



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

KGP.410.009.05.2015

P/15/023

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa

T +48 22 444 56 92, F +48 22 444 55 94

kgp@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/023 – Promocja gospodarcza Polski
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontroler	Jerzy Gawlak, starszy inspektor kp., upoważnienie do kontroli nr 96647 z dnia 27 października 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1 – 2)
Jednostka kontrolowana	Polska Organizacja Turystyczna ¹ , ul. T. Chałubińskiego 8, 00-613 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Od dnia 19 października 2007 r. Prezesem POT jest Pan Rafał Szmytke. (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie prowadzenie przez Polską Organizację Turystyczną działań promujących turystykę przyjazdową do Polski.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W latach 2010-2015³ Polska Organizacja Turystyczna prowadziła działalność promocyjną na podstawie wieloletniego planu o charakterze strategicznym, który podlegał aktualizacji, stosownie do występujących potrzeb. Dokument ten wyznaczał generalne ramy postępowania, konkretyzowane następnie w corocznie opracowywanych planach operacyjnych, obejmujących okresy dwuletnie. W planach operacyjnych wyznaczane były szczegółowe działania do realizacji w pierwszym roku okresu obowiązywania planu oraz – w zarysie – zamierzenia przewidziane do wykonania w drugim roku. Plany te były publikowane, co umożliwiało zainteresowanym przedsiębiorcom turystycznym dostosowanie swoich zamierzeń do przedsięwzięć planowanych przez POT. Samodzielnie (bez koordynacji z innymi polskimi placówkami zagranicznymi prowadzącymi działalność promocyjną⁴) planowana była działalność zagranicznych ośrodków POT. Działalność promocyjna Polskiej Organizacji Turystycznej prowadzona była na wielu rynkach, lecz szczególnie intensywnie (w zakresie rzeczowym i finansowym) na rynkach uznawanych w kolejnych latach za strategiczne, a więc najbardziej opłacalne. Badania marketingowe pozwalały na poznanie oczekiwań turystów zagranicznych oraz na określenie skuteczności osiągania celów kampanii promocyjnych. Zastrzeżenie NIK, dotyczyły stosowania w budżecie zadaniowym POT niektórych mierników ustalanych przez Ministerstwo Sportu i Turystyki.

¹ Dalej także: POT.

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

³ Okres objęty kontrolą.

⁴ Za wyjątkiem ośrodka w Brukseli.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Planowanie strategiczne (wieloletnie) działalności promocyjnej oraz współpraca w tym zakresie z innymi podmiotami

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą POT działała w oparciu o wieloletni plan działalności, zaakceptowany przez Radę Polskiej Organizacji Turystycznej. Plan ten został zawarty w *Marketingowej strategii Polski w sektorze turystyki lata 2008–2015*⁵, która po nowelizacji obejmuje okres lat 2012–2020⁶. Generalnym celem strategii było „wskazanie najważniejszych kierunków i form działania, które powinny być podejmowane w tak ważnej dla promocji Polski dziedzinie, jaką jest turystyka. Założonym efektem realizacji *Strategii* ma być natomiast wyraźna poprawa międzynarodowej rozpoznawalności Polski, jako kraju atrakcyjnego dla turystów, posiadającego konkurencyjne produkty turystyczne wysokiej jakości”.

Strategia uzgodniona została z Ministerstwem Sportu i Turystyki (MSiT) oraz, pomimo braku formalnego obowiązku, z Ministerstwem Gospodarki, Ministerstwem Infrastruktury i Rozwoju, Ministerstwem Spraw Zagranicznych (MSZ), Ministerstwem Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwem Kultury i Dziedzictwa Narodowego, regionalnymi organizacjami turystycznymi i innymi podmiotami reprezentowanymi w Radzie POT. Przy jej opracowywaniu uwzględniono m.in. dokumenty powstałe w MSZ oraz MSiT⁷.

W *Strategii*, nakłady na działania promocyjne zaplanowano na podstawie ustalonej hierarchii rynków (krajów) turystyki przyjazdowej do Polski, z zamiarem skupienia działań promocyjnych na rynkach najbardziej opłacalnych. W dokumencie zostały one nazwane rynkami priorytetowymi. Podstawowym kryterium decydującym o hierarchii był tzw. Wskaźnik Użyteczności Turystyki Zagranicznej⁸. Przy jego obliczaniu brane były pod uwagę – osobno dla każdego rynku (kraj) - m.in. przychody Polski z ruchu przyjazdowego, przychody od jednego turysty, liczba turystów przyjeżdżających do Polski, liczba korzystających z hoteli, wskaźnik wyjazdów turystycznych do Polski w stosunku do liczby ludności, wielkość wydatków na turystykę zagraniczną ogółem, wielkość wydatków na jednego mieszkańca. Ponadto, przy ustalaniu hierarchii rynków uwzględniane były m.in.:

- wielkość rynku (liczba ludności, procentowy udział aktywnych turystycznie w wyjazdach zagranicznych),
- położenie geograficzne i dostępność komunikacyjną Polski dla rynku,
- wizerunek Polski na tym rynku,
- skala zainteresowania rynkiem ze strony polskich przedsiębiorców,
- możliwość dofinansowania przedsięwzięć promocyjnych ze środków unijnych.

