



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego

KNO.410.008.03.2018

Pani
Kazimiera Maria Zawadzka
p.o. Dyrektora
Zagranicznego Ośrodka
Polskiej Organizacji Turystycznej w Berlinie
Polnisches Fremdenverkehrsamt
Hohenzollerndamm 151
14199 Berlin

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/18/026 Promocja turystyczna Polski

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Zagraniczny Ośrodek Polskiej Organizacji Turystycznej w Berlinie ¹ , Polnisches Fremdenverkehrsamt, Hohenzollerndamm 151, 14199 Berlin
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Paweł Lewandowski, dyrektor ZOPOT, od dnia 14 sierpnia 2015 r. ² . Do dnia 13 sierpnia 2015 r. dyrektorem ZOPOT był pan Jan Wawrzyniak. (akta kontroli str.124)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Działania w zakresie promocji turystyki oraz informacji turystycznej za granicą. 2. Wykorzystywanie w promocji turystyki produktów i usług turystycznych oraz wydarzeń sportowych, kulturalnych i gospodarczych. 3. Prawidłowość prowadzenia gospodarki finansowej Zagranicznego Ośrodka Polskiej Organizacji Turystycznej.
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	Najwyższa Izba Kontroli, Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
Kontroler	Cezary Pomarański, doradca ekonomiczny, legitymacja służbowa nr 18527.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	W okresie objętym kontrolą promocja turystyczna Polski realizowana przez Zagraniczny Ośrodek Polskiej Organizacji Turystycznej w Berlinie prowadzona była prawidłowo. Podejmowane przez Ośrodek działania promocyjne przyczyniły się do wzrostu turystycznej atrakcyjności Polski na rynku niemieckim. W latach 2015-2017 wzrosła liczba turystów niemieckich odwiedzających Polskę, jak również ich wydatki w Polsce.
Uzasadnienie oceny ogólnej	W ocenie NIK działania Ośrodka w zakresie promocji turystyki Polski oraz rozwoju informacji turystycznej przyczyniły się do wzrostu turystycznej atrakcyjności Polski na rynku niemieckim. W latach 2015-2017 wzrosła liczba turystów niemieckich przyjeżdżających do Polski o około 7%, ich wydatków w Polsce o prawie 16%, a także liczba niemieckich touroperatorów oferujących podróże turystyczne do Polski o 6%. Działania promocyjne realizowano w oparciu o dokumenty strategiczne przyjęte przez Radę Polskiej Organizacji Turystycznej oraz coroczne plany działania określające m.in. ich mierniki. Działania Ośrodka nie były jednak w pełni skuteczne, ponieważ nie wykonano zakładanego w 2015 i 2016 r. w planach merytorycznych

¹ Dalej: ZOPOT lub Ośrodek.

² Od dnia 1 grudnia 2018 r. p.o. Dyrektora ZOPOT jest Kazimiera Maria Zawadzka.

³ Tj. do dnia 31 października 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.

ZOPOT miernika liczby odbiorców/uczestników działań w ramach dwóch projektów oraz w 2017 r. w jednym projekcie.

Ośrodek promował 60 polskich produktów turystycznych, w tym należące do polskich konsorcjów produktowych i posiadające certyfikaty Polskiej Organizacji Turystycznej⁶, wykorzystując wydarzenia sportowe, kulturalne i gospodarcze w Polsce i Niemczech. Produkty i usługi turystyczne, w tym innowacyjne i markowe były promowane m.in. poprzez udział w targach turystycznych, organizację imprez promocyjnych oraz podróży studyjnych i prasowych, stronę internetową Narodowego Portalu Turystycznego i portale społecznościowe. W efekcie wzrosła liczba użytkowników odwiedzających te strony w latach 2015-2017, Narodowy Portal Turystyczny o 50% i Facebook o 31%. Środki na działania promocyjne wydatkowano zgodnie z regulacjami wewnętrznymi POT i umowami.

Współpraca Ośrodka z jednostkami samorządu terytorialnego, Regionalnymi Ośrodkami Turystycznymi⁷, polskimi przedstawicielstwami zagranicznymi na terenie Niemiec oraz polską i niemiecką branżą turystyczną w przedsięwzięciach dotyczących promocji polskich regionów i miast była prowadzona prawidłowo.

Gospodarka finansowa Ośrodka, w tym w zakresie planowania kosztów realizacji zadań promocyjnych i funkcjonowania Ośrodka, prowadzona była prawidłowo. Koszty realizowano zgodnie z planem finansowym, na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki zgodnie z regulacjami wewnętrznymi i umowami. Zbadane wydatki zostały dokonane w sposób celowy i gospodarny, a dowody księgowe sporządzone prawidłowo pod względem poprawności formalnej i kontroli bieżącej. Koszty funkcjonowania Ośrodka (koszty wynagrodzeń pracowników ze świadczeniami i koszty funkcjonowania biura), nie przekraczały połowy kosztów jego działalności, z wyjątkiem roku 2015 (52,3%).

Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła nieterminowego przekazania do POT miesięcznego sprawozdania finansowego z wykonania planu za styczeń 2017 r., tj. z 23-dniowym opóźnieniem, co było niezgodne z regulacjami wewnętrznymi POT⁸. Ponadto w przypadku czterech sprawozdań miesięcznych za 2017 r. brak było dowodów nadania potwierdzających przesłanie ich w obowiązującym terminie, co nie pozwalało na weryfikację rzetelnej i terminowej realizacji obowiązków sprawozdawczych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Działania w zakresie promocji turystyki oraz informacji turystycznej za granicą

1.1. Prawidłowość realizacji działań dotyczących promocji turystyki oraz informacji turystycznej

Opis stanu faktycznego

ZOPOT w Berlinie w okresie objętym kontrolą prowadził działalność w oparciu o „Marketingową strategię Polski w sektorze turystyki na lata 2012–2020”¹⁰ Polskiej

⁶ Dalej: POT.

⁷ Dalej: ROT.

⁸ Tj. pkt 2.1. lit. a załącznika nr 1 do zarządzenia nr 34/2016 Prezesa POT z dnia 17 października 2016 r. w sprawie monitorowania działalności ZOPOT, poprzez planowanie, sprawozdawczość, kontrole wewnętrzne, narady.

⁹ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁰ Dokument przyjęty przez Radę Polskiej Organizacji Turystycznej w dniu 5 grudnia 2011 r.

Organizacji Turystycznej oraz dwuletnie i roczne plany działania POT¹¹, w których ujęto analizy i plany działań na rynku niemieckim, objętym działaniem ZOPOT. W oparciu o ww. dokumenty oraz założenia do działań promocyjnych na dany rok i wytyczne z POT, sporządzane były plany działań poszczególnych zadań, podzadań i projektów, oraz koszty ich realizacji. ZOPOT jako jednostka organizacyjna POT nie sporządzał oddzielnej strategii promocji turystyki na rynku niemieckim, a jego plany stanowiły integralną część dokumentów planistycznych POT. Przedstawiciele Ośrodka brali udział w tworzeniu planów i strategii zatwierdzanych przez kierownictwo POT.

(akta kontroli str. 11-55, 58-60, 64-118, 388)

Priorytetowymi/wiodącymi obszarami produktowymi na rynku niemieckim w latach 2015-2017 były turystyka miejska i kulturowa, ze szczególnym uwzględnieniem dużych miast (w 2015 r. – Wrocław, Kraków, Warszawa, Katowice; w 2016 r. – Wrocław, Kraków; w 2017 r. – Lublin, Wrocław, Kraków) oraz turystyka rekreacyjna i aktywna, ze szczególnym uwzględnieniem turystyki rowerowej i wodnej. Na 2018 r. wyznaczono trzy obszary produktowe, tj. turystykę kulturową ze szczególnym uwzględnieniem „city break”¹², turystykę aktywną ze szczególnym uwzględnieniem turystyki rowerowej i wodnej oraz turystykę zdrowotną, ze szczególnym uwzględnieniem turystyki medycznej. Ujęte w planach projekty na poszczególne obszary określały działania ZOPOT i planowane efekty poprzez wskazanie narzędzi realizacji działań, miernika – liczby odbiorców/uczestników, terminów i kosztów realizacji. Plany ZOPOT były spójne z trendami, zjawiskami i prognozami ujętymi dla Niemiec w „Marketingowej strategii Polski w sektorze turystyki na lata 2012-2020” oraz z celem głównym i celami operacyjnymi „Programu Rozwoju Turystyki do roku 2020”¹³.

