



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Ewa Polkowska

KNO.410.008.01.2018

Pan
Witold Bańka
Minister Sportu i Turystyki
Ministerstwo Sportu i Turystyki
ul. Senatorska 14
00-082 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Kontrola nr P/18/026 *Promocja turystyczna Polski*

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrów 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93
nik@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Sportu i Turystyki ¹ , ul. Senatorska 14, 00-082 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Witold Bańka, Minister Sportu i Turystyki ² , od 16 listopada 2015 r. W okresie objętym kontrolą funkcję Ministra poprzednio pełnili: pan Andrzej Biernat, w okresie od dnia 27 listopada 2013 r. do dnia 15 czerwca 2015 r. oraz pan Adam Korol w okresie od dnia 16 czerwca 2015 r. do dnia 15 listopada 2015 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 ³), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę Kontrolerzy	Najwyższa Izba Kontroli Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego 1. Teresa Wójcik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KNO/34/2018 z 4 października 2018 r. 2. Danuta Opalach, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KNO/35/2018 z 4 października 2018 r.

(akta kontroli str. 1-2)

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	W latach 2016-2018⁶ działania Ministra Sportu i Turystyki w obszarze promocji turystycznej Polski oraz informacji turystycznej były realizowane prawidłowo. Minister zrealizował w tym okresie zakładane kluczowe wskaźniki realizacji celów <i>Programu Rozwoju Turystyki do 2020 roku</i>⁷. Minister prawidłowo sprawował nadzór nad Polską Organizacją Turystyczną. NIK negatywnie ocenia niezrealizowanie w 2015 r. części celów przyjętych w <i>Kierunkach rozwoju turystyki do 2015 roku</i>⁸ – nie osiągnięto następujących wskaźników, tj. liczby przyjeżdżających cudzoziemców, turystów zagranicznych, krajowych podróży Polaków oraz ich wydatków. Ponadto, Minister nie dokonał
--------------	--

¹ Dalej: MSiT lub Ministerstwo.

² Dalej: Minister.

³ Tj. do dnia 22 listopada 2018 r.

⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm. Dalej: ustawa o NIK.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Do dnia 22 listopada 2018 r.

⁷ Przyjęty uchwałą nr 143/2015 Rady Ministrów z dnia 18 sierpnia 2015 r. w sprawie przyjęcia „Programu Rozwoju Turystyki do 2020 roku”. Dalej: PRT 2020.

⁸ Dokument rządowy określający obszary priorytetowe i cele operacyjne oraz wskaźniki, przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 26 września 2008 r. Dalej: KRT 2015.

pełnej oceny realizacji celów i zadań określonych w ww. dokumentach strategicznych.

NIK zauważa, że w latach 2016-2017 wzrosła liczba przyjazdów do Polski turystów zagranicznych i podróży krajowych Polaków.

Jednakże zdaniem NIK pełna ocena poziomu skuteczności działań Ministra była utrudniona, w związku z niewypracowaniem narzędzi pozwalających na pomiar wpływu jego działań na wzrost liczby turystów oraz przychodów z turystyki. Przyjęte bowiem w dokumentach strategicznych oraz w budżecie zadaniowym w latach 2015-2018 mierniki realizacji celów nie pozwalały na pełną ocenę wpływu działań Ministra na wzrost wskaźników rozwoju turystyki, w tym jej promocji.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Minister w latach 2015-2018 (I połowa) przeznaczył 183,3 mln zł na turystykę z części 40 budżetu państwa – *Turystyka*, w tym promocję turystyki Polski oraz rozwój informacji turystycznej w kraju i za granicą. W latach 2016-2017 w stosunku do roku 2015 zwiększyła się liczba przyjeżdżających do Polski turystów zagranicznych o 5% i 10% oraz ich wydatki o 13% i 17%, a także liczba turystycznych krajowych podróży Polaków o 9% i 15% oraz ich wydatki o ponad 18% i 30%.

Minister wspierał promocję innowacyjnych i markowych produktów oraz usług turystycznych, wykorzystując wydarzenia sportowe, kulturalne i gospodarcze o szerokim odbiorze społecznym. Współpracował z Polską Organizacją Turystyczną (POT), jednostkami samorządu terytorialnego, Regionalnymi Organizacjami Turystycznymi (ROT) i Lokalnymi Organizacjami Turystycznymi (LOT), a ponadto z Ministrem Spraw Zagranicznych i Międzyresortowym Zespołem Promocji Polski za Granicą w zakresie promocji Polski w promocji marki Polska za granicą.

Przekazane POT dotacje podmiotowe w kwocie 145,9 mln zł⁹ na realizację zadań określonych w ustawie z dnia 25 czerwca 1999 r. o Polskiej Organizacji Turystycznej¹⁰, zostały rozliczone zgodnie z obowiązującymi przepisami i regulacjami wewnętrznymi. Minister nadzorował POT m.in. poprzez monitorowanie wydatkowania dotacji i realizacji zadań oraz kontrolę działalności POT. W latach 2015-2018 (I połowa) Minister finansował zadania publiczne w zakresie upowszechniania turystyki w łącznej kwocie 8,5 mln zł. Dotacje te zostały udzielone i rozliczone zgodnie z przepisami ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹¹ oraz regulacjami wewnętrznymi. Efektami realizacji tych zadań były m.in. renowacja i promocja markowych szlaków turystycznych tematycznych oraz tras rowerowych. Wydatki na usługi pozostałe w kwocie 7,9 mln zł przeznaczono na organizację konferencji, kampanii i akcji promocyjnych oraz wykonanie prac badawczych w zakresie turystyki. Zbadane wydatki w okresie 2015-2018 (I połowa) na kwotę 4.461,8 tys. zł (56,4% wartości wydatków) poniesiono prawidłowo, m.in. zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. W latach 2015-2017 osiągnięto wartości mierników w budżecie zadaniowym, z wyjątkiem jednego miernika, którego realizacja była niezależna od Ministra.

Minister współpracował z ROT i LOT tylko w ramach konsultacji publicznych projektów legislacyjnych i dokumentów strategicznych. Nadzór nad tymi organizacjami Minister sprawował poprzez weryfikowanie wniosków o dokonanie wpisu lub jego zmiany w Krajowym Rejestrze Sądowym oraz kontrole realizacji zleconych im zadań publicznych.

⁹ W 2015 r. – 39 mln zł, 2016 r. – 39,4 mln zł, 2017 r. – 39,5 mln zł, w 2018 r. (I połowa) – 28 mln zł.

¹⁰ Dz. U. z 2018 r. poz. 563, dalej: ustawa o POT.

¹¹ Dz.U. z 2018 r. poz. 450, ze zm., dalej: ustawa o działalności pożytku publicznego.

Działania Ministra w zakresie współpracy międzynarodowej dotyczyły przede wszystkim organizacji 15 międzynarodowych i krajowych konferencji oraz spotkań m.in. w ramach Grupy Wyszehradzkiej (V4) oraz opłacania składek za uczestnictwo Polski w organizacjach międzynarodowych. Współpraca z ww. organizacjami w zakresie promocji turystyki była faktycznie realizowana przez POT.

W 2015 r. Minister nie zrealizował siedmiu spośród 10 wskaźników w *KRT 2015*, w tym kluczowych dla gospodarki turystycznej oraz promocji turystycznej: *uczestnictwo mieszkańców Polski w wyjazdach turystycznych, liczba krajowych podróży turystycznych mieszkańców Polski, liczba cudzoziemców przyjeżdżających do Polski, liczba turystów zagranicznych przyjeżdżających do Polski*. Natomiast w latach 2016-2017 zrealizował 12 z 15 wskaźników w *PRT 2020*, w tym wskaźniki kluczowe. Brak realizacji pozostałych wskaźników w ocenie NIK był niezależny od działań Ministra (m.in. *liczba punktów i centrów informacji turystycznej posiadających certyfikat 3 i 4 gwiazdek, liczba klastrow w sektorze turystyki powołanych w ramach programów wsparcia*).

Minister nie zapewnił prawidłowego działania Międzyresortowego Zespołu do spraw koordynacji zadań Rządu określonych w *KRT 2015*, ponieważ zaniechał zwołania w 2015 i 2016 r. posiedzeń tego Zespołu oraz nie przedłożył Radzie Ministrów sprawozdania rocznego z jego działalności za 2015 r.¹². Ponadto sprawozdanie z działalności ww. Zespołu za 2014 r. sporządzono nierzetelnie. Minister nie sporządził też w 2016 r. odrębnego raportu o stanie gospodarki turystycznej w latach 2012-2015, pomimo że wymagały tego zapisy *KRT 2015*. Nie przeprowadził także rocznej ewaluacji *PRT 2020* za lata 2016-2017 obejmującej wymagania wskazane w programie i nie przygotował aktualizacji tego programu m.in. w zakresie wskaźników realizacji celów.

Minister w 2017 r. podjął prace legislacyjne w zakresie turystyki, w tym jej promocji, a także systemowego uregulowania funkcjonowania polskich szlaków turystycznych, jednakże na dzień zakończenia kontroli były one na etapie analiz, tj. nie przygotowano jednolitego projektu zmian legislacyjnych m.in. w ustawie o POT.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹³ kontrolowanej działalności

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 Minister opracowywał plany i sprawozdania z wykonania planu dla działu turystyka zgodnie z wymogami określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 29 września 2010 r. w sprawie planu działalności i sprawozdania z jego wykonania¹⁴. Do najważniejszych celów do realizacji w kolejnych latach Minister zaliczył: wzmocnienie turystycznego wizerunku Polski (2015 r.), wzmocnianie rozwoju konkurencyjnej i innowacyjnej turystyki poprzez wspieranie sektora turystyki (2016 r.), wdrożenie dyrektywy Parlamentu

¹² Stanowiło to naruszenie § 4 ust. 1 pkt 1 oraz § 9 Zarządzenia Nr 37 Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 maja 2009 r. w sprawie utworzenia Międzyresortowego Zespołu do spraw koordynacji zadań Rządu określonych w Kierunkach rozwoju turystyki do 2015 roku (M. P. Nr 29, poz. 418).

