



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Kielcach

LKI.410.015.03.2018

Andrzej Bętkowski
Marszałek Województwa Świętokrzyskiego
Urząd Marszałkowski Województwa
Świętokrzyskiego w Kielcach
al. IX Wieków Kielc 3, 25-516 Kielce

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/18/026 – Promocja turystyczna Polski

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach, al. IX Wieków Kielc 3, 25-516 Kielce (dalej: UMWŚ lub Urząd).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Bętkowski, Marszałek Województwa Świętokrzyskiego od 22 listopada 2018 r. W okresie objętym kontrolą Marszałkiem Województwa Świętokrzyskiego był Adam Jarubas – od 1 grudnia 2014 r. do 21 listopada 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Działania w zakresie promocji turystyki oraz informacji turystycznej w kraju i za granicą.
Okres objęty kontrolą	Lata 2015-2018 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych ¹), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ² .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
Kontroler	Zbigniew Jurkowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/97/2018 z 9 października 2018 r.

(akta kontroli str. 1-2)

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że prowadzone przez Samorząd Województwa Świętokrzyskiego (dalej: Samorząd) działania promocyjne przyczyniły się do wzrostu turystycznej atrakcyjności województwa świętokrzyskiego. Jednakże ocena skuteczności tych działań była utrudniona w związku z przyjęciem tylko jednego wskaźnika w obszarze turystyki w *Strategii Rozwoju Województwa Świętokrzyskiego do roku 2020* i nieopracowaniem przez Samorząd strategii rozwoju turystyki w województwie świętokrzyskim.

Ponoszone w okresie objętym kontrolą przez Samorząd nakłady i podejmowane przez UMWŚ działania w zakresie promocji turystyki oraz rozwoju informacji turystycznej w kraju i za granicą przyczyniły się do wzrostu w latach 2015-2017 liczby turystów krajowych o ponad 11% (z 490 tys. do 545,6 tys.), liczby turystów zagranicznych odwiedzających województwo o prawie 24% (z 28 tys. do 34,7 tys.), a także do wzrostu liczby miejsc noclegowych o ponad 3% (z 16,1 tys. do 16,6 tys.).

Samorząd był członkiem Regionalnej Organizacji Turystycznej Województwa Świętokrzyskiego (dalej: ROTWŚ lub Organizacja), działającej w celu rozwoju turystyki w województwie i jego promocji.

Samorząd corocznie przeznaczał dotacje dla organizacji pozarządowych działających w zakresie turystyki i krajoznawstwa. Udzielenie dotacji każdorazowo

¹ Tj. do dnia 16 listopada 2018 r.

² Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

było poprzedzone prawidłowo przeprowadzonym konkursem wniosków o wsparcie lub powierzenie realizacji zadania publicznego z zakresu turystyki i krajoznawstwa, przy czym nie przeprowadzono kontroli prawidłowości realizacji zadań publicznych oraz wykorzystania na ten cel środków publicznych. Zrealizowano także dwa projekty sfinansowane przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości, w tym ze środków Unii Europejskiej, w wyniku których powstały nowe trasy rowerowe oraz została przeprowadzona ich promocja.

UMWŚ w promocji turystycznej województwa wykorzystywał przede wszystkim targi turystyczne krajowe i zagraniczne (17), festiwale (trzy), wystawę światową EXPO. Ponadto wydano opracowania promujące walory turystyczne województwa świętokrzyskiego. Nie wykorzystywano na potrzeby promocji innowacyjnych produktów i usług turystycznych, a także wydarzeń kulturalnych, sportowych i gospodarczych. Województwo świętokrzyskie posiadało 21 markowych produktów turystycznych⁴, w tym 16 produktów posiadających certyfikaty Polskiej Organizacji Turystycznej (dalej: POT) *Najlepszy Produkt Turystyczny*.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

Działania w zakresie promocji turystyki oraz informacji turystycznej w kraju i za granicą

1. Prawidłowość realizacji działań dotyczących promocji turystyki oraz informacji turystycznej

Opis stanu faktycznego

1. W okresie objętym kontrolą nie opracowano strategii rozwoju turystyki w województwie świętokrzyskim⁵.

Zgodnie z § 72 pkt 10-16 regulaminów organizacyjnych UMWŚ, do zadań Departamentu Promocji, Edukacji, Kultury, Sportu i Turystyki należało: realizacja strategii rozwoju turystyki w województwie świętokrzyskim, promowanie walorów turystycznych województwa w kraju i za granicą, współdziałanie z organizacjami pozarządowymi realizującymi zadania publiczne z zakresu turystyki i krajoznawstwa, prowadzenie spraw związanych z zaszeregowaniem i kategoryzacją obiektów hotelarskich, nadawanie uprawnień przewodnika górskiego oraz prowadzenie ewidencji tych uprawnień, prowadzenie rejestru działalności regulowanej organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, prowadzenie rejestru organizatorów szkoleń na przewodników górskich.

