muszą uzyskać z Urzędu Imigracyjnego (USCIS) zatwierdzenie petycji (Petition for Nonimmigrant Worker). W tym celu przyszły pracodawca lub organizator występów musi złożyć petycję w Urzędzie Imigracyjnym poprzez stronę internetową Temporary Workers”.

5.4. Współpraca instytucjonalna

Brak współpracy
pomiędzy resortami

W promocję kultury polskiej za granicą zaangażowanych jest wiele podmiotów, zarówno w kraju, jak i za granicą.

Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego współpracował z innymi ministrami w ramach tzw. Międzyresortowego Zespołu ds. Promocji Polski. Podczas kontroli NIK wskazywano jednak na trudności we współpracy międzyresortowej w tym obszarze, które obniżały skuteczność przyjętego modelu promocji kultury polskiej za granicą. W 2016 r. Minister KiDN informował Prezesa Rady Ministrów o barierach w promocji kultury polskiej za granicą, która zdaniem Ministra KiDN *jest silnie powiązana z obszarem dyplomacji publicznej głównie z powodu umiejscowienia tych zadań w dziale administracji rządowej sprawy zagraniczne*. W Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego brak było dokumentów potwierdzających współpracę z mediami publicznymi, Instytutem Pamięci Narodowej – Komisją Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu⁸⁰.

W latach 2013–2018 Minister Spraw Zagranicznych corocznie organizował narady dyplomacji publicznej, w których brali udział Dyrektor Instytutu Adama Mickiewicza, dyrektorzy instytutów polskich, przedstawiciele władz samorządowych miasta gospodarza oraz zaproszeni goście⁸¹. Założono w MSZ, że przyczyni się to do promocji miast gospodarzy narad wśród dyplomatów i pracowników IP.

Współpraca instytucji
kultury z placówkami
zagranicznymi

Instytucje kultury, tj. IAM, IK, MCK współpracują z instytutami polskimi, polskimi ambasadami, jednakże współpraca ta nie ma stałego charakteru. Przykładowo Międzynarodowe Centrum Kultury w zależności od realizowanych projektów współpracowało z: Konsulatem Generalnym RP i Instytutem Polskim w St. Petersburgu, Instytutem Polskim w Wiedniu, Ambasadą RP w Lizbonie, Konsulem Generalnym RP w Stambule, Przedstawicielstwem RP przy UNESCO, Ambasadą RP w Skopje, Ambasadą RP w Tiranie, Ambasadą RP w Erywanii, Ambasadą RP w Seulu. Natomiast IK animował współpracę z polskimi przedstawicielstwami dyplomatycznymi w świecie, w pierwszej kolejności instytutami polskimi i ambasadami oraz konsulatami generalnymi RP, a także - tak jak w przypadku międzynarodowych targów książki w Abu Dhabi – Instytutem Adama Mickiewicza czy Biblioteką Narodową. W ramach tej współpracy IK i ww. instytucje wspólnie przygotowywały prezentację Polski i polskiej kultury.

Współpraca instytutów
polskich z ambasadami

Kontrolowane instytuty współpracowały stale z ambasadami i konsulatami RP funkcjonującymi na terenie kraju przyjmującego. Pomagało to zintensyfikować działalność i zwiększyć widoczność w kraju urzędowania oraz efektywniej docierać do decydentów.

⁸⁰ Dalej „Instytut Pamięci Narodowej” lub „IPN”.

⁸¹ Na Naradach Dyplomacji Publicznej gościli m.in. przedstawiciele Telewizji Polskiej S. A., Polskiej Organizacji Turystycznej, Narodowej Agencji Wymiany Akademickiej, dyrektorzy muzeów, przedstawiciele organizacji pozarządowych związanych z obszarami, których dotyczyły działania dyplomatyczne w danym roku.

Przykład współpracy IP w Londynie z ambasadą RP

Współpraca polega na organizacji kameralnych wydarzeń kulturalnych (koncerty muzyki kameralnej, wydarzenia filmowe) w użyczonych przez Ambasadę salach reprezentacyjnych. Instytut wraz z Ambasadą RP oraz Shakespeare Birthplace Trust w Stratford-upon-Avon zorganizował wieczór poświęcony Janowi Kochanowskiemu. Dzięki zaangażowaniu Ambasady RP Instytut nawiązał również współpracę z Shakespeare's Globe Theater, w ramach której planowane jest wydarzenie dotyczące wpływu W. Szekspira na polską literaturę.

Przykład współpracy IP w Pekinie z ambasadą RP

Instytut ściśle współpracował z Ambasadą RP w Pekinie oraz konsulatami generalnymi RP w Szanghaju, Kantonie i Chengdu, pełniąc rolę koordynującą i wspierającą działania z zakresu dyplomacji publicznej i kulturalnej. W wyniku współpracy przeprowadzono m.in. takie przedsięwzięcia jak: oprawa 65-lecia nawiązania polsko-chińskich stosunków dyplomatycznych, uroczyste obchody 60-lecia polonistyki na Pekinijskim Uniwersytecie Języków Obcych (2014 r.); oprawa wizyty Prezydenta RP Andrzeja Dudy – Koncert Noc Chopina (2015 r.), kampania promująca kandydaturę Poznania jako organizatora Światowego Kongresu Nauk Historycznych w 2020 r.⁸² (2015 r.).

Przykład współpracy IP w Nowym Jorku z ambasadami RP na terenie Stanów Zjednoczonych i Kanady

Z ambasadą RP w Waszyngtonie zorganizowano m.in. obchody 1050. rocznicy chrztu Polski w Waszyngtonie (2016 r.⁸³), zamieszczono ogłoszenia w prasie z życzeniami dla Amerykanów na stulecie odzyskania niepodległości Polski (2017 r.) i przeprowadzono inne imprezy dotyczące tej rocznicy (2018 r.). Razem z konsulem m.in. upowszechniano wiedzę o Muzeum Polaków Ratuujących Żydów podczas II wojny światowej im. Rodziny Ulmów w Markowej i polskich Sprawiedliwych wśród Narodów Świata (2016 r.).

Najważniejszym wspólnym przedsięwzięciem z Konsulatu Generalnego RP w Chicago było zapewnienie w 2016 r. udziału Polski, jako gościa honorowego na BookExpo America i towarzyszące temu 19 spotkań z autorami z Polski. Od 2015 r. realizowano wspólne przedsięwzięcia z Konsulem Generalnym RP w Los Angeles (po dwa w roku). M.in. na Polskim Festiwalu Filmowym w Los Angeles zaprezentowano film „Smoleńsk” (2016 r.). Ponadto od 2015 r. prowadzono wspólne przedsięwzięcia także z Ambasadą RP w Kanadzie i KG RP w Toronto.

Kontrolowane instytuty współpracowały także z instytucjami kultury tj. Instytutem Adama Mickiewicza, Instytutem Książki, muzeami, teatrami. Działania te miały charakter konsultacji i współpracy przy realizacji wizyt studyjnych, bądź przygotowaniu konkretnych działań. Przykładowo, partnerami Instytutu Polskiego w Pekinie przy realizacji działań promocyjnych na terenie Chin i Mongolii były m.in: Instytut Adama Mickiewicza, Instytut Książki, Muzeum Powstania Warszawskiego w Warszawie, zaś „Dni filmu Polskiego” organizowane były przez Instytut Polski w Kijowie we współpracy z Polskim Instytutem Sztuki Filmowej. W ramach realizowanych jednorazowych projektów Instytut Polski w Tel Awiwie współpracował np. z Polskim Instytutem Sztuki Filmowej, Muzeum Historii Polski, Filmoteką Narodową, Muzeum Narodowym w Warszawie, Narodową Galerią

⁸² Zakończona przyznaniem prawa jego organizacji.

⁸³ W przedsięwzięciu uczestniczył też Konsulat Generalny RP w Nowym Jorku.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Sztuki Zachęta, Centrum Sztuki Współczesnej Zamek Ujazdowski, Opera Narodowa, Teatrem Narodowym.

Wiodącą instytucją współpracującą ze wszystkimi kontrolowanymi instytucjami polskimi był Instytut Adma Mickiewicza:

- Polski Ośrodek Kultury i Informacji w Nowym Jorku wspólnie z IAM organizuje m.in. coroczny festiwal „Unsound Festival New York” i wizytę studyjną amerykańskich prezenterów muzyki folk, etnicznej i „world music” na Festiwalu Skrzyżowanie Kultur w Warszawie. Przedsięwzięcia te były na ogół współfinansowane przez IAM;
- efektem współpracy IAM i Instytutu Polskiego w Londynie było m.in. zorganizowanie, we współpracy z Instytutem Polskim w Berlinie, wystawy poświęconej Tadeuszowi Kantorowi oraz promocji polskich projektantów na International Fashion Showcase. Łącznie, w okresie objętym kontrolą, obie instytucje wspólnie zrealizowały 20 projektów;
- Instytut Polski w Berlinie wspólnie z Instytutem Adama Mickiewicza co roku organizuje festiwal polskich filmów. Ponadto, w partnerstwie między innymi zorganizowano: prezentację kwartetu smyczkowego Witolda Lutosławskiego w Berlinie i Lipsku w 2018 r., zaprezentowano polskie gry komputerowe na festiwalu Deutsche Gamestage w Berlinie w 2014 r., wystawę „Inbetween structures” współczesnego malarstwa Tadeusza Kantora w 2015 r., wystawę „Common Affairs’ w 2016 r., wystawę „TheABCs of Polish Design” w Gdyni, Berlinie i Budapeszcie w 2017 r. oraz wystawę „Bliskość linii prostej. Performatywność awangardy” w 2018 r.;
- Instytut Polski w Kijowie w 2013 r. wraz z Instytutem Adama Mickiewicza zorganizował koncert w ramach projektu I, CULTURE Orchestra. W wyniku współpracy Instytutu z Instytutem Adama Mickiewicza zorganizowano w latach 2014–2015 akcję artystyczną *Instalacja Poręcz* na ulicy Iwana Franko w Kijowie, instalację tę obejrzało 1 mln osób;
- w 2013 r. Instytut Polski w Tel Awiwie realizował razem z Instytutem Adama Mickiewicza projekt „Tydzień kuchni polskiej”.

Ograniczona współpraca z IPN

Spośród sześciu kontrolowanych instytucji polskich tylko Instytut Polski w Londynie współpracował do 2016 r. z IPN. W ramach współdziałania Instytut eksponował wystawy poświęcone: Armii Generała Hallera, Danucie Siedzikównie „Ince”. Dodatkowo Instytut rozpowszechnia materiały książkowe i gry edukacyjne przygotowane przez IPN. W 2018 r. Ośrodek w Nowym Jorku konsultował z ekspertami IPN artykuł, przygotowany i publikowany na zlecenie Ośrodka przez Jewish Telegraph Agency, poświęcony Muzeum Polaków Ratujących Żydów podczas II wojny światowej im. Rodziny Ulmów w Markowej, a także korzystał z materiałów przygotowanych przez Instytut Pamięci Narodowej przy przedsięwzięciach dyplomacji historycznej, głównie poświęconych Polakom ratującym Żydów w czasie II wojny światowej. Ponadto Instytut Polski w Kijowie zlecił opracowanie materiałów w języku ukraińskim na stronę IPN: www.truthaboutcamps.eu.

Zagraniczne Ośrodki Polskiej Organizacji Turystycznej⁸⁴ tzw. ZOPOTy działają na terenie pięciu krajów, w których funkcjonują objęte kontrolą instytuty polskie. Najściślejsza współpraca w latach 2013–2018 dotyczyła Instytutu Polskiego w Kijowie i polegała na udziale w cyklicznych projektach, podczas których promowano zarówno kulturalny jak i turystyczny potencjał Polski, m.in.: *Dzień Europy*, *Targi Książkowy Arsenal* w Kijowie⁸⁵, *Festiwal Karpacka Przestrzeń* w Iwano-Frankiwsku. W 2017 r. w ramach współpracy Instytut zorganizował wystawę planszową *POT Polska*, której celem było zaprezentowanie ukraińskiemu odbiorcy najciekawszych atrakcji turystycznych Polski. Wystawę zobaczyło 14 tys. zwiedzających. Corocznie dyrektorzy placówek planują wspólne przedsięwzięcia.

Na bieżąco wymieniane są również informacje o planach na najbliższy okres. Ponadto, wykorzystywane są wystawy fotograficzne będące w posiadaniu Instytutu Polskiego podczas imprez promocyjnych, zaś w Instytucie Polskim udostępniane są materiały poligraficzne przygotowane przez Polską Organizację Turystyczną. ZOPOT w Kijowie zarówno w mediach społecznościowych, jak i na stronie internetowej umieszczał informacje o wydarzeniach organizowanych przez Instytut Polski.