¹³ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁴ Dz. U. Nr 187, poz. 1254.

Europejskiego i Rady (UE) 2011/52302 (2017 r.), identyfikację, uwiarygodnienie i wprowadzenie na rynek ofert turystycznych wyróżniających się polskich marek turystycznych (2018 r.). W planach i sprawozdaniach jako cele priorytetowe wynikające z budżetu w układzie zadaniowym wskazane zostały: utrzymanie liczby przyjazdów turystów zagranicznych odwiedzających Polskę (2015 r.) oraz wzmocnienie rozwoju konkurencyjności polskiej turystyki (lata 2016-2018).

Rok 2015 był ostatnim rokiem realizacji dokumentu przyjętego przez Radę Ministrów w dniu 26 września 2008 r. *KRT 2015*. Kolejnym dokumentem strategicznym dotyczącym turystyki – przygotowanym przez Ministra – jest *PRT 2020*, który jednocześnie jest dokumentem wykonawczym do jednej z dziewięciu strategii zintegrowanych do Strategii Rozwoju Kraju 2020, tj. Strategii Innowacyjności i Efektywności Gospodarki „Dynamiczna Polska 2020”, przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 15 stycznia 2013 r. Projekt tego dokumentu – na etapie prac w MSiT – konsultowany był m.in. ze środowiskiem turystycznym oraz zamieszczony został na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej (BIP) MSiT. Większość uwag i propozycji zmiany zapisów została przyjęta i wprowadzona do tekstu projektu. Koordynatorami realizacji celów operacyjnych *PRT 2020* i przypisanych im zadań jest, stosownie do właściwości, MSiT oraz POT. Zadania realizowane były we współpracy z organizacjami sektora turystyki, jednostkami samorządu terytorialnego, Zagranicznymi Ośrodkami POT¹⁵. *PRT 2020*, po przyjęciu przez Radę Ministrów, został zamieszczony na stronie internetowej MSiT oraz poinformowano o tym dokumencie również m.in. instytucje zajmujące się turystyką, tj. POT, ROT czy Polską Izbę Turystyki.

Wdrażanie *PRT 2020* w zakresie podnoszenia jakości usług turystycznych oraz partnerstwa publiczno-prywatnego wpisano do planu działalności Departamentu Turystyki MSiT¹⁶ na rok 2015, a sposób realizacji zadań zawarty został w „Sprawozdaniu z wykonania planu działalności DT za rok 2015”. Działania dotyczące realizacji ww. programu w roku 2016 i w roku 2017 według celów, zadań i koordynatorów realizacji zawarte zostały w rocznych informacjach o realizacji *PRT 2020*. Dokumenty sprawozdawcze z realizacji *PRT 2020* w 2016 r. i w 2017 r. zawierają badanie postępu jakościowego i ilościowego realizacji i ocenę realizacji w oparciu o zakładane wskaźniki.

(akta kontroli str. 3-95)

2. NIK zauważa, że prowadzone w Ministerstwie dotychczasowe prace legislacyjne nad przygotowaniem ustawowych zmian w organizacji promocji turystyki oraz rozwoju informacji turystycznej w kraju i za granicą były głównie pracami wewnętrznymi, i nie skutkowały opracowaniem jednolitego projektu zmian legislacyjnych.

W 2017 r. przeprowadzono analizę w zakresie – zgłoszonego przez posłów klubu poselskiego Kukiz'15 – wniosku o likwidację POT, przygotowując stanowisko Rady Ministrów wobec tego projektu (projekt nie uzyskał poparcia w Sejmie). Przepisy ustawy o POT były również przedmiotem analizy i badań pracowników MSiT m.in. w ramach spotkań i dyskusji, uczestnictwa w konferencjach i seminariach. W 2018 r. przeprowadzono analizę zagadnień szeroko rozumianego systemu promocji turystycznej w Polsce. Prace te skupiały się przede wszystkim na wypracowaniu nowego systemu finansowania LOT i ROT w oparciu o propozycję wprowadzenia przepisów dotyczących opłaty turystycznej, jako głównego źródła finansowania. W wyniku analizy uznano za niezbędne notyfikowanie proponowanych regulacji

¹⁵ Dalej: ZOPOT.

¹⁶ Dalej: DT.

prawnych, stosownie do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych¹⁷. W ramach prac roboczych mających na celu wypracowanie kierunków zmian w ustawie o POT lub propozycji nowej ustawy o promocji turystyki w Polsce, prowadzonych w MSiT w latach 2017-2018, prowadzone były prekonsultacje kierunków zmian¹⁸. Podjęto też prace nad *Białą księgą regulacji systemu promocji turystycznej w Polsce*, która m.in. będzie stanowiła podstawę do przygotowania uzasadnienia dla Komisji Europejskiej, niezbędnego w procesie notyfikacji proponowanych regulacji prawnych¹⁹. W okresie objętym kontrolą na bieżąco współpracowano w ww. zakresie z POT, w tym m.in. odbywały się cykliczne spotkania z Prezesem POT, spotkania i dyskusje z pracownikami POT, współuczestnictwo w konferencjach i seminariach, których tematem była m.in. problematyka funkcjonowania systemu promocji turystycznej w Polsce.

Dodatkowo zlecono wykonanie analizy pt. *Wpływy podatkowe z turystyki w Polsce w latach 2014-2016*²⁰ oraz zawarto 27 września 2018 r. umowę na wykonanie pracy badawczej pt. *Analiza wprowadzenia opłaty turystycznej*, która obejmuje zgromadzenie i analizę informacji dotyczących systemów opłat miejscowych w kraju i za granicą²¹.

W dniu 14 czerwca 2017 r. Minister powołał Społeczną Radę Turystyki, która jest jego organem pomocniczym w zakresie opiniowania i formułowania stanowisk w sprawach dotyczących propozycji systemowych rozwiązań w turystyce²². Temat prac nad nowelizacją ustawy o POT był kilkakrotnie poruszany na posiedzeniach tej Rady.

(akta kontroli str. 331-464)

3. Na lata 2015-2018 corocznie planowano środki na zadania z zakresu promocji Polski, wsparcia promocji marki Polska oraz rozwój informacji turystycznej w kraju i za granicą. Planując środki w ramach budżetu państwa w części 40 – Turystyka, wskazywano cel tych zadań oraz sposób ich realizacji. Uwzględniano też dane z lat ubiegłych, w tym wzrost nakładów na poszczególne zadanie przełożył się na wzrost efektów oraz w jakim stopniu zostały zrealizowane mierniki.

W układzie budżetu zadaniowego części 40 – Turystyka, *Promocja i upowszechnianie turystyki* było planowane w ramach funkcji 6. *Polityka gospodarcza kraju* zadania 6.4.W. *Wsparcie i promocja turystyki*. Minister Sportu i Turystyki corocznie definiował cel i miernik dla ww. zadania 6.4.W., tj. wskazano dla 2015 r. miernik *liczbę turystów zagranicznych przyjeżdżających do Polski*

¹⁷ Dz. U. Nr 239 poz. 2039, ze zm.

¹⁸ Jednym z ważniejszych spotkań, organizowanych przez MSiT było spotkanie prekonsultacyjne 28 czerwca 2018 r. z udziałem przedstawicieli LOT oraz ROT.

¹⁹ Notatka z dnia 9 lipca 2018 r. m.in. w sprawie realizacji prac na *Białą księgą regulacji systemu promocji turystycznej w Polsce* zatwierdzona przez Sekretarza Stanu w MSiT, pana Jarosława Stawiarskiego.

²⁰ Raport pt. *Wpływy podatkowe z turystyki w Polsce w latach 2014-2016* został wykonany w ramach umowy z dnia 12 czerwca 2017 r. W opracowaniu zostały przedstawione m.in. zagadnienia dotyczące systemu opodatkowania przedsiębiorstw w sektorze turystyki; struktury sektorowej podatków, ich przychodów, dochodów i należnego podatku według poszczególnych rodzajów podatków; wpływów podatkowych z turystyki oraz wydatków na turystykę z budżetu państwa i jst. Raport z badań zawierał 17 wniosków i rekomendacji, dotyczących m.in. ograniczenia szarej strefy w turystyce; reformie systemu podatkowego w celu ograniczaniu ryzyka w działalności; uproszczenia i ograniczenia opłat związanych z prowadzeniem działalności.

²¹ Na podstawie umowy z dnia 27 września 2018 r. na kwotę 67,3 tys. zł, analiza miała zostać wykonana do 15 listopada 2018 r. Wyniki analizy przekazano elektronicznie do analizy w MSiT 15 listopada 2018 r., do zakończenia kontroli NIK trwały prace dotyczące odbioru przez MSiT zadania.

²² Zarządzenie nr 11 Ministra z dnia 14 czerwca 2017 r. w sprawie powołania i trybu działania Społecznej Rady Turystyki (Dz. Urz. Ministra poz. 47) – zarządzenie obowiązywało do 29 sierpnia 2017 r. Od 30 sierpnia 2017 r. obowiązuje zarządzenie nr 18 Ministra z dnia 29 sierpnia 2017 r. w tej samej sprawie (Dz. Urz. Ministra poz. 59, ze zm.).

w danym roku²³, natomiast na lata 2016-2018 przyjęto miernik wpływu z turystyki w danym roku (w mld zł) – w związku z utrzymywaniem się trendu rosnącego w ruchu turystycznym w Polsce miernik ten był zwiększany, a wykonanie odnotowywano na poziomie wyższym od planowanego.