Oprócz celu strategicznego (zwiększenie skuteczności i efektywności działań marketingowych) w *Strategii* wyznaczono cztery cele operacyjne:

- poprawę pozycji konkurencyjnej na rynkach zagranicznych i krajowym, m.in. poprzez zadania i działania takie jak: monitoring rynków, kampanie promocyjne, innowacyjność marketingowa, oparcie marketingu na ważnych w skali międzynarodowej wydarzeniach, badanie skuteczności kampanii,
- rozszerzenie atrakcyjnego wizerunku produktów turystycznych poprzez działania marketingowe, w tym m.in. konsolidację i profesjonalizację promocji oraz budowę systemu rekomendacji usług i obiektów,
- stworzenie sprawnego i efektywnego systemu informacji turystycznej w celu poprawy jakości komunikacji i obsługi turystów, w tym m.in. poprzez wsparcie i monitoring systemu wzorcowych centrów Informacji Turystycznej (IT), integrację systemu IT jako wielokanałowego narzędzia komunikacji oraz budowę narodowego portalu turystycznego,

⁵ Przyjęta przez Radę POT w dniu 16 października 2008 r. Dalej także: *Strategia*.

⁶ Przyjęta przez Radę POT w dniu 5 grudnia 2011 r.

⁷ *Kierunki promocji Polski do 2015 roku* - MSZ i *Kierunki rozwoju turystyki do 2015 roku* - MSiT

⁸ Opracowany na zlecenie POT przez Instytut Turystyki w Warszawie.

- transfer wiedzy, realizowany poprzez takie zadania jak: badania marketingowe, marketing wewnętrzny w celu ukazania roli turystyki dla gospodarki.

Za rynki o największym znaczeniu dla turystyki przyjazdowej⁹ uznanych zostało siedem państw - Niemcy, Wielka Brytania, USA, Norwegia, Francja, Litwa i Belgia. W grupie 21 rynków (państw) drugoplanowych znalazły się m.in.: Izrael, Czechy i Węgry¹⁰. Grupę 11 rynków o relatywnie najmniejszym znaczeniu tworzyły m.in.: Rumunia, Mołdawia i – na ostatnim miejscu - Kazachstan.

(dowód: akta kontroli str. 4 – 38, 105 – 144, 265 – 307, 309 – 312, 815 – 818, 942)

Postępujące od 2008 r. spowolnienie gospodarki światowej oraz zapoczątkowany w 2009 r. kryzys na rynkach finansowych spowodowały - jak napisano we wstępie do *Strategii na lata 2012-2020* - załamanie się międzynarodowego popytu turystycznego. W związku z tym zaistniała konieczność aktualizacji *Strategii* na lata 2008-2015. Powstała – przywołana już - *Marketingowa strategia Polski w sektorze turystyki na lata 2012–2020*. Wyznaczonym celem strategicznym była poprawa pozycji konkurencyjnej Polski na międzynarodowym rynku turystycznym. Cele operacyjne obejmowały:

- zaspokajanie potrzeb informacyjnych w zakresie turystyki, poprzez m.in.: badanie konsumentów usług turystycznych, w tym pomiar poziomu satysfakcji turystów oraz badanie skuteczności kampanii promocyjnych; monitoring i analizy, w tym analizy segmentów rynków oraz produktów, a także badania konkurencyjności cenowej produktów i badania systemu stacjonarnej informacji turystycznej,
- marketingowe wspieranie rozwoju produktu turystycznego, m.in. poprzez: promocję i wspieranie produktów na rynku krajowym,
- zwiększenie zasięgu przekazów informacyjno-promocyjnych o atrakcyjności turystycznej Polski, w ramach którego przewidywano m.in.:
 - promocję na rynkach zagranicznych, w tym: turystyki wypoczynkowej i tzw. przemysłu spotkań,
 - informację i promocję za pośrednictwem internetu, w tym: administrowanie stroną „Polska travel”, budowę i zarządzanie platformą dla urządzeń mobilnych, stworzenie i zarządzanie repozytorium informacji turystycznej.

W dokumencie tym, za rynki o największym znaczeniu dla turystyki przyjazdowej uznane zostały¹¹: Niemcy, Chiny, USA, Norwegia, Francja, Wielka Brytania i Irlandia. Rynkami drugoplanowymi były m.in.: Izrael, Estonia i Węgry¹², a rynkami o potencjalnie najmniejszym znaczeniu m.in.: Kazachstan, Chorwacja i Mołdawia¹³.

(dowód: akta kontroli str. 39 – 104, 156)

W okresie objętym kontrolą POT była informowana o planach działań promocyjnych Ministerstwa Gospodarki, MSZ, Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP), Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych (PAIZ). Przedstawiciel POT uczestniczył w pracach grupy roboczej nadzorującej wykonanie przez PAIZ projektu *Promocji gospodarczej Polski Wschodniej*, realizowanego w ramach działania 1.4 Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej. Ponadto POT była członkiem Międzyresortowego Komitetu Sterującego ds. projektów unijnych¹⁴, którego celem było zespolenie i skoordynowanie działań promocyjnych na rynkach zagranicznych. Spotkania Komitetu odbywały się co kwartał, w ich trakcie podmioty realizujące działania promocyjne na rynkach zagranicznych miały okazję do zapoznania się z planami innych podmiotów. Komitet był również platformą konsultacji i planowania wspólnych działań oraz wymiany doświadczeń w realizacji projektów realizowanych głównie w ramach 6.osi priorytetowej POIG - *Polska Gospodarka na rynku międzynarodowym*.