W *Syntezie analizy SWOT (Mocne strony i Szanse) Strategii Rozwoju Województwa Świętokrzyskiego do roku 2020*⁶ (dalej: Strategia), wskazano na dobre warunki przyrodnicze i kulturowe dla rozwoju turystyki, w tym turystyki uzdrowiskowej oraz rozwój funkcji turystycznej i uzdrowiskowej w obszarach o wysokich walorach przyrodniczych i kulturowych (np. turystyka zdrowotna). Według zapisów Strategii, jej realizacja miała nastąpić między innymi poprzez realizację sześciu celów strategicznych, w tym koncentrację na kluczowych gałęziach i branżach dla rozwoju

⁴ Produkt turystyczny to zarówno naturalne jak i stworzone przez człowieka atrakcje, dobra turystyczne, towary i usługi (czyli dobra o charakterze materialnym, jak i niematerialnym), które umożliwiają turystom przybycie, pobyt i korzystanie z walorów turystycznych miejsca oraz atrakcyjne spędzanie czasu. Markowy produkt turystyczny posiada unikalną osobowość, coś co wyróżnia go od innych. Marka umożliwia wyróżnienie produktu na rynku, osiągnięcie przewagi nad konkurencją i powoduje, że jest wybierany przez klientów. Zob. J. Mazurek i E. Kasperska, *Markowy produkt turystyczny regionu na przykładzie Ogrodów tematycznych HORTULUS w Dobrzycy*, Zeszyty Naukowe Wydz. Nauk Ekonomicznych Politechniki Koszalińskiej, na: http://zeszyty.wne.tu.koszalin.pl/images/wydawnictwo/zeszyty/18/09_14_Jolanta_Mazurek_Ewa_Kasperska_text.pdf.

⁵ Poprzednia taka strategia obowiązywała do 2014 r.

gospodarczego regionu (cel strategiczny 2). Wśród celów operacyjnych właściwych w zakresie turystyki służących realizacji celu strategicznego 2 wymieniono *Pakietyzację (kompleksowość) i komercjalizację produktu turystycznego – czyli rynkową grę zespołową*. Wskaźnik realizacji tego celu strategicznego został określony następująco: *Udzielone noclegi na 1000 mieszkańców w stosunku do średniej krajowej*. Założenia Strategii były poddane konsultacjom społecznym prowadzonym w formie seminariów powiatowych, w których uczestniczyli również przedstawiciele branży turystycznej. W trakcie tych konsultacji wpłynęły sugestie, aby ująć w dokumencie kwestie w zakresie turystyki uzdrowskiej, które w Strategii zostały uwzględnione.

(akta kontroli str. 89-156, 610-611 i 613)

2. Zadania objęte przedmiotem kontroli należały w Departamencie Promocji, Edukacji, Kultury, Sportu i Turystyki UMWS (dalej: Departament) do kompetencji Oddziału Kultury Fizycznej i Turystyki. W oddziale tym było zatrudnionych dziewięć osób, w tym siedem osób posiadało w zakresach czynności realizację zadań w zakresie turystyki.

(akta kontroli str. 3-52)

3. UMWS prowadził w systemie elektronicznym ewidencje: obiektów hotelarskich (art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych⁷) oraz uprawnień przewodników górskich, a także rejestry organizatorów turystyki i pośredników turystycznych oraz organizatorów szkoleń dla przewodników górskich. Według ww. ewidencji, w poszczególnych latach liczba obiektów hotelarskich wyniosła: 2015 r. – 136, 2016 r. – 136, 2017 r. – 139, 2018 r. (I połowa) – 141, natomiast liczba uprawnień przewodników górskich: 2015 r. – 17, 2016 r. – 18, 2017 r. – 22, 2018 r. (I połowa) – 23. Według prowadzonego rejestru, liczba organizatorów turystyki i pośredników turystycznych wyniosła: 2015 r. – 74, 2016 r. – 76, 2017 r. – 82, 2018 r. (I połowa) – 86. Rejestr nie zawierał organizatorów szkoleń dla przewodników górskich.

(akta kontroli str. 586-588)

4. Województwo świętokrzyskie nie realizowało projektów wspólnie z POT, a także z Ministerstwem Sportu i Turystyki (dalej: MSiT). Minister Sportu i Turystyki nie dotował również projektów realizowanych przez województwo świętokrzyskie.

(akta kontroli str. 589)

Samorząd w okresie 2015-2018 (I półrocze) zrealizował dwa projekty z udziałem środków Unii Europejskiej, w których był beneficjentem, w ramach *Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013* Osi priorytetowej V *Zrównoważony rozwój potencjału turystycznego opartego o warunki naturalne* Działania V.2 *Trasy rowerowe*:

- *Trasy rowerowe w Polsce Wschodniej – województwo świętokrzyskie*;
- *Trasy rowerowe w Polsce Wschodniej – województwo świętokrzyskie – promocja*.

Obydwa projekty były dofinansowane przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości (Instytucję Pośredniczącą), na podstawie zawartych umów o ich dofinansowanie (umowa na realizację pierwszego projektu została zawarta 31 sierpnia 2012 r., natomiast drugiego – 30 grudnia 2013 r.).

Na realizację projektu *Trasy rowerowe w Polsce Wschodniej – województwo świętokrzyskie*, wydatkowano środki Unii Europejskiej w wysokości 18 409,5 tys. zł

⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 1553, ze zm.

oraz środki krajowe z dotacji celowych w wysokości 2165,8 tys. zł. Środki pochodzące z obydwu źródeł wykorzystano w całości. Według sprawozdania z realizacji projektu: wytyczono i oznakowano nowe trasy rowerowe o długości 210,53 km, utwardzono ścieżki rowerowe o długości 43,624 km, przebudowano na potrzeby tras rowerowych 0,7 km dróg, wybudowano lub przebudowano 3 obiekty inżynierskie, 11 skrzyżowań było przedmiotem działań inwestycyjnych, wybudowano 24 miejsca obsługi rowerzystów.