(akta kontroli str. 465-730)

Wydatki budżetu państwa w części 40 zostały zrealizowane w latach 2015-2017 i w I półroczu 2018 r. w łącznej kwocie 183.260 tys. zł (odpowiednio: 49.026,7 tys. zł, 50.341,5 tys. zł, 50.534,9 tys. zł, 33.356,9 tys. zł). W strukturze wydatków największy udział stanowiły wydatki z tytułu dotacji podmiotowej dla POT, które wyniosły 145.905 tys. zł (79,6% wydatków), w tym: 38.996 tys. zł w 2015 r., 39.405 tys. zł w 2016 r., 39.504 tys. zł w 2017 r., i 28.000 tys. zł w I połowie 2018 r., które wykorzystane zostały w latach 2015-2017 w 100%. Na 2018 r. zaplanowano dotację podmiotową w kwocie 49.505 tys. zł, tj. wyższą niż dotacje wykonane w latach 2015-2017, odpowiednio: o 27%, 25,6% i 25,3%. Dotacje zostały wydatkowane na bieżącą działalność POT oraz rozliczone zgodnie z przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁴ i regulacjami wewnętrznymi MSiT.

Wydatki w latach 2015-2017 i I półroczu 2018 r. z tytułu dotacji celowych na zadania w zakresie upowszechniania turystyki na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego wyniosły 8.451,6 tys. zł (4,6% wydatków), w tym na zadania realizowane przez stowarzyszenia – 7.585,2 tys. zł, fundacje – 441,9 tys. zł, pozostałe jednostki niezaliczane do sektora finansów publicznych – 424,5 tys. zł. Wydatki na zakup usług pozostałych poniesiono w wysokości 7.916,5 tys. zł (4,3% wydatków), odpowiednio: 2.459,8 tys. zł, 2.594,4 tys. zł, 2.339,8 tys. zł, 522,5 tys. zł.

Minister w okresie objętym kontrolą nie podejmował działań w zakresie planowania wydarzeń o charakterze ogółouropejskim lub ogółoświatowym, na których byłaby promowana turystyka polska, ponieważ działalność o charakterze promocyjnym pozostaje we właściwości POT. Działania te nie były uzgadniane z Ministerstwem. Wydarzenia promocyjne, w tym kotwice medialne na kolejne lata wskazywane były w „Marketingowej strategii Polski w sektorze turystyki na lata 2012-2020” oraz w planach działania POT.

(akta kontroli str. 16-22, 102, 96-172)

4. Wydatki na zakup usług pozostałych poniesione zostały w latach 2015-2017 i I półroczu 2018 r. poniesiono w wysokości 7.916,5 tys. zł. Wydatki te dotyczyły głównie (52,4% ogółu wydatków na zakup usług pozostałych) badań statystycznych prowadzonych przez Główny Urząd Statystyczny (GUS) i wyniosły odpowiednio: 1.149,4 tys. zł (46,7%), 1.332,5 tys. zł (51,4%), 1.332,5 tys. zł (57%), 333,1 tys. zł (63,8%). Wydatkowano również środki na organizację konferencji międzynarodowych i krajowych, wykonanie prac badawczych, przygotowanie i przeprowadzenie akcji promocyjnych.

Badaniem objęto 56,4% (4.461,8 tys. zł) wartości ogółem (7.916,5 tys. zł) wydatków poniesionych na zakup usług pozostałych w okresie 2015-2018 r. (I połowa)²⁵. Stwierdzono, że zostały one poniesione w oparciu o zasady gospodarowania

²³ Dla tego miernika odnotowano w 2015 r. wzrost z planowanych 15,8 mln osób do 16,6 mln osób.

²⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.

²⁵ Badaniem objęto wydatkowanie środków m.in. na: badania statystyczne ruchu turystycznego prowadzone przez Główny Urząd Statystyczny (3.814.375 zł), opracowanie „Diagnoza istniejących marek oraz potencjału” i poradnika „Tworzenie marek terytorialnych” (94.710 zł), zorganizowanie Forum Turystyki Wiejskiej i Agroturystyki połączonego z VIII Międzynarodowymi Targami Turystyki (90.000 zł), zorganizowanie III Międzynarodowego Kongresu Etyki w Turystyce (128.703,29 zł).

środkami publicznymi określonymi w ustawie o finansach publicznych, przepisach dotyczących zamówień publicznych oraz zgodnie z wewnętrznymi regulacjami²⁶.

W latach 2015-2018 (I półrocze) Ministerstwo wydatkowało łącznie kwotę 3.714,7 tys. zł na składki do trzech organizacji międzynarodowych.

(akta kontroli str. 96-176)

5. W latach 2015-2017 i I półroczu 2018 r. przeprowadzono pięć otwartych konkursów ofert na realizację zadań publicznych z zakresu upowszechniania i promocji turystyki.

Minister każdorazowo powoływał i określał tryb działania Komisji Konkursowej do oceny ofert w ramach dofinansowania zadań publicznych. Z prac Komisji Konkursowej sporządzone zostały protokoły zbiorcze²⁷, zawierające wykazy podmiotów, których oferty zostały rekomendowane do realizacji, nie zostały rekomendowane do realizacji, zostały umieszczone na liście rezerwowej lub zostały odrzucone z przyczyn formalnych.

W 2015 r. realizowano trzy zadania: wspieranie rozwoju turystyki polskiej (popularyzacja turystyki krajowej; rozwój dziedzin gospodarki turystycznej; konkurencyjność i innowacyjność produktów turystycznych); kształtowanie przestrzeni turystycznej, działania na rzecz jakości kadr.

W 2016 r. realizowano pięć zadań: wspieranie rozwoju produktów turystycznych, wspieranie rozwoju systemu jakości (poprzez m.in. certyfikacje, rekomendacje); kształtowanie przestrzeni turystycznej (poprzez wytyczanie, znakowanie i konserwację szlaków pieszych, narciarskich, rowerowych, wodnych itp., które znajdują się na terenie Polski); zwiększenie kompetencji kadr, (poprzez szkolenia, konferencje, warsztaty, seminaria etc.); popularyzacja turystyki krajowej (poprzez m.in. organizację imprez, konkursów).

W 2017 r. w wyniku dwóch konkursów założono realizację (w różnym przedziale czasowym) następujących czterech zadań: renowacja szlaków turystycznych na terenie Polski; opracowanie i przeprowadzenie kampanii społecznych dotyczących bezpiecznego wypoczynku; budowa i upowszechnianie sieci turystycznych marek terytorialnych; organizacja i przeprowadzenie wizyt studyjnych w obiektach turystycznych zrealizowanych na terenie Polski w formule partnerstwa publiczno-prywatnego.

Na 2018 r. zaplanowano realizację czterech zadań: renowacja i znakowanie szlaków turystycznych na terenie Polski; organizacja i przeprowadzenie wizyt studyjnych w obiektach turystycznych zrealizowanych na terenie Polski w formule Partnerstwa Publiczno-Prywatnego; wykorzystanie innowacyjnych narzędzi informatycznych na rzecz rozwoju turystyki; działania wspierające tworzenie, rozwój i promocję terytorialnych marek turystycznych.

Przekazanie dotacji celowych nastąpiło na podstawie zawartych łącznie 80 umów. Dotacje celowe na zadania zostały wykorzystane w latach 2015 - I połowa 2018 r. w łącznej kwocie 8.451,6 tys. zł, tj. odpowiednio: 2.297,4 tys. zł, 2.338,4 tys. zł, 2.177,7 tys. zł, 1.638,1 tys. zł. Wykorzystanie w latach 2015-2017 wyniosło 6.813,5 tys. zł.

(akta kontroli str. 177-279)

²⁶ W okresie objętym kontrolą obowiązywały trzy zarządzenia Dyrektora Generalnego MSiT w sprawie wprowadzenia Regulaminu udzielania zamówień publicznych w Ministerstwie Sportu i Turystyki: nr 8 z dnia 5 września 2012 r., nr 2 z 24 marca 2015 r., nr 9 z dnia 17 maja 2017 r.

²⁷ Z dnia: 10 lutego 2015 r., 15 lutego 2016 r., 28 lutego 2017 r., 15 września 2017 r., 28 lutego 2018 r.

6. Minister Sportu i Turystyki, zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy o POT, sprawuje nadzór nad Polską Organizacją Turystyczną w zakresie, określonym w ustawie o POT oraz zgodności działania z przepisami prawa i postanowieniami statutu.

W latach 2015-2018 (I półrocze) pracownicy Departamentu Kontroli MSiT przeprowadzili jedną kontrolę w POT, której celem była ocena działalności finansowej, w tym prawidłowość wydatkowania środków dotacji podmiotowej w 2014 r. Sformułowane w wyniku kontroli zalecenia zostały wykonane. Wszelkie stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości, z uwagi na ich niewielką skalę, nie miały większego wpływu na funkcjonowanie POT. Minister pozytywnie ocenił działalność POT w badanym zakresie.

W 2016 roku DT zaproponował POT do planu kontroli MSiT na 2017 r., jednakże ostatecznie propozycja kontroli nie znalazła się w planie kontroli. Kontrole ZOPOT nie były wskazywane do kontroli przez komórki organizacyjne Ministerstwa. W latach 2015-2018 do MSiT nie wpływały też skargi dotyczące funkcjonowania POT i ZOPOT.

Ocena pracy prezesa POT wynikała z oceny realizacji przyjętego planu finansowego i planu działań POT, przyjętego na dany rok oraz z faktu zatwierdzenia sprawozdania finansowego za ten rok. Praca Prezesa POT oceniana była także w toku bieżącego monitorowania zadań, w tym w ramach cyklicznych spotkań oraz poprzez przyznawanie przez Ministra nagród rocznych (w okresie objętym kontrolą tylko 2015 r. Minister Adam Korol przyznał nagrodę roczną, w następnych latach nie zaistniały przesłanki do przyznania nagrody rocznej Prezesom POT).

