



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego

KNO.410.008.04.2018

Pani
Barbara Minczewska
p.o. dyrektora
Zagranicznego Ośrodka
Polskiej Organizacji Turystycznej w Rzymie
Via G. B. Martini 6
00198 Roma

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/18/026 Promocja turystyczna Polski

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Zagraniczny Ośrodek Polskiej Organizacji Turystycznej w Rzymie ¹ , Via G. B. Martini 6, 00198 Roma
Kierownik jednostki kontrolowanej	Małgorzata Furdal, dyrektor Ośrodka, od dnia 15 lipca 2008 r. ² (akta kontroli str.1-7)
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. Prawdliwość 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	Teresa Małgorzata Zębala, doradca ekonomiczny, legitymacja służbowa nr 15564

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	W okresie objętym kontrolą promocja turystyczna Polski realizowana przez Zagraniczny Ośrodek Polskiej Organizacji Turystycznej w Rzymie prowadzona była prawidłowo. Podejmowane przez Ośrodek działania promocyjne przyczyniły się do wzrostu turystycznej atrakcyjności Polski na rynku włoskim. W latach 2015-2017 wzrosła liczba turystów włoskich 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 włoskim. W latach 2015-2017 wzrosła liczba turystów przyjeżdżających do Polski o prawie 24% i ich wydatków w Polsce o prawie 19%, a także liczba włoskich touroperatorów oferujących podróże do Polski o ponad 8%. Działania promocyjne realizowano w oparciu o dokumenty strategiczne przyjęte przez Radę Polskiej Organizacji Turystycznej oraz coroczne plany działania określające m.in. ich mierniki. Działania te nie były jednak w pełni skuteczne, ponieważ w latach 2015-2017 spadła liczba działań promocyjnych (z 96 do 63) oraz nie wykonano zakładanego w 2015 r. w planach merytorycznych ZOPOT miernika

¹ Dalej: ZOPOT lub Ośrodek.

² Od dnia 9 listopada 2018 r. p.o. dyrektora ZOPOT jest Barbara Minczewska.

³ Tj. do dnia 30 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.

liczby odbiorców/uczestników działań w ramach dwóch projektów oraz w 2017 r. w ramach jednego projektu.

Współpraca Ośrodka z jednostkami samorządu terytorialnego, Regionalnymi Organizacjami Turystycznymi⁶ oraz polskimi przedstawicielstwami zagranicznymi na terenie Włoch w przedsięwzięciach dotyczących promocji polskich regionów i miast była prowadzona prawidłowo, a środki na ten cel wydatkowane zgodnie z regulacjami wewnętrznymi i umowami.

W latach 2017-2018 (I połowa) Ośrodek promował ponad 110 polskich produktów turystycznych posiadających certyfikaty Polskiej Organizacji Turystycznej⁷, wykorzystując wydarzenia sportowe, kulturalne i gospodarcze w Polsce i we Włoszech. Promocja produktów i usług turystycznych, w tym innowacyjnych i markowych odbywała się m.in. poprzez udział w targach turystycznych, organizację imprez promocyjnych oraz podróży studyjnych i prasowych, stronę internetową i portale społecznościowe, w publikacjach dedykowanych oraz publikacjach o miastach i regionach, w których zlokalizowane były produkty turystyczne. W efekcie nastąpił wzrost liczby użytkowników odwiedzających ww. strony w latach 2015-2017, w tym Narodowy Portal Turystyczny o 145%, Facebook o 109%, Twitter o 33% i Instagram o 538%.

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

Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła nieterminowej realizacji obowiązków sprawozdawczych, tj. opóźnienia w przekazywaniu do POT pięciu miesięcznych sprawozdań finansowych z wykonania planu za 2017 r. (opóźnienia od czterech do 20 dni), czym naruszono regulacje wewnętrzne POT⁸. Ponadto NIK zwraca uwagę, że w latach 2015-2017 koszty funkcjonowania Ośrodka (wynagrodzeń pracowników ze świadczeniami i funkcjonowania biura) przekraczały 70% kosztów jego działalności.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁹ 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

Zagraniczny Ośrodek Polskiej Turystyki w Rzymie, realizuje na terenie Republiki Włoskiej zadania POT, w zakresie promocji Polski w dziedzinie turystyki oraz rozwoju polskiego systemu informacji turystycznej za granicą.

⁶ Dalej: ROT.

⁷ Dalej: POT.

⁸ Przepisów zarządzenia nr 34/2016 Prezesa POT z dnia 17 października 2016 r. w sprawie monitorowania działalności Zagranicznych Ośrodków Polskiej Organizacji Turystycznej, poprzez planowanie, sprawozdawczość, kontrole wewnętrzne, narady oraz zarządzenia nr 55/2017 Prezesa POT z dnia 30 sierpnia 2017 r. w tej samej sprawie.

⁹ 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.