POT otrzymywała do konsultacji koncepcje programowe udziału Polski w światowych wystawach EXPO w Szanghaju w 2010 (od Ministra Gospodarki) oraz w Mediolanie w 2015,

⁹ W kolejności od najważniejszego.

¹⁰ Na ostatnim miejscu.

¹¹ W kolejności od najważniejszego.

¹² Ostatnie spośród 21 państw.

¹³ Ostatnie spośród 11 państw.

¹⁴ Powołany przez Ministra Gospodarki w 2011 r.

(od PARP i PAIIZ). W wyniku tych konsultacji, z inicjatywy POT, zrealizowane zostały, podczas obydwu wystaw tzw. *Tygodnie Turystyki Polskiej*. POT uczestniczyła również w pracach Rady Promocji Polski.

Zagraniczne Ośrodki POT (ZOPOT¹⁵) nie otrzymywały do uzgodnienia planów przedsięwzięć promocyjnych polskich placówek funkcjonujących w krajach działania ZOPOT. Wyjątkiem był rynek belgijski, gdzie Wydział Promocji Handlu i Inwestycji corocznie przekazywał ZOPOT do konsultacji propozycję planu na kolejny rok. Ostateczna wersja planu promocji WPHI powstawała więc po ustaleniach z ZOPOT. Bieżąca współpraca pomiędzy ZOPOT i WPHI polegała najczęściej na dostarczaniu przez ZOPOT materiałów promocyjnych oraz na organizacji spotkań dotyczących wspólnych działań promujących Polskę. W przypadku ZOPOT w Rzymie, Sztokholmie i Wiedniu były to spotkania cykliczne - cotygodniowe lub co dwa tygodnie.

POT nie otrzymała do konsultacji poselskiego projektu ustawy o systemie promocji gospodarczej z 2010 r.

(dowód: akta kontroli str.265 – 267, 313, 316, 400-405, 999-1015)

Polska Organizacja Turystyczna nie planowała i nie realizowała działań związanych ze stymulowaniem napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych do Polski, gdyż nie przewiduje tego ustawa z dnia 25 czerwca 1999 r. o *Polskiej Organizacji Turystycznej*¹⁶.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w powyższym zakresie.

Opis stanu
faktycznego

2. Planowanie operacyjne działalności promocyjnej

Od 2010 r. w POT opracowywane były plany działań w układzie dwuletnim. Plan dla pierwszego roku (podstawowego) przygotowywany był w oparciu o konkretne założenia, w tym budżetowe. Plan na kolejny rok (n+1) był tylko zarysem planowanych do realizacji działań. Rada POT akceptowała te plany na podstawie art. 6 ust. 2, pkt 2 ustawy o POT. Przyjęta w POT procedura planowania pozwalała na przekazanie przedsiębiorcom informacji o założonych działaniach promocyjnych z odpowiednim wyprzedzeniem. Plan na rok n+1 nie zawierał wprowadzie szczegółowych warunków uczestnictwa przedsiębiorców w imprezach promocyjnych, wskazywał jednak obszary i narzędzia promocji, pozostawiając wszystkim interesariuszom wystarczającą ilość czasu na zaplanowanie ewentualnego uczestnictwa lub podjęcia wspólnych działań. Projekt planu na lata 2010–2011 rozesłano w dniu 5 sierpnia 2009 r. do 159 podmiotów, w tym do:

- 107 lokalnych organizacji turystycznych¹⁷ (LOT)
- 16 regionalnych (wojewódzkich) organizacji turystycznych¹⁸ (ROT),
- ministerstw: gospodarki, spraw zagranicznych, kultury, sportu i turystyki;
- PARP, PAIIZ;
- Rady Promocji Polski;
- Polskiej Izby Turystyki;
- Polskiej Agencji Rozwoju Turystyki;
- Ogólnopolskiej Izby Turystyki RP,
- Forum Turystyki Przyjazdowej.

Odpowiedzi udzieliło tylko pięć podmiotów, w tym cztery w formie przekazania uwag. Biorąc pod uwagę fakt generalnego zignorowania prośby o konsultację, kierownictwo POT podjęło decyzję o zaprzestaniu tej formy konsultacji w kolejnych latach.

¹⁵ Przed 2014 r. POIT – Polskie Ośrodki Informacji Turystycznej.

¹⁶ Dz.U. nr 62, poz. 689 ze zm.

¹⁷ Organizacje (najczęściej stowarzyszenia) współpracy samorządu terytorialnego (zwłaszcza samorządu powiatowego lub gminnego) i lokalnej branży turystycznej.

¹⁸ Organizacje współpracy samorządu terytorialnego (zwłaszcza samorządu wojewódzkiego) i branży turystycznej.