Od 2017 r. Polski Ośrodek Kultury i Informacji w Nowym Jorku wspólnie z Polską Organizacją Turystyczną Oddziałem w Nowym Jorku⁸⁶, przeprowadził trzy przedsięwzięcia, m.in. zorganizował polskie stoisko na targach ulicznych 92nd Street Y promujące turystykę do Polski i przygotowano wkładkę tematyczną o Polsce do nowojorskiego wydania gazety *Metro*. Współpraca Instytutu w Pekinie z POT odbywała się sporadycznie i dotyczyła głównie turystycznej promocji Polski. Zagraniczny Ośrodek Polskiej Informacji Turystycznej w Berlinie udostępnił Instytutowi materiały promocyjne o turystyce oraz współuczestniczył w przygotowaniu wystawy „Piękna Polska”, która miała być prezentowana jesienią 2018 r. na ogrodzeniu budowanej ambasady przy ul. Unter den Linden.

Współpraca z ZOPTami

5.5. Monitorowanie programów i projektów promocyjnych

Ocena działań w zakresie promocji kultury polskiej za granicą to porównanie efektów z celami wskazanymi w dokumentach strategicznych.

Zapisy strategii

Celem głównym Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego jest wzmocnienie udziału kapitału społecznego w rozwoju społeczno-gospodarczym Polski, a także zmiany odpowiadające celom szczegółowym w tym celu szczegółowego 4. Rozwój i efektywne wykorzystanie potencjału kulturowego i kreatywnego.

Poniżej wyciąg z tabeli prezentującej zestaw wskaźników odpowiadających celowi głównemu oraz celowi szczegółowemu SRKS wraz z ich wartościami bazowymi i docelowymi.

⁸⁴ Dalej: ZOPOT.

⁸⁵ Na polskim stoisku dystrybuowane były materiały poligraficzne przygotowane przez Polską Organizację Turystyczną popularyzujące miasta i dziedzictwo kulturowe oraz obiekty wpisane na listę światowego dziedzictwa UNESCO

⁸⁶ Przedsięwzięcie to prowadzono też razem z KG RP w Nowym Jorku.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Tabela nr 1
Wybrane wskaźniki SRKS

Cel SRKS	Wskaźnik realizacji celu	Wartość bazowa (2012)	Wartość docelowa (2020)
Cel główny. Wzmocnienie udziału kapitału społecznego w rozwoju społeczno-gospodarczym Polski	Poziom uogólnionego zaufania Polaków	23%	35%
Cel szczegółowy 4. Rozwój i efektywne wykorzystanie potencjału kulturowego i kreatywnego	Odsetek Polaków uczestniczących w wybranych obszarach kultury	31%	36%

Źródło: SRKS.

Jako wskaźnik pomocniczy SRKS wskazano „udział wydatków budżetu jednostek samorządu terytorialnego na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego w wydatkach ogółem”, zaś źródłem danych miał być GUS.

W Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) wskazano w obszarze „Ekspansja zagraniczna” projekt pn. „Zintegrowany system promocji kultury polskiej za granicą”, którego przygotowanie miało mieć miejsce w 2016 r., zaś wprowadzenie w życie projektu miało być realizowane od 2017 r. Podmiotem odpowiedzialnym za realizację projektu wskazano MKiDN. W strategii nie ustalono jej wskaźników.

Brak systemu mierzenia skuteczności działań promocyjnych realizowanych przez instytucje nadzorowane przez MKiDN

Minister planując działalność dla działu administracji rządowej – kultura i ochrona dziedzictwa narodowego z zakresu promocji kultury polskiej za granicą, nie zapewnił systemu mierzenia skuteczności realizowanych przedsięwzięć i ich wpływu na efektywność promocji kultury polskiej za granicą. Minister nie dysponuje zagregowanymi danymi odnośnie promocji kultury polskiej za granicą nie tylko w zakresie realizowanego przez Ministerstwo programu „Promocja kultury polskiej za granicą – Promesa”, ale także w Ministerstwie brak jest dokumentów, z których wynikałoby, jakie środki finansowe zostały przez jednostki nadzorowane przeznaczone na promocję kultury polskiej za granicą, a tym samym nie ma podstawy do określenia, czy wydatkowane środki publiczne są adekwatne do rezultatów działań promocyjnych.

Przykład

Program „Promocja kultury polskiej za granicą 2016 – Promesa” jako priorytetowe uznawał 25 krajów (kraje Partnerstwa Wschodniego – Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Gruzja, Mołdawia, Ukraina), kraje Rady Państw Morza Bałtyckiego (Estonia, Litwa, Łotwa, Dania, Finlandia, Islandia, Norwegia, Szwecja, Niemcy, Rosja), pozostałe kraje świata (Albania, Chorwacja, Macedonia, Serbia, Austria, Czechy, Słowacja, Węgry, Chiny). W programie „Promocja kultury polskiej za granicą 2017 – Promesa” dodatkowo w pozostałych krajach świata uwzględniono Republikę Korei tj. łącznie 26 państw, zaś w programie „Promocja kultury polskiej za granicą 2018 – Promesa” – dodatkowo Indie, tj. łącznie 27 państw. W roku 2015 zakwalifikowano do realizacji projekty ukierunkowane na 16 krajów nie zaliczanych do priorytetowych: Turcję, Bułgarię, Rumunię, Grecję, Indonezję, Hiszpanię, Włochy, Brazylię, Chile, Kolumbię

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Meksyk, Peru, Wielką Brytanię, Francję, Szwajcarię, USA, przy czym w 2016 r. zdecydowano o kontynuacji promocji jedynie w czterech spośród ww. krajów. Dokumenty przedkładane przez beneficjentów programu „Promocja kultury polskiej za granicą – Promesa”, w szczególności wnioski oraz raport końcowy z realizacji zadania dają możliwość pozyskania wielu informacji odnośnie planowanych i osiągniętych wskaźników. Wskaźnikami tymi są m.in.: „liczba przedsięwzięć i wydarzeń kulturalnych za granicą zorganizowanych w ramach zadania”, „liczba wydarzeń towarzyszących w ramach zadania”, „liczba odbiorców przedsięwzięć i wydarzeń kulturalnych”, „liczba sprzedanych biletów”, „liczba zagranicznych partnerów i instytucji zaangażowanych w realizację zadania”, „liczba partnerów medialnych za granicą”, „liczba odbiorców działań promocyjnych i medialnych podejmowanych wspólnie z partnerami zagranicznymi”. Niezależnie od danych liczbowych zarówno wnioski jak i raport zawierały dane opisowe dotyczące m.in.: miejsc realizacji zadania (kraj, miasto, miejsce, termin), rodzaju wydarzenia i jego umiędzynarodowienia, partnerów (polskich, zagranicznych, medialnych), artystów uczestniczących w realizacji zadania.

W latach 2013–2018 Minister klasyfikował wydatki dotyczące promocji kultury polskiej za granicą w budżecie zadaniowym w: 9.2.1.3. Realizowanie i dofinansowanie przedsięwzięć z zakresu działalności kulturalnej, 9.2.1.4. Wspieranie i promowanie wydarzeń kulturalnych, 9.2.1.5. Promocja kultury polskiej i dokonań w dziedzinie ochrony dziedzictwa kulturowego, 9.1.1.9 Upamiętnianie wydarzeń historycznych. W planach działalności Ministra na rok 2016 i 2017 jako miernik celu „Wzmocnienie kultury polskiej za granicą”, podano liczbę priorytetowych krajów, w których odbywają się wydarzenia upowszechniające polską kulturę, niemniej Kancelaria Prezesa Rady Ministrów sugerowała, że tak istotne i wieloaspektowe zagadnienie powinno znaleźć odzwierciedlenie w różnorodności mierników, zaś przyjęty miernik nie daje wyobrażenia na temat rodzaju wydarzeń kulturalnych, form ich promocji, sposobu dotarcia do odbiorcy.

Skutkiem braku wyodrębnienia środków na promocję kultury polskiej za granicą było także nieprzekazanie informacji Międzyresortowemu Zespołowi ds. Promocji Polski o wielkości środków przekazanych na działania promocyjne resortu kultury.

Brak wyodrębnienia działań i przypisanych im wydatków wyłącznie na promocję kultury polskiej za granicą nie pozwala ocenić skuteczności realizowanych przedsięwzięć oraz ich wpływu na efekty promocji kultury polskiej za granicą.

Aby mierzyć skuteczność realizowanych przedsięwzięć z zakresu promocji kultury należy dysponować wiarygodnymi i rzetelnymi, najlepiej zagregowanymi w podziale na określone działania, danymi w zakresie promocji kultury polskiej realizowanej przez różne podmioty. Niewątpliwie główny ciężar działań w zakresie promocji kultury spoczywa na Ministrze oraz jednostkach organizacyjnych jemu podległych lub przez niego nadzorowanych. Zgodnie z obwieszczeniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 14 lutego 2018 r. w sprawie wykazu jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Kultury i Dziedzictwa Narodowego lub przez niego nadzorowanych, Minister nadzoruje 53 instytucje kultury oraz 34 instytucje kultury współprowadzone i wpisane do rejestru prowadzonego przez Mini-

Brak wyodrębnienia działań i wydatków na promocję kultury

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

stra. Wśród nadzorowanych przez Ministra instytucji kultury znajdują się m.in. takie podmioty jak: Instytut Adama Mickiewicza, którego statutowym celem jest prezentacja kultury polskiej za granicą, Instytut Książki, do którego statutowych celów należy promocja polskiej literatury i jej dziedzictwa, języka polskiego oraz polskiej książki i polskiego edytorstwa w kraju i zagranicą, czy Międzynarodowe Centrum Kultury w Krakowie, którego statutowym celem działania jest wspieranie współpracy oraz integracji kulturalnej Europy i ochrony jej dziedzictwa kulturowego. Wszystkie ww. podmioty są finansowane z części 24 budżetu państwa – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, której dysponentem jest Minister.

Autoewaluacja na poziomie operacyjnym

Również nadzorowane przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego instytucje kultury nie zawsze prawidłowo dokonywały pomiaru skuteczności prowadzonej działalności w zakresie promocji kultury polskiej za granicą.

Plan działań strategicznych IAM na lata 2013–2017 oraz Strategie dziedzin i megaprojektów na lata 2014–2017 zawierały planowane, kwantyfikowalne wskaźniki realizacji celów strategicznych. Strategie dziedzin zawierały ponadto kwantyfikowalne wskaźniki ewaluacyjne dla celów operacyjnych. Pomimo określenia wskaźników o charakterze strategicznym w ww. dokumentach nie zapewniono gromadzenia danych służących wyliczeniu osiągniętych wartości przyjętych wskaźników. Natomiast w przypadku dokumentu Wieloletnie plany strategiczne IAM na lata 2016–2019 wskaźniki realizacji celów nie zostały określone.

Monitoring działań Instytutu na poziomie poszczególnych przedsięwzięć realizowany był w ramach autoewaluacji, m.in. poprzez wprowadzenie tzw. „metryki projektu”, czyli informacji o przedsięwzięciu w systemie informacyjnym IAM, od jego planowania, przez realizację, po sprawozdawczość. W Instytucie corocznie przeprowadzana była ewaluacja wizyt studyjnych. Przeprowadzane były także ewaluacje poszczególnych programów: w roku 2013 jednego z 12 programów (megaprojektów); w 2014 jednego z dziewięciu projektów jednego z 11 programów; w 2015 dwóch z 14 programów oraz dwóch projektów, w 2016 jednego z 14 programów, w 2017 – jednego z 16 programów i jednego projektu. Przeprowadzane przez IAM ewaluacje nie dotyczyły ani realizacji przez IAM polityki państwa w zakresie promocji kultury polskiej za granicą, ani realizacji strategii Instytutu, ale realizacji pojedynczych projektów i przedsięwzięć.

Wobec powyższego nie został w pełni zrealizowany cel kontroli zarządczej, o którym mowa w art. 68 ust. 2 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, jakim jest zapewnienie skuteczności i efektywności działania. Prowadzone przez IAM ewaluacje objęły jedynie niewielką część realizowanych przedsięwzięć, a żaden z dokumentów o charakterze strategicznym IAM nie zawierał oceny realizacji celów poprzedniego dokumentu, a w szczególności analizy wykonania planowanych wskaźników.

Brak oceny skuteczności działań PISF związanych z promocją polskiego filmu za granicą

W dokumencie „Strategia promocji polskich produkcji filmowych na rynkach zagranicznych na lata 2010–2015” nie określono mierników, które pozwalałyby na dokonanie oceny stopnia osiągnięcia zakładanych celów. Również w dokumentach, stanowiących podstawy działalności Instytutu

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

(programy operacyjne, plany), nie określono mierników pozwalających na dokonanie oceny efektów programów operacyjnych. Co prawda na potrzeby budżetu zadaniowego przyjęto miernik w postaci liczby organizowanych i dofinansowanych przedsięwzięć (np. w roku 2016 – 655 planowanych), był on jednak związany z ogółem zadań zaplanowanych przez Instytut we wszystkich obszarach.