W latach 2015-2018 zadania Ośrodka określone zostały na podstawie „Marketingowej strategii Polski w sektorze turystyki na lata 2012-2020”, przyjętej przez Radę POT w dniu 5 grudnia 2011 r. oraz wytycznych POT do opracowania planów działania w 2015 r., założeń do szczegółowych planów działań ZOPOT na rok 2016 i wstępnych planów na rok 2017, a także „Założeń do planu działania POT na rynkach zagranicznych na lata 2017-2018”, ustalonych przez prezesa POT. Na tej podstawie przygotowane zostały plany działania ZOPOT w poszczególnych latach. W planach działania wskazano priorytetowe kierunki działań oraz obszary produktowe, będące przedmiotem promocji, a także mierniki dla realizowanych działań – liczbę odbiorców/uczestników działań. Monitorowanie realizacji działań i przypisanych im mierników prowadzone jest w okresach kwartalnych. ZOPOT nie posiadał odrębnego dokumentu (strategii) obejmującego promocję Polski jako kraju atrakcyjnego turystycznie oraz rozwój informacji turystycznej na rynku włoskim. Szczegółowe plany na kolejne lata, przygotowywane przez dyrektora ZOPOT i zatwierdzane przez prezesa POT były wypadkową „Marketingowej strategii Polski w sektorze turystyki na lata 2012-2020”, założeń do planów sporządzanych przez Departament Strategii w POT i zatwierdzanych przez prezesa POT oraz specyfiki rynku włoskiego uwzględnionej w dokumencie planistycznym, tzw. karcie projektu, zawierającym tytuły projektów, działań, budżet oraz planowane zasięgi. Karty projektów były zatwierdzane przez prezesa POT i stanowiły podstawę działania ZOPOT.

(akta kontroli str. 9-16, 25-38)

W okresie objętym kontrolą priorytetowym, wiodącym obszarem produktowym była turystyka miejska i kulturowa. Drugim wiodącym obszarem produktowym była gastronomia. Kotwicami medialnymi były wydarzenia: w 2015 r. – EXPO w Mediolanie, Kraków jako miejsce Światowych Dni Młodzieży w 2016 r. i Europejska Stolica Kultury Wrocław 2016 (realizacja działań z wyprzedzeniem); w 2016 r. – Kraków jako miejsce Światowych Dni Młodzieży w 2016 r., Małopolska i Śląsk w związku z wizytą Papieża w Polsce oraz Europejska Stolica Kultury Wrocław 2016; w 2017 r. – Rok rzeki Wisły; w 2018 r. – 100-lecie Niepodległości Polski.

(akta kontroli str. 37, 39-41)

Na podstawie kart projektów dyrektor Ośrodka sporządzał plany kosztów realizacji zadań (kosztów bezpośrednich grupa I i II oraz kosztów pośrednich grupa III¹⁰). Na realizację zadań merytorycznych składały się koszty bezpośrednie grupy I określone w zadaniach. Podstawą do określenia kosztów bezpośrednich grupy II było sporządzenie przez dyrektora Ośrodka szczegółowej kalkulacji wynagrodzenia pracowników ZOPOT. Do wyliczenia kosztów pośrednich grupy III dyrektor Ośrodka sporządzał kalkulację kosztów zakupu materiałów, wyposażenia i usług za rok budżetowy w układzie zadaniowym. Na etapie planowania koszty bezpośrednie grupy II i koszty pośrednie grupy III zostały przypisane zadaniom merytorycznym na podstawie kluczy naliczeniowych określonych przez dyrektora Ośrodka. Projekty planów uwzględniające grupę I, II i III kosztów wraz z kluczami naliczeniowymi w latach 2015-2018 zostały zatwierdzone przez dyrektora ZOPOT oraz prezesa POT.

(akta kontroli str. 37, 116-122, 153-157, 190-197, 224-231)

¹⁰ Koszty bezpośrednie: grupa I – stanowią m.in. zakupy materiałów, wyposażenia, usług, w tym umowy zlecenia i umowy o dzieło związane z realizacją zadań, projektów; grupa II – koszty bezpośrednie robocizny stanowiące koszty dotyczące zatrudnienia pracowników własnych zaangażowanych w realizację zadań, projektów oraz świadczenia na rzecz tych pracowników. 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.

Plan finansowy ZOPOT w 2015 r. wykonany został w 99,9%, w latach 2016-2017 w 100%, a w I półroczu 2018 r. w 34,8%. Po zmianach planów finansowych, za zgodą prezesa POT, koszty realizowanych przez ZOPOT zadań w układzie zadaniowym wyniosły:

- w 2015 r. – 262,9 tys. euro (1.100 tys. zł¹¹), w tym: 58,1 tys. euro (243,2 tys. zł) – koszty bezpośrednie zakupu materiałów, wyposażenia i usług (grupa I), 162 tys. euro (677,9 tys. zł) – koszty bezpośrednie robocizny (grupa II) i 42,7 tys. euro (178,9 tys. zł) – koszty pośrednie zakupu materiałów, wyposażenia i usług (grupa III);
- w 2016 r. – 259 tys. euro (1.133,3 tys. zł), w tym: 60,6 tys. euro (265,2 tys. zł) grupa I, 154,1 tys. euro (674,1 tys. zł) grupa II oraz 44,3 tys. euro (194 tys. zł) grupa III;
- w 2017 r. – 304 tys. euro (1.290,4 tys. zł), w tym: 84,2 tys. euro (357,5 tys. zł) grupa I, 175,8 tys. euro (746,1 tys. zł) grupa II oraz 44 tys. euro (186,8 tys. zł) grupa III;
- w I półroczu 2018 r. – 103,6 tys. euro (439 tys. zł), w tym: 41,1 tys. euro (174,1 tys. zł) grupa I; 43,6 tys. euro (184,6 tys. zł) grupa II oraz 18,9 tys. euro (80,3 tys. zł) grupa III.