Według wyjaśnień Prezesa POT¹⁹, proces konsultacji planów operacyjnych realizowany był w kolejnych latach poprzez Radę POT, w skład której wchodzi przedstawiciele branży turystycznej, samorządu i administracji rządowej. Rada stanowi gremium reprezentujące wszystkich interesariuszy sektora turystyki i promocji Polski. Proces konsultacji polegał więc na przekazaniu projektu planu działań Radzie POT z takim wyprzedzeniem, aby umożliwić jej członkom konsultacje w poszczególnych środowiskach, przed dyskusją podczas posiedzeń Rady oraz przed głosowaniem uchwały o przyjęciu projektu planu.

W tworzeniu planów brały udział wszystkie komórki organizacyjne POT. Od początku 2010 r. komórką wiodącą w tym zakresie był Departament Planowania Marketingowego. Od dnia 8 listopada 2014 r.²⁰ tworzeniem rocznych i wieloletnich planów działania POT zajmuje się, przy udziale innych komórek organizacyjnych, Departament Strategii. W opracowywaniu rocznych planów brali także udział dyrektorzy ZOPOT, ze względu na znajomość rynków krajów urzędowania. Plany były publikowane na stronie internetowej POT.

W związku z organizowaniem takich wydarzeń jak warsztaty, tzw. road show²¹, targi czy fora międzynarodowe POT wysyłała do członków Forum Turystyki Przyjazdowej²² karty zgłoszenia do udziału w planowanych wydarzeniach. W latach 2010–2014 efektem tego działania był m.in. udział w organizowanych przez POT stoiskach narodowych na targach zagranicznych odpowiednio: 73, 116, 92, 76 i 75 przedsiębiorców.

(dowód: akta kontroli str. 308, 313 -427, 819-909, 910 -923, 930, 943, 945, 968-998, 1485-1486)

Ze względu na ograniczoną kwotę środków POT koncentrowała działania promocyjne na następujących rynkach priorytetowych:

- w 2010 r. - Niemcy, Wlk. Brytania, Francja, Japonia,
- w 2011 r. - Niemcy, Wlk. Brytania, Francja, Belgia,
- w 2012 r. - Niemcy, Wlk. Brytania, Francja, Belgia, Dania, Holandia, Szwecja,
- w 2013 r. - Belgia, Dania, Holandia, Szwecja, Rosja, Ukraina,
- w 2014 r. - Rosja, Ukraina, Włochy,
- w 2015 r. - Włochy, Chiny, rynki azjatyckie.

Roczne plany działań w uzasadnionych przypadkach odbiegały od założeń *Strategii*. Jedną z przyczyn była kontynuacja projektu *Promujemy Polskę Razem*²³, współfinansowanego ze środków unijnych. Różnice polegały m.in. na:

- wprowadzeniu Wlk. Brytanii na listę rynków priorytetowych, na której nie była wymieniona w *Strategii* – w związku z realizacją projektu *Promujemy Polskę Razem*,
- wyeliminowania Holandii z listy rynków priorytetowych w 2011 r.; Holandia została bowiem objęta projektem *Promujemy Polskę Razem* w roku 2010 r, co oznaczało, że cel strategiczny wobec tego kraju został zrealizowany z wyprzedzeniem; rynek ten został także uwzględniony jako priorytetowy w planie operacyjnym 2012-2013, zgodnie ze *Strategią* na lata 2012-2020,
- nieuwjęciu, w planie działań projektu *Promujemy Polskę Razem* Hiszpanii, która według *Strategii* miała stanowić rynek uzupełniający w 2011 r.; uznano wprawdzie, że wydarzenie medialne jakim było UEFA EURO 2012 i przyjęcie przesłania *Wróć nie widziałeś wszystkiego* pozwoliłoby na wykorzystanie zainteresowania Polską ze strony mediów hiszpańskich, jednak ze względu na brak środków na realizację kampanii *Wróć ...*, działania na rynku hiszpańskim zostały odłożone, gdyż uznano, że jest to rynek wymagający znaczących nakładów finansowych i czasu,
- kraje azjatyckie – w *Strategii* wymienione były jako rynki uzupełniające 2015 r. i priorytetowe w 2016 r.; w ramach realizacji projektu *Lubię Polskę!*, działania promocyjne na tych rynkach (szczególnie chińskim) realizowane były natomiast w latach 2013-2015; w planowanych przedsięwzięciach wykorzystywano tzw. kotwice medialne w postaci: Roku Chopinowskiego, Prezydencji Polski w UE, EURO 2012,

¹⁹ Pismo nr BF-MS-081-8/15 z dnia 18 grudnia 2015 r.

²⁰ Zgodnie z regulaminem organizacyjnym, wprowadzonym zarządzeniem nr 24/14 z dnia 7 listopada 2014 r.

²¹ Spotkania terenowe, obejmujące na ogół kilka krajów.

²² Nieformalna organizacja grupująca polskie biura podróży działające w turystyce przyjazdowej, Od 2010 r. Forum skupiało 79 przedsiębiorców, a po weryfikacji w 2014 r. - 55 przedsiębiorców.

²³ Pierwotnie projekt ten miał być realizowany w latach 2009-2012; jego realizację przedłużono jednak do końca 2015 r.

mistrzostw Europy i Świata w piłce siatkowej mężczyzn, mistrzostw Świata w siatkówce plażowej oraz programu promocyjnego Go China.