Na realizację projektu *Trasy rowerowe w Polsce Wschodniej – województwo świętokrzyskie – promocja* wydatkowano środki Unii Europejskiej w wysokości 20 802,7 tys. zł oraz środki krajowe w wysokości 3671,1 tys. zł. Realizując projekt nie wykorzystano 28,4 tys. zł środków Unii Europejskiej oraz 5 tys. zł środków krajowych. Według sprawozdania z realizacji projektu, zrealizowano działania promocyjne, w tym między innymi wykonano serwis internetowy oraz siedem bram witaczy.

(akta kontroli str. 590-592)

5. Zgodnie z § 5 ust. 2 pkt 2 statutu ROTWŚ, której członkiem było województwo świętokrzyskie, Organizacja była odpowiedzialna za tworzenie systemu regionalnej informacji turystycznej oraz współpracę z krajowym systemem tej informacji. Z tytułu członkostwa w ROTWŚ, UMWŚ w poszczególnych latach dokonał płatności składek w następujących wysokościach: 2015 r. – 830 tys. zł, 2016 r. – 770 tys. zł, 2017 r. – 1000 tys. zł, 2018 r. (I połowa) – 700 tys. zł. W złożonym oświadczeniu dyrektor Departamentu Promocji, Edukacji, Kultury, Sportu i Turystyki UMWŚ Jacek Kowalczyk podał, że zgodnie ze statutem ROTWŚ, Organizacja ta odpowiada za system informacji turystycznej i z uwagi na fakt, iż sposób prowadzenia i zarządzania systemem informacji turystycznej w jego ocenie jest prawidłowy, UMWŚ nie ingeruje w sposób prowadzenia i zarządzania tym systemem. Podał również, że w województwie świętokrzyskim funkcjonuje 39 punktów i centrów informacji turystycznej. ROTWŚ prowadziła serwis internetowy zawierający treści dotyczące turystyki w regionie (atrakcje turystyczne, baza noclegowa, baza gastronomiczna, ciekawe imprezy i wydarzenia, formy aktywnego spędzania czasu). UMWŚ nie prowadził serwisu internetowego o tematyce turystycznej w regionie.

(akta kontroli str. 170-219, 593-596 i 612-613)

6. Dyrektor Departamentu Promocji, Edukacji, Kultury, Sportu i Turystyki UMWŚ (dalej: Dyrektor Departamentu) wyjaśnił, że posiada wiedzę o funkcjonowaniu w województwie następujących klastrow: *Chęcińskiego Klastra Turystycznego* (powstał w 2015 r., jego celem było podejmowanie działań promocyjnych), *Klastra Uzdrawiska Świętokrzyskie* (powstał w 2013 r., jego celem było zbudowanie platformy współpracy dla turystyki zdrowotnej) oraz *Grono Targowe Kielce* (jego celem było stworzenie innowacyjnej sieci współpracy w województwie). Samorząd nie uczestniczył w ich powstaniu, a także nie podejmował działań w celu utworzenia klastra.

(akta kontroli str. 610-611)

7. Sejmik Województwa Świętokrzyskiego 30 czerwca 2000 r. podjął uchwałę w sprawie przystąpienia województwa świętokrzyskiego do ROTWŚ. Zgodnie ze statutem, Organizacja została powołana w celu: rozwoju turystyki w województwie świętokrzyskim, integrację środowiska turystycznego województwa poprzez współpracę sektora publicznego z sektorem gospodarki turystycznej oraz stowarzyszeniami działającymi w obszarze turystyki, promocji województwa, doskonalenia kadr turystycznych, prowadzenia badań rynkowych, analiz i monitorowania ruchu turystycznego. W statucie podano, że organizacja realizuje swoje cele poprzez między innymi: współpracę z organami administracji rządowej

i samorządowej, podmiotami gospodarczymi działającymi w zakresie turystyki oraz stowarzyszeniami turystycznymi, tworzenie systemu regionalnej informacji turystycznej oraz współpracę z krajowym systemem informacji, działanie na rzecz podnoszenia jakości produktu turystycznego, inicjowanie i opiniowanie planów rozwoju i modernizacji infrastruktury turystycznej, prowadzenie działalności wydawniczej, organizację i udział w imprezach targowych oraz giełdach turystycznych. Województwo świętokrzyskie nie jest i nie było członkiem żadnej lokalnej organizacji turystycznej funkcjonującej na terenie regionu świętokrzyskiego. Dyrektor Departamentu podał, że w związku z faktem, iż województwo jest członkiem ROTWŚ, tj. organizacji zrzeszającej różne podmioty działające w sferze turystyki, uznano za niezasadne przystępowanie do lokalnych organizacji turystycznych.

(akta kontroli str. 161-169)

8. Na podstawie podpisanej 16 stycznia 2013 r. umowy nieodpłatnego zbycia akcji pomiędzy Skarbem Państwa a województwem świętokrzyskim, Skarb Państwa 24 kwietnia 2013 r. przekazał Samorządowi 100% akcji „Uzdrowisko Busko-Zdrój” Spółka Akcyjna w Busku-Zdroju.