(akta kontroli str.11-55)

Plany kosztów sporządzano na podstawie kart projektów, stanowiących kalkulację kosztów bezpośrednich grupy I oraz kalkulację wyjściową do wyliczenia kosztów bezpośrednich grupy II i kosztów pośrednich grupy III¹⁴. Karty projektów zawierały szczegółową kalkulację kosztów oraz opis wykorzystywanych narzędzi, a w szczególności opis i koszty promocji za pomocą katalogów touroperatorów, imprez promocyjnych, targów turystycznych, prezentacji i warsztatów branżowych, stoisk informacyjnych, promocji w internecie oraz podróży studyjnych i prasowych.

(akta kontroli str. 91-104)

¹¹ „Plan działania na lata 2015-2016” przyjęty przez Radę POT w dniu 5 lutego 2015 r., „Plan działania na lata 2016-2017” przyjęty przez Radę POT w dniu 1 marca 2016 r., „Plan działania na lata 2017-2018” przyjęty przez Radę POT w dniu 10 grudnia 2016 r., Plan działania na rok 2018” przyjęty przez Radę POT w dniu 9 stycznia 2018 r.

¹² Tj. podróż weekendowa oznacza najczęściej pakiet obejmujący lot oraz hotel w najlepszej cenie oraz wsparcie ze strony agentów na każdym etapie podróży.

¹³ Przyjętego uchwałą nr 143/2015 Rady Ministrów z dnia 18 sierpnia 2015 r. w sprawie przyjęcia „Programu Rozwoju Turystyki do 2020 roku”.

¹⁴ Koszty bezpośrednie: grupa I – zakupy materiałów, wyposażenia, usług, w tym umowy zlecenia i umowy o dzieło związane z realizacją zadania, projektu; grupa II – koszty bezpośrednie robocizny stanowiące koszty dotyczące zatrudnienia pracowników własnych zaangażowanych w realizację zadań. Koszty pośrednie – grupa III stanowią koszty utrzymania stanowiska pracy, lokali biurowych (czynsze, energia, ogrzewanie, ubezpieczenie, ochrona, podatki itp.), zakupu materiałów biurowych, wyposażenia (meble, sprzęt komputerowy, faks, kserokopiarka itp.), remontów, konserwacji i inne koszty, których poniesienie jest konieczne dla wykonywania zadań statutowych ZOPOT

Realizacja kosztów zadań ZOPOT ogółem kształtowała się na poziomie 99,9% w latach 2015-2017 i 61,05% w I półroczu 2018 r. kwot planowanych, tj. na 2015 r. – planowano 582,9 tys. euro/2.474,2 tys. zł¹⁵ (po korekcie – zmniejszeniu kosztów z 594 tys. euro/2.521,4 tys. zł o 1,87%), na 2016 r. – 709 tys. euro/3.009,5 tys. zł (po korekcie – zwiększeniu kosztów z 564 tys. euro/2.394 tys. zł o 25,71%), na 2017 r. – 804,5 tys. euro/3.414,9 tys. zł (po korekcie – zwiększeniu z 598 tys. euro/2.538,3 tys. zł o 34,5%), na 2018 r. – 818,3 tys. euro/ 3.473,4 tys. zł. Zwiększenie planu kosztów w 2016 r. i 2017 r. wynikało z oszczędności w innych departamentach POT i ZOPOT. Natomiast realizacja kosztów w I połowie 2018 r. na poziomie 61% wynikała z imprez promocyjnych, których ilość i wartość finansowa w pierwszym półroczu była większa niż w kolejnych kwartałach roku.

(akta kontroli str. 129-130)

W poszczególnych latach poniesione koszty wyniosły:

- w 2015 r. – 582,9 tys. euro (2.439,2 tys. zł), w tym 227,9 tys. euro (1.162,9 tys. zł) – grupa I, 233,2 tys. euro (976,0 tys. zł) – grupa II i 71,7 tys. euro (300,2 tys. zł) – grupa III. Udział kosztów poszczególnych grup w kosztach ogółem wynosił odpowiednio: 47,7%, 40,0%, 12,3%. Koszty funkcjonowania ZOPOT (grupa II i III) stanowiły 52,3% kosztów działalności Ośrodka ogółem;
- w 2016 r. – 709,0 tys. euro (3.102,3 tys. zł), w tym 424,3 tys. euro (1.856,7 tys. zł) – grupa I, 223,0 tys. euro (975,8 tys. zł) – grupa II i 61,7 tys. euro (269,9 tys. zł) – grupa III. Udział kosztów poszczególnych grup w kosztach ogółem wynosił odpowiednio: 59,8%, 31,5%, 8,7%. Koszty funkcjonowania ZOPOT (grupa II i III) stanowiły 40,2% kosztów działalności Ośrodka ogółem;
- w 2017 r. – 804,4 tys. euro (3.416,6 tys. zł), w tym 512,0 tys. euro (2.173,1 tys. zł) – grupa I, 228,0 tys. euro (967,8 tys. zł) – grupa II i 64,5 tys. euro (273,7 tys. zł) – grupa III. Udział kosztów poszczególnych grup w kosztach ogółem wynosił odpowiednio: 63,6%, 28,4%, 8,0%. Koszty funkcjonowania ZOPOT (grupa II i III) stanowiły 36,4% kosztów działalności Ośrodka ogółem;
- w I półroczu 2018 r. – 499,6 tys. euro (2.118,0 tys. zł), w tym 355,5 tys. euro (1.507,0 tys. zł) – grupa I, 107,6 tys. euro (456,1 tys. zł) – grupa II i 36,6 tys. euro (155,0 tys. zł) – grupa III. Udział kosztów poszczególnych grup w kosztach ogółem wynosił odpowiednio: 71,2%, 21,5%, 7,3%. Koszty funkcjonowania ZOPOT (grupa II i III) stanowiły 28,8% kosztów działalności Ośrodka ogółem.

Koszty bezpośrednie (grupa II) i pośrednie (grupa III) utrzymywały się w poszczególnych latach na zbliżonym poziomie, a rosły koszty bezpośrednie w grupie I ze względu na pojawiające się pod koniec roku budżetowego możliwości zwiększenia wydatków Ośrodka i sfinansowanie wcześniej nie planowanych dodatkowych zadań promocyjnych.

¹⁵ W wystąpieniu pokontrolnym dane finansowe i koszty w walucie obcej (euro) zostały podane zgodnie z art. 51 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2018 r. poz. 395, ze zm.), w złotych polskich: w latach 2015-2017 – po kursie stanowiącym średnią arytmetyczną średnich kursów NBP na dzień kończący każdy miesiąc roku obrotowego, natomiast w I półroczu 2018 r. – po kursie stanowiącym średnią arytmetyczną średnich kursów NBP na dzień kończący każdy miesiąc w okresie styczeń – czerwiec 2018 r.

Udział kosztów funkcjonowania ZOPOT, tj. sumy kosztów bezpośrednich (grupa II) i pośrednich (grupa III) w kosztach ogółem systematycznie spadał w okresie objętym kontrolą od wartości 52,3%, poprzez 40,2% do 36,4% w 2017 r. Dyrektor ZOPOT, pan Paweł Lewandowski wskazał, że w ramach działań ograniczających wydatki lokal Ośrodka w Berlinie został przeniesiony poza centrum miasta, zmniejszono zatrudnienie, zamrożono płace pracowników (brak podwyżek tzw. inflacyjnych obowiązujących w Niemczech), a wydatki na wyposażenie ograniczono do niezbędnej wymiany sprzętu komputerowego.

(akta kontroli str. 136-137)

Prawidłowość realizacji zadań promocyjnych sprawdzono na podstawie szczegółowego badania kosztów, w łącznej kwocie 288,1 tys. euro (1.222,4 tys. zł), poniesionych w ramach następujących przedsięwzięć, wybranych w sposób celowy:

- 1) udział w targach turystycznych – ITB Berlin 2017 – koszt całkowity wyniósł 223.961,18 euro (950.648,02 zł);
- 2) organizacja dwóch imprez promocyjnych: Polsko-Niemiecki Wieczór Branżowy podczas targów ITB 2015, spotkanie wystawców Polskiego Stoiska Narodowego (PSN) z niemieckimi partnerami PPTITB – koszt całkowity wyniósł 4.847,6 euro (20.286,24 zł); RDA Warsztaty Kolonia 2017 – koszt całkowity wyniósł 12.286,42 euro (52.152,17 zł);
- 3) organizacja dwóch kampanii promocyjnych: Wrocław Europejska Stolica Kultury 2016¹⁶ w 2015 i 2016 r. – spotkania prasowe – koszt całkowity wyniósł 3.311,23 euro (13.856,84 zł). Reklama w przestrzeni miejskiej Berlina promująca PSN w Berlinie – 2018 – koszt całkowity wyniósł 39.272,26 euro (166.494,75 zł);
- 4) organizacja podróży studyjnej, religijnej – Światowe Dni Młodzieży w Krakowie 2016 – koszt całkowity wyniósł 2.752,58 euro (12.044,46 zł);
- 5) reklama banerowa na portalach branżowych – 2015 – koszt całkowity wyniósł 1.658,87 euro (6.942,04 zł).