W corocznym programie operacyjnym „Promocja polskiego filmu za granicą” nie określono mierników, które pozwoliłyby na dokonanie oceny stopnia osiągnięcia wszystkich zakładanych celów. Jedynym miernikiem oceny skuteczności realizacji ww. programu był, określany w rocznych planach działania, procentowy udział polskich filmów w znaczących festiwalach filmowych i targach odbywających się poza granicami kraju. Przyjęty miernik nie korespondował ze wszystkimi celami oraz zadaniami ujmowanymi w programie, co nie pozwala na dokonanie oceny stopnia realizacji wszystkich celów i zadań (skuteczności) tego programu.

Analiza szczegółowa 12 wniosków wykazała, że: w ośmiu przypadkach planowane przez beneficjentów efekty były niemierzalne (określone jako „wzrost zainteresowania”, „zwiększenie znajomości polskiej twórczości”, „wzmocnienie kontaktów w dziedzinie kinematografii”); w dwóch przypadkach wskazywano, w jakich wydarzeniach będą uczestniczyć beneficjenci programu, a jedynie w dwóch przypadkach założony cel był całkowicie mierzalny⁸⁷. Również w raportach końcowych beneficjenci wskazywali, jakie działania zostały zrealizowane, bez wymiarowania ich efektów. W przypadku siedmiu rozliczonych wniosków, w dwóch beneficjenci przedstawili wymierne liczbowe efekty prowadzonych działań (poprzez wskazanie m.in. liczby gości, liczby dziennikarzy, liczby zorganizowanych wydarzeń np. wywiadów z gwiazdami; liczbę dni zdjęciowych w szesciu produkcjach); w pozostałych jedynie dokumentowali wykonanie planowanych działań.

Roczne sprawozdania z działalności Instytutu stanowiły rzeczowe podsumowanie realizacji zadań dofinansowywanych w ramach programu „Promocja polskiego filmu za granicą”. Brak było w nich odniesienia się do stopnia realizacji zakładanych celów, a także realizacji zaplanowanych działań oraz efektów końcowych tych działań, takich jak chociażby liczba filmów sprzedanych do dystrybucji za granicą, liczba widzów na polskich filmach sprzedanych do zagranicznej dystrybucji.

W Instytucie nie stworzono systemu monitoringu i ewaluacji pozwalającego na dokonanie oceny stopnia osiągnięcia celów określonych w Strategii i programie. Wynikało to z nieopracowania mierników, a także z braku pełnych informacji na temat efektów poszczególnych dofinansowywanych działań i projektów. Pomimo że w rocznych planach działalności Instytutu w punkcie pn. „planowane wybrane efekty realizacji programów operacyjnych” przewidziano wyposażenie każdego projektu, ubiegającego się o dofinansowanie, w tabele spodziewanych efektów oraz określenie we wzorach wniosków o dofinansowanie punktu dotyczącego planowanych efektów realizacji projektu.

⁸⁷ Zdobyte nominacji do nagrody Amerykańskiej Akademii Filmowej i zdobycie nagrody Akademii.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Ewaluacja prowadzonych działań w MCK i IK

Wskaźniki i mierniki działalności Międzynarodowego Centrum Kultury zostały określone w długoletnich planach strategicznych oraz umowach o udzielenie dotacji celowej. MCK prowadzi monitoring mediów krajowych zarówno drukowanych, jak i elektronicznych pod kątem obszaru swoich działań. Ponadto monitorowano projekty na każdym etapie realizacji: od planowania zawartości merytorycznej i finansowej, poprzez fazę realizacji, a następnie ewaluacji efektów. Monitoring przyjmował najczęściej formę spotkań i dyskusji. Ponadto trzy razy do roku MCK przygotowuje sprawozdania z realizacji zadań na potrzeby MKiDN (do 20 lipca za I półrocze, do 15 października za III kwartały i do 31 stycznia za cały rok). W sprawozdaniu całorocznym ujmowane są zwykle efekty poszczególnych projektów, ich wydźwięk medialny, wysokość frekwencji na poszczególnych wydarzeniach.

W Instytucie Książki ze względu na różnorodne formy i zakresy podejmowanych działań w zakresie promocji kultury polskiej za granicą, wskaźniki realizacji poszczególnych zadań były określone w Programach działania lub też w regulaminach programowanych zadań lub planach finansowych IK. Monitorowanie efektów realizowanych programów odbywało się w ramach poszczególnych programów i projektów, cyklicznie lub w formie ciągłej, w zależności od charakterystyki działań i dostępnych narzędzi. Przykładowo w programie Międzynarodowe Targi Książki ewaluacja każdego projektu targowego odbywała się dwuetapowo. Pierwszym było sprawozdanie lidera projektu, który kierował przygotowaniem i koordynował działania na miejscu. Po zakończeniu projektu dział zagraniczny odbywał robocze zebrania, na których dokonywana była końcowa ocena projektu z punktu widzenia realizacji celów i jego efektów. Formułowano rekomendacje odnośnie kontynuacji zaangażowania w wydarzenia cykliczne w kolejnych latach. Postępowanie ewaluacyjne doprowadziło m.in. do rezygnacji z kontynuowania udziału w części zagranicznych targów (m.in. w Belgradzie, Stambule, Guadalajarze). Dokumentem stanowiącym odzwierciedlenie ewaluacji były sprawozdania roczne IK przedkładane do akceptacji MKiDN oraz roczne plany działalności Instytutu.

Dobre praktyki

W ramach przyznawanej nagrody Transatlantyk ocena efektów programu odbywa się poprzez monitoring efektów medialnych wydarzenia.

Niewielka wartość informacyjna planów współpracy zagranicznej

Zgodnie z art. 32 ust. 1 pkt 7 ustawy o działach, dział sprawy zagraniczne obejmuje m.in. dyplomację publiczną i kulturalną, a także wsparcie działań promujących polską kulturę. Minister Spraw Zagranicznych w kontrolowanym okresie zgodnie z art. 32 ust. 2 pkt 2 ustawy o działach administracji rządowej przedkładał Prezesowi Rady Ministrów opinie na temat zgodności planów współpracy międzynarodowej z kierunkami i celami polskiej polityki zagranicznej. W opiniach na lata 2013–2018 na temat zgodności planów współpracy zagranicznej ministrów z kierunkami i celami polskiej polityki zagranicznej Minister Spraw Zagranicznych nie zawierał odniesień do planów przedstawionych przez poszczególnych ministrów, a użyte do opisu stwierdzenia nie pozwalają na zwymiarowanie opisanych zjawisk oraz na zidentyfikowanie, którzy albo ilu ministrów nie zrealizowało zało-

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

zonych celów. Dodatkowo w częściach dokumentów, które zawierają rekomendacje, nie napisano, jakich konkretnie ministrów one dotyczą. Wskazano jedynie ogólne sugestie opisywania poszczególnych zadań w kolejnych planach, jednakowe dla wszystkich resortów. Taki sposób opracowywania przez Ministra Spraw Zagranicznych opinii na temat zgodności planów współpracy zagranicznej ministrów z kierunkami i celami polskiej polityki zagranicznej powodował, że ich wartość informacyjna była niewielka.

Minister Spraw Zagranicznych dysponował opracowaniami strategicznymi, analitycznymi i diagnostycznymi innych podmiotów zajmujących się kulturą, niemniej jednak dokumenty te powinny stanowić jedynie podstawę do prowadzenia własnych diagnoz, których sporządzenie mogłoby lepiej ukierunkować działania placówek zagranicznych w zakresie promocji kultury polskiej za granicą prowadzone w ramach dyplomacji publicznej i kulturalnej.

Minister Spraw Zagranicznych, planując na lata 2013–2018 działalność IP z zakresu promocji kultury polskiej za granicą, nie zapewnił systemu mierzenia skuteczności realizowanych przedsięwzięć. Nie określono mierników realizacji działań ani ich wartości referencyjnych. Utrudniało to miarodajną ocenę wpływu realizowanych przez IP przedsięwzięć na promocję kultury za granicą. W załączniku nr 3 do instrukcji Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej⁸⁸ zamieszczono wzór zadań dla placówki zagranicznej, zobowiązujący dyrektora IP do sformułowania zadania ze wskazaniem celu/rezultatu do osiągnięcia. W sformułowanych przez IP zadaniach nie wskazywano jednak celu ani rezultatu zadania. Zarówno w powyższej instrukcji jak i wzorze zadań dla placówek nie zobowiązano IP do określania mierników skuteczności realizowanych przez IP przedsięwzięć. W sprawozdaniach z realizacji zadań IP za kolejne lata, w kontekście efektywności działalności placówki, przedstawiano jedynie przebieg realizowanych działań, nie wskazując przy tym udokumentowanych efektów w poziomie ich skuteczności.

Planowanie działalności merytorycznej IP odbywało się w połączeniu z planowaniem finansowym i polegało m.in. na przedkładaniu przed objęciem stanowiska przez dyrektora IP projektów programu działania. W trakcie kontroli ustalono, że nie egzekwowano powyższego obowiązku, co było niezgodne z zarządzeniami⁸⁹ Ministra Spraw Zagranicznych. W latach 2013–2018 stosowne dokumenty złożyło z zachowaniem terminu jedynie 17% dyrektorów IP (siedmiu z 42).

Brak diagnozy potrzeb w zakresie promocji kultury polskiej za granicą

Brak systemu mierzenia skuteczności realizowanych przez IP przedsięwzięć

Nierzetelne monitorowanie działań IP

⁸⁸ Instrukcja nr 2 z dnia 30 grudnia 2016 r. w sprawie dokumentów sporządzanych w procesie planowania i sprawozdawczości w Ministerstwie Spraw Zagranicznych i w placówkach zagranicznych.

⁸⁹ W latach 2013–2018 kwestie dotyczące programów działania dyrektora IP były unormowane w zarządzeniach Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie planowania i sprawozdawczości w MSZ i placówkach zagranicznych tj. od 1 stycznia 2013 r. do 31 grudnia 2014 r. w § 7 ust. 1, 2, 5, 6 zarządzenia Nr 40 z dnia 11 grudnia 2012 r., a od 1 stycznia 2015 r. w § 10 ust. 1, 2, 5, 6 zarządzenia Nr 29 z dnia 20 listopada 2014 r. Powyższe przepisy zarządzeń zobowiązują kandydatów na kierownika placówki zagranicznej do przygotowania (we współpracy z dyrektorem DDPK i konsultacjami z dyrektorami właściwych komórek MSZ) wstępnego projektu programu działania właściwemu członkowi kierownictwa (na trzy miesiące § 7 ust. 5 lub 30 dni § 10 ust. 5) przed planowanym terminem wyjazdu a ostateczną wersję programu działania kandydat przekazuje dyrektorowi departamentu nadzorującego najpóźniej na 21 dni przed planowanym wyjazdem na placówkę (§ 7 ust 6 lub 30 dni § 10 ust. 6).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W latach 2013–2018, 42 osoby objęły stanowiska dyrektorów. Analiza realizacji obowiązku przedkładania programów działania, wykazała, że:

- 1) 17 osób (40%) nie przekazało programów działania, z czego w przypadku sześciu MSZ wskazał brak dokumentów w posiadanych aktach;
- 2) 25 osób (60%) sporządziło programy działania, z czego:
 - a) 13 osób (30% ogółu i 52% osób, które sporządziły) sporządziło programy działania po dacie objęcia stanowiska dyrektora instytutu,
 - b) pięć osób (12% ogółu) sporządziło programy działania przed objęciem stanowiska, jednak nie zachowując terminu 3-tygodniowego,
 - c) siedem osób (17%) dochowało terminu określonego w zarządzeniach.

Brak programów działania nie pozwalał na monitorowanie działań kierownika placówki zagranicznej, w tym w zakresie kultury. W efekcie kontroli NIK przyjęto mechanizm naprawczy, polegający na zatwierdzaniu dokumentów wyjazdowych dla kandydatów na dyrektorów IP po przedstawieniu programu działania IP.

Nierzetelne monitorowanie realizowanych przedsięwzięć

Dyrektorzy sześciu kontrolowanych instytutów polskich, planując przedsięwzięcia z zakresu promocji kultury polskiej za granicą, nie określili mierników pozwalających na monitorowanie stopnia realizacji zadań ani planowanych do osiągnięcia wartości referencyjnych tych mierników w kolejnych latach. Powyższe, zdaniem Izby, utrudniało dokonywanie wymiernej oceny efektywności realizacji zadań w kolejnych okresach, ani postępu w osiąganiu rezultatów.