(akta kontroli str. 597)

9. W dziale 630 *Turystyka* wydatkowano w poszczególnych latach:

- kwotę 44 786,1 tys. zł (2015 r.), z tego: 1130,3 tys. zł w rozdziale 63003 *Zadania w zakresie upowszechniania turystyki* oraz 43 655,8 tys. zł w rozdziale 63095 *Pozostała działalność*. Wydatki w rozdziale 63095 dotyczyły realizacji dwóch projektów *Trasy rowerowe w Polsce Wschodniej – województwo świętokrzyskie* oraz jego promocji;

- kwotę 3337,2 tys. zł (2016 r.), z tego: 1178,0 tys. zł w rozdziale 63003 oraz 2159,2 tys. zł w rozdziale 63095 (wydatki dotyczyły rozliczeń ww. projektów);

- kwotę 1842,7 tys. zł (2017 r.), z tego: 1468,2 tys. zł w rozdziale 63003 oraz 374,5 tys. zł w rozdziale 63095 (w szczególności dotacje przekazane gminom na budowę, odbudowę oraz przebudowę obiektów publicznych pełniących funkcje społeczno- kulturalne w ramach *Programu Odnowa Wsi Świętokrzyskiej na 2017 r.*).

(akta kontroli str. 53-81)

10. Województwo świętokrzyskie w poszczególnych latach finansowało zadania związane z rozwojem turystyki i promocją atrakcji turystycznych województwa. W poszczególnych latach wydatki wyniosły: 2015 r. – 1130,3 tys. zł, 2016 r. – 1318,8 tys. zł, 2017 r. – 1599,8 tys. zł, 2018 r. (I półrocze) – 1061,5 tys. zł. Wśród tych wydatków najwięcej stanowiły składki członkowskie do ROTWŚ: 2015 r. – 830 tys. zł (73%), 2016 r. – 770 tys. zł (58%), 2017 r. – 1000 tys. zł (63%), 2018 r. (I półrocze) – 1061,5 tys. zł (66%). Ponadto dotacje dla organizacji pozarządowych działających w zakresie turystyki wyniosły w poszczególnych latach: 2015 r. – 79,4 tys. zł, 2016 r. – 260,6 tys. zł, 2017 r. – 199,9 tys. zł, 2018 r. (I półrocze) – 210,6 tys. zł. W okresie 2016-2018 (I półrocze) dotacje te obejmowały środki przekazane ROTWŚ na zapewnienie trwałości projektu *Trasy rowerowe w Polsce Wschodniej – województwo świętokrzyskie – promocja*. Środki pochodziły od samorządów pięciu województw: świętokrzyskiego, podlaskiego, warmińsko-mazurskiego, lubelskiego oraz podkarpackiego. Samorząd wydatkował również środki na promocję i organizację imprez turystycznych, a także udział w tych imprezach oraz wydawnictwa promujące walory województwa świętokrzyskiego. Samorząd nie wydatkował środków na inwestycje w infrastrukturę turystyczną.

(akta kontroli str. 593-596)

11. Zarząd Województwa Świętokrzyskiego (dalej: Zarząd) corocznie ogłaszał otwarte konkursy ofert na powierzenie lub wsparcie następujących zadań

publicznych województwa świętokrzyskiego z zakresu turystyki i krajoznawstwa: *Organizacja ogólnodostępnych imprez turystyki aktywnej, turystyki kwalifikowanej, konkursów turystyczno-krajoznawczych odbywających się na terenie województwa świętokrzyskiego, szczególnie w środowisku dzieci i młodzieży oraz Wytuczanie, znakowanie i utrzymanie szlaków turystycznych na terenie województwa świętokrzyskiego*. Ponadto w 2016 r. Zarząd ogłosił konkurs na realizację zadania *Organizacja imprez turystyki aktywnej i turystyki kwalifikowanej o zasięgu ogólnopolskim i międzynarodowym odbywających się na terenie województwa świętokrzyskiego*. W okresie 2015-2018 (I półrocze) w ramach ww. konkursów udzielono dotacji w łącznej wysokości 322 200 zł. Ponadto w trybie pozakonkursowym udzielono dotacji w kwocie ogółem 7180 zł.

Zarząd 21 stycznia 2015 r. ogłosił konkurs, w którym łączna kwota dotacji na realizację ww. zadań wyniosła 80 000 zł. Wpłynęło 45 ofert, natomiast dotacji udzielono na realizację 20 zadań. Środki dotacji zostały wydatkowane w kwocie ogółem 79 417,02 zł. (zwrócono 582,98 zł).

W konkursie ogłoszonym przez Zarząd 20 stycznia 2016 r. wpłynęły 52 oferty, natomiast dofinansowano realizację 29 zadań na łączną kwotę 60 000 zł (wydatkowano 59 800,98 zł oraz zwrócono 199,02 zł). Ponadto w dniu 13 kwietnia 2016 r. Zarząd ogłosił konkurs na realizację zadania *Organizacja imprez turystyki aktywnej i turystyki kwalifikowanej o zasięgu ogólnopolskim i międzynarodowym odbywających się na terenie województwa świętokrzyskiego*. Na jego realizację przeznaczono dotację w wysokości 60 000 zł. Środki zostały w całości wydatkowane. Wpłynęły dwie oferty, natomiast dofinansowanie otrzymało jedno zadanie (Zarząd odrzucił drugą ofertę, gdyż była sprzeczna z treścią zadania objętego konkursem).