DT monitoruje wydatkowanie środków przekazanych POT w ramach dotacji podmiotowej. Zatwierdzenie rozliczenia dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym, przedstawione przez POT, następowały w terminie 30 dni od dnia jego przedstawienia. POT przekazuje sprawozdania z wykonania planu finansowego w układzie tradycyjnym i zadaniowym w terminach: kwartalnych, półrocznych i rocznych. Pracownicy DT monitorowali działania POT, m.in. poprzez cykliczne spotkania z Prezesem POT, poświęcone omawianiu zakresu zadań, sposobu ich realizacji, a także uczestnictwo w przedsięwzięciach realizowanych przez POT.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o POT Minister sprawuje nadzór nad regionalnymi i lokalnymi organizacjami turystycznymi, jednakże przepisy ustawy nie określają zakresu przedmiotowego nadzoru Ministra. Uprawnienia nadzorcze wobec ROT i LOT Minister realizował poprzez weryfikację wniosków tych organizacji o dokonanie wpisu lub zmiany we wpisie w Krajowym Rejestrze Sądowym, składanych przez te organizacje do właściwego Sądu Rejonowego²⁸.

W latach 2015-2018 Minister w ramach nadzoru przeprowadził pięć kontroli ROT i LOT²⁹. Tylko jedna kontrola w przeprowadzona w Pomorskiej ROT została oceniona pozytywnie, pozostałe pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości. W wyniku kontroli w Lubelskiej ROT oceniono pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości realizację zadania w zakresie części merytorycznej natomiast negatywnie w części finansowej zadania³⁰. Sformułowane w wyniku kontroli zalecenia zostały wykonane.

(akta kontroli str. 765-869)

²⁸ W latach 2015-2018 (I półrocze) Minister sprawował nadzór nad 16 ROT i odpowiednio: 123, 128, 127 i 122 LOT.

²⁹ W latach 2015-2018 było 16 ROT, a liczba LOT wynosiła odpowiednio 123, 128, 127, 122.

³⁰ Na cztery sformułowane zalecenia poinformował o realizacji trzech, natomiast nie dokonał zwrotu części dotacji pobranej w nadmiernej wysokości (91.186,97 zł). W dniu 8 grudnia 2015 r. zostało wszczęte postępowanie administracyjne w przedmiocie braku przypisanej do zwrotu kwoty 91.186,97 zł. W dniach 24-25 października ROT zwrócił kwotę 90.610,18 zł z odsetkami (7.090,60 zł w dniu 28 października 2016 r.).

7. W latach 2015-2018 Minister ogłosił i przeprowadził cztery postępowania w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru na kandydata na Prezesa POT, w wyniku których, po zasięgnięciu opinii Rady POT, powołał trzy osoby na stanowisko Prezesa POT (jeden z wyłonionych kandydatów zrezygnował z objęcia stanowiska). Nabory ogłaszane były zgodnie z ustawą o POT.

W trzech z czterech objętych badaniem naborów wymagano dodatkowej biegłej znajomości w mowie i piśmie minimum jednego języka obcego, w tym obowiązkowo języka angielskiego. W ogłoszeniu o otwartym i konkurencyjnym naborze na stanowisko Prezesa POT z dnia 31 sierpnia 2017 r. nie wskazano tego wymagania. Minister Sportu i Turystyki, pan Witold Bańka wyjaśnił, że przepisy ustawy o POT nie nakładają obowiązku sprawdzania znajomości języków obcych w ramach naboru na Prezesa POT. Jednocześnie stwierdził, że znajomość języków obcych w wykonywaniu zadań z obszaru, w szczególności podczas realizacji zadań związanych z kontaktami międzynarodowymi, jest cenną umiejętnością. Ponadto wskazał, że obecnie Departament Turystyki prowadzi prace nad przygotowaniem tzw. *Białej Księgi*, która obejmuje również zagadnienia z zakresu ewentualnej nowelizacji ustawy o POT.

Zdaniem NIK zasadnym byłoby, aby dodatkowo wymagać od kandydatów na Prezesa POT biegłej znajomości co najmniej jednego języka obcego, albowiem sprawuje on funkcję kierownika polskiej narodowej organizacji turystycznej, realizującej ustawowe zadania w zakresie promocji Polski na świecie.

(akta kontroli str. 977-979, 1169-1243)

Dodatkowo NIK zauważa, że Zespół do spraw przeprowadzenia naboru na stanowisko Prezesa POT, powołany przez Ministra we wrześniu 2017 r.³¹, nie wyeliminował z ostatniego etapu naboru kandydatów, którzy nie osiągnęli pozytywnego wyniku sprawdzianu kompetencji kierowniczych.

Przewodnicząca Zespołu, pani Alicja Omięcka, będąca Dyrektorem Generalnym MSiT stwierdziła, że treść pytań z wiedzy była załącznikiem do protokołu (punktacja, jak i pytania z wiedzy merytorycznej spraw należących do właściwości POT zostały przesłane kontrolerom wraz z odpowiedziami na pytania w trybie art. 40 ust. 1 ustawy o NIK). Jednakże w Ministerstwie w dokumentacji postępowania nie stwierdzono takiego dokumentu. Natomiast członek Zespołu, pan Jerzy Bazylewicz wyjaśnił, że ze względów organizacyjnych obydwie etapy przeprowadzono w ramach jednej rozmowy kwalifikacyjnej, a rozdział tych etapów skutkowałby dwukrotnym poproszeniem na rozmowę, co na pewno byłoby dla nich uciążliwe, tym bardziej, że trudno byłoby rozmowy ze wszystkimi kandydatami przeprowadzić w ciągu jednego dnia.

Zdaniem NIK połączenie etapu II, stanowiącego sprawdzian umiejętności kierowniczych z etapem III, spowodowało brak eliminacji kandydatów po II etapie.

(akta kontroli str. 1240-1243, 1257-1260)

8. Minister od 2017 r. przygotowuje realizację projektu *Polskie Marki Turystyczne*³², który został wpisany do Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), przyjętej przez Radę Ministrów 14 lutego 2017 r. W ramach realizacji tego projektu m.in. opracowano koncepcję listy kryteriów do analizy, monitorowania i kwalifikowania marek turystycznych na potrzebę projektu

³¹ Zarządzenie nr 25 Ministra z dnia 11 września 2017 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw przeprowadzenia naboru na stanowisko Prezesa Polskiej Organizacji Turystycznej (Dz. Urz. Ministra poz. 72).

³² Wcześniej pn. *Budowa Domu Polskich Turystycznych Marek Terytorialnych wraz z systemem koordynacji polityki turystycznej*.

oraz 17 stycznia 2018 r. utworzono zespół roboczy ds. projektu, w skład którego weszli przedstawiciele Ministerstwa oraz POT. Zespół na sześciu spotkaniach w 2018 r.³³ pracował nad organizacją zadań mających m.in. na celu identyfikację potencjału w zakresie polskich marek turystycznych, opracowania systemu uwiarygodniania polskich marek turystycznych, opracowania i upowszechniania standardu organizacji polskich marek turystycznych oraz organizacji promocji polskich marek turystycznych. W wyniku prac Zespołu opracowano projekt regulaminu, wraz z formularzem zgłoszeniowym oraz kartą oceny projektu. Projekt tych dokumentów został zaakceptowany we wrześniu 2018 r. przez Sekretarza Stanu w MSiT, pana Jarosława Stawiarskiego i w październiku 2018 r. przekazany do akceptacji kierownictwu POT.

Celem głównym projektu jest identyfikacja, uwiarygodnienie i wprowadzenie na rynek ofert turystycznych wyróżniających się polskich marek turystycznych. Obecnie trwają prace nad przygotowaniem strony internetowej projektu, na której zostanie uruchomiony otwarty nabór do projektu. Aktualny stan prac oraz realizacji projektu jest regularnie sprawozdawany w ramach monitoringu strategicznego do Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju, instytucji koordynującej realizację *Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*, oraz w ramach monitoringu operacyjnego do Rządowego Biura Monitorowania Projektów w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów za pośrednictwem systemu „MonAliZa”. W latach 2016-2018 Minister wsparł 13 wydarzeń związanych z działaniami w ramach projektu *Polskie Marki Turystyczne*, na które wydatkowano łącznie 1.038,9 tys. zł.

NIK zauważa, że pomimo zaplanowania w Ministerstwie na 2018 r. rozpoczęcia prac nad ustawą o szlakach turystycznych w Polsce³⁴, w ramach których planowano powołać zespół do opracowania propozycji regulacji prawnych dotyczących szlaków – do dnia 7 grudnia 2018 r. zespół ten nie został jednak powołany i trwały prace nad zarządzeniem w sprawie jego powołania.

(akta kontroli str. 870-905, 1288, 1317-1333)

9. Realizując zadania z zakresu promocji turystyki przedstawiciele Ministra współpracowali z Ministrem Spraw Zagranicznych w ramach różnych zespołów, tj. w ramach:

- Międzyresortowego Zespołu do Spraw Polonii i Polaków za Granicą, którego celem jest realizacja postanowień *Rządowego Programu Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą na lata 2015-2020*; udział przedstawicieli MSiT w pracach Zespołu pozwala na wykorzystanie turystyki dla celów związanych z podtrzymaniem tożsamości Polonii,
- Międzyresortowego Zespołu do spraw Koordynacji Działań na rzecz Rozwoju Partnerstwa Strategicznego między Rzeczypospolitą Polską a Chińską Republiką Ludową; udział przedstawicieli MSiT w pracach Zespołu pozwala na wzmocnienie działań MSiT oraz POT na rzecz zwiększenia wymiany turystycznej z Chinami,
- Zespołu zadaniowego do spraw dyplomacji Historycznej i Polityki Pamięci – zespołu pomocniczego Międzyresortowego Zespołu Promocji Polski za Granicą,

³³ W dniach: 30 stycznia, 13 lutego, 15 marca, 19 kwietnia, 17 maja, 18 czerwca 2018 r.

³⁴ Celem ustawy jest stworzenie jednolitego systemu, który obejmie różne typy i rodzaje szlaków oraz uregułuje sposób oznakowania, hierarchie i odpowiedzialność za bezpieczeństwo na szlakach.

- Zespołu Roboczego do spraw koordynacji wdrażania Strategii Unii Europejskiej dla regionu Morza Bałtyckiego w Polsce (SUE RMB), gdzie turystyka jest jednym z obszarów priorytetowych.