Dyrektor IP w Tel Awiwie, planując na lata 2013–2018 działalność Instytutu z zakresu promocji kultury polskiej za granicą, poza wyjątkami⁹⁰, nie przyjmował wartości referencyjnych, w tym nie określał mierników realizacji działań i nie badał ich efektów. W sprawozdaniach z realizacji zadań IP przedstawiano jedynie przebieg realizowanych działań, nie wskazując przy tym udokumentowanych efektów i poziomu ich skuteczności. Ponadto, poza jednostkowymi przypadkami⁹¹, nie przedstawiono dokumentacji, która potwierdzałaby gromadzenie i analizę przez IP danych dotyczących liczby osób uczestniczących w realizowanych przez Instytut w latach 2013–2016 przedsięwzięciach, zaś dane przedstawione za lata 2017–2018 (do czerwca) opierają się na szacunkach, w tym o istotnych odchyleniach (np. liczba uczestników wystaw w 2018 r. (do czerwca) – wskazana w wysokości od 900 do 1200 osób, tj. zakres mylnego szacunku wynoszący powyżej 30%).

Dyrektor Instytutu Polskiego w Londynie, planując na lata 2016–2018 działalność z zakresu promocji kultury polskiej za granicą, nie określał liczby uczestników planowanych przedsięwzięć. Brak określenia wartości

⁹⁰ Tj. w szczególności dotyczy projektów związanych z dofinansowaniem wizyt studyjnych lub wymian.

⁹¹ Np. w sprawozdaniu z działalności IP za 2014 r. wskazano, że w projekcie muzycznym „Polskie Requiem” – tournée Krzysztofa Pendereckiego udział wzięło od 7 tys. do 14 tys. odbiorców, zaś w sprawozdaniu za 2016 r. – że w seminarium w Ośrodku Massuah udział wzięło ok. 150 uczestników.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

referencyjnych utrudniał możliwość oceny trafności i skuteczności podejmowanych działań z zakresu promocji kultury polskiej w Wielkiej Brytanii.

Dyrektor Instytutu Polskiego w Kijowie, określając w latach 2013–2018 zadania do realizacji, nie określił mierników pozwalających na dokonanie oceny efektów realizowanych zadań. Ponadto dla 15 spośród objętych szczegółowym badaniem 30 projektów ujętych w kwartalnych planach działalności Instytutu nie określono mierników ich realizacji, a dla dwóch projektów przyjęte mierniki nie pozwalały na dokonanie oceny rezultatu podejmowanych działań.

Jednocześnie Izba zauważa, że Instytut Polski w Pekinie gromadził informacje na temat efektów realizowanych przez siebie działań/przedsięwzięć, takich jak: liczba projektów promujących Polskę (w tym polską kulturę za granicą), liczba publiczności (uczestników projektów), liczby użytkowników i wizyt w mediach społecznościowych, liczba doniesień medialnych oraz liczba współpracujących z Instytutem partnerów polskich i chińskich, niemniej jednak z uwagi na brak wartości referencyjnych nie odnoszono osiągniętych efektów do planowanych wartości, co oznacza, że ocena skuteczności realizowanych działań nie była dokonywana.

Jako przykład braku systemowego podejścia do mierzenia skuteczności realizowanych przedsięwzięć można wskazać Instytut Polski w Nowym Jorku, w którym pomimo posiadania danych dotyczących wykonania poszczególnych mierników tj. liczby uczestników czy partnerów miejscowych współpracujących przy poszczególnych przedsięwzięciach, nie były one agregowane np. dla kolejnych lat. Również stosowanie mierników nie do wszystkich przedsięwzięć (np. liczba odbiorców doniesień medialnych innych niż media Ośrodka) powoduje, iż nie można rzetelnie dokonać oceny efektywności działalności instytutu w zakresie promocji kultury polskiej za granicą.

Monitorowanie to zorganizowany sposób obserwacji pewnych zjawisk, zwykle ciągły i długoterminowy. Wyniki kontroli w Polskim Ośrodku Kultury i Informacji w Nowym Jorku potwierdzają zasadność mierzenia realizacji zadań w dłuższym okresie czasu niż kwartał⁹², zaś efekty dbania o stałą obecność tematyki polskiej w kraju przyjmującym i dzięki temu wzmacnianie pozytywnego nastawienia do Polski, szczególnie wśród elit opiniotwórczych i decyzyjnych, mogą podlegać monitorowaniu w kolejnych okresach.

Samo gromadzenie danych dotyczących liczby aktywności użytkowników na profilu społecznościowym IP oraz monitoringu mediów w zakresie liczby informacji o Polsce (w tym również przedsięwzięć inspirowanych lub realizowanych przez instytuty) jest niewystarczającym narzędziem do oceny skuteczności czy adekwatności podejmowanych przez instytuty polskie interwencji. Brak wartości referencyjnych czy też nie odniesienie osiągniętych efektów do planowanych wartości, również w długim okre-

⁹² Wartość miernika oddziaływania Ośrodka na wizerunek Polski w mediach za 2017 r. i w I połowie 2018 r. określono tylko dla poszczególnych kwartałów. Roczną wartość tego miernika wskazano tylko dla 2016 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

się czasu oznacza, że ocena skuteczności realizowanych działań nie była dokonywana. W praktyce zaniechanie to uniemożliwiło miarodajną ocenę wpływu realizowanych przez instytucje polskie przedsięwzięć na promocję kultury polskiej za granicą.

Brak możliwości oceny adekwatności wydatków

Zarówno Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego, jak i Minister Spraw Zagranicznych nie wyodrębniali w ramach budżetów kierowanych przez siebie działów środków na promocję kultury polskiej za granicą, trudno zatem dokonać oceny adekwatności wydatków na ten cel.

W latach 2013–2018 Minister KiDN nie wyodrębnił również w ramach budżetu zadaniowego działań dotyczących promocji kultury polskiej za granicą⁹³ pomimo że, w planach działalności Ministra na rok 2016 i 2017, jako miernik celu „Wzmocnienie kultury polskiej za granicą” podano liczbę priorytetowych krajów, w których odbywają się wydarzenia upowszechniające polską kulturę. Zdaniem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów tak istotne i wieloaspektowe zagadnienie powinno znaleźć odzwierciedlenie w różnorodności mierników, a przyjęty miernik nie daje wyobrażenia na temat rodzaju wydarzeń kulturalnych, form ich promocji, sposobu dotarcia do odbiorcy. Brak wyodrębnienia środków na promocję kultury polskiej za granicą przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w nadzorowanym dziale skutkowało nieprzekazaniem informacji Międzyresortowemu Zespołowi ds. Promocji Polski o wielkości środków przekazanych na działania promocyjne resortu.

W Ministerstwie Spraw Zagranicznych szacowanie wysokości środków na finansowanie zadań merytorycznych w zakresie dyplomacji publicznej i kulturalnej placówek zagranicznych odbywa się m.in. w oparciu o takie elementy jak: zadania dla placówek w zakresie dyplomacji publicznej na dany rok; uzasadnienia do propozycji planu wydatków w zakresie dyplomacji publicznej przedstawionego przez instytucję; analizę działalności, wykonanie budżetu w zakresie dyplomacji publicznej i kulturalnej w roku poprzednim. W planowaniu środków dla placówek niebagatelną rolę odgrywają też kursy walut obcych przyjęte do planowania i korekty budżetu, a także wysokość limitu środków przyznana Departamentowi Dyplomacji Publicznej Kulturalnej na działalność w obszarze dyplomacji publicznej i kulturalnej. W oparciu o bieżące analizy działalności instytucji, a także w związku z nieprzewidzianymi wydarzeniami w kraju przyjmującym w MSZ (na wniosek instytucji bądź odgórnie) dokonywano zmian w planach działania instytucji w obszarze dyplomacji publicznej i kulturalnej, przydzielając jednocześnie dodatkowe środki finansowe. Zwiększenia dla ogółu instytucji wysokości środków w trakcie roku budżetowego wynosiły w badanym okresie od 4,9% do 21,3%.

W trakcie kontroli w Nowym Jorku wskazano, iż utrudnieniem w działaniu była niewystarczająca wysokość budżetu programowego Ośrodka, gdyż

⁹³ W latach 2013–2018 Minister klasyfikował wydatki dotyczące promocji kultury polskiej za granicą w: 9.2.1.3. Realizowanie i dofinansowanie przedsięwzięć z zakresu działalności kulturalnej, 9.2.1.4. Wspieranie i promowanie wydarzeń kulturalnych, 9.2.1.5. Promocja kultury polskiej i dokonań w dziedzinie ochrony dziedzictwa kulturowego, 9.1.1.9 Upamiętnianie wydarzeń historycznych.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

przyznawane obecnie ok. 200 tys. dolarów, w warunkach amerykańskich pokrywa niejednokrotnie realizację jednego dużego projektu. Ponadto po wprowadzeniu przez MSZ w końcu 2017 r. konieczności konkursowego ubiegania się przez instytuty polskie o ok. 40% środków rocznego budżetu, z 20 projektów zgłoszonych przez Ośrodek wybrano tylko trzy, przez co okresowo zabrakło środków na realizację kilku projektów.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli	Czy państwo polskie skutecznie prowadzi promocję polskiej kultury za granicą?
Cele szczegółowe	<ol style="list-style-type: none">1) Czy istnieją dokumenty strategiczne dotyczące promocji polskiej kultury za granicą i czy są one ze sobą spójne?2) Czy podejmowane działania były zgodne z dokumentami strategicznymi i wzajemnie spójne?3) Czy właściwe organy monitorowały efekty działań na rzecz promocji polskiej kultury za granicą, w tym adekwatność ponoszonych wydatków i skutecznie współpracowały ze sobą w tym zakresie?4) Czy gospodarka finansowa instytucji polskich była prowadzona w sposób prawidłowy?
Zakres podmiotowy	Kontrolą objęto 12 jednostek, z tego: Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Instytut Adama Mickiewicza, Polski Instytut Sztuki Filmowej, Międzynarodowe Centrum Kultury, Instytut Książki oraz sześć instytucji polskich w: Londynie, Tel Awiwie, Pekinie, Nowym Jorku, Berlinie, Kijowie (jednostek budżetowych MSZ).
Kryteria kontroli	Kontrolę przeprowadzono we wszystkich 12 podmiotach w oparciu o art. 2 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 ustawy o NIK, tj. pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.
Okres objęty kontrolą	Kontrolą objęto lata 2013–2018 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych) oraz okres wcześniejszy, jeżeli miał wpływ na kontrolowaną działalność. Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 29 czerwca 2018 r. do 29 listopada 2018 r.
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	<p>W ramach czynności kontrolnych prowadzonych w instytucjach polskich⁹⁴ zasięgnięto informacji w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit f ustawy o NIK we właściwych ambasadach, które prowadziły dla nich księgowość.</p> <p>W ramach czynności kontrolnych prowadzonych w instytucjach polskich zasięgnięto w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit f ustawy o NIK informacji w Zagranicznych Ośrodkach Polskiej Organizacji Turystycznej, ambasadach RP, stacjach, placówkach Polskiej Akademii Nauk w przedmiocie zakresu i form wzajemnej współpracy.</p> <p>W ramach kontroli przeprowadzonej w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK zasięgnięto w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów m.in. informacji o pracach Międzyresortowego Zespołu do Spraw Promocji Polski za granicą.</p> <p>W ramach kontroli przeprowadzonej w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK zwrócono się do Polskiej Fundacji Narodowej o informację dotyczącą promocji polskiej</p>

⁹⁴ Dotyczy instytucji polskich w: Londynie, Tel Awiwie, Pekinie, Kijowie.

kultury za granicą⁹⁵. W odpowiedzi Fundacja stwierdziła m.in. że nie jest ona jednostką, która może podlegać kontroli NIK i wobec tego nie ma również obowiązku udzielenia NIK żądanych informacji.

Zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, Najwyższa Izba Kontroli może w związku z przeprowadzaną kontrolą zasięgać informacji oraz żądać dokumentów od jednostek niekontrolowanych. Przepisom tym podlegają również fundacje, niezależnie od tego czy dysponują one majątkiem lub środkami państwowymi lub komunalnymi (art. 2 ust. 3 ustawy o NIK). Powyższe oznacza, iż do udzielenia informacji na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK jest zobowiązany każdy podmiot posiadający informacje będące przedmiotem zainteresowania NIK w związku z przeprowadzaną kontrolą o ile ma ona bezpośredni i ścisły związek z działalnością kontrolowanej/kontrolowanych jednostek, które podlegają ocenie NIK.

Na podstawie art. 53 ust. 6 ustawy o NIK wystąpienia pokontrolne skierowano do kierowników wszystkich jednostek kontrolowanych. We wszystkich wystąpieniach pokontrolnych ocenę kontrolowanej działalności przedstawiono w formie opisowej.

Zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego zostały zgłoszone przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz Dyrektora Instytutu Adama Mickiewicza Kolegium Najwyższej Izby Kontroli uwzględniło częściowo jedno z dwóch zastrzeżeń zgłoszonych przez Ministra. Właściwy Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej uwzględnił częściowo jedno zastrzeżenie zgłoszone przez Dyrektora IAM. W wystąpieniach pokontrolnych sformułowano ogółem 26 wniosków, z czego trzy zostały skierowane do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, a cztery do Ministra Spraw Zagranicznych. Na dzień 28 lutego 2019 r. zrealizowano osiem wniosków, nie zrealizowano pięć, w trakcie realizacji jest 13 wniosków.