Zarząd 25 stycznia 2017 r. ogłosił konkurs, w którym łączna kwota dotacji na realizację ww. zadań wyniosła 60 000 zł. W konkursie wpłynęło 37 ofert, natomiast dofinansowano realizację 22 zadań, w łącznej wysokości 56 000 zł. W związku z rezygnacją przez podmiot, którego ofertę wybrano w konkursie, dwie oferty Zarząd dofinansował kwotą ogółem 3380 zł w trybie pozakonkursowym. Środki dotacji wydatkowano w kwocie 59 188 zł (zwrócono 192 zł).

W dniu 17 stycznia 2018 r. Zarząd ogłosił konkurs, z przeznaczeniem na ten cel 70 000 zł. W postępowaniu wpłynęło 27 ofert, natomiast dofinansowano 21 zadań na łączną kwotę 66 200 zł. Pozostałą kwotę, tj. 3800 zł rozdysponowano w trybie pozakonkursowym, dofinansowując jedną ofertę. Do czasu kontroli, dokonano rozliczenia jednej oferty.

(akta kontroli str. 218-371)

Kontrolą objęto pięć umów wsparcia zadań publicznych, wybranych metodą losową na łączną kwotę 83 450 zł, z tego: dwie umowy z 2015 r. (projekty: *Kompleksowe odnowienie szlaków rowerowych na terenie powiatu koneckiego – 195 km* oraz *57 Ogólnopolski Harcerski Rajd Świętokrzyski*), dwie umowy z 2016 r. (projekty: *Aktywnie z Wolną Strefą* oraz *Harcerski rajd Wędrownicza Watra 2016 – międzynarodowe spotkanie młodzieży*) oraz jedną z 2017 r. (projekt: *Rowerowe warsztaty krajoznawcze Zielona ścieżka*). Zadania te nie dotyczyły promocji markowych produktów turystycznych. Umowy spełniały wymogi art. 16 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁸ i zawierały elementy określone w art. 221 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁹. Konkursy, w ramach których wybrano ww. projekty zostały

⁸ Dz. U. z 2018 r. poz. 450, ze zm.

⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.

ogłoszone w sposób i terminie, określonymi w art. 13 ust. 1-3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Oferty były zgodne z warunkami naboru i zostały złożone w terminach określonych w ogłoszeniach o konkursach. Zostały ocenione według kryteriów określonych w tych ogłoszeniach i zgodnie z art. 15 ust. 1 ww. ustawy. Każdorazowo ocenę ofert przeprowadziła komisja konkursowa, powołana zgodnie z art. 15 ust. 2a-2da tej ustawy. Ogłoszenia wyników otwartych konkursów zawierały elementy określone w art. 15 ust. 2h ustawy, a umowy o dofinansowanie zadań zawarto bez zbędnej zwłoki (art. 15 ust. 4 ustawy). Rozliczenie umów nastąpiło na podstawie złożonych przez oferentów sprawozdań końcowych z wykonanych zadań, stanowiących o zakresie ich realizacji, poniesionych kosztów oraz wkładu własnego. UMWS nie przeprowadzał kontroli prawidłowości realizacji zadań i wykorzystania przekazanych środków.

(akta kontroli str. 528)

12. Na okoliczność potrzebnych zmian w ustawie z dnia 25 czerwca 1999 r. o Polskiej Organizacji Turystycznej¹⁰ oraz regulacji dotyczących funkcjonowania promocji turystycznej i informacji turystycznej, Dyrektor Departamentu Jacek Kowalczyk wskazał na potrzebę zmian w następujących obszarach:

- system informacji turystycznej – brak jednolitego systemu informacji w Polsce oraz systemu finansowania informacji turystycznej. Jednostki w bieżącej działalności napotykają na problemy zarówno kadrowe (brak środków na etaty dla pracowników, brak środków na doszkadzanie pracowników np. z zakresu języków obcych, obsługi klienta) jak również w sferze wyposażenia punktów informacji turystycznej (lokal, sprzęt komputerowy, nieodpłatne wydawnictwa turystyczne). Aktualnie finansowanie centrów i punktów informacji turystycznej realizowane jest w większości ze środków jednostek samorządu terytorialnego. Nie istnieje żaden sformalizowany system wsparcia tego typu przedsięwzięć. Proponujemy wprowadzenie opłaty turystycznej, która przeznaczona by była przede wszystkim na realizację zadań związanych z rozwojem systemu informacji turystycznej;

- brak doprecyzowanego podziału kompetencji w zakresie rozwoju i promocji turystyki zarówno pomiędzy administracją samorządową oraz organizacjami turystycznymi działającymi w sferze turystyki. Także działalność MSiT oraz POT, nie wpływa na koordynację tych działań. W związku z tym dochodzi do dublowania się zadań lub pojawiają się obszary, za które nikt nie odpowiada lub zostają pomijane przez ww. podmioty;