W poszczególnych latach udział kosztów grupy III w ogólnych kosztach ZOPOT wynosił 16,3% w 2015 r., 15,3% w 2016 r. i 14,5 % w 2017 r.

NIK zauważyła, że koszty funkcjonowania ZOPOT (koszty bezpośrednie grupa II – koszty wynagrodzeń pracowników ze świadczeniami i koszty pośrednie grupa III – koszty funkcjonowania biura Ośrodka) przekraczały połowę łącznych kosztów działalności Ośrodka, tj. 77,9% w 2015 r.; 76,6% w 2016 r.; 72,3% w 2017 r. i 60,3% w I połowie 2018 r.

Dyrektor ZOPOT, pani Małgorzata Furdal wyjaśniła, że powyższe przekroczenia wynikały m.in. ze zmiany stanu zatrudnienia w ZOPOT, w związku z rozwiązaniem stosunku pracy z pracownikiem zatrudnionym na prawie włoskim i kosztami określonymi w kodeksie pracy (w 2015 r. z jednym pracownikiem miejscowym, a w 2017 r. z drugim). W związku z tym, w tych latach koszty II grupy były trochę wyższe. Stabilna sytuacja w zatrudnieniu, jak w I półroczu 2018 r., obniża koszty związane z zatrudnieniem pracowników. Koszty II i III grupy składają się na realizację zadań merytorycznych. Bez wkładu merytorycznego pracowników nie można by realizować zadań Ośrodka. Ponadto wyjaśniła, że przy planowaniu kosztów kieruje się zasadą celowości i gospodarności z uwzględnieniem obowiązujących w POT procedur. Planując koszty pośrednie III grupy uwzględniono wszystkie wydatki konieczne do funkcjonowania biura i realizacji zadań. Biuro zostało wybrane w drodze szczegółowego rozeznania rynku, a wysokość czynszu wynika z cen wynajmu w Rzymie. Inne koszty są ograniczane do koniecznego minimum pozwalającego na realizację zadań.

(akta kontroli str. 43-47, 474)

Prawidłowość realizacji zadań promocyjnych i rozwoju informacji turystycznej w latach 2015-2018 (I połowa) zbadano na podstawie przeprowadzonego szczegółowego badania celowo dobranych pięciu przedsięwzięć, uwzględniając

¹¹ 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.

ujęcie wysokich kosztów działań¹². Badanie ww. kosztów poniesionych w ramach ww. projektów wykazało m.in., że:

- służyły one realizacji zadań statutowych ZOPOT,
- dokonywano ich na podstawie wniosku o organizację działania oraz sprawozdania z jego realizacji,
- terminowo dokonano zapłaty na rzecz wykonawcy oraz protokolarnie potwierdzono odbiór dostawy/usługi,
- zbadane dwa postępowania o udzielenia zamówienia (na wykonanie zabudowy stoiska na Targach BIT w Mediolanie oraz na usługę projektowania, planowania, organizacji i zarządzania kampanią promocyjną digital marketing) zgodne były z Regulaminem udzielania zamówień publicznych w ZOPOT, o wartości równej lub przekraczającej 10 tys. zł brutto oraz nieprzekraczającej kwoty 50 tys. zł brutto, do których ma zastosowanie przepis art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹³,
- dowody księgowe zakupu (faktury i rachunki) dokumentujące koszty spełniały wymogi określone w zarządzeniach prezesa POT w sprawie instrukcji określającej zasady sporządzania, obiegu, kontroli i przechowywania dokumentów finansowo-księgowych w POT,
- dowody księgowe zawierały opis dotyczący wskazania zadania, podzadania, narzędzia oraz rodzaju kosztu, zgodności zakupu z ustawą Pzp oraz zostały zatwierdzone przez dyrektora ZOPOT.

(akta kontroli str. 249-343)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

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

Opis stanu
faktycznego

Planowane działania merytoryczne, ich efekty w zakresie promocji turystycznej i informacji turystycznej za granicą, rozliczane były w sprawozdaniach w okresach kwartalnych. W latach 2015-2018 (I połowa) ZOPOT realizował: zadanie 1 „Działania promocyjne na rynku” – projekt 1 „Poznaj atrakcje turystyczne Polski” i projekt 2 „Odkryj różnorodność ofert turystyki miejskiej i kulturowej”, zadanie 2 „Informacja turystyczna” – podzadania: 2.1. „Dystrybucja materiałów” i 2.2. „Udzielanie informacji” oraz zadanie 3 „Transfer wiedzy” - Podzadania: 3.1. „Wiedza” i 3.2. „Współpraca instytucjonalna”.