Ponadto prowadzona jest bieżąca współpraca z Ministerstwem Spraw Zagranicznych (MSZ) polegająca m.in. na: przekazywaniu materiałów statystycznych związanych z wizytami bilateralnymi lub wielostronnymi MSZ, przekazywaniu materiałów tezewo-informacyjnych o współpracy z poszczególnymi państwami, współpracy przy procedowaniu umów, rezolucji i memorandumów w zakresie turystyki, przygotowywaniu i udziale w posiedzeniach grup roboczych ds. turystyki funkcjonujących w oparciu o podpisane umowy i porozumienia.

Prezes Rady Ministrów, zarządzeniem nr 43 z dnia 31 marca 2016 r. powołał Międzyresortowy Zespół do spraw Promocji Polski za granicą. W skład Zespołu wchodził m.in. przedstawiciel MSiT w randze sekretarza stanu (albo podsekretarza stanu) wyznaczony przez ministra właściwego ds. sportu. Uchwałą nr 2 Międzyresortowego Zespołu do spraw promocji Polski za Granicą z dnia 1 lipca 2016 r. utworzono m.in. Zespół zadaniowy do spraw promocji turystycznej i sportowej wskazując MSiT jako ministerstwo wiodące. Członkowie Zespołu zadaniowego odbyli cztery spotkania w 2016 r. i jedno w 2017 r.

Przedstawiciele Ministra biorą także udział w utworzonym w 2016 r. w MSZ Zespole Zdaniowym do spraw marki Polska (organ pomocniczy ww. Międzyresortowego Zespołu).

(akta kontroli str. 906-969)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niewyegzekwowaniu od Zespołu powołanego do spraw przeprowadzenia naboru na stanowisko Prezesa POT we wrześniu 2017 r., dokumentów związanych z pracą Zespołu, po zakończeniu jego prac.

Zgodnie z § 10 ust. 3 zarządzenia nr 25, Departament Turystyki MSiT zapewnia obsługę administracyjno-techniczną ww. Zespołu, a Zespół przekazuje do ww. Departamentu dokumenty związane z pracą Zespołu. Ustalono, że nie przedłożono pełnej dokumentacji postępowania (w porównaniu z dokumentacją wcześniejszych naborów), natomiast część materiałów otrzymano od przewodniczącej tego Zespołu, tj. byłego pracownika MSiT.

Dyrektor DT, pani Ewa Pawlak-Lewandowska stwierdziła, że DT zapewnia jedynie obsługę administracyjno-techniczną Zespołu. Wskazała, że nie ma wiedzy jakiego rodzaju materiały (w tym niewymagane ustawą) przekazała przewodnicząca Zespołu oraz nie mając świadomości ewentualnego istnienia dokumentów, nie ma możliwości ich wyegzekwowania.

Zdaniem NIK Ministerstwo powinno zapewnić rzetelne prowadzenie dokumentacji naboru oraz posiadać pełną dokumentację naboru, tak aby była możliwość jej weryfikacji.

(akta kontroli str. 1229, 1243, 1262-1269)

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

Opis stanu
faktycznego

1. Z zakładanych dziesięciu wskaźników określonych w KRT 2015 trzy zostały osiągnięte, tj. *udział gospodarki turystycznej w tworzeniu PKB* – o 0,78 punktów procentowych wyższej (plan 4,92%, wykonanie 5,7%), *uczestnictwo w wyjazdach krótkookresowych 1-3 noclegów* – w 120,7% (plan 29, wykonanie 35), zaś wskaźnik

oszacowanie wydatków w Polsce turystów zagranicznych – w 129,8% (plan 5,7 mld USD, wykonanie 7,4 mld USD).

NIK zwraca uwagę, że siedmiu wskaźników KRT 2015 nie osiągnięto, tj.: 1) uczestnictwo mieszkańców Polski w wyjazdach turystycznych w wysokości o siedem punktów procentowych niższej (plan 61%, wykonanie 54%), 2) uczestnictwo mieszkańców Polski w wyjazdach urlopowo-wakacyjnych (minimum 5-dniowych) – w 75% (plan 40/wykonanie 30); 3) liczba krajowych podróży turystycznych mieszkańców Polski – w 83% (plan 48,1 mln, wykonanie 39,9 mln), 4) liczba cudzoziemców przyjeżdżających do Polski – w 97,5% (plan 79,1 mln, wykonanie 77,1 mln), 5) liczba turystów zagranicznych przyjeżdżających do Polski – w 83,5% (plan 20 mln, wykonanie 16,7 mln), 6) oszacowanie wydatków cudzoziemców w Polsce – w 57,1% (plan 11,9 mld USD, wykonanie 6,8 mld USD), 7) oszacowanie wydatków mieszkańców Polski na krajowe wyjazdy turystyczne – w 56,9% (plan 32,5 mld zł, wykonanie 18,5 mld zł). Stwierdzono, że wskaźniki określone w KRT 2015 nie były modyfikowane i zmieniane.

Zastępca dyrektora DT, pan Dominik Borek w sprawie niedokonania modyfikacji wskaźników określonych w KRT 2015 w związku z ich niewykonaniem, stwierdził, że analiza przeprowadzona w „Raporcie o stanie gospodarki turystycznej w latach 2007-2011” wskazała, że sytuacja na rynku turystycznym wynikała ze światowego kryzysu gospodarczego. Wyniki badań zrealizowanych w 2012 r. wykazały wzrost wartości wskaźników (liczba krajowych podróży turystycznych mieszkańców Polski, uczestnictwo mieszkańców Polski w wyjazdach turystycznych, liczba przyjazdów cudzoziemców do Polski, liczba przyjazdów turystów zagranicznych do Polski), co oznaczało zahamowanie niekorzystnych tendencji.

Zdaniem NIK brak osiągnięcia wskaźników KRT 2015 wynikał z zaniechania przez Ministra przygotowania modyfikacji wartości wskaźników, pomimo posiadania informacji o zmieniającej się sytuacji na rynku turystycznym i przyczynach nieosiągnięcia wskaźników.

(akta kontroli str. 312-315)

2. Minister, jako Przewodniczący Międzyresortowego Zespołu do spraw koordynacji zadań Rządu zawartych w KRT 2015 nie przedłożył Radzie Ministrów sprawozdania rocznego z działalności Zespołu w 2015 r. Zgodnie z § 9 zarządzenia nr 37 Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 maja 2009 r. w sprawie utworzenia Międzyresortowego Zespołu do spraw koordynacji zadań Rządu określonych w *Kierunkach rozwoju turystyki do 2015 roku*³⁵, przewodniczący Zespołu (minister właściwy do spraw turystyki albo wskazany przez niego sekretarz lub podsekretarz stanu) obowiązany był do przedstawienia tego sprawozdania do dnia 31 marca 2016 r. Szczegółowy opis nieprawidłowości zamieszczono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 7-15)

3. Nie sporządzono raportu o stanie gospodarki turystycznej w latach 2012-2015, którego elementem powinno być sprawozdanie z wykonania wskaźników, pomimo wymogu w KRT 2015. Szczegółowy opis nieprawidłowości zamieszczono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 283-311)

4. W 2016 i 2017 r. zrealizowano 11 z 15 planowanych wskaźników realizacji celów PRT 2020 w tym kluczowe, dotyczące gospodarki turystycznej, tj. odpowiednio: *liczba krajowych podróży Polaków (w mln)* – plan 38,8 i 39,0/wykonanie 43,5 i 45,9;

³⁵ M. P. Nr 29, poz. 418.

wydatki Polaków na podróże krajowe (w mld PLN) – plan 17,0 i 17,3/wykonanie 21,8 i 24,2; liczba przyjazdów turystów zagranicznych (w mln) – plan 16,8 i 17,2/wykonanie 17,5 i 18,3; wydatki turystów zagranicznych w Polsce (w mld zł) – plan 22,8 i 23,0/wykonanie 31,5 i 32,6, udział gospodarki turystycznej w PKB (w %) – plan 5,2 i 5,3/wykonanie 6,0 i 5,9. Osiągnięte zostały również podstawowe wskaźniki dotyczące promocji polskiej turystyki, jak np. zmiana liczby odbiorców przekazu informacyjno-promocyjnego na rynku krajowym i rynkach zagranicznych do roku bazowego (w %) – plan 1,5% i 2,5%/wykonanie 55% i 37% i liczba zrealizowanych przedsięwzięć promocyjnych prezentujących atrakcyjność turystyczną Polski na rynkach zagranicznych – plan 850 i 850/wykonanie 905 i 880.

NIK zwraca uwagę, że nie osiągnięto czterech wskaźników realizacji celów PRT 2020, tj.: liczba punktów i centrów informacji turystycznej posiadających certyfikat 3 i 4 gwiazdek (w latach 2016-2017 planowano odpowiednio: 162, 167, osiągnięto 93, 143, tj. wykonano na poziomie 57,4% i 85,6%); liczba klastrow w sektorze turystyki powołanych w ramach programów wsparcia (w latach 2016-2017 planowano odpowiednio: 78, 80, osiągnięto 62, 54, tj. wykonano na poziomie 79,5% i 67,5%); liczba projektów rewitalizacyjnych (planowano odpowiednio: 73, 75, miernik nie był realizowany), 4) długość nowych szlaków turystycznych dofinansowanych z budżetu państwa (planowana w obu latach na 1000 km, miernik nie był realizowany).