- brak jednolitych, możliwych do porównania, systematycznie prowadzonych badań ruchu turystycznego na poziomie województw, powiatów, miast i gmin. Województwa oraz inne jednostki samorządu terytorialnego posługują się w większości opracowaniami urzędów statystycznych, które nie obejmują wszystkich obszarów tematycznych (brak badań jakościowych np. dotyczących preferencji turystów itp.). Istnieją przykłady, że samorządy lub organizacje turystyczne zlecają takie badania specjalistycznym firmom. Badania te nie są jednak powtarzane systematycznie oraz metodologia wykorzystana do ich realizacji nie jest taka sama w przypadku wszystkich zlecniodawców. Badania te nie są jakkolwiek sposób porównywalne;

- zauważamy brak spójnego zarządzania szlakami turystycznymi, funkcjonuje model wprowadzony przez PTTK, który jest niezwykle mocno uzależniony od dotacji pozyskiwanych od samorządów terytorialnych zarówno na tworzenie jak i utrzymanie szlaków. Brak jest efektywnego i sprecyzowanego systemu ich

¹⁰ Dz. U. z 2018 r. poz. 563.

finansowania oraz odpowiedzialności za ich utrzymanie. Doprecyzowania wymaga także system oznakowania dróg publicznych znakami turystycznymi;

- istnieje konieczność regulacji przepisów, które powodują blokowanie prowadzenia działalności gospodarczej przez ROT i lokalne organizacje turystyczne w przypadku działalności w zarządach organizacji osób sprawujących funkcje publiczne. Jest to obecnie bardzo dużą barierą utrudniającą komercjalizację produktów turystycznych.

W oświadczeniu Dyrektor Departamentu poparł również dotychczasowy trójpodział na POT, ROT i lokalne organizacje turystyczne oraz to, że w skład tych organizacji na równych prawach wchodzi zarówno samorzady terytorialne, organizacje turystyczne oraz przedsiębiorcy. To w zasadzie jedyna, skutecznie wypracowana i niezwykle ceniona platforma współpracy tych trzech sektorów. Daje możliwość współpracy i wzajemnie się uzupełnia.

(akta kontroli str. 599)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W okresie objętym kontrolą Samorząd nie opracował strategii rozwoju turystyki w województwie świętokrzyskim. Zgodnie z § 72 pkt 10 regulaminów organizacyjnych UMWS, do zadań Departamentu Promocji, Edukacji, Kultury, Sportu i Turystyki należała realizacja takiej strategii. Dyrektor Departamentu Jacek Kowalczyk wyjaśnił, że widząc w toku kontroli NIK obowiązek opracowania Strategii zostanie ona niezwłocznie przygotowana.

(akta kontroli str. 3-17, 607-608 i 610-611)

Zdaniem NIK, nieopracowanie przez Samorząd strategii rozwoju turystyki w województwie świętokrzyskim było niezgodne z kryterium rzetelności działania, gdyż utrudniało planowanie działań w zakresie promocji turystyki i rozwoju informacji turystycznej w województwie oraz rozliczanie efektów realizacji tych działań.

2. UMWS nie przeprowadzał kontroli prawidłowości realizacji zadań i wykorzystania przekazanych środków w związku z powierzeniem lub wsparciem zadań publicznych z zakresu turystyki i krajoznawstwa. Zgodnie z postanowieniami umów o realizację powyższych zadań¹¹, województwo świętokrzyskie sprawuje kontrolę prawidłowości wykonywania zadania publicznego przez zleceniobiorcę, w tym wydatkowania przekazanej dotacji, a kontrola może być przeprowadzona w toku realizacji zadania oraz po jego zakończeniu przez okres pięciu lat, licząc od początku roku następującego po roku, w którym zleceniobiorca realizował zadanie publiczne. W ramach kontroli osoby upoważnione przez zleceniodawcę, w szczególności mogą badać dokumenty i inne nośniki informacji, które mają lub mogły mieć znaczenie dla oceny prawidłowości wykonywania zadania publicznego. Dyrektor Departamentu Jacek Kowalczyk wyjaśnił, że kontrole będą niezwłocznie uwzględnione w bieżącej pracy Departamentu.

(akta kontroli str. 379, 437, 460, 484, 514 i 528)

Zdaniem NIK, odstąpienie od prowadzenia kontroli zadań publicznych związanych z turystyką nie zapewniało właściwego nadzoru wykonywania zadań w miejscu ich realizacji.

¹¹ § 9 ust. 1 lub § 10 ust. 1 umów.

2. Efektywność i skuteczność realizacji działań dotyczących promocji turystyki oraz informacji turystycznej

Opis stanu faktycznego

1. Według zapisów *Strategii Rozwoju Województwa Świętokrzyskiego do 2020 roku* co najmniej raz w ciągu czterech lat powinna być sporządzana ewaluacja *Strategii*. W grudniu 2017 r. zostało wykonane przez Wrocławską Agencję Rozwoju Regionalnego S.A. badanie *Ewaluacja Strategii Rozwoju Województwa Świętokrzyskiego do roku 2020 w kontekście wpływu RPOWŚ na lata 2014-2020 na realizację jej celów*. Była to dotychczas jedyna ewaluacja *Strategii*. W opracowaniu podano, że wskaźnik *Udzielone noclegi na 1000 mieszkańców w stosunku do średniej krajowej*, wyniósł w województwie świętokrzyskim w 2016 r. – 13,5 i był niższy od krajowego – 19,5. Wartość wskaźnika w województwie wzrosła w porównaniu do 2010 r. oraz 2013 r., wynoszącego odpowiednio 9,5 oraz 11,2 (wskaźnik krajowy w tych latach wyniósł odpowiednio 15,8 oraz 17,7) W opracowaniu zwrócono uwagę na potrzebę zagospodarowania potencjału turystycznego. Podniesiono, że stan ten jest wynikiem niewielkiego wdrożenia RPOWŚ dla działań w zakresie turystyki.