W latach 2015-2017 w ramach zadania 1 projektu 1 Poznaj atrakcje turystyczne Polski i 2 Odkryj różnorodność ofert turystyki miejskiej i kulturowej, zrealizowano łącznie odpowiednio 96, 73 i 63 działań – przedsięwzięć promocyjnych. W ramach

¹² 1) Targi BIT w Mediolanie w okresie 10-13.02.2018 r. – w rezultacie podpisanych umów z podwytwórcami na kwotę ogółem 14 tys. euro (59,3 tys. zł) koszt realizacji zadania poniesiony przez ZOPOT wyniósł 7,4 tys. euro (31,4 tys. zł) i dotyczył głównie wydatków na zabudowę stoiska targowego i wynajmu powierzchni. Uczestnictwo w targach międzynarodowych przeprowadzono z uwzględnieniem warunków udziału określonych w „Zasadach uczestnictwa w Polskich Stoiskach Narodowych organizowanych na międzynarodowych targach turystycznych i przemysłu spotkań”, przyjętych Zarządzeniem Prezesa POT nr 17/2017 z dnia 4 kwietnia 2017 r.; 2) impreza promocyjna „La magica Polonia d'inverno” („Magiczna Polska Zimą”) zorganizowana przez ZOPOT w Instytucie Polskim w dniu 12.12.2017 r. na kwotę 5,4 tys. euro (23,1 tys. zł). Koszty w całości poniesione zostały przez ZOPOT; 3) impreza promocyjna na Targach BIT w Mediolanie na stoisku polskim – przygotowanie polskich tradycyjnych potraw do degustacji podczas targów BIT w dniu 12.02.2018 r. Koszt w wysokości 889,02 euro (3,8 tys. zł) został w całości poniesiony przez ZOPOT; 4) kampania internetowa: digital i content marketing w okresie 15.11.-15.12.2017 r. Koszt w całości poniesiony przez ZOPOT wyniósł 9,8 tys. euro (41,4 tys. zł). Łączny zasięg całkowity kampanii objął 1.959,3 tys. osób; 4) podróż prasowa w związku ze Światowymi Dniami Młodzieży w 2016 r. do Krakowa, Małopolski i na Śląsk w dniach 8-11.05.2016 r. – koszt ZOPOT 720,65 euro (3 tys. zł), POT 600 zł, regiony: Urząd Miasta Krakowa ok. 2.660 euro (11,1 tys. zł) i Małopolska Organizacja Turystyczna ok. 700 euro (2,9 tys. zł), tj. łącznie ok. 3.360 euro (14 tys. zł).

¹³ Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm., dalej: ustawa Pzp.

projektu 1 zrealizowano w poszczególnych latach: w 2015 r. – 67, 2016 r. – 55, 2017 r. – 43, 2018 r. (I połowa) – 20 przedsięwzięć promocyjnych (w ramach narzędzi: Promocja w mediach – 10, Podróże studyjne – 61; Imprezy promocyjne – 13; Warsztaty, prezentacje – 43; Promocja w Internecie – 13; Organizacja stoisk informacyjnych – 37; Pozostałe promocyjne – 8). W ramach projektu 2 zrealizowano w 2015 r. – 29, 2016 r. – 18, 2017 r. – 20, 2018 r. (I połowa) – 11 przedsięwzięć promocyjnych (w ramach narzędzi: Promocja w mediach – 1, Podróże studyjne – 12; Imprezy promocyjne – 3; Targi międzynarodowe – 2; Warsztaty, prezentacje – 47; Promocja w Internecie – 6; Organizacja stoisk informacyjnych – 6; Pozostałe promocyjne – 1).

Z porównania zakładanej w planach merytorycznych liczby odbiorców/uczestników z danymi w sprawozdaniach wynika, że dla zadania 1 projekt 1 zostały osiągnięte za wyjątkiem liczby odbiorców/uczestników:

- promocja w mediach w 2015 r. (plan 7.386.000; wykonanie 3.549.984¹⁴),
- podróże studyjne w 2017 r. (plan 30, wykonanie 25),
- warsztaty, prezentacje w 2015 r. (plan 890, wykonanie 884), w 2017 r. (plan 400, wykonanie 390),
- promocja w Internecie w 2015 r. (plan 1.009.000, wykonanie 553.300¹⁵), w 2016 r. (plan 652.000, wykonanie 630.000),
- pozostałe działania promocyjne w 2015 r. (plan 100.150, wykonanie 55.390).

Zakładane dla zadania 1 projekt 2 zostały osiągnięte, za wyjątkiem liczby odbiorców/uczestników:

- targi międzynarodowe w 2015 r. (plan 130.000, wykonanie 124.826),
- warsztaty, prezentacje w 2015 r. (plan 760, wykonanie 739),
- organizacja stoisk informacyjnych w 2016 r. (plan 122.600, wykonanie 91.807).