Badanie ww. kosztów wykazało m.in., że zostały one dokonane na podstawie wniosku o organizację działania zaakceptowanego przez dyrektora ZOPOT i głównego księgowego POT, zgodnie z zawartymi umowami/zleceniami. Środki finansowe na dokonane zakupy były ujęte w planie finansowym, a przed dokonaniem zakupów uzyskano wymaganą akceptację głównego księgowego POT. Wyboru wykonawcy dokonano zgodnie z regulacjami wewnętrznymi POT w zakresie udzielania zamówień. Opis dowodów zakupu i wnioski o zakup zawierały uzasadnienie faktyczne i prawne. Koszty prawidłowo zakwalifikowano do grup kosztów bezpośrednich i pośrednich. Wydatki były celowe, rzetelnie skalkulowane i służyły realizacji zadań statutowych jednostki. Terminowo dokonano zapłaty na rzecz wykonawcy oraz protokolarnie potwierdzono odbiór dostawy lub usługi.

(akta kontroli str. 384-385)

Ustalone
nieprawidłowości

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

¹⁶ Dalej: Wrocław ESK 2016.

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

Opis stanu
faktycznego

Działania merytoryczne i ich efekty w zakresie promocji turystycznej i informacji turystycznej za granicą w latach 2015-2018 (I połowa) zaplanowano w planach merytorycznych ZOPOT w formie projektów. Działania promocyjne w 2015 r. ZOPOT wykonywał realizując zadanie nr 1 pn. „Działania promocyjne na rynku”, w ramach którego realizowano trzy projekty promocyjne: projekt nr 1 „Odkryj różnorodność dziedzictwa”, projekt nr 2 „Poznaj dziedzictwo kulturowe Polski” i projekt nr 3 „Wypoczynek w Polsce – wellness, spa i uzdrowiska, turystyka aktywna i rodzinna”. W 2016 r. w ramach tego zadania realizowano trzy projekty, odpowiednio: projekt nr 1 „Odkryj różnorodność dziedzictwa kulturowego Polski”, projekt nr 2 „Poznaj dziedzictwo kulturowe Polski” oraz projekt nr 3 „Aktywny wypoczynek w Polsce”. W 2017 r. w ramach zadania nr 1 realizowano trzy projekty, odpowiednio: projekt nr 1 „Odkryj różnorodność ofert turystyki miejskiej i kulturowej”, projekt nr 2 „Poznaj walory turystyczne Polski” oraz projekt nr 3 „Aktywny wypoczynek w Polsce”. W 2018 r. w ramach zadania nr 1 realizowane są trzy projekty: projekt nr 1 „Odkryj różnorodność ofert turystyki miejskiej i kulturowej”, projekt nr 2 „Poznaj atrakcje turystyczne Polski” oraz projekt nr 3 „Aktywny wypoczynek w Polsce”.

W latach 2015-2018 ZOPOT realizował zadanie nr 2 „Informacja turystyczna”, w którym wykonywano dwa podzadania: „Dystrybucja materiałów” i „Udzielanie informacji” oraz zadanie nr 3 pn. „Transfer wiedzy”, w którym realizowano dwa podzadania: „Wiedza” i „Współpraca instytucjonalna”. Zadania w zakresie promocji i informacji turystycznej ZOPOT realizował za pomocą narzędzi, wśród których do najważniejszych należały działania dotyczące m.in.: redagowania i wysyłki stałego, miesięcznego biuletynu prasowego; redagowania i wysyłki stałego newslettera dla niemieckiej branży turystycznej; redagowania materiałów prasowych na konferencje prasowe i targi; współpracy z niemieckimi i polskim touroperatorami; organizacji i przeprowadzania podróży studyjnych do Polski dla niemieckiej branży turystycznej; przygotowania polskiej prezentacji podczas Targów Branży Turystycznej – ITB Berlin; przygotowania stoiska promocyjnego na targach produktowych *Reise & Camping*, Essen; udziału w imprezach masowych np. Jarmark Bożonarodzeniowy w Poczdamie, aktualizacji informacji Narodowego Portalu Turystycznego (www.polen.travel.de); działań promocyjnych w mediach społecznościowych.

(akta kontroli str. 149-250)

W ramach zadania nr 1 „Działania promocyjne na rynku” zrealizowano w poszczególnych latach okresu 2015-I połowa 2018 r., następującą liczbę poszczególnych działań odpowiednio: „Promocja w mediach” – 5, 4, 5, 6; „Podróże studyjne” – 28, 31, 32, 13; „Imprezy promocyjne” – 6, 7, 7, 8; „Targi międzynarodowe” – 4, 4, 5, 1; „Warsztaty, prezentacje” – 10, 4, 7, 3; „Promocja w internecie” – 14, 3, 4, 1; „Organizacja stoisk informacyjnych” – 7, 6, 11, 7; „Pozostałe promocyjne” – 7, 5, 10, 3. W 2017 r. w stosunku do roku 2015 zmniejszyła się liczba działań w projekcie 1 z 22 do 10, a zwiększyła się w projekcie 2 z 43 do 45 i projekcie 3 z 16 do 17. Ogółem w 2017 r. ZOPOT zrealizował taką samą liczbę działań jak w roku 2015, tj. 81.

Stwierdzono, że nie zrealizowano liczby odbiorców/uczestników w narzędziach w projektach: nr 1 (2015 r.: imprezy promocyjne – plan: 330, wykonanie: 322; warsztaty i prezentacje – plan: 12.435, wykonanie: 11.2015; 2016 r.: podróże studyjne – plan: 275, wykonanie: 201; imprezy promocyjne – plan: 120, wykonanie: 104; warsztaty i prezentacje – plan: 15.000, wykonanie: 5.120; 2017 r.: promocja w internecie – plan: 8.000, wykonanie: 5.000); nr 2 (2015 r.: warsztaty i prezentacje – plan: 200, wykonanie: 180; 2016 r.: promocja w internecie – plan: 30.000, wykonanie: 18.000; 2017 r.: organizacja stoisk informacyjnych – plan: 629.000, wykonanie: 627.000; pozostałe zadania promocyjne – plan: 820, wykonanie: 810); nr 3 (2015 r.: podróże studyjne – plan: 74, wykonanie: 73; imprezy promocyjne – plan: 55.000, wykonanie: 50.000; promocja w Internecie – plan: 320.000, wykonanie: 25.000; 2016 r.: promocja w internecie – plan: 170.000, wykonanie: 30.000; organizacja stoisk informacyjnych plan – 147.420, wykonanie – 134.710).

Ogółem w latach 2015-2017 łączną liczbę odbiorców/uczestników działań ZOPOT w planach merytorycznych ZOPOT osiągnięto w zadaniu nr 1 projekcie nr 1 w 2015 r. (plan 341.415, wykonanie 465.200, tj. 136,3%) i w 2017 r. (plan 42.000, wykonanie 42.761, tj. 101,8%), w projekcie nr 2 w 2016 r. (plan 6.334.088, wykonanie 6.342.634, tj. 100,1%) i w 2017 r. (plan 6.918.283, wykonanie 8.075.653, tj. 116,7%).

Natomiast nie wykonano zakładanej w planach merytorycznych ZOPOT liczby odbiorców/uczestników w zadaniu nr 1: projekcie nr 1 w 2016 r. (plan 70.195, wykonanie 60.445, tj. 86,1%), w projekcie nr 2 w 2015 r. (plan 14.640.704, wykonanie 14.602.077, tj. 99,7%) oraz w projekcie nr 3 w 2015 r. (plan 412.129, wykonanie 114.333, tj. 27,7%), w 2016 r. (plan 487.090, wykonanie 222.093, tj. 45,6%), w 2017 r. (plan 400.070, wykonanie 248.365, tj. 62,1%).