Jako przyczyny nieosiągnięcia zakładanych wskaźników w rocznych informacjach o realizacji PRT 2020 za 2016 i 2017 r. wskazano wprowadzenie od 2016 r. trudniejszej do spełnienia procedury certyfikacji punktów i centrów informacji turystycznej w systemie 2-letnim, wczesną fazę rozwoju klasteringu w Polsce w 2016 r., natomiast w 2017 r. postępujący proces ich konsolidacji i likwidacji w 2017 r.; brak realizacji projektów rewitalizacyjnych na skutek niezorganizowania przez ministerstwo właściwe do spraw rozwoju regionalnego konkursu na projekty rewitalizacyjne; brak nowych szlaków turystycznych dofinansowanych z budżetu państwa na skutek nieuwzględnienia w 2016 r. realizacji nowych szlaków tematycznych, które nie były mierzone w kilometrach oraz uwzględnienia w 2017 r. jedynie renowacji szlaków. Pan Dominik Borek, zastępca dyrektora DT stwierdził, że tylko 4 na 15 wskaźników nie osiągnęły planowanej wielkości, w związku z tym nie była rozważana modyfikacja wskaźników, a w następnych latach przewiduje się stopniowe niwelowanie różnic pomiędzy planem a wykonaniem tych wskaźników. Ponadto wskazał, że uzyskanie wskaźnika liczby projektów rewitalizacyjnych w 2016 i 2017 r. wynikało z decyzji niezależnej od Ministra.

Zdaniem NIK brak osiągnięcia wskaźników PRT 2020 wynikał z zaniechania przez Ministra przygotowania aktualizacji tego programu, w tym jego wskaźników.

(akta kontroli str. 51-56, 91-95, 280-323)

5. W Ministerstwie nie opracowano odrębnego raportu z rocznej ewaluacji realizacji PRT 2020 za 2016 i 2017 rok, pomimo takiego wymogu w PRT 2020.

Zgodnie z PRT 2020 (pkt. 3. System monitorowania i ewaluacji), w ramach ewaluacji programu ogólnym celem systemu ewaluacji jest poprawa jakości, skuteczności i spójności działań na rzecz rozwoju turystyki. Cel ewaluacyjny osiągany będzie w wyniku: określenia stopnia realizacji poszczególnych celów PRT 2020, zidentyfikowania pozytywnych i negatywnych czynników wywierających wpływ na wdrażanie wsparcia rozwoju turystyki, przeglądu i oceny działań zrealizowanych w ramach wdrażania PRT 2020, opracowania wniosków niezbędnych do ewentualnej modyfikacji/aktualizacji PRT 2020. W procesie tworzenia i realizacji PRT 2020 zaplanowano następujące etapy ewaluacji: Etap realizacji do 2020 r.

poprzez ewaluację bieżącą/roczną oraz Etap wykonania do 2020 roku poprzez ewaluację ex-post strategiczną.

W Informacjach o realizacji w 2016 r. i 2017 r. *PRT 2020* – traktowanej jako raport z rocznej ewaluacji tego dokumentu – nie dokonano ewaluacji zgodnej z wymogami *PRT 2020*, nie wskazano pozytywnych i negatywnych czynników wywierających wpływ na wdrażanie wsparcia rozwoju turystyki, przeglądu i oceny działań zrealizowanych w ramach wdrażania *PRT 2020*. W ww. informacjach nie odniesiono się także do wniosków lub potrzeby modyfikacji lub aktualizacji ww. programu, w tym wskaźników realizacji jego celów. Szczegółowy opis nieprawidłowości zamieszczono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

NIK zwraca także uwagę, że nie przygotowano aktualizacji *PRT 2020*, w tym wskaźników realizacji celów *PRT 2020*. W sporządzonych Informacjach o realizacji w 2015 i 2017 r. *PRT 2020* nie wskazano żadnych wniosków z realizacji programu ani potrzeby aktualizacji programu, w tym modyfikacji wskaźników realizacji celów programu. W dwóch kolejnych latach realizacji programu (2016, 2017) stwierdzono całkowity brak realizacji dwóch wskaźników, tj. *liczby projektów rewitalizacyjnych i długości nowych szlaków turystycznych dofinansowanych z budżetu państwa*, w związku z zawieszeniem z realizacji konkursu dotyczącego projektów rewitalizacyjnych oraz realizacją zadań dotyczących tylko wspierania renowacji szlaków turystycznych. Ponadto w ww. latach, w związku ze zmianami regulaminu certyfikacji punktów i centrów informacji turystycznej wystąpiło stałe niewykonanie wskaźnika *liczby punktów i centrów informacji turystycznej posiadających certyfikat 3 i 4 gwiazdek*.

Zdaniem NIK brak przygotowania aktualizacji *PRT 2020* wynikał z braku przeprowadzenia rocznych ewaluacji programu za lata 2016-2017 w zakresie wskazanym w programie.

(akta kontroli str. 4-6, 23-95)

6. W części 40 budżetu państwa zrealizowano zakładane na lata 2015-2017 wartości mierników zaplanowane w układzie zadaniowym, za wyjątkiem jednego miernika w 2015 r.

Wydatki z obszaru turystyki zostały ujęte w funkcji 6. *Polityka gospodarcza kraju*, zadaniu 6.4.W. *Wsparcie i promocja turystyki* przy czym w 2015 r. ujęto je w czterech podzadaniach, natomiast w latach 2016-2018 wykazano tylko jedno zadanie 6.4.W. *Wsparcie i promocja turystyki*, w ramach którego wyodrębniono jedno podzadanie. W budżecie zadaniowym dla każdego zadania, podzadania i działania określono cele, mierniki oraz wartości docelowe mierników. W latach 2015-2017 wartości docelowe mierników określone w planie wydatków w układzie zadaniowym stanowiącym załącznik do uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej, w związku ze zmianami planu finansowego lub danych wyjściowych, będących podstawą szacowania wartości docelowych, wykorzystanych na etapie planowania, były modyfikowane.

Na koniec 2015 r. osiągnięto zakładane mierniki za wyjątkiem miernika *liczba osób biorących udział w przedsięwzięciach na rzecz zapewnienia kadr turystycznych w danym roku – w osobach dla działania 6.4.4.1.W. Działania na rzecz edukacji profesjonalnych kadr turystycznych* (planowano 300, wykonano 266, tj. zrealizowano w 88,5%). Niewykonanie wartości miernika wynikało z krótszego terminu na zgłaszanie prac magisterskich oraz ze zmiany formuły organizowanej uroczystości wręczenia nagród laureatom konkursu o Nagrodę Ministra na najlepszą pracę magisterską z zakresu gospodarki turystycznej.

Na koniec 2016 i 2017 r. osiągnięto wszystkie zakładane wartości mierników.

Analiza zmian w planie finansowym w układzie zadaniowym wykazała, że realizacja wykonania mierników była monitorowana na bieżąco, a przypadki znacznych odchylenia wartości mierników (przekroczenie o ponad 30% lub punktów procentowych wartości bazowej, jeden w 2015 r. i dwa w 2016 r.) wynikały głównie z coraz efektywniejszego wykorzystywania mediów elektronicznych.

NIK zauważa, że pełna ocena poziomu skuteczności działań Ministra była utrudniona, w związku z brakiem wypracowania narzędzi pozwalających na pomiar wpływu tych działań na wzrost liczby turystów oraz przychodów z turystyki. Zdaniem NIK przyjęte w budżecie zadaniowym w latach 2015-2018 mierniki realizacji celów nie pozwalały na pełną ocenę wpływu działań Ministra na wzrost ww. wskaźników rozwoju turystyki, w tym jej promocji.

(akta kontroli str. 662-730)

7. Efektami dofinansowanych zadań publicznych dotyczących upowszechniania i promocji turystyki, na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego były m.in.: w 2016 r. – ogólnopolskie kampanie promujące dziedzictwo kulturowe i przyrodnicze; utworzenie i promocja markowych szlaków turystycznych tematycznych; odnowienie 3.342,14 km znakowanych szlaków górskich (w tym 1.908,14 km szlaków w Karpatach, 80 km w Sudetach, 81 km w Górach Świętokrzyskich) oraz 550 km szlaków konnych; wykonanie prac znakarskich na szlakach pieszych nizinnych o całkowitej długości 2.535,30 km, w tym 2.454,5 km szlaków ogólnopolskich; w 2017 r. – kampanie informacyjno-edukacyjne „Bezpieczny stok” i „ABC Bezpiecznego wędrowania”; znakowanie, konserwacja i renowacja sieci górskich szlaków pieszych, narciarskich, konnych wraz z poprawą infrastruktury (3.610,6 km); odnowienie oznakowania malowanego *Podlaskiego Szlaku Bocianiego* (412,5 km), tras rowerowych w okolicach Szklarskiej Poręby (450 km); konserwacja sieci szlaków pieszych nizinnych (2.992,8 km), rowerowych (78 km) oraz szlaku kajakowego rzeki Krutyni (110 km).

(akta kontroli str. 177-279)

8. Wydatki na pozostałą działalność przeznaczone były głównie na realizację zadań związanych z badaniami statystycznymi GUS³⁶. Zorganizowano 15 międzynarodowych i krajowych konferencji oraz spotkań, m.in.: EMEC 2015, AGROTRAVEL, 8 Forum Turystyczne Państw Bałtyckich, Karpaty – Góry Kultury, Spotkanie Wysokiego Szczybla Ministrów ds. Turystyki Grupy Wyszehradzkiej (V4), 4 Meeting Weeks Poland, I Forum Promocji Turystycznej, Rzeka Wisła i jej potencjał w rozwoju marek turystycznych, „Polska Zobacz Więcej – weekend za pół ceny”. Zorganizowano trzy seminaria oraz spotkanie dotyczące konsultacji projektu ustawy o imprezach turystycznych, zorganizowano śniadanie prasowe w związku z akcją „Polska zobacz więcej”. Zorganizowano obchody Dnia Polskiego na Festiwalu Loary. Przeprowadzono sześć akcji promocyjnych (informacyjnych) związanych z turystyką, tj.: „Bezpieczny stok” i „Bezpieczna Woda”, akcję dotyczącą zwiększenia świadomości w zakresie bezpieczeństwa podróży, „Turystyka bez ryzyka”, „Polska zobacz więcej”, kampanię promującą wypoczynek w kraju (dwa spoty). Przygotowano i wydrukowano materiały promocyjne: *Turystyka bez ryzyka*, *Turystyka Polska w 2016 roku*, materiały dotyczące znaczenia targów dla rozwoju turystyki oraz dotyczące nowych regulacji prawnych w obszarze turystyki, materiały filmowe i zdjęciowe przedstawiające atrakcje turystyczne Polski, materiały

³⁶ Porozumienie z dnia 11 lutego 2015 r. pomiędzy Ministrem Sportu i Turystyki, Prezesem Głównego Urzędu Statystycznego i Narodowym Bankiem Polski dotyczące realizacji badań ruchu turystycznego w Polsce.

reklamowe dotyczące bezpiecznego uprawiania turystyki, druk broszur: *Rok 2017 rokiem turystyki*, broszury na temat ustawy o imprezach turystycznych.