Ogółem w latach 2015-2017 łączną liczbę odbiorców/uczestników działań ZOPOT w planach merytorycznych ZOPOT osiągnięto w zadaniu 1 projekcie 1 w 2016 r. (plan 673.080, wykonanie 1.443.612, tj. 214,5%) i w 2017 r. (plan 6.883.230, wykonanie 24.265.835, tj. 352,5%) oraz w projekcie 2 w 2016 r. (plan 122.976, wykonanie 144.719, tj. 117,7%). Natomiast nie wykonano zakładanej w planach merytorycznych ZOPOT liczby odbiorców/uczestników w zadaniu 1 projekcie 1 w 2015 r. (plan 8.724.277, wykonanie 6.309.443, tj. 72,3%) oraz projekcie 2 w 2015 r. (plan 142.978, wykonanie 139.593, tj. 97,6%) i w 2017 r. (plan 164.610, wykonanie 137.486, tj. 83,5%).

W zakresie zadania 2 „Informacja turystyczna” i podzadań dystrybucja materiałów i udzielanie informacji, efekty mierzone były liczbą odbiorców. W latach 2015-2018 (I półrocze) materiały wysłano do 1.271 odbiorców i udzielono 33.200 informacji (drogą mailową, telefoniczną, faksem lub listownie). Na etapie planowania nie są uwzględniane mierniki dotyczące informacji turystycznej, ponieważ nie można przewidzieć ilości zapytań o materiał, zapytań mailowych, telefonicznych czy listownych. Mierniki można określić dopiero na etapie monitorowania efektywności realizacji tego zadania i wskazanych podzadań, prowadzone są księgi wysyłek oraz tabele półroczne z ilością listów, faksów, telefonów, mail, sporządzane na bazie sumy doświadczeń wszystkich pracowników.

W okresie objętym kontrolą na realizację zadania 3 „Transfer wiedzy” i dwóch przypisanych podzadań „Wiedza” i „Współpraca instytucjonalna” poniesiono głównie koszty monitoringu prasy i współpracy z instytucjami włoskimi, opłaty członkowskie Stowarzyszenia Oficjalnych Delegatów Turystyki Zagranicznej we Włoszech (ADUTEI), łącznie 4,1 tys. euro.

¹⁴ ZOPOT wskazała na brak danych z TV-EXPO.

¹⁵ ZOPOT wskazała na brak danych z TV-EXPO.

Pozytywne efekty działań ZOPOT uzyskane zostały w zakresie komunikacji i współpracy z włoską branżą turystyczną w latach 2015-2018 (I połowa). Zorganizowano: 12 podróży studyjnych do Polski odpowiednio (4, 4, 4, 0 – plan na III i IV kw.) dla 85 (23, 34, 28, 0) włoskich touroperatorów i agentów podróży, 26 warsztatów branżowych i 21 prezentacji w różnych miastach Włoch, dwie imprezy promocyjne, cztery promocje w Internecie skierowane do branży.

W latach 2015-2017 wrosła liczba touroperatorów włoskich posiadających w ofercie (katalogach) podróże do Polski z 96 w 2015 r. do 104 w 2017 r. (o 8,3%).

W ramach działań na rzecz wsparcia komunikacji i współpracy ZOPOT z zagraniczną branżą turystyczną opublikowano następującą liczbę artykułów: w 2015 r. – dziewięć, w 2016 r. – 11, w 2017 r. – sześć, w 2018 r. (I połowa) – trzy, zorganizowano konkursy adresowane do przedsiębiorców turystycznych przy okazji workshopów i prezentacji odpowiednio: siedem, pięć, sześć, trzy na terenie całych Włoch oraz przeprowadzono spotkania z przedstawicielami branży turystycznej i mediami branżowymi: w 2015 r. – trzy imprezy promocyjne połączone z briefingiem i trzy konferencje (poza licznymi działaniami podczas 6-miesięcznego EXPO w Mediolanie), w 2016 r. – cztery konferencje i dwie imprezy promocyjne/briefingi, w 2017 r. – trzy imprezy promocyjne/briefingi i jedna konferencję, w 2018 (I półrocze) – dwie imprezy promocyjne/briefingi i jedna konferencję.

Według danych Głównego Urzędu Statystycznego (GUS)¹⁶, w 2015 r. – przyjechało z Włoch do Polski 425,5 tys., w 2016 r. – 512,9 tys., w 2017 r. – 526,1 tys. turystów, co stanowiło wzrost o 23,6% w 2017 w stosunku do 2015 r. Wydatki ww. turystów w Polsce w ww. latach wynosiły odpowiednio: 799 mln zł; 875,7 mln zł; 946,8 mln zł (wzrost o 18,5% w 2017 w stosunku do 2015 r.). Wzrost przyjazdów turystów potwierdzają także dane Banca D'Italia badającego podróże wakacyjne obywateli włoskich, Raport ISTAT "Viaggi e vacanze in Italia e all'Estero" (Podróże i wakacje we Włoszech i za granicą)¹⁷. W zakresie wydatków włoskich turystów w Polsce nastąpił ich wzrost, przy czym w 2016 r. odnotowano spadek, zdaniem dyrektora ZOPOT, spowodowany prawdopodobnie masowymi przyjazdami młodzieży na Światowe Dni Młodzieży, których wycieczki były nisko kosztowne i opłacane z góry. W 2015 r. turyści włoscy wydali 229 mln euro, w 2016 r. 186 mln euro i w 2017 r. 256 mln euro. Podobnie było z ilością noclegów, których spadek odnotowano w 2016 r., mimo wzrostu przyjazdów, spowodowany był Światowymi Dniami Młodzieży. W 2016 r. odnotowano 4.636 tys., w 2017 r. – 3.603 tys. i w 2017 r. – 4.968 tys. noclegów.