Nieosiągnięcie zakładanych mierników wynikało z przyczyn niezależnych, w tym m.in. ze stopnia zainteresowania podróżami studyjnymi, zmianami połączeń lotniczych, terminów, tematów lub pogody towarzyszącej imprezie promocyjnej, poziomu zainteresowania konkursami internetowymi.

(akta kontroli str. 61-62, 484-487)

Dla zadania nr 2 „Informacja turystyczna” w planach merytorycznych Ośrodka wskazano planowany koszt w euro dla podzadań: 1. „Dystrybucja materiałów” – wysyłka materiałów, transport, magazynowanie materiałów, organizacja stoisk informacyjnych, pozostałe promocyjne; 2. „Udzielanie informacji” – udzielanie informacji (list/fax/telefon/e-mail), wizyty w Ośrodku, aktualizacja stron internetowych, dystrybucja newslettera stałego. Dla zadania nr 3 „Transfer wiedzy” w planach merytorycznych Ośrodka wskazano planowany koszt w euro dla następujących podzadań i rodzajów działań: 1. „Wiedza” – seminaria/warsztaty/prezentacje, badania, monitoring prasy, pozostałe promocyjne; 2. „Współpraca instytucjonalna” – opłaty członkowskie, imprezy promocyjne, seminaria/warsztaty/prezentacje, pozostałe promocyjne, organizacja stoisk informacyjnych. Dla zadań nr 2 i 3 nie określano mierników ich realizacji na etapie planowania, gdyż nie można było przewidzieć np. liczby osób odwiedzających Ośrodek, zapytań telefonicznych, listowych, e-mailowych lub faksowych

dotyczących informacji turystycznej. Mierniki były określane na etapie realizacji, po zsumowaniu wszystkich efektów zadań, podzadań i działań. W rocznych sprawozdaniach merytorycznych z działalności ZOPOT w części opisowej podano mierniki działań promocyjnych w postaci liczb odnoszących się do roku poprzedniego.

(akta kontroli str. 380-381)

Rodzaj, zakres i efekty zrealizowanych w poszczególnych latach okresu objętego kontrolą wskazuje, że w 2015 r. ważnym zadaniem ZOPOT było wzmocnienie wizerunku Polski w mediach elektronicznych, pozyskanie nowych użytkowników portalu www.polen.travel.de oraz zwiększenie zasięgu na portalu społecznościowym. Akcje te skierowane były przede wszystkim do młodych osób, otwartych na nowe miejsca i wyzwania. Największy zasięg na portalu internetowym miała informacja dotycząca nowego połączenia lotniczego z Berlina do Olsztyna. Dużym zainteresowaniem cieszyły się informacje dotyczące Wrocław ESK 2016. Na prowadzonej przez Ośrodek stronie niemieckojęzycznej www.polen.travel.de co miesiąc pojawiały się wiadomości dotyczące atrakcji turystycznych, banery targowe i Mistrzostwach Europy¹⁷ w Piłce Ręcznej 2016. Zasięg tej strony przekroczył 300 tys. odwiedzin. Ponadto w 2015 r. przygotowano własny program 12 tematycznych podróży studyjnych, który otrzymało 500 dziennikarzy z bazy własnej Ośrodka. Zaproszenie do udziału w podróżach przyjęło 160 dziennikarzy. W wyniku tych działań ekwiwalent reklamowy publikacji osiągnął wartość 22 mln euro. Istotnymi działaniami w zakresie podróży studyjnych były wyjazdy ekipy telewizyjnej „Südwestrundfunk” do Krakowa, czego efektem był 30 minutowy film reklamowy. Z dziennikarzami sportowymi, którzy zostali zaproszeni do Krakowa i Wrocławia tematem wizyty były ME w Piłce Ręcznej 2016 oraz prezentacja nowej oferty na polskim rynku – szlak rowerowy „Green Velo” (wschodni szlak rowerowy)¹⁸ oraz wypoczynek na łodziach mieszkalnych na Mazurach i w Wielkopolsce.

W 2016 r. do najważniejszych działań Ośrodka należy zaliczyć przygotowanie udziału polskich touroperatorów w najważniejszych warsztatach branżowych turystyki autokarowej „RDA Workshop w Kolonii”¹⁹, podróże studyjne do Polski dla touroperatorów i ekspedientów, liczne spotkania, prezentacje i warsztaty. Najważniejszym wydarzeniem medialnym było Wrocław ESK 2016. Dziennikarze znanych dzienników i magazynów uczestniczyli w podróżach studyjnych do Wrocławia, a efektem ich wizyt były liczne artykuły w mediach drukowanych i elektronicznych. Powstało ponad 1.500 artykułów, kilkanaście audycji radiowych i telewizyjnych, a ekwiwalent reklamowy osiągnął rekordową wartość 23 mln euro. Ponadto Ośrodek zapewnił obecność wyspecjalizowanej oferty polskiej na targach tematycznych „Reise & Camping” w Essen, gdzie promowano turystykę caravaningową do Polski oraz „Targi produktowe Boot & Fun” w Berlinie z promocją turystyki wodnej w Polsce. Do priorytetowych produktów turystycznych objętych działaniami promocyjnymi ZOPOT na rynku niemieckim w 2016 r. należała oferta

¹⁷ Dalej: ME.

¹⁸ Jest to liczący 2.071 km szlak rowerowy prowadzący przez pięć województw we wschodniej Polsce, tj. lubelskie, podlaskie, podkarpackie, świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie, posiadający 228 miejsc obsługi rowerzystów. Trasa szlaku przebiega przez pięć parków narodowych. Szlak ten zdobył wiele nagród i wyróżnień na międzynarodowych targach turystycznych w latach 2014-2015.

¹⁹ Wiodące międzynarodowe targi turystyczne dla turystyki autobusowej i grupowej.

kulturalna polskich miast (Wrocław ESK 2016, Światowe Dni Młodzieży w Krakowie 2016), turystyka wodna oraz „Green Velo”.

W 2017 r. promowane było 700-lecie Lublina. Z tej okazji odbyły się liczne koncerty, wystawy i jarmarki. ZOPOT promował wszystkie te wydarzenia w swoich newsletterach dla dziennikarzy i branży, podczas spotkań z dziennikarzami oraz na stronie www.polen.travel.de. Podróż studyjna do województwa lubelskiego zaowocowała artykułami prasowymi, potwierdzającymi wysoki standard i atrakcyjność tego regionu Polski, w dziennikach m.in. „Kölner Stadt Anzeiger”, „Ruhr Nachrichten”, „Frankfurter Neue Presse”, „Volksstimme Magdaburg”, „Westdeutsche Zeitung” oraz magazynach – „Geo Saison”, „Blitz”, „Ärztliche Journal”. Na zaproszenie Związku Firm Autokarowych Nadrenii-Westfalii, Polska była głównym partnerem dorocznego spotkania tej organizacji, na którym prezentowano polskie atrakcje turystyczne dla ponad 450 uczestników – przedstawicieli organizacji zrzeszającej firmy autokarowe (Polska od lat zajmuje drugie miejsce po Włoszech w podróżach autokarowych). Na Międzynarodowych Targach Turystycznych w Berlinie²⁰, POT przygotowała kompleksową prezentację polskiej oferty turystycznej z tematem przewodnim – turystyką rowerową, z możliwością degustacji polskich jabłek. Polskę uznano za najlepszego wystawcę (nagroda „Best Exhibitor Award ITB 2017”). Polskie jabłka i rowery promowano na plakatach umieszczonych w przestrzeni miejskiej Berlina oraz na dworcu kolejowym Berlin Hauptbahnhof (zasięg reklamy zewnętrznej przekroczył 4 mln odbiorców). Na „Umweltfestival Berlin 2017” – Festiwalu Środowiska Naturalnego²¹, w którym uczestniczyło ponad 18 tys. osób, berlińczyków i turystów, zaprezentowano szlak rowerowy „Green Velo”, a atrakcją stoiska była kapsuła, w której w formie 5 D można było odbyć podróż rowerem po Polsce.