(akta kontroli str. 157-160)

2. Dyrektor Departamentu Jacek Kowalczyk wyjaśnił, że promocja turystyczna województwa świętokrzyskiego oparta jest na wszystkich walorach, które region ma do zaoferowania, bez rozgraniczania w szczególności na produkty markowe lub posiadające certyfikaty. Podał, że dzięki działaniom promującym, region świętokrzyski stał się coraz bardziej atrakcyjnym, przyciągającym coraz większą liczbę turystów. Zastępca Dyrektora Departamentu Polityki Regionalnej UMWS Tomasz Janusz podał, że dotychczas nie został opracowany dokument stanowiący o stopniu wykonania celów strategicznych i operacyjnych zawartych w *Strategii*, ponieważ brak jest wymogu opracowania takiego dokumentu.

(akta kontroli str. 610-611 i 614)

3. UMWS promował następujące rodzaje turystyki:

- turystykę wypoczynkową (urlopową), wydając w tym celu przewodniki i foldery (*Świętokrzyskie na weekend, Informator turystyczny województwa świętokrzyskiego, Paszport turystyczny, Perły regionu świętokrzyskiego*);
- agroturystykę, poprzez współorganizację we współpracy z Muzeum Wsi Kieleckiej w Kielcach *Świętokrzyskiego Jarmarku Agroturystycznego* (corocznie w czerwcu), we współpracy z ROTWS *Targów Turystyki Wiejskiej i Agroturystyki Agrotavel*;
- krajoznawstwo, poprzez wydawnictwa (*Osobliwości przyrodnicze i geologiczne regionu świętokrzyskiego, Zabytkowe miasta i miasteczka, Zamki, pałace i dwory*), a także uczestnicząc w targach turystycznych;
- turystykę aktywną poprzez wydawnictwa (*Pieszko przez Świętokrzyskie, Aktywne Świętokrzyskie*, mapy i przewodniki po szlaku Green Velo) oraz wydanie *Kalendarza imprez województwa świętokrzyskiego* oraz udział w targach i imprezach promujących turystykę rowerową, a także wykonanie gadżetów rowerowych;
- turystykę uzdrowską poprzez wydanie *Informatura turystycznego województwa świętokrzyskiego* oraz poprzez udział w targach turystycznych;
- turystykę pielgrzymkową poprzez wydawnictwo *Perły architektury sakralnej*.

(akta kontroli str. 609)

4. UMWS nie promował w sposób szczególny markowych produktów turystycznych, w szczególności poprzez ich prezentację na stronach internetowych i spotkaniach, na targach turystycznych, a także w finansowanych przez Samorząd wydawnictwach. Na targach turystycznych przedstawiano natomiast informacje odnośnie walorów turystycznych województwa.

(akta kontroli str. 598)

5. W latach 2015 – 2018 (I półrocze) Samorząd posiadał 21 markowych produktów turystycznych, w tym dwa produkty – *GREEN VELO Wschodni Szlak Rowerowy* oraz *Kompleks Świętokrzyska Polana* były promowane w 2015 r. Ogółem 16 markowych produktów posiadało certyfikat POT *Najlepszy Produkt Turystyczny*, natomiast produkt *Krzemienny Krag Na szlaku żółwia i dinozaura* posiadał tytuł uzyskany w konkursie Komisji Europejskiej EDEN.

(akta kontroli str. 600-601)

6. UMWŚ nie wprowadzał instrumentów zachęcających turystów do skorzystania z oferty turystycznej, poprzez umożliwienie tańszego dostępu do obiektów i atrakcji turystycznych (np. karty turysty, rodzinne karty turysty itp.). Dyrektor Departamentu Jacek Kowalczyk wyjaśnił, że wprowadzenie w szczególności ww. kart wiąże się z wysokimi kosztami ich wprowadzenia oraz przygotowaniem zespołu pracowników do kompleksowej obsługi takiego systemu. Podał, że ze względu na ograniczenia finansowe i kadrowe oraz obserwację trudności przy wprowadzaniu podobnych kart lojalnościowych w regionie, do tej pory nie zdecydowano się na realizację przedmiotowego przedsięwzięcia.

(akta kontroli str. 600-601)

7. UMWŚ nie wprowadził oraz nie brał udziału w przygotowaniu i wprowadzeniu do użytku audioprzewodników dla turystów. Dyrektor Departamentu Jacek Kowalczyk wyjaśnił, że audioprzewodniki są elementem sprawdzającym się w pojedynczych placówkach (ograniczonych terytorialnie), w których turysta nie korzystający z usługi przewodnika, pobiera sprzęt i rozpoczyna samodzielne zwiedzanie. Podał również, że w przypadku audioprzewodników obejmujących swym zasięgiem obszar całego regionu tego typu przedsięwzięcie byłoby niezwykle trudne ze względów organizacyjnych (np. konieczność utworzenia punktów pobrania i zwrotu sprzętu) oraz generowałyby wysokie koszty.