(akta kontroli str. 70-72, 518-523, 546-552, 582-588, 622-623)

W 2015 i 2016 r. ZOPOT podpisał dwie umowy partnerskie – rynkowy pakiet promocyjny z Małopolską Organizacją Turystyczną składający się z różnych działań promujących Kraków i Małopolskę, ich atrakcji, turystyki religijnej, który osiągnął zasięg 2,5 mln odbiorców (1 mln w 2015 r. i 1,5 mln w 2016 r.). Koszt całkowity poniesiony w ramach umowy z 2015 r. wyniósł 12 tys. euro (50,2 tys. zł), w tym: udział ZOPOT 5,9 tys. euro (24,7 tys. zł), a w ramach umowy z 2016 r. 18,4 tys. euro (80,5 tys. zł), w tym ZOPOT 9,9 tys. euro (43,3 tys. zł).

¹⁶ 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>).

¹⁷ W latach 2015-2017 wystąpił stały wzrost przyjazdów Włochów do Polski: w 2015 r. – przyjechało 454 tys. osób, w 2016 r. – 482 tys. osób, w 2017 r. – 602 tys. osób.

Ponadto w latach 2015 -2018 (I półrocze) podpisano 30 umów z podwystawcami na międzynarodowych targach:

- Targi BIT Mediolan 2015 r. – umowy z 6 podwystawcami: Małopolska Organizacja Turystyczna, Warszawska Organizacja Turystyczna (WOT), ANPA Travel, SOS Travel, IvoTrans, Holiday Travel) - koszt całkowity 20,2 tys. euro, w tym udział ZOPOT 9 tys. euro (zasięg 61,8 tys. odbiorców);

- Targi Turystyczne TTG Rimini 2015 – umowy z 4 podwystawcami (ANPA Travel, Furnel Travel, IvoTrans, SOS Travel) - koszt całkowity 18 tys. euro, w tym udział ZOPOT 8,8 tys. euro (zasięg 63 tys. odbiorców);

- Targi Turystyczne TTG Rimini 2016 – umowy z 4 podwystawcami (ANPA Travel, Furnel Travel, IvoTrans, SOS Travel) - koszt całkowity 17,7 tys. euro, w tym udział ZOPOT 8,3 tys. euro (zasięg 70 tys. odbiorców);

- Targi Turystyczne TTG Rimini 2017 – umowy z 9 podwystawcami (Małopolska Organizacja Turystyczna¹⁸, Polskie Linie Lotnicze LOT, ANPA Travel, SOS Travel, Mazurkas Travel, Furnel Travel, IvoTrans, Jan-Pol, Poland Tour) - koszt całkowity 28,5 tys. euro, w tym udział ZOPOT 8,7 tys. euro (zasięg 72,7 tys. odbiorców);

- Targi BIT w Mediolanie 2018 – umowy z 7 podwystawcami (MOT, Polskie Linie Lotnicze LOT, Holiday Travel, Cracovia Travel, IvoTrans, SOS Travel, WOT) - koszt całkowity 22 tys. euro, w tym udział ZOPOT 8 tys. euro, (zasięg 46 tys. odbiorców).

ZOPOT regularnie współpracował z ROT-ami, biurami promocji Urzędów Miast, branżą turystyczną, okazjonalnie z LOT-ami i Urzędami Marszałkowskimi. Współpraca nawiązywana była w celu promocji polskich regionów i miast poprzez organizację podróży prasowych/studyjnych, udział w targach branżowych i konsumenckich, współpracę przy organizacji imprez i konferencji prasowych, prezentacji, kampanii promocyjnych. Wiele działań promocyjnych nie było poprzedzanych podpisywaniem umów, np. podróże prasowe/studyjne. Istotnym działaniem promocyjnym w Internecie był Wirtualny Festiwal Regionów, przeprowadzony w 2017 r. we współpracy ze wszystkimi ROT-ami i, w niektórych wypadkach, Urzędami Miast (np. Kraków, Warszawa, Poznań), jednak to działanie nie zostało poprzedzone podpisywaniem umów, a było działaniem polegającym na współpracy merytorycznej i pozyskiwaniu materiałów promocyjnych na linii ZOPOT-partnerzy. Jedynym kosztem była – w tym przypadku – praca własna ZOPOT.

(akta kontroli str. 75-79)

Współpraca ZOPOT z polskimi przedstawicielstwami zagranicznymi na terenie Włoch prowadzona była głównie z Instytutem Polskim, z którym organizowane były m.in. imprezy promocyjne, prezentacje, konferencje prasowe oraz z Konsulatem Polskim w Mediolanie i w Rzymie, Konsulatami Honorowymi w różnych włoskich miastach, ze stowarzyszeniami polonijnymi, w których organizowane są głównie stoiska informacyjne.