Zrealizowano prace badawcze dotyczące m.in.: oceny sezonu turystycznego, ekonomicznego rachunku turystyki, rynku pracy w turystyce, gospodarki turystycznej w Polsce w układzie wojewódzkim w latach 2012-2015, monitorowania i kwalifikowania marek turystycznych na potrzebę realizacji projektu *Polskie marki turystyczne*. Zlecono wykonanie sześciu opracowań, m.in. Strategia oddziaływania na środowisko *PRT 2020*, Katalog Dobrych Praktyk w PPP w obszarze turystyki, Diagnoza istniejących marek oraz potencjału, poradnik „Tworzenie marek terytorialnych”. Wydrukowano pracownia: „Obszary turystyki polonijnej stan i potrzeby”, „Dynamika przemian rynku turystycznego”.

(akta kontroli str. 114-172, 511-522, 588-592, 630-632)

9. W promocji turystyki wykorzystywano innowacyjne, markowe produkty i usługi turystyczne oraz wydarzenia sportowe, kulturalne i gospodarcze o szerokim odbiorze społecznym, a działalność o tym charakterze pozostaje we właściwości POT. Innowacyjne i markowe produkty turystyczne wyłaniane były w konkursie na Najlepszy Produkt Turystyczny – Certyfikat POT, których laureaci są promowani przez POT. W działaniach tych wykorzystywane są zarówno media tradycyjne, jak i internetowe. Ponadto w promocji wykorzystywano nowe technologie i dynamicznie rozwijające się firmy z innowacjami dla turystyki w organizowanym konkursie *New Tech – New Travel*. Celem konkursu jest odkrywanie i promocja innowacyjnych rozwiązań technologicznych, które ułatwiają podróżowanie, usprawniają zarządzanie w turystyce i umożliwiają promocję polskich firm i regionów turystycznych.

W 2018 r. rozpoczęto promowanie Polski za granicą przy pomocy akcji #VisitPoland, w której znani youtuberzy w swoich relacjach zamieszczają nagrania promujące Polskę³⁷.

W informowaniu o produktach, usługach i wydarzeniach Ministerstwo i POT wykorzystywało elektroniczne środki komunikacji, tj. strony internetowe m.in. poświęcone turystyce³⁸. W rezultacie takich działań odnotowano wykonanie miernika *liczba odbiorców przekazu informacyjnego dostarczanego z wykorzystaniem różnych kanałów przekazu* (w układzie budżetu zadaniowego) na poziomie wyższym od planowanego (w 2015 r. o 30,3%, w 2016 r. o 30% i 56%³⁹, a w 2017 r. o 1% i 7%).

(akta kontroli str. 970-973)

10. W latach 2015-2018 (I półrocze) opłacono składki za członkostwo Polski w trzech organizacjach międzynarodowych i na ten cel wydatkowano kwotę w łącznej wysokości 3.714,7 tys. zł, w tym do Światowej Organizacji Turystyki (UNWTO) – 3.481 tys. zł, Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) – 194 tys. zł oraz Międzynarodowej Organizacji Turystyki Społecznej (OITS) – 39,7 tys. zł.

Za współpracę z organizacjami międzynarodowymi w zakresie promocji turystyki odpowiada POT, która prowadziła współpracę m.in. z krajami Grupy Wyszehradzkiej (V4) oraz European Travel Commission (ETC). W latach 2015-2018 (I półrocze)

³⁷ W ramach akcji zaproszono do Polski siedmiu wpływowych wideoblogerów z Wielkiej Brytanii, Meksyku, Kanady, Stanów Zjednoczonych, Hiszpanii, Niemiec i Japonii, którzy w swoich materiałach pokazali atrakcje polskich regionów.

³⁸ msit.gov.pl, pot.gov.pl, polska.travel.pl oraz media społecznościowe (facebook, twitter).

³⁹ Ten sam miernik wskazano w dwóch działaniach.

przedstawiciele POT uczestniczyli w spotkaniach, warsztatach, seminariach i konferencjach organizowanych w ramach ww. współpracy.

(akta kontroli str. 17-22, 99-100)

11. Minister współpracował z jednostkami samorządu terytorialnego oraz ROT i LOT w ramach konsultacji publicznych projektów legislacyjnych i dokumentów strategicznych. Współpraca z ww. podmiotami w zakresie promocji turystyki oraz rozwoju informacji turystycznej była realizowana przez POT. Zakres działań związanych z promocją turystyki został określony w porozumieniach o współpracy, corocznie podpisywanych przez POT z ROT. Porozumienia te dotyczyły współpracy m.in. w zakresie targów turystycznych za granicą, organizacji podróży studyjnych dla dziennikarzy i touroperatorów, wspólnej organizacji konkursu na najlepszy produkt turystyczny – Certyfikat POT. Ponadto do wspólnych działań należą kampanie krajowe realizowane przez POT we współpracy z ROT (np. „Turystyczne Mistrzostwa Blogerów-2018”, projekt edukacyjny „Wiedza, produkt i współpraca kluczem do sukcesu w turystyce”).

(akta kontroli str. 974-976)

12. Według danych MSiT⁴⁰ oraz GUS za lata 2015-2017⁴¹, w 2015 r. przyjechało do Polski – 16,7 mln turystów zagranicznych, w 2016 r. 17,5 mln, w 2017 r. 18,3 mln, co stanowiło wzrost w 2016 i 2017 r. w stosunku do roku 2015 o 4,8% i 9,6%. Turyści zagraniczni wydali w Polsce w 2015 r. 28,1 mld zł, w 2016 r. 31,7 mld zł, w 2017 r. 32,8 mld zł (wzrost w 2016 i 2017 r. w stosunku do roku 2015 o 12,8% i 16,7%)⁴². Nastąpił także wzrost w turystyce krajowej liczby podróży Polaków z 39,9 mln w 2015 r. do 43,6 mln w 2016 r. i 46 mln w 2017 r.⁴³, co stanowiło wzrost w 2016 i 2017 r. w stosunku do roku 2015 o 9,3% i 15,3%. Wydatki związane z podróżami krajowymi Polaków w 2015 r. wyniosły 18,3 mld zł, w 2016 r. 21,6 mld zł i w 2017 r. 23,8 mld zł, co stanowiło wzrost w 2016 i 2017 r. w stosunku do roku 2015 o 18% i 30,1%.

Wzrosła także liczba przyjazdów jednodniowych cudzoziemców (niekorzystających z noclegu w Polsce), z 61 mln w 2015 r. do 65,5 mln w 2017 r. (o 7,4%) oraz ich wydatków w Polsce odpowiednio z 22,9 mld zł do 23,9 mld zł (o 4,4%).

(akta kontroli str. 1554)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Sprawozdanie z działalności Międzyresortowego Zespołu do spraw koordynacji zadań Rządu określonych w KRT 2015 za 2014 r. zostało przez Ministra sporządzone nierzetelnie.

Stwierdzono, że w sprawozdaniu z działalności Międzyresortowego Zespołu w 2014 r. nie odniesiono się do realizacji zadań przez Ministra Sportu i Turystyki w ramach KRT 2015 w zakresie turystyki. W załączniku nr 1 do sprawozdania pn. *Informacja o realizacji roku 2014 zadań statutowych Członków Międzyresortowego Zespołu do spraw koordynacji zadań Rządu określonych w „Kierunkach rozwoju*

⁴⁰ Opracowania dotyczące przyjazdów nierezydentów do Polski oraz podróży krajowych Polaków w latach 2015-2017, <https://www.msit.gov.pl/turystyka/badania-rynk-turystycz/statystyka-komunikaty-i>.

⁴¹ 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>).

⁴² Przeciętne wydatki jednego turysty zagranicznego w wyniosły w 2015 r. 1.680 zł, 2016 r. – 1.815 zł, 2017 r. – 1.795 zł (wzrost w 2017 r. w stosunku do roku 2015 o 6,9%).

⁴³ Turyści krajowi w latach 2015-2017 częściej korzystali z podróży krótkoterminowych (2-4 dni) niż długoterminowych (5 dni lub dłużej).

turystyki do 2015 roku”, Minister odniósł się do realizowanych zadań w zakresie rozwoju sportu powszechnego oraz sportu wyczynowego, natomiast nie wskazał działań w zakresie rozwoju i promocji turystyki w Polsce.

Dyrektor DT, pani Ewa Pawlak-Lewandowska stwierdziła, że załącznik do Sprawozdania z działalności w roku 2014 Międzyresortowego Zespołu stanowi „Informację o realizacji w roku 2014 zadań statutowych Członków Międzyresortowego Zespołu...”, w tym ministra właściwego do spraw kultury fizycznej i sportu (minister właściwy do spraw turystyki nie był członkiem Zespołu). Wskazała ponadto, że powiązania turystyki z kulturą fizyczną i sportem są jednoznaczne i dlatego członek Zespołu właściwy do spraw kultury fizycznej i sportu odnosi się właśnie do realizacji zadań w tym zakresie. Tak więc sprawozdanie - „Informacja o realizacji w roku 2014 zadań statutowych Członków Międzyresortowego Zespołu...” w części dotyczącej ministra właściwego do spraw kultury fizycznej i sportu łączy się z rozwojem i promocją polskiej turystyki.