(dowód: akta kontroli str. 924 – 928)

Koncentracja działań promocyjnych na rynkach priorytetowych znalazła odzwierciedlenie w strukturze nakładów finansowych na promocję (według rynków). Łącznie w latach 2010-2015 na działania promocyjne wydatkowano 430,3 mln zł, w tym na rynkach priorytetowych 274,2 mln zł (63,7% całości środków), a na pozostałych 156,1 mln zł (36,3%). Roczne wydatki ogółem wynosiły od 84,1 mln zł w 2011 r. do 55,1 mln zł w 2015 r., w tym na rynkach priorytetowych od 61,3 mln zł (73%) w 2011 r. do 22,0 mln zł w 2015 r. (40%). Najwyższy udział wydatków na rynkach priorytetowych w całości wydatków był jednak w 2012 r. – 74,6% (50,8 mln zł spośród 68,1 mln zł). Zmniejszenie wydatków oraz zmiana ich proporcji w 2015 r. spowodowane były wygaszaniem programów finansowanych ze środków unijnych.

(dowód: akta kontroli str. 924 – 928)

Uznanie konkretnego kraju (rynku) za priorytetowy w danym roku związane było z istotnym wzrostem nakładów ponoszonych tam na działalność promocyjną. Na przykład:

- na promocję turystyczną w Danii w 2014 r. wydano 110 tys. zł, podczas gdy nakłady ponoszone w okresie, gdy rynek ten uznany był za priorytetowy były wyższe o 1 250% (2012 r. – 9,3 mln zł);
- nakłady poniesione na priorytetowym rynku rosyjskim w 2014 r. wyniosły 8,3 mln zł i były wyższe o 257% od nakładów z roku 2011, gdy rynek ten nie był priorytetowy (łącznie 2,3 mln zł)
- promocja na rynku włoskim w 2014 r. (priorytetowym) kosztowała 6,6 mln zł, co oznaczało wzrost w stosunku do okresu „normalnej działalności” o 446% (rok 2011 – 1,2 mln zł).

Na wszystkich rynkach promowane były te same grupy produktów turystycznych, głównie:

- turystyka w miastach i turystyka kulturowa, tj. podróże zorganizowane i indywidualne ukierunkowane na zwiedzanie miast, muzeów, obiektów zabytkowych, przemysłowych, pomilitarnych oraz na uczestnictwo w imprezach kulturalnych; jedną z form podróży o przesłankach kulturowych jest turystyka religijna i pielgrzymkowa;
- turystyka biznesowa, tzw. przemysł spotkań, obejmująca wyjazdy związane z aktywnością zawodową: kongresy, targi i wystawy, spotkania biznesowe, zbiorowe imprezy oraz spotkania motywacyjne;
- turystyka rekreacyjna, aktywna i specjalistyczna (tzw. kwalifikowana) – zakłada wykorzystanie walorów środowiska naturalnego (góry, jeziora, rzeki, wybrzeże), z uwzględnieniem wszystkich rodzajów specjalistycznych zainteresowań; do tej grupy zalicza się również wyjazdy wypoczynkowe i lecznicze do uzdrowisk, tzw. turystykę zdrowotną.

Różnice w promowaniu poszczególnych produktów z tych grup wynikały wyłącznie z oczekiwań odbiorców na konkretnych rynkach. Do promowania produktów wykorzystywano m.in. telewizję, radio, prasę, promocję w internecie, podróże studyjne i prasowe, targi turystyczne, stoiska informacyjne, imprezy promocyjne, katalogi touroperatorów etc. ,

(dowód: akta kontroli str. 943 – 967)

POT prowadziła Narodowy Portal Turystyczny (NPT), promujący turystykę - m.in. zabytki, szlaki turystyczne, noclegi. W ramach portalu zapewniono przekierowanie na stronę amerykańskiego systemu rezerwacyjnego, przy pomocy którego można zarezerwować np. miejsce w hotelu. Wśród przyczyn, z powodu których korzysta się z tego systemu były duża oferta noclegowa prowadzona poza granicami kraju w językach, które umożliwiają obsługę turystów praktycznie z całego świata oraz towarzyszące ofercie usługi serwisowe i reklama-

cyjne. Na racjonalność tego działania wskazywały także wyniki badań²⁴ dowodzące, że dwie trzecie turystów zagranicznych odwiedzających Polskę organizuje swoją podróż indywidualnie. Deklarację samodzielnej organizacji podróży do Polski w przyszłości składało około 70% badanych. Turyści zainteresowani korzystaniem z usług organizatorów turystyki, otrzymują na NPT szeroką informację w postaci list organizatorów zajmujących się ofertą przyjazdową, a na zagranicznych wersjach NPT - dodatkowo - organizatorów działających na danym rynku, którzy specjalizują się w organizacji wyjazdów do Polski.