(akta kontroli str. 138-148)

Zgodnie z danymi Głównego Urzędu Statystycznego (GUS)²² wzrosła liczba przyjazdów turystów z Niemiec: w 2015 r. 6,1 mln, w 2016 r. – 6,3 mln, w 2017 r. – 6,5 mln osób (o 6,6% w 2017 r. w stosunku do roku 2015) oraz wzrosły wydatki turystów w Polsce: w 2015 r. – 8.645 mln zł, w 2016 r. – 9.665 mln zł, w 2017 r. – 10.003 mln zł (o 15,7% w 2017 r. w stosunku do roku 2015). Wzrost liczby turystów i ich wydatków potwierdzają również dane statystyczne m.in. z Niemieckiego Urzędu Statystycznego i Niemieckiego Ośrodka Badawczego, badającego podróże wakacyjne obywateli niemieckich. Wynika z nich, że w latach 2015-2017 Niemcy stanowiły najważniejszą destynację w ruchu przyjazdowym do Polski. Polska stale znajdowała się w pierwszej dziesiątce najchętniej odwiedzanych państw przez turystów niemieckich awansując w tym rankingu z dziewiątego miejsca w 2015 r. na siódme w 2017 r., wyprzedzając takie kraje jak Francja, Holandia i Portugalia. Wraz z przyrostem przyjazdów do Polski, wzrosły wydatki na osobę za pobyt turysty

²⁰ W 26 halach ponad 10 tys. wystawców ze 184 krajów prezentowało swoją ofertę dla ponad 170 tys. odwiedzających.

²¹ Coroczny festyn uliczny odbywający na ulicach Berlina (od Bramy Brandenburskiej wzdłuż głównej ulicy Str. des 17. Juni). Idea festiwalu jest zwrócenie uwagi na środowisko naturalne, jego ochronę oraz zagrożenia.

²² Raporty 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>).

z rynku niemieckiego z 380 USD w 2015 r. do kwoty 407 USD w 2017 r., a także wydłużył się średni pobyt turysty niemieckiego do 5,2 dnia.

W latach 2015-2017 liczba touroperatorów niemieckich, którzy posiadają w swoich katalogach ofertę podróży do Polski wynosiła odpowiednio: 250, 263 i 265, co stanowiło wzrost o 6% w 2017 r. w stosunku do roku 2015.

Ośrodek w Berlinie nie prowadził bezpośredniego monitoringu ilości wyjazdów turystów niemieckich z poszczególnych biur podróży do Polski, ze względu na ograniczone możliwości Ośrodka (finansowe, organizacyjne i prawne). Ośrodek monitoruje w zakresie współpracy z branżą ilość niemieckich biur podróży mających w swoich ofertach wyjazdy do Polski. Nie ankietuje zachowań turystów w Polsce. Informację o zwyczajach, ocenie wypoczynku, uwag ZOPOT pozyskuje od polskich i niemieckich touroperatorów oceniających warunki pobytu, popyt na dalsze wyjazdy i ewentualne oceny skarg na usługi.

(akta kontroli str. 323-343, 380-381, 405-481, 488)

W realizacji zadań Ośrodek współpracował z jednostkami samorządu terytorialnego, polską i niemiecką branżą turystyczną, podejmując działania promocyjne z inicjatywy własnej, inicjatywy polskich i niemieckich biur podróży oraz polskich gestorów bazy hotelowej, właścicieli atrakcji turystycznych, itp. Umowy i porozumienia zawierano na realizację konkretnych działań promocyjnych między branżą, ROT-ami i LOT-ami na np. uczestnictwo w targach (Boot und Fun, Targi Lipskie i Hamburskie, warsztaty RDA) – ponad 30 umów o współpracy każdego roku. Współpraca w zakresie udziału w Targach ITB w Berlinie obejmowała zawarcie ponad 45 umów z podwystawcami każdego roku²³.

W 2015 r. ZOPOT współpracował z sześcioma ROT-ami z województw: kujawsko-pomorskiego, podlaskiego, pomorskiego, zachodniopomorskiego, warmińsko-mazurskiego i wielkopolskiego; Urzędem Miasta w Toruniu i Krakowie; Polskim Związkiem Piłki Ręcznej; Spółką Ekstraklasa S.A.; Fundacją Doliny Pałaców i Ogrodów; Wikinger Reisen; Hotelem Anders i Centrum Informacji Turystycznej w Giżycku w zakresie 14 podróży studyjnych dla dziennikarzy. W 2016 r. współpraca dotyczyła siedmiu ROT-ów z województw: dolnośląskiego, łódzkiego, lubuskiego, warmińsko-mazurskiego, podkarpackiego, podlaskiego, pomorskiego; Urzędów Miasta w Krakowie, Częstochowie, Wadowicach, Kołobrzegu, Mielnie i Warszawie; Fundacji Doliny Pałaców i Ogrodów; Fundacji Kołobrzeg Polskie Centrum Spa w zakresie 12 podróży studyjnych dla dziennikarzy. W 2017 r. i I połowie 2018 r. współpraca dotyczyła: trzech ROT z województw: opolskiego, pomorskiego, dolnośląskiego; Urzędów Miast we Wrocławiu, Krakowie, Warszawie; Biura „naTOURa Reisen”; Zamków na Dolnym Śląsku – Stanisławów, Łomnica, Wojanów w zakresie dziewięciu podróży studyjnych dla dziennikarzy.

²³ Przykładami takich umów mogą być porozumienia zawarte przez ZOPOT Berlin z: 1) Warmińsko-Mazurską Regionalną Organizacją Turystyczną, na kwotę 500 euro, w sprawie udziału w „Boat & Fun Berlin 2017”, a następnie w „Boat & Fun Berlin 2018”, na kwotę 1.004 euro w sprawie udziału w „REISEN” Hamburg; 2) Urzędem Marszałkowskim Województwa Warmińsko-Mazurskiego, na kwotę 650 euro, w sprawie udziału w targach TC Leipzig 2018; 3) Zachodniopomorską Regionalną Organizacją Turystyczną, na kwotę 3.000 euro, w sprawie udziału w „Boat & Fun Berlin 2017”.

W zakresie podróży studyjnych dla branży Ośrodek współpracował z biurami podróży, ROT-ami i jednostkami samorządu terytorialnego organizując: w 2015 r. dziesięć podróży; w 2016 r. 17 podróży; w 2017 r. 13 podróży; w 2018 r. dwie podróże, które dotyczyły m.in. atrakcji: Mazury – promocja nowego połączenia lotniczego Berlin–Olsztyn/Szymany, Warszawa Muzyczna, Mazury, Gdańsk, Toruń, Podlasie, Wrocław ESK 2016, Kraków, Warszawa, Polskie Tradycje – GEŚ – „Willy Scharnow Stiftung”, Zamki i Pałace Pomorza, Szlak Kopernika – region Warmii i Mazur, Poznań, Beskidy, „Umweltfestival” Berlin – promocja trasy rowerowej „Green Velo”, Smaki polskiej historii – promocja hoteli historycznych – Małopolska.

(akta kontroli str. 253-261, 370-379)

ZOPOT w Berlinie prowadzi Narodowy Portal Turystyczny www.polen.travel.de, a od 2015 r. na portal społecznościowy „Polen Überrascht”. W okresie objętym kontrolą ZOPOT realizował działania promocyjne z wykorzystaniem mediów drukowanych, internetu oraz reklamy zewnętrznej w mediach drukowanych i wydawnictwach, w postaci billboardów i emisji spotów w środkach komunikacji publicznej oraz dworcach i lotniskach, a także reklamy banerowej na portalach internetowych biur podróży.

(akta kontroli str. 389-390)

Ośrodek stale współpracuje z Ambasadą RP i Konsulatami w Monachium, Hamburgu i Kolonii, które użyczają swoich pomieszczeń na spotkania prasowe i konferencje. W ramach współpracy współorganizowano, np. wystawę zdjęciową przy słynnej berlińskiej ulicy Unter den Linden. Współpraca w okresie objętym kontrolą dotyczyła też imprez: Forum Gospodarcze w Berlinie, Forum Gospodarcze w Kolonii, spotkanie prasowe w Monachium, spotkanie podczas targów ITB Berlin, festyn gospodarczy w Berlinie, Berlin – spotkanie świąteczne. Mniejsza współpraca z Instytutem Polskim w Berlinie wynikała z częstej rotacji kadrowej w Instytucie, braku imprez związanych z promocją turystyczną Polski organizowanych przez Instytut i imprez o tematyce wyłącznie kulturalnej organizowanych przez Ośrodek.