Pozostałe informacje

Stan realizacji wniosków pokontrolnych

⁹⁵ W zakresie zadań w sferze promocji kultury zrealizowanych i sfinansowanych przez Fundację w latach 2017–2018 (do września 2019 r.) oraz jakie wydatki fundacja zamierza przeznaczyć na ten cel w rok 2018 i kolejnych latach. Zakres żądanych przez NIK informacji został przez NIK zmodyfikowany – ograniczony do liczby projektów dotyczących promocji kultury polskiej zrealizowanych przez Fundację oraz wydatków poniesionych na ten cel.

ZAŁĄCZNIKI

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę
1.	Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego	Piotr Gliński od 17 listopada 2015 r. Małgorzata Omilanowska od 17 czerwca 2014 r. do 16 listopada 2015 r. Bogdan Zdrojewski do 16 czerwca 2014 r.	Departament Nauki Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
2.	Ministerstwo Spraw Zagranicznych	Jacek Czaputowicz od 9 stycznia 2018 r. Witold Waszczykowski od 16 listopada 2015 r. do 9 stycznia 2018 r. Grzegorz Schetyna od 22 września 2014 r. do 16 listopada 2015 r. Radosław Sikorski do 22 września 2014 r.	
3.	Instytut Adama Mickiewicza	Krzysztof Olendzki od 7 września 2016 r. Paweł Potoroczyn do 6 września 2016 r.	
4.	Instytut Polski w Tel Awiwie	Joanna Hofman od 1 lipca 2018 r. Krzysztof Kopytko od 1 marca 2013 r. do 30 czerwca 2017 r. Joanna Stachyra do 28 lutego 2013 r.	
5.	Instytut Polski w Londynie	Robert Szaniawski od 10 sierpnia 2016 r. Anna Godlewska od 1 sierpnia 2013 r. do 9 sierpnia 2016 r. Ronald Chojnacki do 31 lipca 2013 r.	
6.	Polski Instytut Sztuki Filmowej	Radosław Śmigulski od 8 grudnia 2017 r. (p.o.) Izabela Kiszka-Hoflik od 16 października 2017 r. do 7 grudnia 2017 r. Magdalena Sroka od 3 października 2015 r. do 9 października 2017 r. Agnieszka Odorowicz do 2 października 2015 r.	Delegatura NIK w Warszawie
7.	Instytut Polski w Pekinie	Magdalena Czechońska od 1 października 2014 r. Maciej Gaca do 30 września 2014 r.	

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę
8.	Międzynarodowe Centrum Kultury	Agata Wąsowska-Pawlik od 2 stycznia 2018 r. Jacek Pulchra do 1 stycznia 2018 r.	Delegatura NIK w Krakowie
9.	Instytut Książki	Dariusz Jaworski od 4 kwietnia 2016 r. Grzegorz Gauden do 31 marca 2016 r.	
10.	Polski Ośrodek Kultury i Informacji w Nowym Jorku	Anna Domańska od 1 lutego 2017 r. Agata Gredna od 1 października 2015 r. do 31 stycznia 2017 r. Bartłomiej Remisko od 1 sierpnia 2014 r. do 30 września 2015 r. Jerzy Onuch do 31 lipca 2014 r.	Delegatura NIK w Białymstoku
11.	Instytut Polski w Berlinie	Małgorzata Bochwic-Ivanovska od 1 marca 2018 r. p.o. od 1 marca 2017 r. do 28 lutego 2018 r. Hanna Radziejowska-Nowak od 12 kwietnia 2017 r. do 28 lutego 2018 r. Katarzyna Wielga-Skolimowska od 19 czerwca 2013 r. do 31 grudnia 2016 r. Tomasz Dąbrowski do 18 czerwca 2013 r.	Delegatura NIK w Poznaniu
12.	Instytut Polski w Kijowie	Bartosz Musiałowicz od 12 lutego 2018 r. (p.o.) Katarzyna Wężowska od 1 września 2017 r. do 11 lutego 2018 r. Ewa Figiel od 1 września 2014 r. do 31 sierpnia 2017 r. Jarosław Godun do 31 sierpnia 2014 r.	Delegatura NIK w Kielcach

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Charakterystyka stanu prawnego

Ustawowy podział
obowiązków w zakresie
promocji kultury polskiej
za granicą

Obowiązek promocji kultury za granicą – zgodnie z przepisami ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej – przypisano ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych oraz ministrowi właściwemu do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.

Ministrowi właściwemu do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego przypisano, zgodnie z art. 14 ust. 1 ww. ustawy, sprawy ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, działalności muzeów, miejsc pamięci narodowej, grobów i cmentarzy wojennych, pomników zagłady i ich stref ochronnych, działalności twórczej, artystycznej, kultury ludowej i rękodzieła artystycznego oraz ich ochrony, wydawnictw, księgarstwa, bibliotek i czytelnictwa, edukacji kulturalnej, wystaw artystycznych, polityki audiowizualnej, w szczególności w zakresie prasy, radia, telewizji i kinematografii, amatorskiego ruchu artystycznego, organizacji i stowarzyszeń regionalnych oraz społeczno-kulturalnych, wymiany kulturalnej z zagranicą, działalności widowiskowej i rozrywkowej, restytucji dóbr kultury, w tym zwrotu dóbr kultury wyprowadzonych z naruszeniem prawa z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, udziału w kształtowaniu estetyki przestrzeni publicznej w zakresie architektury, urbanistyki i planowania przestrzennego.

Zgodnie z art. 32 ust. 1 pkt 2, 3, 4, 6, 7 ww. ustawy dział sprawy zagraniczne obejmuje m.in.:

- koordynację polityki zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej;
- reprezentowanie i ochrona interesów polskich obywateli oraz polskich osób prawnych za granicą, a także współpracę z Polakami zamieszkałymi za granicą, w tym wspieranie polskich instytucji kulturalnych i oświatowych za granicą;
- kształtowanie międzynarodowego wizerunku Rzeczypospolitej Polskiej;
- dyplomację publiczną i kulturalną, a także wspieranie działań promujących polską gospodarkę, kulturę, język, turystykę, technikę i naukę realizowanych w ramach innych działów.

Minister właściwy do spraw zagranicznych w zakresie polityki zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej koordynuje działalność organów administracji rządowej oraz podległych im jednostek m.in. przez coroczne opracowywanie, uzgadnianie i wnoszenie do rozpatrzenia przez Radę Ministrów dokumentu rządowego określającego kierunki i cele polskiej polityki zagranicznej oraz promocji interesów Rzeczypospolitej Polskiej na następny rok, a także opracowywanie i przedkładanie Radzie Ministrów wieloletnich strategii w zakresie spraw zagranicznych (art. 32 ust. 2 pkt 1 ustawy o działach).

Zgodnie z art. 38 ust. 1–2 ww. ustawy, w celu realizacji zadań minister kierujący określonym działem współdziała, na zasadach i w trybie określonych w odrębnych przepisach oraz w zakresie wynikającym z potrzeb

danego działu, z innymi członkami Rady Ministrów oraz innymi organami administracji rządowej i państwowymi jednostkami organizacyjnymi, organami samorządu terytorialnego, jak również z organami samorządu gospodarczego, zawodowego, związków zawodowych i organizacji pracodawców oraz innych organizacji społecznych i przedstawicielstw środowisk zawodowych i twórczych. Minister kierujący działem administracji rządowej podejmuje w odniesieniu do tego działu czynności w zakresie współpracy z zagranicą we współpracy z ministrem właściwym do spraw zagranicznych, a w zakresie członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej – we współpracy z ministrem właściwym do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej.

W dniu 30 marca 2004 r. Prezes Rady Ministrów utworzył Zespół do Spraw Promocji Rzeczypospolitej Polskiej, zwany Radą Promocji Polski⁹⁶. Do zadań Rady należało m.in. opracowanie projektów strategii promocji Polski, proponowanie zasad współpracy organów państwowych z organizacjami pozarządowymi na rzecz promocji oraz opiniowanie, na wniosek Prezesa Rady Ministrów lub właściwego ministra, projektów aktów prawnych lub innych dokumentów rządowych, których przedmiotem jest promocja Polski lub które mogą wywoływać skutki w dziedzinie promocji kraju.

Rada Promocji Polski

Zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów⁹⁷ powołano Międzyresortowy Zespół do spraw Promocji Polski za granicą. Zgodnie z § 4 ww. zarządzenia do zadań zespołu należy m.in.:

Międzyresortowy Zespół do spraw Promocji Polski za granicą

- koordynacja działań instytucji rządowych w dziedzinie promocji Rzeczypospolitej Polskiej za granicą, a także opracowanie;
- opracowanie rekomendacji dla Rady Ministrów w zakresie promocji RP za granicą;
- opracowanie projektów wytycznych oraz średnio – i długofalowych strategii promocji Rzeczypospolitej Polskiej za granicą.

Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej⁹⁸ instytucje kultury działają na podstawie aktu o ich utworzeniu oraz statutu nadanego przez organizatora, w którym określa się m.in. źródła finansowania. Ponadto zgodnie z art. 5 ww. ustawy podmioty prowadzące działalność kulturalną mogą otrzymywać dotacje celowe na realizację zadań państwowych. Organizator przekazuje instytucji kultury środki finansowe w formie dotacji:

Instytucje kultury

- 1) podmiotowej na dofinansowanie działalności bieżącej w zakresie realizowanych zadań statutowych, w tym na utrzymanie i remonty obiektów;
- 2) celowej na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji;
- 3) celowej na realizację wskazanych zadań i programów

⁹⁶ Zarządzenie nr 34 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 marca 2004 r. w sprawie utworzenia Zespołu do Spraw Promocji Rzeczypospolitej Polskiej.

⁹⁷ Zarządzenie Nr 43 Prezesa Rady Ministrów z dnia 31 marca 2016 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw Promocji Polski za granicą, niepublikowane.

⁹⁸ Dz. U. z 2018 r. poz. 1983, ze zm.

ZAŁĄCZNIKI

Instytut Adama Mickiewicza

Państwowa instytucja kultury – Instytut Adama Mickiewicza działał w latach 2013–2016 na podstawie statutu wprowadzonego zarządzeniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 9 lipca 2012 r. Obecnie obowiązujący statut został nadany zarządzeniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 maja 2017 roku w sprawie nadania statutu Instytutowi Adama Mickiewicza. Zgodnie ze statutem celem Instytutu Adama Mickiewicza jest prezentacja kultury polskiej za granicą i inicjowanie międzynarodowej współpracy i wymiany kulturalnej w zgodzie z założeniami polityki zagranicznej i zagranicznej polityki kulturalnej Rzeczypospolitej Polskiej.

Polski Instytut Sztuki Filmowej

Na podstawie ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o kinematografii został utworzony Polski Instytut Sztuki Filmowej w celu wspierania rozwoju kinematografii (art. 7 ust. 1 ustawy), będący państwową osobą prawną. Zgodnie z art. 3 ust. 2 ww. ustawy, kinematografia obejmuje m.in. promocję polskiej twórczości filmowej.

Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy, Polski Instytut Sztuki Filmowej realizuje zadania z zakresu polityki państwa w dziedzinie kinematografii, w szczególności przez promocję polskiej twórczości filmowej oraz dofinansowywanie przedsięwzięć z zakresu promocji polskiej twórczości filmowej.

Międzynarodowe Centrum Kultury

Międzynarodowe Centrum Kultury w Krakowie zostało utworzone zarządzeniem Nr 11 Ministra Kultury i Dziedzictwa z dnia 10 maja 1991 r. w sprawie utworzenia Międzynarodowego Centrum Kultury. Celem działania Centrum jest wspieranie współpracy oraz integracji kulturalnej Europy i ochrona jej dziedzictwa kulturowego poprzez m.in. prowadzenie badań i studiów nad dziedzictwem europejskim ze szczególnym uwzględnieniem: przestrzeni kulturowej Europy Środkowej i Wschodniej, zjawiska wielokulturowości i przenikania kultur, polskiego dziedzictwa kulturowego za granicą, zarządzania dziedzictwem, a także działalność promocyjna i informacyjna dotycząca wszelkich dziedzin kultury europejskiej.

Instytut Książki

Instytut Książki w Krakowie został utworzony zarządzeniem Nr 34 Ministra Kultury z dnia 19 listopada 2003 r. w sprawie utworzenia Instytutu Książki⁹⁹. Zgodnie ze statutem Instytutu Książki, przedmiotem działalności jest promocja polskiej literatury i jej dziedzictwa, języka polskiego, polskiej książki i polskiego edytorstwa w kraju i zagranicą oraz promocja czytelnictwa w kraju. Organami Instytutu są Dyrektor i Rada Programowa.