(dowód: akta kontroli str. 931 – 941)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

3. Realizacja działań promocyjnych

Opis stanu
faktycznego

1. Działania promocyjne na rynkach zagranicznych prowadzone bezpośrednio przez POT (z wyłączeniem przedsięwzięć podejmowanych przez ZOPOT) polegały m.in. na organizowaniu Polskich Stoisk Narodowych (PSN) na dużych międzynarodowych targach turystycznych. Ich liczba w poszczególnych latach okresu objętego kontrolą wahała się od 7 do 11. W imprezach tych, oprócz POT, uczestniczyły także Regionalne Organizacje Turystyczne i przedsiębiorcy z branży turystycznej. W największych targach ITB, odbywających się corocznie w Berlinie, w poszczególnych latach uczestniczyło od 28 do 56 przedsiębiorców i wszystkie ROT (16 jednostek). Koszty organizacji PSN ponosiła głównie POT. Ich łączna wysokość w latach 2010-2014²⁵ wyniosła 34,8 mln zł, z których POT wyasygnowała 27 mln zł, przedsiębiorcy 4,7 mln zł, a ROT – 3,1 mln zł. Udział przedsiębiorców i ROT w finansowaniu kosztów PSN wyniósł przeciętnie 22,6%, a w poszczególnych latach wahał się od 13,6% w 2011 r. do 30,9% w 2014 r. (udział samych przedsiębiorców turystycznych w kosztach PSN wyniósł natomiast od 11,3% w 2011 r. do 27,1% w 2014 r.).

W latach 2010–2014 POT organizowała również m.in.:

- podróże studyjne dla przedsiębiorców turystycznych oraz dziennikarzy zagranicznych (344 podróże z uczestnictwem 2398 osób),
- kampanie wizerunkowo – produktowe, np. trzymiesięczny rejs polskiego żaglowca, który zawinął do 17 portów siedmiu państw europejskich; w związku z tym wydaniem emitowane były reklamy, organizowano konferencje prasowe itp.,
- w latach 2014–2015 warsztaty polsko–rosyjskie, w których udział wzięło odpowiednio 37 i 53 polskich przedsiębiorstw (z odpłatnością odpowiednio 200 i 50 zł od uczestnika) oraz warsztaty polsko – ukraińskie, w których w latach 2010 – 2014 uczestniczyło odpowiednio 29, 30, 57, 22 i 22 polskich przedsiębiorstw,
- druk materiałów promocyjnych w różnych wersjach językowych,
- produkcję krótkich filmów reklamowych,
- prowadzenie portali w języku polskim i językach obcych, w tym angielskim, niemieckim, hiszpańskim.

2. W latach 2010–2015 POT, jako Instytucja Wdrażająca w ramach działania 6.4 PO IG *Inwestycje w produkty turystyczne o znaczeniu ponadregionalnym*, przekazała beneficjentom 470,3 mln zł na realizację 21 projektów. Były to m.in. *Zamość miasto UNESCO, pomnik historii RP...* oraz *Pętla Żuławska – rozwój turystyki wodnej*. Beneficjenci mogli przeznaczyć na promocję projektów do 10% otrzymanej kwoty dofinansowania.

²⁴ Argumenty w tej sprawie przedstawił Prezes POT w piśmie z dnia 20 marca 2015 r skierowanym do prezesa Polskiej Izby Turystyki (znak nr SP/066-14/EWZ/2015)

²⁵ Do czasu zakończenia kontroli brak było danych za 2015 r.

3. W latach 2010–2015 funkcjonowało łącznie 14 Zagranicznych Ośrodków POT. Wszystkie realizowały trzy grupy zadań, o treści zmienianej w każdym roku, tj.:

- działania promocyjne, w tym dwa lub trzy projekty,
- dystrybucję materiałów promocyjnych, także cyklicznie zmienianych,
- transfer wiedzy, w tym uczestnictwo w organizacjach międzynarodowych i badania marketingowe.

W latach 2010–2014 funkcjonowanie ZOPOT kosztowało łącznie 90,1 mln zł, w tym na bezpośrednie działania promocyjne przeznaczono 33,1 mln zł. Roczny budżet wszystkich ZOPOT wahał się od 17,3 mln zł do 18,6 mln zł, w tym wydatki na promocję wynosiły od 6,4 mln zł do 7 mln zł (od 35,6% do 37,5% całości wydatków). Wydatki pojedynczego ZOPOT kształtowały się na poziomie od 550 tys. zł w 2011 r. w Budapeszcie do ok. 3,2 mln zł w 2010 r. w Berlinie.

(dowód: akta kontroli str. 9, 54, 318–319, 1047–1062, 1067–1071, 1091–1125, 1666–1671)

Zagraniczne Ośrodki POT także organizowały PSN, na mniejszych targach zagranicznych:

- w 2010 r. w 17 targach uczestniczyło 144 przedsiębiorców,
- w 2011 r. w 11 targach uczestniczyło 49 przedsiębiorców,
- w 2012 r. w 21 targach uczestniczyło 44 przedsiębiorców,
- w 2013 r. w 10 targach uczestniczyło 35 przedsiębiorców,
- w 2014 r. w 10 targach uczestniczyło 46 przedsiębiorców.

ZOPOT promowały Polskę m.in. poprzez reklamy w prasie, radio, tv i zewnętrzne, podróże studyjne dla dziennikarzy i touroperatorów zagranicznych, wystawy, prezentacje, seminaria, stoiska informacyjne, konferencje prasowe i promocję w internecie oraz warsztaty branżowe. W latach 2010–2014 łączna frekwencja w tych imprezach wyniosła odpowiednio: 604, 358, 643, 927 i 976 uczestników.