(akta kontroli str. 253-261, 483)

Stwierdzone
nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

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

W ocenie NIK działania Ośrodka w zakresie promocji turystyki Polski oraz rozwoju informacji turystycznej na rynku niemieckim realizowane były prawidłowo i efektywnie. W latach 2015-2017 nastąpił wzrost liczby turystów przyjeżdżających do Polski o 6,6% (z 6,1 mln w 2015 r. do 6,5 mln osób w 2017 r.) oraz ich wydatków w Polsce o 15,7% (z 8.645 mln zł w 2015 r. do 10.003 mln zł w 2017 r.). Ponadto wzrosła liczba niemieckich touroperatorów oferujących podróże turystyczne do Polski o 6% (z 250 do 265).

Działania w zakresie promocji turystyki Polski oraz rozwoju informacji turystycznej na rynku niemieckim Ośrodek realizował w oparciu o „Marketingową strategię Polski w sektorze turystyki na lata 2012-2020” oraz plany działania Ośrodka określające m.in. ich mierniki. Działania te nie były jednak w pełni skuteczne, ponieważ ZOPOT nie wykonał zakładanego w 2015 r. miernika liczby odbiorców/uczestników działań w ramach dwóch projektów (projekt nr 2 „Poznaj dziedzictwo kulturowe Polski”

i projekt nr 3 „Wypoczynek w Polsce – wellness, spa i uzdrowiska, turystyka aktywna i rodzinna”), w 2016 r. w ramach dwóch projektów (projekt nr 1 „Odkryj różnorodność dziedzictwa kulturowego Polski” i projekt nr 3 „Aktywny wypoczynek w Polsce”) oraz w 2017 r. w jednym projekcie (projekt nr 3 „Aktywny wypoczynek w Polsce”).

Współpraca Ośrodka z jednostkami samorządu terytorialnego, ROT-ami, polskimi przedstawicielstwami zagranicznymi na terenie Niemiec oraz polską i niemiecką branżą turystyczną w przedsięwzięciach, w promocji polskich regionów, miast, produktów i atrakcji turystycznych na rynku niemieckim była prowadzona prawidłowo. Środki na działania promocyjne wydatkowano zgodnie z regulacjami wewnętrznymi POT i umowami.

Koszty funkcjonowania Ośrodka (koszty wynagrodzeń pracowników ze świadczeniami i koszty funkcjonowania biura), nie przekraczały połowy kosztów jego działalności, z wyjątkiem 2015 r. (52,3%).

OBSZAR

2. Wykorzystywanie w promocji turystyki produktów i usług turystycznych oraz wydarzeń sportowych, kulturalnych i gospodarczych

Opis stanu faktycznego

W planach merytorycznych ZOPOT jako kotwice medialne²⁴ wskazano: w 2015 r. – Wrocław ESK 2016 i Światowe Dni Młodzieży w Krakowie 2016, ME Mężczyzn w Piłce Ręcznej 2016; w 2016 r. – Wrocław ESK 2016 i ŚDM w Krakowie; w 2017 r. – The World Games we Wrocławiu, Rok rzeki Wisły, Obchody 700-lecia Lublina, Szczecin – „Tall ship Races” 2017 (Złot Wielkich Żaglowców); w 2018 r. – 100-lecie Niepodległości Polski.

Ośrodek prowadził działania w zakresie promocji polskich produktów turystycznych i usług turystycznych, wykorzystując wydarzenia sportowe, kulturalne i gospodarcze: ME w Piłce Nożnej Euro 2012, Otwarcie Muzeum Historii Żydów Polskich w Warszawie, Otwarcie Narodowego Forum Muzyki we Wrocławiu, Otwarcie Muzeum i Centrum Kongresowego w Katowicach, ME w Piłce Ręcznej Mężczyzn 2016, Wrocław The World Games, Wrocław ESK 2016, Światowe Dni Młodzieży w Krakowie 2016, ME w Piłce Siatkowej, Obchody 700-lecia Lublina, Obchody 800-lecia Opola, The World Games we Wrocławiu, Tall Ship Races w Szczecinie, Rok rzeki Wisły, Mecze Ligi Światowej (siatkówka) w Katowicach i Łodzi i 100-lecie odzyskania przez Polskę niepodległości.

ZOPOT promował innowacyjne, markowe produkty i usługi turystyczne: w 2015 r. – „Polska bajkowa” (wykorzystanie motywów bajkowych w kampanii promującej polskie miasta), „Zamki i Pałace” (noclegi w obiektach historycznych); w 2016 r. – „Wrocław ESK 2016” (innowacyjna oferta kulturalna); w 2017 r. – „Agroturystyka, turystyka ekologiczna i turystyka kulinarna”; w 2018 r. – „Luksusowa oferta polskich miast, city break, lifestyle, shopping, oferta kulinarna, turystyka zdrowotna oraz turystyka medyczna”. Ponadto w latach 2015-2017 prezentowano ofertę „Green Velo”.

²⁴ Tj. główne imprezy i wydarzenia o charakterze sportowym, kulturalnym, gospodarczym promujące turystykę za granicą.

W kontrolowanym okresie Ośrodek promował produkty w ramach czterech konsorcjów produktowych afiliowanych przy POT: Konsorcjum Polskie Szlaki Kulinarne, Konsorcjum Zdrowie i Uroda, Konsorcjum Turystyki Wiejskiej i Konsorcjum Turystyki Aktywnej. Najczęściej ZOPOT współpracował z Konsorcjum Zdrowie i Uroda, w związku z tym, że turystyka zdrowotna i uzdrowiskowa, które cieszą się dużym zainteresowaniem niemieckich turystów (miasta Kołobrzeg, Świnoujście oraz region Kotliny Kłodzkiej były wystawcami na targach organizowanych przez ZOPOT w Berlinie, Hamburgu oraz Lipsku, a turystyka zdrowotna była też tematem wiodącym na targach ITB w Berlinie).

ZOPOT od kilku lat współpracuje z Ministerstwem Rolnictwa i Rozwoju Wsi, z którym organizuje stoisko informacyjne podczas największych na świecie targów żywności „Grüne Woche” w Berlinie oraz ITB w Berlinie, gdzie promowana była turystyka wiejska.

(akta kontroli str. 389-390, 489)

W kontrolowanym okresie Ośrodek promował 60 produktów turystycznych w drodze współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego i ROT. W latach 2015-2018 (I połowa) ZOPOT promował produkty posiadające Certyfikaty POT: Muzeum Historii Żydów Polskich, Biskupin, Wielka Pętla Wielkopolski, „Green Velo” – szlak rowerowy, Stara Kopalnia w Wałbrzychu, Tarnowskie Góry – zabytkowa kopalnia srebra, Żywe Muzeum Piernika w Toruniu (Złoty Certyfikat), Łódzka Manufaktura (Złoty Certyfikat), Szlak Zabytków Techniki Województwa Śląskiego (Złoty Certyfikat), Szlak Architektury Drewnianej (Złoty Certyfikat), Architektura postindustrialna na Śląsku – Katowice, Tarnowskie Góry – kopalnia srebra.

W zakresie promocji narzędzi dających zniżki i preferencje dla zagranicznych turystów Ośrodek informował za pośrednictwem newsletterów, informacji prasowych, strony www.polen.travel.de oraz w dystrybuowanych materiałach informacyjnych i prospektach o kartach rabatowych i zniżkach dotyczących produktów turystycznych.

Narodowy Portal Turystyczny (www.polen.travel.de) platformą promocyjną i informacyjną ZOPOT, na której umieszczane są informacje promujące polskie produkty turystyczne oraz wykorzystywane w promocji wydarzenia sportowe, kulturalne i gospodarcze. W latach 2015-2017 wzrosła liczba wejść na strony internetowe ZOPOT, odpowiednio: 301.100, 343.524 i 450.146 oraz liczba polubień na portalu społecznościowym Facebook odpowiednio: 2.369, 2.928 i 3.093.

Zdaniem dyrektora ZOPOT, pana Pawła Lewandowskiego – działania potrzebne na rynku niemieckim w celu skutecznej i efektywnej promocji to większe zaangażowanie podmiotów działających w branży turystycznej; stabilizacja kadrowa w POT; zwiększenie budżetu na działania promocyjne. Koszty stałe nie powinny przekraczać 25% budżetu ogółem; wyznaczenie priorytetowych tematów promocyjnych na poszczególnych rynkach z wyprzedzeniem około trzech lat; potrzebne jest wcześniejsze publikowanie kalendarza imprez, które mogą stać się tematem budowy produktu turystycznego – oferty; realizacja zarobkowych działań w POT w zakresie działań promocyjnych; zmiana ustawy o POT, ograniczenie zadań POT do działań promocyjnych poza krajem, pozostawienie ROT-om i LOT-

om wyłączności dotyczących działań związanych z promocją na terenie Polski; uproszczenie i wprowadzenie nowoczesnego systemu rozliczeń, planowania i sprawozdawczości w POT oraz budowa systemu awansów i płac w ZOPOT-ach.