W latach 2015-2018 (I półrocze) ZOPOT brał udział w organizacji 29 przedsięwzięć realizowanych przez polskich przedstawicieli zagranicznych na terenie Włoch w tym:

- w 2015 r. udział w dziesięciu przedsięwzięciach: Festiwal Corso Polonia 2015, Dni Polskie w Udine 2015, Koncert i tradycje bożonarodzeniowe w Polsce, prezentacja zdjęć i reportaży podróżniczych J. Palkiewicza dla dziennikarzy i publiczności, Spotkania z Tatrami w Anconie, wystawa multimedialna

¹⁸ Dalej: MOT.

- w Muzeum Vittoriano, Wystawa „La Grande Retata”, trzy stoiska informacyjne - na kwotę 4,6 tys. euro (19,2 tys. zł) dla 91,6 tys. odbiorców;
- w 2016 r. udział w siedmiu przedsięwzięciach: Festiwal Corso Polonia 2016, konferencja prasowa w ramach pakietu z Małopolską Organizacją Turystyczną, pięć stoisk informacyjnych – na kwotę 6,1 tys. euro (27 tys. zł) dla 12 tys. odbiorców;
- w 2017 r. udział w siedmiu przedsięwzięciach: Festiwal Corso Polonia 2017 (w ramach którego zorganizowano dwie wystawy, pięć prezentacji miast nad Wisłą, dwa spektakle teatralne, dwudniową imprezę dla dzieci, dwa koncerty, degustacje, stoiska informacyjne, Wianki na Tybrze, przegląd filmowy), impreza tradycja bożonarodzeniowa, prezentacja (dziedzictwo kulturowe) w Bari, wystawa ceramiki bolesławieckiej, trzy stoiska informacyjne – na kwotę 9,4 tys. euro (39,7 tys. zł) dla 8,7 tys. uczestników;
- w 2018 (I połowa) udział w pięciu przedsięwzięciach: prezentacja (promocja Wrocławia i Dolnego Śląska) w Palermo, dwie prezentacje (najważniejsze atrakcje w Polsce) w Neapolu i w Rzymie, dwa stoiska informacyjne na kwotę 0,8 tys. euro (3,4 tys. zł) dla 1,7 tys. odbiorców.

(akta kontroli str. 80-83)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK działania Ośrodka w zakresie promocji turystyki Polski oraz rozwoju informacji turystycznej przyczyniły do wzrostu turystycznej atrakcyjności Polski na rynku włoskim. Nastąpił wzrost liczby turystów przyjeżdżających do Polski o 23,6% (z 425,5 tys. osób w 2015 r. do 526,1 tys. osób w 2017 r.) oraz wzrost ich wydatków w Polsce o 18,5% (z 799 mln zł w 2015 r. do 946,8 mln zł w 2017 r.). Wzrosła także liczba touroperatorów włoskich mających w swojej ofercie podróże do Polski o 8,3%.

Działania realizowano w oparciu o „Marketingową strategię Polski w sektorze turystyki na lata 2012-2020” oraz coroczne plany działania określające m.in. ich mierniki. Działania promocyjne te nie były w pełni skuteczne, ponieważ w latach 2015-2017 spadła liczba działań promocyjnych (z 96 do 63) oraz nie wykonano zakładanego w 2015 r. w planach merytorycznych miernika liczby odbiorców/uczestników działań w 2015 r. w projekcie 1 „Poznaj atrakcje turystyczne Polski” oraz w 2015 i 2017 r. w projekcie 2 „Odkryj różnorodność ofert turystyki miejskiej i kulturowej”.

W badanym okresie Ośrodek prawidłowo współpracował z jednostkami samorządu terytorialnego, ROT-ami oraz polskimi przedstawicielami zagranicznymi na terenie Włoch w przedsięwzięciach dotyczących promocji polskich regionów i miast. Kwoty wydatkowane na działania promocyjne rozliczano zgodnie z regulacjami wewnętrznymi POT i umowami.

NIK zwraca uwagę, że w latach 2015-2017 koszty funkcjonowania Ośrodka (wynagrodzeń pracowników ze świadczeniami i funkcjonowania biura) przekraczały 70% kosztów jego działalności (77,9% w 2015 r., 76,6% w 2016 r., 72,3% w 2017 r.).