(dowód: akta kontroli str. 317 – 318, 321 – 427, 1016 – 1089, 1343 – 1346, 1406 – 1436, 1563 – 1661)

POT nie współfinansowała działań, których organizatorami były inne instytucje (MG, MSZ, PARP, PAIZ, ambasady).

(dowód: akta kontroli str. 1128 – 1129)

4. W planach POT w układzie zadaniowym, ustalane były cele i mierniki ich realizacji, prezentowane następnie w sprawozdaniach. Wykonanie mierników zbadano szczegółowo na podstawie planów i sprawozdań za lata 2013–2014.

W planie na 2013 r., przewidziano realizację jednego zadania - 6.4 *Wsparcie i promocja turystyki* obejmującego trzy podzadania - 6.4.1 *Kreowanie polityki w obszarze turystyki* 6.4.2 *Wsparcie produktów turystycznych* oraz 6.4.3 *Tworzenie i wspieranie systemu marketingu w turystyce*. W ramach podzadań realizowano łącznie siedem działań, tj.:

- 6.4.1.1. *Współpraca z branżą*
- 6.4.1.2. *Współpraca międzynarodowa*
- 6.4.2.1. *Promowanie i certyfikowanie produktów turystycznych*
- 6.4.2.2. *Wspieranie rozwoju konkurencyjnych produktów turystycznych*
- 6.4.3.1. *Planowanie i prowadzenie działań marketingowych*
- 6.4.3.2. *Prowadzenie badań marketingowych w turystyce*
- 6.4.3.3. *Utrzymanie i rozbudowa narodowego portalu turystycznego jako elementu Zintegrowanego Systemu Informacji Turystycznej*

Dla działania 6.4.1.1 ustalono miernik w postaci *liczby odbiorców informacji z obszaru turystyki w danym roku do roku poprzedniego (w %)* plan 100, wykonanie 117,3; miernikiem działania 6.4.1.2 była *liczba wydarzeń z udziałem POT w danym roku do roku poprzedniego (w %)* – plan 100, wykonanie 88,2; wykonanie działania 6.4.2.1. mierzono wskaźnikiem *liczby odbiorców przekazu informacyjno-promocyjnego, dostarczanego z wykorzystaniem róż-*

nych kanałów przekazu, w danym roku do roku poprzedniego (w %) - plan 103, wykonanie - 118,8; dla działania 6.4.2.2 wyznaczony został miernik *liczba utworzonych konsorcjów w danym roku/narastająco (w szt.)* – plan i wykonanie – 1; miernikiem dla działania 6.4.3.1 był *średni jednostkowy koszt dotarcia z komunikatem marketingowym na rynkach zagranicznych w relacji do roku poprzedniego (w %)* - plan 100, wykonanie 109; działanie 6.4.3.2.- mierzone było *liczbą projektów badawczych zrealizowanych w danym roku (w szt.)*- plan 7, wykonanie 7; miernikiem działania 6.4.3.3 była natomiast *liczba unikalnych użytkowników (Zintegrowanego Systemu Informacji Turystycznej- przyp. NIK) w danym roku do roku poprzedniego (w %)* – plan 104, wykonanie 115,3. Z siedmiu działań założone mierniki osiągnięto więc w pięciu. W 2014 r. w ustalonej wysokości wykonanych zostało natomiast sześć z siedmiu wyznaczonych mierników.

5. W okresie objętym kontrolą POT prowadziła pomiary skuteczności działań promocyjnych w obszarach zdefiniowanych jako cele kampanii promocyjnych. Obserwacji podlegały wskaźniki związane z obszarami znajomości i wizerunku Polski. Łącznie w okresie objętym kontrolą wyspecjalizowane firmy przeprowadziły siedem badań na różnych rynkach, wykorzystując m.in. pełną bądź uproszczoną metodologię badań pre-test i post-test²⁶. Trzy spośród badań oprócz pomiarów ilościowych zawierały także komponent jakościowy, w postaci wywiadów FGI²⁷ z konsumentami oraz wywiadów IDI²⁸ z przedstawicielami branży. Wyniki badań wykorzystywane były w następnych kampaniach.

W ramach badań nie przeprowadzano pomiaru efektywności kampanii reklamowych (ustalenie wskaźnika ROI²⁹), ze względu na brak możliwości jego wystarczająco precyzyjnego wyliczenia oraz fakt, że wiarygodne dokonanie takiego pomiaru wymaga przeprowadzenia badań przed i po kampanii dokładnie na tej samej próbie, co jest na tyle kosztowne, że w relacji do kosztów kampanii nie byłoby działaniem racjonalnym³⁰.

(dowód: akta kontroli str.1487-1490)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Dla niektórych podzadań wartości mierników (planowane i/lub wykonane) określone były przez Ministerstwo Sportu i Turystyki. Zdaniem NIK, niektóre z tych mierników mają znikomą wartość z punktu widzenia POT, gdyż nie można ich monitorować, a tym samym nie można dokonywać, w koniecznych przypadkach, korekt sposobu realizacji celów. Na przykład.