Instytuty polskie

Do jednostek organizacyjnych nadzorowanych przez Ministra Spraw Zagranicznych należą m.in. instytuty polskie za granicą, które są placówkami zagranicznymi realizującymi cele polskiej polityki zagranicznej narzędziami właściwymi dla dyplomacji publicznej i kulturalnej. W latach 2013–2018 w ramach części 45 budżetu państwa – sprawy zagraniczne

⁹⁹ Dz. Urz. MKiDN Nr 8, poz. 53.

funkcjonowało 25¹⁰⁰ instytutów polskich, z czego Instytut w Pekinie został utworzony z dniem 1 maja 2014 r., a Instytut w Tbilisi – z dniem 26 maja 2018 r.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej¹⁰¹ placówką zagraniczną kieruje kierownik placówki zagranicznej, którego wyznacza, spośród personelu dyplomatyczno-konsularnego, i odwołuje minister właściwy do spraw zagranicznych na wniosek dyrektora generalnego służby zagranicznej. Szczególne prawa i obowiązki osób wchodzących w jej skład uregulowane są w ww. ustawie.

Zgodnie z art. 11 ust. 1–3 ustawy o finansach publicznych jednostkami budżetowymi są jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych nieposiadające osobowości prawnej, które pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają bezpośrednio na rachunek budżetu państwa. Jednostka budżetowa działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności. Podstawą gospodarki finansowej jednostki budżetowej jest plan dochodów i wydatków.

Jednym z podmiotów realizujących zadania z zakresu promocji kultury polskiej za granicą jest również Polska Fundacja Narodowa. Zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach¹⁰² fundacja składa corocznie właściwemu ministrowi sprawozdanie ze swojej działalności. W dniu 13 grudnia 2018 r. na wspólnym posiedzeniu komisji sejmowych: Komisji do Spraw Energii i Skarbu Państwa oraz Kultury i Środków Przekazu Prezes Polskiej Fundacji Narodowej przedstawił informację na temat środków finansowanych przyznawanych i przekazywanych przez Polską Fundację Narodową na organizację wszelkiego rodzaju projektów związanych z obchodami stulecia odzyskania przez Polskę niepodległości¹⁰³.

Polska Fundacja
Narodowa

Charakterystyka uwarunkowań społecznych i organizacyjnych

Treści, do jakich promocja Polski powinna się odwoływać są nadal przedmiotem dyskusji. Przykładowo, w dokumencie „Zasady komunikacji marka Polska”¹⁰⁴ wskazano, iż punktem wyjścia do komunikacji marki POLSKA była praca z 2004 r., w której prof. Wally Olins określił tożsamość marki, której efektem była idea Creative Tension. Zgodnie z ww. ideą: „Polska czerpie swoją osobowość, siłę i niepowtarzalną witalność z bogactwa pozornie przeciwstawnych cech. Przykładowo: Polska jest częścią Zachodu, ale rozumie również Wschód. Polacy są pełni pasji i idealistyczni, ale także

¹⁰⁰ Według stanu na dzień 31 lipca 2018 r. na świecie funkcjonowały następujące instytuty polskie oraz Ośrodki Kultury Polskiej: Instytut Kultury Polskiej w Londynie, Instytuty Polskie w: Berlinie; Bratysławie, Brukseli; Budapeszcie, Bukareszcie, Düsseldorfie, Kijowie, Madrycie, Mińsku, Moskwie, New Delhi, Paryżu, Pekinie, Pradze, Rzymie, Sankt Petersburgu, Sofii, Sztokholmie, Tel Awiwie, Tbilisi, Tokio; Wiedniu; Wilnie oraz Polski Ośrodek Kultury i Informacji w Nowym Jorku.

¹⁰¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 2040, ze zm.

¹⁰² Dz. U. z 2018 r. poz. 1491.

¹⁰³ Zapis przebiegu posiedzenia komisji znajduje się na stronie: <http://orka.sejm.gov.pl/zapisy8.nsf/0/EAB811D36DF7CEA3C125836A0050836C/%24File/0390408.pdf>.

¹⁰⁴ Dokument stanowi załącznik do uchwały Nr 21 Rady Promocji z dnia 25 października 2013 r. w sprawie przyjęcia „Zasad komunikacji marki POLSKA”.

praktyczni i zaradni. Polski charakter cechuje ambicja, ale też praktyczna przyziemność. Te napięcia wyzwalają niepokój, który nie pozwala zadowolić się stanem istniejącym, ale także kipiącą energią, która zawsze pobudza do działania i często zdumiewa”. W ramach prac koncepcyjnych wyłoniono cztery punkty charakteryzujące tożsamość marki POLSKA, starając się, by były sformułowane w potocznym, a nie urzędowym czy marketingowym języku:

„1. Polska jest intensywna. Polacy to ludzie czynu, ciekawi świata, coś nas ciągle i stale gna do przodu.

2. Polska jest zaangażowana. Nigdy nie mamy dość czasu na wszystko. Nie boimy się ryzykować, jeśli możemy wygrać więcej.

3. Polska nie pozostawia obojętnym. Nasza słynna gościnność to postawa nie do przecenienia. Niewiele nacji w tej części świata pozwala sobie na bliskie kontakty z przybyszami.

4. Polska potrafi płynąć pod prąd. Nawet gdy nie mamy w jakiejś dziedzinie bardzo rozwiniętej infrastruktury czy zaplecza, to jednak potrafimy stworzyć rzeczy wyjątkowe. Potrafimy wymyśleć coś z niczego”¹⁰⁵.

Uwzględniając powyższe uwarunkowania opracowano myśl przewodnią marki Polska (nie bezpośrednie hasło) – Polska zasila. Co interpretowano jako: „Polska to marka, która zasila: świeżymi pomysłami, przeżyciami i zaangażowaniem. Nadaje ton działaniom, zmienia otoczenie, w którym funkcjonuje, nie pozostawia obojętnym”¹⁰⁶.

Nieco odmiennie kwestie te zostały przedstawione w dokumencie „Ujednolicone zasady komunikacji marki Polska”¹⁰⁷. W części diagnostycznej tekstu wskazano, że „W postrzeganiu Polski i jej wizerunku dominują nie tyle negatywne stereotypy, ale ogólny brak wiedzy, świadomości i rozpoznawalności Polski. Ma to znaczenie, bo łatwiej jest budować pożądany wizerunek od początku, zgodnie z przyjętymi założeniami i pożądanymi efektami, niż starać się przełamywać silnie zakorzenione negatywne opinie”.

W ramach Unii Europejskiej istnieją również mechanizmy ułatwiające prowadzenie dyplomacji kulturalnej/wymiany kulturalnej przez państwa członkowskie. Ich przykładem jest program „Kreatywna Europa”. W komunikacie Komisji Europejskiej dotyczącym strategii „Europa 2020” określono m.in., że Unia Europejska po roku 2020 gotowa będzie sprzyjać włączeniu społecznemu i przyczyniać się do wysokiego stopnia zatrudnienia oraz większej spójności społecznej. Miano to osiągnąć poprzez bardziej atrakcyjne warunki dla innowacji i kreatywności. Dlatego sektor kultury oraz sektor kreatywny i audiowizualny są źródłem nowatorskich pomysłów, które mogą zmienić się w produkty i usługi przyczyniające się do wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy. W tym celu założono zwiększenie dostępu sektora kultury oraz sektora kreatywnego i audiowizualnego do środków finansowych.

¹⁰⁵ <http://www.ms.gov.pl/resource/f188d84a-2c10-4ebb-8055-d88eb669c70a:JCR>

¹⁰⁶ <http://www.ms.gov.pl/resource/f188d84a-2c10-4ebb-8055-d88eb669c70a:JCR>

¹⁰⁷ Załącznik nr 2 do uchwały nr 5 Międzyresortowego Zespołu do spraw Promocji Polski za granicą z dnia 15 grudnia 2016 r., zwane dalej: *Ujednolicone zasady komunikacji...*

6.3. Przykłady organizacji promocji kultury w wybranych krajach

Prowadzona przez Francję polityka kulturalna (dyplomacja kulturalna) na poziomie międzynarodowym oparta jest na trzech priorytetach: upowszechnianiu kultury współczesnej we wszystkich jej formach, promowaniu kultury francuskiej za granicą i implementowaniu różnorodności kulturowej we Francji oraz budowaniu profesjonalnego potencjału różnych sektorów artystycznych¹⁰⁸.

Francja



Instytucją odpowiedzialną za kierowanie i nadzorowanie sieci francuskich departamentów kultury i instytucji zagranicznych jest Ministerstwo ds. Europy i Spraw Zagranicznych.

Głównym podmiotem zagranicznej polityki kulturalnej Francji jest Institut Français – instytucja publiczna o statusie publicznego przedsiębiorstwa przemysłowego i handlowego utworzona w 2011 r. (zastąpiła stowarzyszenie Culturesfrance). Instytut ma za zadanie realizację nowej „dyplomacji wpływu” (francuska odmiana soft power). Prowadzona dyplomacja kulturalna polegać ma na dialogu z obcymi kulturami oraz polityce słuchania, partnerstwa i otwartości, a celem tych działań ma być zwiększenie wpływów Francji za granicą. Instytut przejął zadania stowarzyszenia w zakresie wymiany kulturalnej i przyjmowania innych kultur we Francji. Ponadto Institut Français powierzono realizację wielu innych działań takich jak: promowanie języka francuskiego, myśli i wiedzy, upowszechnianie francuskiej literatury i kina, działania z zakresu wymiany artystycznej (sztuk wizualnych, sztuk widowiskowych i architektury) oraz szkolenia personelu francuskiej sieci kulturalnej za granicą.

Działalność Instytutu opiera się na dwóch głównych osiach: na realizacji dużych przedsięwzięć/projektów takich jak: sezony kulturalne, programy wieloletnie oraz na wspieraniu francuskiej sieci kulturalnej za granicą. Instytut odpowiada również za współpracę z innymi francuskimi podmiotami działającymi za granicą w celu realizacji spójnej i skutecznej polityki kulturalnej. Institut Français w Paryżu oraz placówki mające siedzibę w różnych miejscach za granicą działają pod wspólną marką. Na szczeblu lokalnym placówki Institut Français funkcjonują pod nadzorem ambasadora w danym kraju.

Kolejną instytucją uczestniczącą w działaniach dotyczących promowania francuskiej kultury jest Fundacja Alliance Française, która przejęła w 2007 r. międzynarodową działalność Alliance Française de Paris. Fundacja działa w oparciu o sieć stowarzyszeń. Wszystkie placówki Alliance Française realizują trzy podstawowe wspólne misje: oferowanie wszystkim chętnym lekcji języka francuskiego we Francji i za granicą, podnoszenie świadomości o kulturze francuskiej i frankofońskiej, promowanie różnorodności kulturowej. Fundacja jest podmiotem niezależnym od państwa

¹⁰⁸ Opracowane na podstawie stron <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/cultural-diplomacy/>, <https://www.if.institutfrancais.com/en/our-actions>, <https://www.fondation-alliancefr.org/?cat=791>, <http://www.alliance-francaise.pl/pl/alliance-francaise-na-swiecie>, <https://www.francophonie.org/Welcome-to-the-International.html>, <https://www.culturalpolicies.net/web/france.php?aid=342>.

i jest właścicielem marki Alliance Française, pod którą działa 830 placówek w 132 krajach. Placówki te formalnie są autonomiczne w stosunku do Fundacji i często są tworzone w ramach inicjatyw lokalnych. Stowarzyszenia mogą być wspierane przez francuskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych poprzez oddelegowanie do pracy francuskiego personelu lub poprzez subwencje.

Struktura francuskiej dyplomacji kulturalnej w głównej mierze opiera się na sieci 96 instytutów Institut Français i ponad 300 placówkach Alliances Françaises finansowanych przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych, z siedzibą w 161 różnych krajach na całym świecie.

Ponadto oprócz wyżej wymienionych instytucji w realizacji francuskiej polityki kulturalnej uczestniczą również: Francuska Agencja ds. Edukacji za Granicą (AEFE) – instytucja publiczna utworzona w 1990 r. w celu nadzorowania sieci francuskich szkół na świecie oraz Agencja Campus France, która od 2010 r. jest odpowiedzialna za promocję francuskiego systemu szkolnictwa wyższego oraz międzynarodową mobilność studentów, nauczycieli i naukowców.

Omawiając zagadnienie zagranicznej polityki kulturalnej Francji należy również wspomnieć o frankofonii. Jest to wspólnota krajów, w których ludność posługuje się językiem francuskim w bardziej lub mniej oficjalnym zakresie oraz wyznaje podobne wartości i prowadzi między sobą dialog. Kraje te utworzyły formalną polityczną organizację o nazwie Międzynarodowa Organizacja Frankofonii, w której strukturze obecnie jest 84 państwa (58 członków i 26 obserwatorów). Działalność organizacji polega na promocji języka francuskiego i kultury francuskiej oraz wartości takich jak pokój i zrównoważony rozwój¹⁰⁹.