(akta kontroli str. 350-355, 490-492)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze. W latach 2017-2018 (I połowa) Ośrodek promował 60 polskich produktów turystycznych, w tym innowacyjne i markowe, posiadające certyfikaty POT, w drodze współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego, ROT oraz Ministerstwem Rolnictwa i Rozwoju Wsi wykorzystując w promocji wydarzenia sportowe, kulturalne i gospodarcze w Polsce i Niemczech. Ośrodek promował produkty turystyczne należące do czterech polskich konsorcjów produktowych, w szczególności turystyki zdrowotnej i uzdrowiskowej. Promocja produktów i usług turystycznych, odbywała się m.in. poprzez udział w targach turystycznych, organizację imprez promocyjnych, podróży studyjnych i prasowych oraz stoisk informacyjnych, stronę internetową NPT oraz portale społecznościowe. W efekcie nastąpił wzrost w latach 2015-2017 liczby użytkowników odwiedzających Narodowy Portal Turystyczny o 49,5% (z 301.100 do 450.146) i Facebook o 30,6% (z 2.369 do 3.093).

OBSZAR

3. Prawdliwość prowadzenia gospodarki finansowej Zagranicznego Ośrodka Polskiej Organizacji Turystycznej

Opis stanu
faktycznego

Dyrektor ZOPOT w okresie objętym kontrolą działał na podstawie pełnomocnictw ogólnych prezesa POT²⁵.

(akta kontroli str. 345-349)

W latach 2015-2018 plany finansowe i merytoryczne sporządzane były zgodnie z zarządzeniami Prezesa POT w sprawie zasad prowadzenia gospodarki finansowej ZOPOT oraz zatwierdzane przez Prezesa POT. Koszty pośrednie zadań na dany rok naliczane były według wskaźnika procentowego przyjętego przez dyrektora Ośrodka i Biuro Finansowe POT.

W latach 2015-2018 (I połowa) Ośrodek otrzymywał środki z dotacji podmiotowej dla POT oraz ze środków własnych POT, które wykorzystał w następującej wysokości: w 2015 r. – 582.872,54 euro (2.439.205,00 zł) z dotacji podmiotowej, w 2016 r. – 708.994,05 euro (3.102.345,30 zł) z dotacji podmiotowej, w 2017 r. – 803.399,50 euro (3.410.189,90 zł) z dotacji podmiotowej oraz 1.028,39 euro

²⁵ Pełnomocnictwo ogólne Prezesa POT w Warszawie, wystawione 10 marca 2017 r. (ważne do 13 sierpnia 2020 r.) do reprezentowania POT przed władzami i urzędami administracji oraz osobami prawnymi i fizycznymi Republiki Federalnej Niemiec, a w szczególności w sprawach związanych z: kierowaniem działalnością ZOPOT w Berlinie; dysponowaniem rachunkiem bankowym Ośrodka; podejmowaniem zobowiązań finansowych i regulowaniem płatności do wysokości kwot zatwierdzonych w planie rzeczowo-finansowym Ośrodka; podejmowaniem zobowiązań finansowych i regulowania płatności wynikających z zawartych umów z innymi podmiotami znajdującymi się na innych rynkach niż ww. o ile dotyczy to realizacji planu rzeczowo-finansowego ZOPOT w Berlinie; wykonywaniem funkcji pracodawcy w stosunku do pracowników miejscowych. Pełnomocnictwo to było poprzedzone wcześniejszymi pełnomocnictwami.

(4.365,20 zł) ze środków własnych POT, w 2018 r. – 499.597,78 euro (2.118.044,80 zł) z dotacji podmiotowej, realizując plan finansowy odpowiednio: w 2015 r. – w 100%, w 2016 r. – 100%, w 2017 r. – 99,99% i w 2018 r. (I połowa) – 61,05%. Wewnętrzne rozliczenie budżetu pomiędzy ZOPOT i POT z niewykorzystanych środków nastąpiło po zatwierdzeniu sprawozdania finansowego POT za dany rok i miało miejsce odpowiednio: za 2015 r. 28 września 2016 r., za 2016 r. 27 września 2017 r., a za 2017 r. 20 września 2018 r.

(akta kontroli str. 312)

Z rocznych planów zadaniowych ZOPOT wynika, że w roku 2015, 2016 i 2017 poniesiono koszty na realizację zadań odpowiednio: 1) „Reklama/Promocja w mediach” – 28,8 tys. euro, 22,6 tys. euro i 37,4 tys. euro; 2) „Podróże studyjne” – 69,8 tys. euro, 84,6 tys. euro i 83,7 tys. euro; 3) „Imprezy promocyjne” – 9,4 tys. euro, 15,4 tys. euro i 9,4 tys. euro; 4) „Targi międzynarodowe” – 5,5 tys. euro, 157,2 tys. euro i 245,8 tys. euro; 5) „Seminaria, warsztaty i prezentacje” – 28,6 tys. euro, 26,1 tys. euro i 27,6 tys. euro; 6) „Promocja w internecie” – 16,1 tys. euro, 10,2 tys. euro i 4,2 tys. euro; 7) „Organizacja stoisk informacyjnych” – 6,7 tys. euro, 17 tys. euro i 24,7 tys. euro; 8) „Pozostałe promocyjne” – 17,8 tys. euro, 11,4 tys. euro i 19,6 tys. euro.

(akta kontroli str. 313-318, 359-360)

Badaniem objęto koszty w latach 2015-2018 (I połowa) wybrane w sposób celowy z różnych grup wydatkowych o najwyższej wartości, na łączną kwotę 209,5 tys. euro (888,4 tys. zł)²⁶. Stwierdzono, że ww. koszty poniesiono zgodnie z planem finansowym, na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa i regulacjami wewnętrznymi POT. Na zakupy składników majątkowych uzyskiwano zgodę Prezesa/Wiceprezesa POT i głównego księgowego POT. Dowody księgowe sporządzone zostały prawidłowo pod kątem poprawności formalnej i kontroli bieżącej. Zbadane wydatki dokonane zostały w sposób celowy i gospodarny.

(akta kontroli str. 386-387, 482)

W wyniku badania realizacji obowiązków sprawozdawczych ustalono, że sprawozdania finansowe i merytoryczne roczne ZOPOT za lata 2015-2017 przekazywano terminowo (pocztą elektroniczną). Sprawozdania kwartalne z 2017 r. były wysyłane do 20 dnia pierwszego miesiąca następnego kwartału. Sprawozdania

²⁶ 1) czynsz za wynajęcie siedziby ZOPOT, zgodnie z umową zawartą w sierpniu 2014 r. na okres pięciu lat, po rozstrzygnięciu otwartego konkursu ofert (opłaty za 2017 r. – 46,7 tys. euro; 198,3 tys. zł); zakwalifikowano do kosztów grupy III; 2) leasing samochodu służbowego, zgodnie z umową zawartą w listopadzie 2016 r. na okres trzech lat, po rozstrzygnięciu otwartego konkursu ofert, wykorzystywanego do bieżącego funkcjonowania i zarządzania ZOPOT w Berlinie (opłaty leasingowe za 2017 r. – 5,4 tys. euro, 23 tys. zł); zakwalifikowano do kosztów grupy I; 3) zakup kserokopiarki w styczniu 2018 r. dokonany w drodze otwartego konkursu ofert wraz z 60-miesięcznym serwisem (koszt zakupu 11,7 tys. euro, 49,8 tys. zł); zakwalifikowano do kosztów grupy III; 4) reklama zewnętrzna zlecona w drodze negocjacji z jednym wykonawcą w styczniu 2018 r. dotycząca wynajmu powierzchni wraz z przygotowaniem motywu turystyka wodna do emisji 171 elektronicznych powierzchni (14,7 tys. euro, 62,3 tys. zł); zakwalifikowano do kosztów grupy III; 5) usługa obca, związana z działalnością promocyjną zleconą w drodze otwartego konkursu ofert na przygotowanie miesięcznych biuletynów prasowych i miesięcznych newsletterów dla niemieckiej branży turystycznej i niemieckich mediów (za styczeń-wrzesień 2018 r. w łącznej kwocie 129,6 tys. euro, 549,4 tys. zł); zakwalifikowano do kosztów grupy I; 6) wynagrodzenie z tytułu dwóch umów zlecenia z osobami fizycznymi na obsługę stoiska podczas targów ITB Berlin w 2017 r. (0,7 tys. euro, 2,8 tys. zł) i 2018 r. (0,7 tys. euro, 2,8 tys. zł); zakwalifikowano do kosztów grupy I.

finansowe miesięczne z wykonania planu za 2017 r. ZOPOT przekazał w następujących terminach: za styczeń i luty – 10 marca 2017 r., za marzec – brak dowodu nadania, za kwiecień – 11 maja 2017 r., za maj – 12 czerwca 2017 r., za czerwiec – brak dowodu nadania, za lipiec – 11 sierpnia 2017 r., za sierpień – 13 września 2017 r., za wrzesień – brak dowodu nadania, za październik – brak dowodu nadania, za listopad – 19 grudnia 2017 r., za grudzień – 12 stycznia 2018 r.²⁷. Sprawozdania ZOPOT zostały przyjęte i zaakceptowane w POT w Warszawie.