- W 2010 r. celem podzadania 6.4.4 *Tworzenie i wspieranie spójnego i efektywnego systemu marketingu w turystyce* było *zwiększenie skuteczności działań marketingowych w turystyce*. Miernikiem realizacji były *wydatki cudzoziemców w Polsce oraz mieszkańców Polski na podróże krajowe (w mld zł)*. Planowana wartość miernika miała wynieść 51,3 mld zł, natomiast wartość faktyczną podawało Ministerstwo Sportu i Turystyki.
- W 2012 r. celem podzadania 6.4.1 *Kreowanie polityki w obszarze turystyki* było *zwiększenie do 2015 r. liczby turystów odwiedzających Polskę do poziomu 13 mln*. Planowana wartość miernika wyniosła 13,6 mln, natomiast wartość faktyczną miało określać Ministerstwo Sportu i Turystyki.
- W planach na lata 2012–2014 jednym z celów było wzmocnienie systemu wdrażania POIG. Miernikiem realizacji była *Wartość środków certyfikowanych do KE dla*

²⁶ Model badawczy pre-test i post-test jest jedną z ilościowych metod badawczych. Metoda ta zakłada sprawdzenie czy zmiana niezależna (czynnik) miała wpływ na wyniki pomiaru zmiennej zależnej. Zastosowanie pomiaru zakłada wykonanie przynajmniej dwukrotnego pomiaru danej zmiennej (za :http://www.naukowiec.org/wiedza/metodologia/pre-test-i-post-test_663.html)

²⁷ Zogniskowany wywiad grupowy (Focus Group Interview - FGI) – zakłada prowadzenie z respondentami (przedstawicielami założonej grupy docelowej) swobodnej dyskusji grupowej, opartej na wcześniej przygotowanym scenariuszu, który odnosi się do założonych celów badania (za: <http://www.abrsesta.com/techniki-badawcze/badania-jakosciowe/grupy-focusowe-fgi.html>)

²⁸ Indywidualny wywiad pogłębiony (Individual in Depth Interview – IDI) – jego metodologia zakłada prowadzenie szczegółowej, wnikliwej rozmowy z respondentem na określony temat (ibidem).

²⁹ Z ang. return on investment. Tu: stosunek nakładów na działania reklamowe do przychodów uzyskanych z tytułu wydatków turystów, poniesionych bezpośrednio w wyniku tych działań reklamowych.

³⁰ Wyjaśnienia Pani Teresy Buczak-Dyrektora Departamentu Strategii – pisma bez daty

działań 6.4 PO IG do wartości alokacji w latach 2007–2015, wyrażona w %. W sprawozdaniach za 2012 i za 2014 r. nie podano wartości osiągniętego miernika, wpisując tylko informację, że jego wartość określana jest przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

- Dla podzadania 6.4.1 *Kreowanie polityki w obszarze turystyki*, w latach 2013–2014 ustalony został miernik w postaci *liczby osiągniętych rezultatów w zakresie kreowania polityki w obszarze turystyki do liczby zaplanowanych do realizacji w danym roku (w%)*. Zakresu przedmiotowego tego miernika, ani osiągniętych rezultatów POT nie znała. Dane zostały przekazane dopiero w piśmie MSiT z dnia 25 stycznia 2016 r.³¹ Sprawozdania roczne POT zawierały wyłącznie informację, że zarówno planowane, jak i osiągnięte wartości miernika są określone przez Ministerstwo Sportu i Turystyki.

W planie na 2015 r. dla działania 6.4.2.1 *Promowanie i certyfikowanie produktów turystycznych* ustalono miernik *liczba certyfikowanych produktów w danym roku/narastająco (szt)*. Wartość bazową tego miernika miała stanowić liczba certyfikatów przyznanych od 2003 r. Planowaną wartość tego miernika w 2015 r. określono na 173. NIK zwraca uwagę, że wskazana w planie wartość tego wskaźnika może nie być tożsama z liczbą certyfikatów przyznanych od 2003 r., gdyż w 2012 r. przeprowadzono ich weryfikację. NIK przyjmuje wyjaśnienie Prezesa POT – Pana Rafała Szmytki³², że liczba 173 obejmuje wyłącznie te produkty, które zostały pozytywnie zweryfikowane w 2012 r., niemniej zwraca uwagę na celowość zarówno weryfikacji nazwy miernika (np. na - *liczba czynnych turystycznych produktów certyfikowanych*), jak i sprawdzenie, czy po czteroletnim okresie od poprzedniej weryfikacji produkty te nadal spełniają warunki certyfikatu

(dowód: akta kontroli str. 944, 947, 963, 1126, 1130, 1155–1484)

W latach 2010 – 2015 POT nie zasięgała opinii przedsiębiorców na temat swojej działalności.

(dowód: akta kontroli str. 1131)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³³, wnosi o:

1. Rozważenie celowości cyklicznego przeprowadzania badań opinii polskich przedsiębiorców turystycznych o działalności POT.
2. Dokonanie, w uzgodnieniu z Ministrem Sportu i Turystyki, eliminacji z planów POT sporządzanych w układzie zadaniowym tych mierników, których wielkości planowane i/lub faktycznie osiągnięte nie są monitorowane bezpośrednio przez POT

³¹ Nr DT-V/570/4/2015/KL/8

³² Pismo z dnia 18 stycznia 2016 r.

³³ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i 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.

Warszawa, dnia 8 marca 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji

Dyrektor
/-/ Sławomir Grzelak