Niemcy



Polityka kulturalna Niemiec połączona jest z polityką edukacyjną i stanowi trzeci filar polityki zagranicznej¹¹⁰. Za jej realizację odpowiedzialne jest Federalne Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Głównymi celami tej polityki są: tworzenie stabilnych fundamentów dla stosunków międzynarodowych poprzez koprodukcję wiedzy, kultury oraz dialogu pomiędzy ludźmi, promocja języka niemieckiego za granicą, wkład w zapobieganie kryzysom i konfliktom na świecie, promocja integracji europejskiej, zachowanie różnorodności kulturowej na świecie, przedstawienie Niemiec jako nowoczesnego i atrakcyjnego miejsca do edukacji, nauki, badań i rozwoju zawodowego, pokazanie Niemiec jako kraju o znanej na świecie, kreatywnej i zróżnicowanej scenie kulturalnej, pokazanie realistycznego i żywego obrazu Niemiec.

Polityka kulturalna i edukacyjna Niemiec opiera się głównie na wymianie akademickiej i współpracy między uniwersytetami, szkołami zagranicznymi, na programach kulturalnych, promowaniu języka niemieckiego jako języka obcego oraz dialogu międzykulturowym. Realizowana jest

¹⁰⁹ Prezydent Francji w Międzynarodowym Dniu Frankofonii w 2018 r. przedstawił międzynarodową strategię Francji w sprawie języka francuskiego i wielojęzyczności. Strategia zawiera 33 działania w zakresie następujących priorytetów: uczyć się, komunikować się i tworzyć po francusku.

¹¹⁰ Opracowano na podstawie strony: <https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/themen/kulturdialog/01-ziele-und-aufgaben>.

we współpracy z innymi podmiotami działającymi w zakresie kultury i edukacji o różnym charakterze prawnym i organizacyjnym. Niektóre zadania są realizowane wspólnie przez podmioty federacji i landów. Ponadto są dziedziny, w których kilka organizacji odpowiedzialnych jest za to samo zadanie. Specyfika takich rozwiązań wynika z federacyjnej struktury państwa Niemieckiego i często ma podłoże historyczne. Federalne Ministerstwo Spraw Zagranicznych wyznacza kierunki oraz ramy działalności kulturalnej i edukacyjnej, a następnie zleca ich wdrożenie i je finansuje. Podmioty realizujące powierzone im zadania posiadają dużą niezależność w zakresie ich programowania i projektowania.

Do najważniejszych partnerów federalnego rządu w realizacji polityki kulturalnej i edukacyjnej należą: Goethe-Institut, Niemiecka Centrala Wymiany Akademickiej, Instytut Stosunków Kulturalnych z Zagranicą, Fundacja im. Aleksandra von Humboldta, Niemiecka Komisja UNESCO, Federalne Biuro Administracji – Centralny Wydział Szkolnictwa za Granicą, Służba Wymiany Pedagogicznej, Biuro ds. Międzynarodowej Pracy z Młodzieżą Republiki Federalnej Niemiec, Federalny Instytut Kształcenia i Szkolenia Zawodowego oraz Dom Kultury Świata. Partnerami w realizacji polityki kulturalnej i edukacyjnej są również fundacje polityczne (np. Niemiecka Federalna Fundacja Kulturalna, Fundacja Maxa Webera, Fundacja „Pamięć, Odpowiedzialność i Przyszłość”, fundacje prywatne i organizacje społeczeństwa obywatelskiego.

Najbardziej rozpoznawalnymi podmiotami w zakresie polityki kulturalnej Wielkiej Brytanii są British Council i BBC World Service¹¹¹. Obie instytucje otrzymują dotacje ze środków państwowych i funkcjonują w ramach struktury Biura Spraw Zagranicznych oraz Wspólnoty, jednakże działają w sposób autonomiczny.

Wielka Brytania



British Council powstał w 1934 r. i obecnie funkcjonuje jako organ publicznym o charakterze wykonawczym oraz jako organizacja charytatywna. Głównymi celami instytucji jest upowszechnianie wiedzy o Zjednoczonym Królestwie, pogłębianie znajomości języka angielskiego, wspieranie kulturalnej, naukowej, technologicznej i edukacyjnej współpracy pomiędzy Zjednoczonym Królestwem a innymi krajami, sprzyjanie budowaniu stosunków kulturalnych i zrozumienia różnych kultur oraz realizacja innych działań poświęconych promowaniu rozwoju edukacji. Powyższe cele British Council realizuje poprzez współpracę z innymi podmiotami, prowadzenie działalności informacyjnej, promocyjnej, szkoleniowej, badawczej, wydawniczej, organizację wystaw, koncertów, seminariów, imprez oraz organizację spotkań różnych społeczności z osobami i organizacjami związanymi ze Zjednoczonym Królestwem i zaangażowanymi w jego rozwój. British Council prowadzi swoją działalność w 100 krajach na całym świecie.

BBC World Service jako jedyna część BBC jest finansowana ze środków budżetu państwa. Celem funkcjonowania stacji jest dostarczenie niezależnych i rzetelnych informacji, w szczególności tam, gdzie rynek wolnych

¹¹¹ Opracowane na podstawie stron: <https://www.britishcouncil.org>, <https://www.gov.uk/government/publications/culture-white-paper>, <https://www.gov.uk/government/organisations/foreign-commonwealth-office>

mediów nie istnieje lub jest w niewielkim stopniu rozwinięty. BBC World Service nadaje w języku angielski i w ponad 40 innych językach.

W 2016 r. Departament Kultury, Mediów i Sportu opublikował dokument „The Culture White Paper”, gdzie przedstawiono analizę obszaru kultury i sztuki oraz określono dalsze kierunki publicznego wsparcia. Poprzedni dokument tego typu powstał 50 lat wcześniej. Jeden z rozdziałów dotyczy działalności w zakresie polityki kulturalnej i jej wpływu na pozycję Zjednoczonego Królestwa na arenie międzynarodowej. Oprócz wskazania działalności ww. instytucji opisano międzynarodowe inicjatywy takich podmiotów jak The British Film Institute, The Government Art Collection oraz współpracę z instancjami ponadnarodowymi, tj. Radą Europy i UNESCO. Ponadto rząd będzie kontynuować, rozpoczętą w 2011 r. przed igrzyskami olimpijskimi, kampani „The GREAT Britain”, promującą kraj. Działania podjęte w ramach kampanii mają na celu pokazanie kraju jako wspaniałego miejsca do odwiedzin, studiowania oraz prowadzenia biznesu.

Stany Zjednoczone



Struktura i sposób prowadzenia polityki kulturalnej Stanów Zjednoczonych jest efektem zdecentralizowanego charakteru władzy publicznej oraz uwarunkowań historycznych (rząd nie odgrywał dużej roli we wspieraniu kultury)¹¹². Ponadto kultura rozumiana jest bardziej przez pryzmat sektora prywatnego, który rozpowszechnia amerykańską kulturę eksportując swoje produkty na całym świecie (np. Hollywood). Władze rządowe najbardziej zaangażowane były w realizację polityki kulturalnej w okresie „zimnej wojny”, a realizowane działania były skupione na promowaniu zachodnich wartości i demokracji. Po zakończeniu „zimnej wojny” uznano, że dyplomacja kulturalna nie odgrywa już tak istotnej roli, co skutkowało znacznym obniżeniem finansowania działań w tym zakresie. Po ataku na World Trade Centre nakłady na politykę kulturalną wzrosły, jednakże nie były już tak wysokie jak w latach „zimnej wojny”. Rząd USA nie posiada ogólnej strategii polityki kulturalnej, a podejmowane przez agencje i inne podmioty działania są realizowane w sposób bardziej niezależny niż koordynowany.

W system upowszechniania amerykańskiej kultury zaangażowanych jest wiele podmiotów: sektor publiczny na poziomie krajowym, stanowym i lokalnym, agencje federalne, organizacje kulturalne, fundacje, ośrodki akademickie oraz podmioty handlowe.

Za prowadzenie dyplomacji publicznej w rządzie federalnym odpowiedzialny jest Podsekretarz Stanu Dyplomacji Publicznej i Spraw Publicznych w Departamencie Stanu. Sprawuje ona nadzór nad działalnością Biura Spraw Edukacyjnych i Kulturalnych. Misją Biura jest zwiększenie wzajemnego zrozumienia pomiędzy obywatelami Stanów Zjednoczonych a innych krajów w celu rozwoju pokojowych stosunków. Biuro podejmuje działania z zakresu wymiany akademickiej, kulturalnej, sportowej i zawodowej (np. program Fulbrighta). W prowadzone przez biuro programy wymiany zaangażowanych jest ponadto 160 krajów.

¹¹² Opracowane na podstawie raportu Country Report United States w ramach Preparatory Action Culture in the EU's External Relations oraz strony <https://eca.state.gov/>.

Do działań z zakresu polityki kulturalnej okresowo angażują się również inne departamenty rządu federalnego. Departament Handlu wspiera przemysł kreatywny poprzez zagraniczne wizyty handlowe oraz wykazuje kulturę jako część krajowej strategii marketingowej „Brand USA”. Departament Obrony realizuje dyplomację publiczną za granicą poprzez np. angażowanie sektora prywatnego do produkcji programów informacyjnych i rozrywkowych dla irackiego społeczeństwa.

Duże znaczenie w zakresie upowszechniania amerykańskiej kultury ma radio i telewizja. Długą tradycję ma nadawanie treści, które promują wolność i demokrację oraz przedstawiają wartości amerykańskie w celu zwiększenia ich zrozumienia przez zagranicznych słuchaczy w rozgłoszeniach takich jak Głos Ameryki, kanały z Bliskiego Wschodu, Radio Wolna Azja, nadawcy na Kubie i Radio Wolna Europa. Po wydarzeniach z 11 września 2001 r. USA założyła arabskie i perskie rozgłoszenie radiowe oraz utworzyła 75 kanałów medialnych w Afganistanie, aby promować demokrację i różnorodność, jako instrumenty zwalczania ekstremizmu. Za nadzór nad tymi działaniami odpowiada agencja federalna Rada Gubernatorów ds. Radiofonii i Telewizji.

Ponadto podmiotami, o których warto wspomnieć, realizującymi działania w zakresie w dyplomacji kulturalnej są National Endowment for the Arts, National Endowment for the Humanities, Asian Cultural Council, State Arts Agencies.

Wzrost gospodarczy państwa chińskiego wpłynął na zwiększenie działań jego rządu w zakresie wykorzystywania kultury do kształtowania wizerunku Chin za granicą i poszerzenia swoich wpływów międzynarodowych¹¹³. W 2007 r. prezydent Hu Jintao wskazał na Kongresie Komunistycznej Partii Chin, że kultura ma strategiczne znaczenie dla wizerunku Chin i rozwoju gospodarczego. W zakresie prowadzonej polityki kulturalnej nastąpiła zmiana w podejściu do kultury: od wymiany kulturalnej do handlu kulturą, od kultury jako środka promowania wzajemnego zrozumienia lub wizerunku Chin za granicą do kultury jako zasobu, który może generować dochody i inne korzyści gospodarcze.

Strategie dotyczące działań w zakresie dyplomacji kulturalnej zawarte są w pięcioletnich planach¹¹⁴. Na poziomie centralnego rządu zagraniczną politykę kulturalną prowadzi Minister Spraw Zagranicznych we współpracy z Ministrem Edukacji i Ministrem Kultury. W działania zaangażowany jest również Komitet Centralny KPCh i Rada Państwa oraz inne podmioty centralnego szczebla rządowego. Polityka kulturalna stanowi częścią polityki zagranicznej, której głównym priorytetem Chin są Stany Zjednoczone, a na drugim miejscu plasuje się Unia Europejska.

Chiny



¹¹³ Opracowane na podstawie raportu China Country Report w ramach Preparatory Action Culture in the EU's External Relations oraz stron: <http://en.ndrc.gov.cn/policyrelease/>, <http://english.gov.cn/>, <https://pchig.pl/>.

¹¹⁴ Obecnie obowiązuje The 13th Five-Year Plan For Economic And Social Development Of The People's Republic Of China (2016–2020).

Rząd chiński finansuje duże inwestycje w przemyśle kulturalnym i przemysłowym. Stworzył również kanał informacyjny oraz międzynarodową gazetę (Daily China), aby pokazać chińską perspektywę na wydarzenia na świecie.

Ponadto rząd inwestuje również w działania z zakresu edukacji. Od 2004 r. tworzone są na całym świecie przez Chińskie Państwowe Biuro Międzynarodowej Promocji Języka Chińskiego (Hanban) Instytuty Konfucjusza. Głównym celem ich działalności jest promowanie języka chińskiego i kultury chińskiej za granicą. Instytuty są organizacjami non-profit i najczęściej powstają przy uniwersytetach. Prowadzą one i organizują kursy szkoleniowe, egzaminy państwowe z języka chińskiego HSK, konferencje, wykłady, wystawy, pokazy kulturowe czy przeglądy filmowe. Nie ma priorytetów geograficznych w odniesieniu do lokalizacji instytutów, a wiele z nich powstaje w odpowiedzi na zapotrzebowanie zagranicznych uczelni. Obecnie istnieje ponad 480 Instytutów Konfucjusza i planuje się, że do 2020 r. będzie ich 1000.