(akta kontroli str. 610-611)

8. UMWŚ w promocji turystycznej województwa wykorzystywał przede wszystkim targi turystyczne (ogółem 17), a także festiwale (ogółem trzy, np. *Dolnośląski Festiwal Rowerowy* oraz *Festiwal Partnerstwa Polsko-Ukraińskiego we Lwowie*), wystawę światową (EXPO w Mediolanie) oraz festyn (Dni Kijowa). Nie wykorzystywano na potrzeby promocji innowacyjnych produktów i usług turystycznych, a także wydarzeń kulturalnych, sportowych i gospodarczych. UMWŚ był również współorganizatorem w okresie objętym kontrolą targów turystycznych Agrotavel, objętych patronatem MSiT oraz POT (okres 2015-2016).

(akta kontroli str. 602-606)

9. Według sprawozdań z realizacji pięciu projektów objętych kontrolą (pkt 11 podobszaru 1 niniejszego wystąpienia), tj: *Kompleksowe odnowienie szlaków rowerowych na terenie powiatu koneckiego – 195 km*, *57 Ogólnopolski Harcerski Rajd Świętokrzyski*, *Aktywnie z Wolną Strefą*, *Harcerski rajd Wędrownicza Watra 2016 – międzynarodowe spotkanie młodzieży* oraz *Rowerowe warsztaty krajoznawcze Zielona ścieżka*), osiągnięto efekty przewidziane we wnioskach złożonych w UMWŚ o wsparcie zadań publicznych.

(akta kontroli str. 528)

10. UMWŚ nie podejmował współpracy samorządowej w dziedzinie promocji turystycznej i rozwoju informacji turystycznej, np. w formie międzygminnych związków turystycznych, euroregionów, miast partnerskich, miast bliźniaczych, lokalnych organizacji turystycznych, ROTWŚ, partnerstwa publiczno-prywatnego, grup partnerskich, a także lokalnych grup działania. Dyrektor Departamentu Jacek Kowalczyk wyjaśnił, że województwo świętokrzyskie jest członkiem ROTWŚ, której celem statutowym jest integracja środowiska turystycznego poprzez współpracę

sektora publicznego z podmiotami działającymi w obszarze turystyki. Podał, że ROTWŚ realizuje właściwie swoje zadania, w związku z czym nie było potrzeby podejmować działań w tym zakresie ze strony UMWS.

(akta kontroli str.610-611)

11. Z danych Głównego Urzędu Statystycznego¹² wynika, że w kolejnych latach okresu 2015-2017 liczba korzystających z turystycznych obiektów noclegowych w województwie turystów zagranicznych wyniosła: 28 tys., 32,8 tys., 34,7 tys. (wzrost w 2017 r. w stosunku do roku 2015 o 23,9% i o 5,8% do roku 2016), a turystów krajowych wyniosła: 490 tys., 562,9 tys., 545,6 tys. (wzrost w 2017 r. w stosunku do roku 2015 o 11,3%, a spadek o 3,2% do roku 2016 r.). Liczba miejsc noclegowych w województwie świętokrzyskim wyniosła odpowiednio: 16 101, 16 870, 16 631 (wzrost w 2017 r. w stosunku do roku 2015 o 3,3%).

Najwięcej turystów zagranicznych w 2015 r. przyjechało do województwa świętokrzyskiego z Niemiec (4,4 tys.), Ukrainy (2,9 tys.) i Francji (2 tys.), w 2016 r. – z Niemiec (4,5 tys.), Ukrainy (3,9 tys.) i Włoch (2,8 tys.), a w 2017 r. – z Ukrainy (5,1 tys.), Niemiec (4,1 tys.) i Izraela (2,3 tys.).

UMWS we własnym zakresie monitorował efektywność zainteresowania poszczególnymi produktami turystycznymi poprzez coroczne zbieranie informacji bezpośrednio od podmiotów turystycznych i instytucji kulturalnych dotyczących liczby osób odwiedzających te obiekty w danym roku. Według danych zebranych od ww. podmiotów i instytucji kulturalnych, obiekty turystyczne odwiedziła w poszczególnych latach następująca liczba turystów: 2015 r. – 3,7 mln, 2016 r. – 4,4 mln, 2017 r. – 4,6 mln.

(akta kontroli str. 598)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

- | | |
|---------|--|
| Wnioski | <ol style="list-style-type: none">1. Opracowanie i wdrożenie strategii rozwoju turystyki w województwie świętokrzyskim.2. Przeprowadzanie kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji przyznanych przez Samorząd organizacjom pozarządowym działającym w zakresie turystyki. |
| Uwagi | Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag. |

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia

¹² Na podstawie raportów GUS: *Turystyka w 2015 r.* (<https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/kultura-turystyka-sport/turystyka/turystyka-w-2015-roku,1,13.html>), *Turystyka w 2016 r.* (<https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/kultura-turystyka-sport/turystyka/turystyka-w-2016-roku,1,14.html>), *Turystyka w 2017 r.* (<https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/kultura-turystyka-sport/turystyka/turystyka-w-2017-roku,1,15.html>).

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Kielcach. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.


Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Kielce, 21 grudnia 2018 r.

Kontroler
Zbigniew Jurkowski
Specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach
Dyrektor
Grzegorz Walendzik
DYREKTOR
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Kielcach

.....
podpis
Grzegorz Walendzik

Handwritten scribbles or faint text in the center of the page.