(akta kontroli str. 319-322, 391-399, 494)

W okresie objętym kontrolą w Ośrodku zatrudnionych było sześciu pracowników, w tym jeden według prawa krajowego, a pozostali według prawa miejscowego. Koszty wynagrodzeń pracowników Ośrodka²⁸ pokrywanych z budżetu ZOPOT w poszczególnych latach kontrolowanego okresu wynosiły: w 2015 r. – 233,2 tys. euro (976,0 tys. zł), w 2016 r. – 223,0 tys. euro (975,8 tys. zł), w 2017 r. – 228,0 tys. euro (967,8 tys. zł), w 2018 r. (I półrocze) – 107,7 tys. euro (456,1 tys. zł). Ponadto z budżetu POT poniesione zostały wydatki dla pracownika Ośrodka zatrudnionego według prawa krajowego. Udział kosztów wynagrodzeń pracowników zatrudnionych według prawa miejscowego (brutto) i według prawa krajowego (netto) w kosztach ogółem ZOPOT wyniósł w poszczególnych latach odpowiednio: w 2015 r. – 40%, w 2016 r. – 32%, w 2017 r. – 28%, w 2018 r. (I półrocze) – 22%.

Według dyrektora Ośrodka, pana Pawła Lewandowskiego aktualny stan zatrudnienia w ZOPOT jest najniższy od początku istnienia Ośrodka. Ilość przyjazdów wzrasta, ilość działań przynajmniej nie maleje, a zatrudnienie nie notuje żadnej dynamiki. Optymalnie, na obecne potrzeby zatrudnienie powinno wyglądać: kierownik placówki, który jednocześnie wykonuje wiele innych czynności promocyjnych i informacyjnych, jedna osoba do współpracy z branżą turystyczną Niemiec i Polski, jedna osoba do współpracy z mediami i dziennikarzami, jedna osoba do organizacji targów, warsztatów, imprez promocyjnych masowych, jedna osoba do wysyłki materiałów promocyjnych, informacji e-mailowych i telefonicznych oraz magazynu, jedna osoba do obsługi komputerów, promocji internetowej i mediów społecznościowych, jedna osoba do obsługi spraw administracyjnych, finansowych i dokumentacyjnych.

(akta kontroli str. 368-369)

W okresie objętym kontrolą, POT przeprowadził w ZOPOT jedną kontrolę wewnętrzną w dniach 10-14 sierpnia 2015 r. obejmującą m.in. przekazanie/przejęcie mienia ZOPOT, inwentaryzację składników majątkowych, środków finansowych na kontach bankowych i w kasie ZOPOT, ustalenie wykazu zobowiązań i należności według stanu na dzień 14 sierpnia 2015 r.

²⁷ Zgodnie z pkt 2.1. lit. a załącznika nr 1 do zarządzenia Nr 34/2016 Prezesa POT z dnia 17 października 2016 r. w sprawie monitorowania działalności ZOPOT, poprzez planowanie, sprawozdawczość, kontrole wewnętrzne, narady, sprawozdanie finansowe z wykonania planu należy przesłać do Biura Finansowego do dnia 15 następnego miesiąca, którego dotyczy, a od dnia 30 sierpnia 2017 r., zgodnie z pkt 3.1. lit. a załącznika nr 1 do zarządzenia Nr 55/2017 Prezesa POT z dnia 30 sierpnia 2017 r. w tej samej sprawie, termin ten został ustalony do dnia 20 następnego miesiąca.

²⁸ W kosztach Ośrodka ujmuje się wynagrodzenia brutto pracowników zatrudnionych wg prawa niemieckiego i wynagrodzenie netto pracowników zatrudnionych wg prawa krajowego (narzuć na wynagrodzenia tych pracowników ujmuje się w kosztach POT).

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieterminowym przesłaniu do POT sprawozdania finansowego z wykonania planu za styczeń 2017 r., tj. z 23-dniowym opóźnieniem. Stanowiło to naruszenie pkt 2.1. lit. a załącznika nr 1 do zarządzenia nr 34/2016 Prezesa POT z dnia 17 października 2016 r. w sprawie monitorowania działalności ZOPOT, poprzez planowanie, sprawozdawczość, kontrole wewnętrzne, narady, stanowiącego że miesięczne sprawozdanie finansowe z wykonania planu należy przesłać do Biura Finansowego POT do dnia 15 następnego miesiąca. Ponadto w przypadku czterech sprawozdań (za marzec, czerwiec, wrzesień i październik 2017 r.) brak było dowodów nadania sprawozdań potwierdzających przesłanie ich w obowiązującym terminie.

W sprawie niedochowania terminowości złożenia sprawozdania dyrektor ZOPOT, pan Paweł Lewandowski stwierdził, że w przypadku sprawozdań finansowych miesięcznych wyjątkiem jest I kwartał, który zaczynamy księgować z pewnym opóźnieniem na skutek konieczności uaktualnienia systemu księgowania „Adventec”. W ten sposób pierwsze wysyłki mają miejsce na początku marca i dotyczą dwóch pierwszych miesięcy roku. W sprawie braku pokwitowań przesyłek miesięcznych poinformował, że sprawozdania te zostały wysłane terminowo oraz, że po potwierdzeniu otrzymania przez adresata wysłanej przesyłki nie ma obowiązku archiwizowania tych kart.

Zdaniem NIK, wskazane przyczyny opóźnień nie zwalniają dyrektora Ośrodka z terminowego przesyłania sprawozdań do POT zgodnie z regulacjami wewnętrznymi. Natomiast brak potwierdzenia przesyłania sprawozdań nie pozwala na weryfikację rzetelnej i terminowej realizacji obowiązków sprawozdawczych.

(akta kontroli str. 319-322, 391-399, 494)

OCENA CZĄSTKOWA

Gospodarka finansowa Ośrodka, w tym w zakresie planowania kosztów realizacji zadań promocyjnych i funkcjonowania Ośrodka, prowadzona była prawidłowo. Koszty realizowano zgodnie z planem finansowym, na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki oraz regulacjami wewnętrznymi POT. Zbadane koszty zostały poniesione w sposób celowy i gospodarny, a dowody księgowe sporządzone prawidłowo pod względem poprawności formalnej i kontroli bieżącej.

Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła nieterminowego przekazania do POT miesięcznego sprawozdania finansowego z wykonania planu za styczeń 2017 r. (z 23-dniowym opóźnieniem), co było niezgodne z regulacjami wewnętrznymi POT. Ponadto w przypadku czterech sprawozdań (za marzec, czerwiec, wrzesień i październik 2017 r.) brak było dowodów nadania potwierdzających przesłanie ich w obowiązującym terminie, co nie pozwalało na weryfikację rzetelnej i terminowej realizacji obowiązków sprawozdawczych.

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

Wnioski

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o terminowe przekazywanie do POT miesięcznych sprawozdań finansowych z wykonania planów.

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 dyrektora Departamentu Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego Najwyższej Izby Kontroli. 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.

Warszawa, dnia 2 grudnia 2018 r.

Kontroler

Cezary Pomarański
doradca ekonomiczny



Najwyższa Izba Kontroli

Departament Nauki, Oświaty
i Dziedzictwa Narodowego

p.o. dyrektora

Piotr Prokopczyk