Samorządy regionalne i lokalne mogą również angażować się we współpracę kulturalną z władzami zagranicznymi i instytucjami kulturalnymi. Odgrywają one aktywną rolę w tworzeniu strategii rozwoju ukierunkowanych na kulturę i opracowują własne polityki współpracy kulturalnej z innymi krajami. Przykładowo największe chińskie miasta wzięły udział w dyskursie „kreatywnych miast” i zaimplementowały plany mające na celu wzmocnienie lokalnej kultury i kreatywności¹¹⁵. Władze lokalne zajmują się również finansowaniem i wyborem projektów międzynarodowych oraz współpracują z przedsiębiorstwami państwowymi przy realizacji projektów na dużą skalę.

Węgry



Na Węgrzech podmiotem odpowiedzialnym za promocję kultury węgierskiej za granicą jest narodowy instytut – Instytut Balassiego¹¹⁶, ustanowiony w celu wspierania światowej społeczności węgierskiej edukacji. Podlega on pod węgierskiego Ministra Spraw Zagranicznych. Zadaniem Instytutu jest upowszechnianie węgierskiej kultury, nauki i sztuki, wiedzy o historii Węgier, propagowanie węgierskiego dziedzictwa narodowego za granicą, promocja kraju i dbanie o wizerunek narodu węgierskiego, do którego należy też zaliczyć węgierskie mniejszości w krajach sąsiednich. Instytut pełni kluczową rolę w rozwijaniu i osiąganiu celów Węgier w dziedzinie dyplomacji kulturalnej. Koordynuje on i kieruje wszystkimi działaniami 23 węgierskich instytutów za granicą, zlokalizowanych w 21 krajach, a także przez pracę dyplomatów kulturowych z 3 dodatkowych państw. W Wiedniu, Berlinie, Paryżu, Rzymie, Moskwie i Belgradzie instytuty te funkcjonują również jako Collegium Hungaricum, i stanowią podstawę obecności Węgier w międzynarodowych badaniach i nauce. Celem węgierskich instytutów za granicą jest promowanie i wspieranie węgierskiego dziedzictwa kulturowego poprzez rozwój stosunków dyplomatycznych między narodem a narodami partnerskimi, zachęcanie do międzynarodowej współpracy w dziedzinie kultury i nauki, kontynuowanie nauki języka węgierskiego i zapoznanie z węgierską kulturą społeczeństwa kraju partnerskiego za pomocą różnych programów.

¹¹⁵ Pekin, Guangzhou, Hangzhou, Nanjing, Szanghaj, Shenzhen, Tianjin i Qingdao

¹¹⁶ Opracowano na podstawie strony: <http://www.balassiintezet.hu/en/>.

6.4. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2019 r. poz. 945, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869).
3. Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1983, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o kinematografii (Dz. U. z 2018 r. poz. 597, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 2040, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 1491).
8. Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 27 października 2005 r. w sprawie udzielania przez Polski Instytut Sztuki Filmowej dofinansowania przedsięwzięć z zakresu kinematografii (Dz. U. Nr 219, poz. 1870, ze zm.).
9. 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, ze zm.).
10. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1015, ze zm.) – uchylone z dniem 13 stycznia 2018 r.
11. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. poz. 109, ze zm.)
12. Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 30 czerwca 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków uzyskiwania dofinansowania realizacji zadań z zakresu kultury, trybu składania wniosków oraz przekazywania środków z Funduszu Promocji Kultury (Dz. U. Nr 118, poz. 797, ze zm.) – uchylone z dniem 1 października 2017 r.

6.5. Wykaz podmiotów, 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. Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego
6. Minister Spraw Zagranicznych
7. Rzecznik Praw Obywatelskich
8. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
9. Komisja Kultury i Środków Przekazu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
10. Komisja Spraw Zagranicznych Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
11. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
12. Komisja Kultury i Środków Przekazu Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
13. Komisja Spraw Zagranicznych i Unii Europejskiej Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

6.6. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli



Warszawa, 9 lipca 2019 roku

Minister
Spraw Zagranicznych

Radek Czaputowicz

BKA.081.7.2018 / 10

Pan
Krzysztof Kwiatkowski
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

stosownie do postanowień art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2019 r. poz. 489), uprzejmie przedstawiam stanowisko odnośnie Informacji o wynikach kontroli *pn. Promocja kultury polskiej za granicą*, przesłanej za pismem numer KAP.430.014.2018 z dnia 27 czerwca 2019 roku.

W odpowiedzi na wnioski sformułowane podczas kontroli NIK, obejmującej okres 2013–2018 w obszarze promocji polskiej kultury, a także na podstawie doświadczeń resortu w tym zakresie, Ministerstwo podjęło działania o charakterze naprawczym mające na celu:

A. Usprawnienie systemu planowania, koordynacji i monitorowania promocji kultury polskiej za granicą:

1. W maju 2018 roku Ministerstwo Spraw Zagranicznych i Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego podjęły działania w celu wypracowania mechanizmu współpracy obu resortów i koordynacji kooperacji instytucji kultury i placówek dyplomatyczno-konsularnych, w tym Instytutów Polskich. Ich efektem jest

Porozumienie o współpracy pomiędzy MSZ a MKiDN, które podpisano 11 grudnia 2018 roku. Zakres współpracy (§1) obejmuje następujące obszary:

- ✓ programowanie i realizacja wspólnych projektów dotyczących promocji kultury polskiej za granicą,
 - ✓ koordynacja działań w ramach finansowych mechanizmów wsparcia będących w dyspozycji MKiDN oraz MSZ,
 - ✓ koordynacja działań komunikacyjnych,
 - ✓ szkolenia oraz wymiana informacji o procesach rekrutacyjnych,
 - ✓ obieg informacji między MKiDN, MSZ i jednostkami podległymi obu resortów.
2. W grudniu 2018 r. MSZ przeprowadził we wszystkich Instytutach Polskich badanie ankietowe pt. „*Instytuty Polskie a dyplomacja cyfrowa*” dotyczące m.in. współpracy z partnerami krajowymi przy realizacji projektów z wykorzystaniem narzędzi komunikacji cyfrowej. To badanie pozwoliło zdiagnozować sytuację w tym obszarze.
 3. Od 2019 roku prowadzone są konsultacje pomiędzy MSZ a MKiDN dotyczące programów Ministra KiDN w obszarze promocji kultury polskiej za granicą, jak np. w przypadku Programu „Kultura inspirująca” (<http://www.mkidn.gov.pl/pages/posts/kultura-inspirujaca-ndash-ruszył-nowy-program-mkidn-9600.php>). Program ten adresowany jest do instytucji podległych i nadzorowanych przez MKiDN i stanowi jeden z fundamentów zintegrowanego systemu promocji kultury polskiej za granicą jako projektu strategicznego Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, realizowanego we współpracy z Ministrem Spraw Zagranicznych, który monitoruje i koordynuje działania w odniesieniu do placówek dyplomatyczno-konsularnych, w tym Instytutów Polskich.
 4. MSZ i MKiDN opracowały wspólnie mechanizm konsultacji dla kandydatów wyjeżdżających na stanowiska kierownicze w Instytutach Polskich oraz na stanowiska ds. dyplomacji publicznej i kulturalnej w polskich placówkach dyplomatyczno-konsularnych. Celem mechanizmu jest pełniejsze wykorzystanie potencjału narodowych instytucji kultury i polskich placówek w procesie promocji polskiej kultury za granicą. Ponadto, MSZ wprowadził obowiązek przedłożenia przez kandydata na kierownika Instytutu Polskiego programu działalności, który jest warunkiem koniecznym w procesie przygotowania i uzyskania zgody na wyjazd.
 5. Prowadzone są prace legislacyjne nad powołaniem Międzyresortowego Zespołu ds. Promocji Rzeczypospolitej Polskiej, który będzie pełnił rolę platformy wymiany informacji i doświadczeń w zakresie promocji Polski, w tym promocji polskiej kultury za granicą. Zespół ten, którego członkami mają być przedstawiciele na szczeblu dyrektora departamentu wybranych resortów, powołany będzie Zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów i stanowić będzie ciało doradcze Rady Ministrów.
 6. MSZ we współpracy z MKiDN i podległymi mu jednostkami opracowuje system współpracy instytucji kultury z polskimi placówkami dyplomatyczno-konsularnymi w celu zwiększenia efektywności wydatkowania środków przeznaczonych na promocję polskiej kultury (wykorzystanie gotowych narzędzi, potencjału

ludzkiego, wspólnych projektów itd.) oraz zwiększenia skuteczności i potencjału polskich instytucji kultury w działaniach poza granicami kraju.

B. Określenie narzędzi i kanałów komunikacji:

W strategiach regionalnych dla określonych obszarów geograficznych w zakresie dyplomacji publicznej i kulturalnej, opracowanych na lata 2019-2020, określono zarówno grupy docelowe, jak i proponowane kanały i narzędzia komunikacji.

C. Stworzenie systemu mierzenia skuteczności działań promocyjnych realizowanych przez Instytuty Polskie:

1. Dokonano przeglądu i aktualizacji *Wytycznych Dyrektora Departamentu Dyplomacji Publicznej i Kulturalnej w sprawie opracowania planów bieżącej działalności, realizacji budżetu oraz sprawozdawczości ze zrealizowanych w placówkach zagranicznych przedsięwzięć z zakresu dyplomacji publicznej*. Celem modyfikacji jest wprowadzenie przejrzystego systemu ewaluacji i monitoringu działań placówek zagranicznych w zakresie dyplomacji publicznej i kulturalnej.
2. W *Porozumieniu o współpracy pomiędzy MSZ i MKiDN* (11 grudnia 2018 r.) uzgodniono, że oba resorty zobowiązują się do przygotowywania okresowych raportów z realizacji Porozumienia nie rzadziej niż raz na dwa lata. Raporty stanowiąc będą punkt odniesienia do dalszych działań służących promocji kultury polskiej za granicą (§ 4 pkt 2).
3. Ze względu na uwarunkowania systemowe, Ministerstwo podjęło działania dotyczące stopniowej zmiany sposobu obliczania miernika 15.2. Pierwszą modyfikację wprowadzono od stycznia 2019 roku i polegała na obliczeniu wartości miernika według wzoru x/y (x - liczba pozytywnych relacji medialnych o Polsce i Polakach za granicą); y - środki wydane na działalność w zakresie dyplomacji publicznej i kulturalnej), a drugą zaplanowano od stycznia 2020 roku, od kiedy sposób obliczania miernika polegać będzie na sprawozdawaniu w rytmie półrocznym liczby pozytywnych relacji medialnych o Polsce inspirowanych działaniami polskiej placówki zagranicznej. Zaproponowano określenie wartości referencyjnej miernika, aby na podstawie danych osiągniętych na koniec każdego roku kalendarzowego ocenić efektywność działań placówek zagranicznych w obszarze dyplomacji publicznej i kulturalnej.

Z wyrazami szacunku



6.7. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

KNO.430.014.2018

Warszawa, 19 sierpnia 2019 r.

Opinia do stanowiska Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie Informacji o wynikach kontroli – *Promocja kultury polskiej za granicą*

Stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2019 r. poz. 489) przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Spraw Zagranicznych zawartego w piśmie z dnia 9 lipca 2019 r. (znak: BKA.081.7.2018/10).

Jednym z istotnych elementów skutecznej promocji kultury polskiej za granicą jest koordynacja działań w tym zakresie, a także badanie skuteczności ich realizacji.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że Pan Minister dostrzegł potrzebę współpracy z Ministrem Kultury i Dziedzictwa Narodowego, a także konieczność współpracy instytucji kultury z polskimi placówkami dyplomatycznymi – konsularnymi w celu zwiększenia skuteczności i potencjału polskich instytucji kultury w działaniach poza granicami kraju. Wynikiem tego jest porozumienie o współpracy pomiędzy Ministrem Spraw Zagranicznych a Ministrem Kultury i Dziedzictwa Narodowego, które zostało podpisane 11 grudnia 2018 r. obejmujące m.in. obszary koordynacji działań w zakresie promocji kultury polskiej za granicą.

Mając na względzie zapewnienie Pana Ministra o objęciu instytucji polskich poszerzonym modelem planowania i sprawozdawczości, który umożliwi pomiar skuteczności realizowanych przez nie przedsięwzięć, a także rozpoczęciu procesu zlecania badań opinii publicznej na temat postrzegania i wizerunku Polski, w tym odbioru polskiej kultury poza granicami kraju, wyrażam przekonanie, że podjęcie odpowiednich działań przyczyni się do skutecznej promocji kultury polskiej za granicą.