NIK zauważa, że na Ministrze, jako przewodniczącym Międzyresortowego Zespołu spoczywał obowiązek rzetelnego przygotowania sprawozdania z jego działalności i powinno się ono odnosić do realizacji *KRT 2015*, tj. rozwoju i promocji turystyki, a nie w zakresie sportu. Brak w sprawozdaniu informacji o działaniach w zakresie turystyki, zdaniem NIK mogło wynikać z braku właściwego nadzoru Ministra nad sporządzaniem dokumentów sprawozdawczych z realizacji dokumentu strategicznego, tj. *KRT 2015*.

(akta kontroli str. 980-1156, 1560-1568)

2. Minister jako przewodniczący Międzyresortowego Zespołu do spraw koordynacji zadań Rządu określonych w *KRT 2015* zaniechał zwołania w 2015 i 2016 r. posiedzeń Zespołu do spraw koordynacji zadań Rządu, co naruszało § 4 ust. 1 pkt 1 zarządzenia powołującego ww. Zespół.

W 2014 odbyły tylko dwa posiedzenia Zespołu (19 maja i 9 września 2014 r.), a w latach 2015-2016 przewodniczący Międzyresortowego Zespołu nie zwoływał posiedzeń tego Zespołu. Zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 1 zarządzenia w sprawie powołania ww. Zespołu, przewodniczący zwoływał posiedzenie Zespołu z własnej inicjatywy lub na wniosek co najmniej połowy członków Zespołu, nie rzadziej niż raz na kwartał.

W powyższej sprawie dyrektor DT, pani Ewa Pawlak-Lewandowska stwierdziła, że pismem z dnia 23 kwietnia 2014 r. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów poinformował Ministra, że decyzją Zespołu ds. Programowania Prac Rządu z dnia 16 kwietnia 2014 r. wniosek o włączenie do Wykazu prac Rady Ministrów *PRT 2020* został rozpatrzony pozytywnie. Biorąc pod uwagę nowy system dokumentów strategicznych w Polsce i zaangażowanie Członków Międzyresortowego Zespołu do spraw koordynacji zadań Rządu zawartych w *KRT 2015* w ich realizację oraz tworzenie do nich dokumentów wykonawczych, a także końcowy etap prac w MSiT nad projektem *PRT 2020* w miejsce *KRT 2015* nie angażowano już ich do prac w formie posiedzeń Zespołu.

Zdaniem NIK podjęcie prac nad nowym dokumentem strategicznym, tj. *PRT 2020* nie zwalniało Ministra z realizacji obowiązków w zakresie zwołania w 2015 r. i 2016 r. posiedzeń Międzyresortowego Zespołu do spraw koordynacji zadań Rządu, zgodnie z obowiązującym zarządzeniem.

(akta kontroli str. 1560-1568)

3. Minister jako Przewodniczący Międzyresortowego Zespołu ds. koordynacji zadań Rządu zawartych w *KRT 2015* nie opracował oraz nie przedłożył Radzie Ministrów sprawozdania rocznego z działalności Zespołu za 2015 r.

Stanowiło to naruszenie § 9 zarządzenia powołującego ww. Zespół stanowiącego, że przewodniczący Zespołu (minister właściwy do spraw turystyki albo wskazany przez niego sekretarz lub podsekretarz stanu) obowiązany był do przedstawienia tego sprawozdania do dnia 31 marca 2016 r.

Dyrektor DT, pani Ewa Pawlak-Lewandowska wyjaśniła, że *KRT 2015* przyporządkowano w dokumencie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego *Porządkowanie strategii rozwoju – etap II – koncepcja i harmonogram prac do Strategii Innowacyjności i Efektywności Gospodarki* z rekomendacją m.in. przekształcenia go w program rozwoju. Pismem z dnia 23 kwietnia 2014 r. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów poinformował Ministra, że decyzją Zespołu ds. Programowania Prac Rządu z dnia 16 kwietnia 2014 r. wniosek o włączenie do Wykazu prac Rady Ministrów *PRT 2020* został rozpatrzony pozytywnie. Biorąc pod uwagę nowy system dokumentów strategicznych w Polsce i zaangażowanie Członków Międzyresortowego Zespołu do spraw koordynacji zadań Rządu zawartych w *KRT 2015* w ich realizację oraz tworzenie do nich dokumentów wykonawczych, a także końcowy etap prac w MSiT nad projektem *PRT 2020* jako dokumentu wykonawczego do *Strategii Innowacyjności i Efektywności Gospodarki* w miejsce *KRT 2015* nie angażowano już ich do prac w formie posiedzeń Zespołu. Członkom Zespołu przekazano natomiast projekt *PRT 2020* do uzgodnień międzyresortowych.

Zdaniem NIK podjęcie prac nad nowym dokumentem strategicznym *PRT 2020* nie zwalniało Ministra z obowiązku opracowania i przedłożenia Radzie Ministrów sprawozdania rocznego z działalności Zespołu za 2015 r.

(akta kontroli str. 7-15, 1560-1568)

4. Minister nie sporządził w 2016 r. odrębnego raportu o stanie gospodarki turystycznej w latach 2012-2015, wraz ze sprawozdaniem z wykonania wskaźników, wymaganego w *KRT 2015*.

Zgodnie z *KRT 2015* (str. 113) Minister Sportu i Turystyki został zobligowany do przygotowania w 2016 r. raportu o stanie gospodarki turystycznej w latach 2012-2015.

Dyrektor DT, pani Ewa Pawlak-Lewandowska stwierdziła, że w 2015 r. MSiT przygotowywało opracowywanie *Białej księgi ustawy o usługach turystycznych*, która zawierała omówienie m.in. udziału gospodarki turystycznej w PKB Polski w latach 2009-2014, stanu zatrudnienia w turystyce i jego strukturę, wydatków w gospodarce turystycznej w latach 2009-2014, przyjazdów do Polski, podróży Polaków i wykorzystania bazy noclegowej w 2014 r.

NIK nie podziela powyższego wyjaśnienia, albowiem z analizy dokumentu *Biała księga ustawy o usługach turystycznych*, wynika, że dokument ten powstał przed zakończeniem 2015 roku (data sporządzenia 30 października 2015 r.), w związku z intensyfikacją prac nad projektem nowej dyrektywy europejskiej w sprawie imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych. Nie zawierał więc informacji o stanie gospodarki turystycznej w 2015 r.

(akta kontroli str. 283-311, 1560-1568)

5. Minister nie przeprowadził rocznej ewaluacji *PRT 2020* za lata 2016-2017 obejmującej wymagania wskazane w programie.

Stwierdzono, że w Informacjach o realizacji w 2016 r. i 2017 r. *PRT 2020* – wskazywanej przez DT jako raport z rocznej ewaluacji tego programu – nie dokonano, zgodnie z wymogami *PRT 2020*, oceny działań oraz wskazania pozytywnych i negatywnych czynników wywierających wpływ na wdrażanie wsparcia rozwoju turystyki. Ponadto w ww. informacjach nie wskazano wniosków ewaluacyjnych z realizacji programu w 2016 i 2017 r., ani też nie odniesiono się do potrzeby aktualizacji programu oraz modyfikacji wskaźników realizacji celów operacyjnych.

Pani Ewa Pawlak-Lewandowska, dyrektor DT stwierdziła, że Ministerstwo dwukrotnie przeprowadziło ewaluację *PRT 2020* w następujących dokumentach sprawozdawczych: Informacja o realizacji w roku 2016 Programu Rozwoju Turystyki do 2020 roku oraz Informacja o realizacji w roku 2017 Programu Rozwoju Turystyki do 2020 roku. Nie zlecano ewaluacji dodatkowej o charakterze specjalistycznym, bowiem dokumenty sprawozdawcze jak wyżej zawierają badanie postępu jakościowego i ilościowego realizacji *PRT 2020* i ocenę realizacji w oparciu o określone wskaźniki. Zdaniem dyrektor materiały sprawozdawcze stanowią opracowania kompleksowe w układzie według realizacji poszczególnych celów operacyjnych *PRT 2020*, przypisanych im konkretnych zadań oraz realizatorów, a osiągnięte wartości wskaźników ogólnych realizacji celów *PRT 2020* w stosunku do zaplanowanych oraz stosowne do nich wyjaśnienia merytoryczne pozwoliły na pozytywną ocenę realizacji *PRT 2020* w roku 2016 i w roku 2017.

Zdaniem NIK opracowane w Ministerstwie Informacje o realizacji w 2016 r. i 2017 r. *PRT 2020* nie spełniały wymogów rocznej ewaluacji, określonych w programie.

(akta kontroli str. 4-6, 23-95)

IV. Uwagi i wnioski

- | | |
|---------|---|
| Uwagi | Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag. |
| Wnioski | <p>W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Przeprowadzanie rzetelnych rocznych ewaluacji <i>Programu Rozwoju Turystyki do roku 2020</i>, zgodnie z wymaganiami programu.2. Zapewnienie posiadania pełnej dokumentacji przeprowadzonych naborów na stanowisko Prezesa Polskiej Organizacji Turystycznej. |

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 pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. 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. |
| Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania
wniosków | Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 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 14 stycznia 2019 r.

Wiceprezes

Najwyższa Izba Kontroli

Ewa Polkowska



.....
podpis

Na podstawie art. 35c ust. 1 ustawy o NIK w powyższym tekście dokonano sprostowania oczywistych omyłek pisarskich i rachunkowych poprzez zastąpienie:

- użytej na str. 6 (wiersz 7 od góry) liczby 183.260 liczbą 183.259,
- użytej na str. 6 (wiersz 8 od góry) liczby 50.534,9 liczbą 50.533,9,
- użytych na str. 6 (wiersz 10 od góry) liczb 145.905 oraz 38.996 odpowiednio liczbami 145.909 i 39.000,
- użytej na str. 6 (przypis nr 23) liczby 16,6 liczbą 16,7,
- użytej na str. 14 (wiersz 4 od dołu) liczby 88,5% liczbą 88,7%.

Warszawa, dnia 11 lutego 2019 r.

p.o. DYREKTORA
Departamentu Nauki, Oświaty
Dziedzictwa Narodowego
.....
podpis
Piotr Pokopczyk