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

W promocji turystyki za granicą ZOPOT wykorzystywał innowacyjne produkty i usługi turystyczne oraz wydarzenia sportowe, kulturalne i gospodarcze w kraju. W planach merytorycznych ZOPOT w latach 2015-2018 (I połowa) uwzględniano innowacyjne obszary produktowe takie jak: interaktywne muzea (Muzeum Chopina,

Centrum Nauki Kopernik, Muzeum Powstania Warszawskiego), dziedzictwo niematerialne, najważniejsze wydarzenia w kraju i za granicą (kotwice medialne): wystawa EXPO 2015 w Mediolanie, Światowe Dni Młodzieży w Krakowie, Europejska Stolica Kultury Wrocław 2016, Rok rzeki Wisły w 2017 r., 100-lecie Niepodległości Polski. Wykorzystano je do promocji produktów turystycznych, w tym przede wszystkim miast i regionów, w których wydarzenia się odbywały, tj. Krakowa i Małopolski, Wrocławia i Dolnego Śląska. Na stronie Narodowego Portalu Turystycznego www.polenia.travel/it (NPT) promowano wydarzenia sportowe: XII Mistrzostwa Europy w Piłce Ręcznej (2016), Mistrzostwa Europy w Siatkówce Męskiej LOTTO Eurovolley (2017), The World Games 2017 we Wrocławiu, Media World Cup Poland 2017.

Promowane markowe produkty turystyczne i usługi turystyczne głównie na stronie NPT dotyczyły m.in. muzeów znajdujących się np. w Krakowie, Warszawie, parków, pomników przyrody, szlaków architektury, jarmarków bożonarodzeniowych, szlaków rowerowych, w tym *Green Velo*. Promowano także karty turystyczne (głównie polskich miast), aplikacje na smartfony dotyczące poruszania się po polskich miastach, wyszukiwania usług transportowych, interaktywnych przewodników turystycznych w formie aplikacji, usługi transportowe (kolejowe, naziemne, lotnicze, wynajem rowerów miejskich), dziedzictwo niematerialne (kuchnia polska, regionalna, tradycje).

Najsilniejszymi produktami markowymi na rynek włoski są miasta polskie, w szczególności Kraków, Warszawa, Wrocław, Gdańsk, atrakcje wpisane na listę światowego dziedzictwa UNESCO, a także parki narodowe, kuchnia, tradycje i jarmarki bożonarodzeniowe.

Promocja odbywała się – oprócz publikacji na stronie NPT również w prasie (za pomocą artykułów sponsorowanych), w mediach społecznościowych ZOPOT, za pomocą kampanii web marketingowych (banery, native advertising, influence i social media marketing, newslettery) oraz outdoor (tramwaje z brandem Polski, banery na ulicach) i emisji spotów telewizyjnych. Publikacje artykułów sponsorowanych w prasie włoskiej osiągnęły znaczną liczbę i zasięg: np. w 2015 r. 100 – 390 tys. osób, w 2016 r. 315 – 398 tys. osób. W 2017 r. działania promocyjne za pomocą artykułów ZOPOT ukierunkował bardziej na publikacje internetowe.

ZOPOT realizował kampanie promocyjne głównie produktów markowych osiągając znaczne liczby odbiorców: w 2015 r. kampania banerowa – 520 tys. osób oraz Outdoor (tramwaje w Mediolanie) – 2.958 tys. osób, w 2016 r. – kampania banerowa – 555 tys. osób, w 2017 r. – kampania native advertising – 18.148,5 tys. osób, kampania banerowa i content marketing – 1.959,3 tys. osób, kampania 16xPolonia Wirtualny Festiwal Regionów na NPT i w mediach społecznościowych – 1.400 tys. osób, kampania social media – 2.518,8 tys. osób, impreza promocyjna Tydzień Turystyki Polski na EXPO w Mediolanie – 2.127,2 tys. osób.

Do promocji (przede wszystkim w ramach EXPO 2015) wykorzystywano innowacyjne technologie i strategie w zakresie nowych mediów, jak: interaktywne wizualizacje, stoły multimedialne i wizualizacje czy strategie tzw. gamification, mappingi, okulary virtual reality, prezentacje interaktywne.

(akta kontroli str. 94-98)

W latach 2015-2018 (I półrocze) ZOPOT promował ogółem 111 produktów turystycznych posiadających certyfikaty POT, w tym 21 nadanych przez POT w latach obejmujących badany okres. Spośród promowanych produktów, dziesięć posiadało Złote Certyfikaty POT. Promocja odbywała się na stronie NPT, w artykułach dedykowanych lub w artykułach o miastach i regionach, w mediach społecznościowych ZOPOT, przez newslettery oraz podczas imprez promocyjnych.

Niektóre produkty, jak np. *Green Velo*, miały szerszą promocję podczas EXPO 2015 w Mediolanie, gdzie promowano ten produkt podczas wydarzeń ujętych w Tygodniach Regionów i Tygodnia Turystyki (promocja o zasięgu 2.127,2 tys. osób).

W promocji produktów i usług turystycznych ZOPOT wykorzystywał w latach 2015-2017 wydarzenia sportowe, kulturalne i gospodarcze odbywające się w Polsce i we Włoszech, tj. w 2015 r. – 11 wydarzeń (m.in. Targi EXPO w Mediolanie, Światowe Dni Młodzieży w Krakowie i Europejska Stolica Kultury Wrocław 2016 w przygotowaniu, Dni Polskie w Udine, Wystawa w Muzeum Vittoriano,), w 2016 r. – dziewięć (m.in. Światowe Dni Młodzieży w Krakowie i Europejska Stolica Kultury Wrocław 2016, XII Mistrzostwa Europy w Piłce Ręcznej 2016, Targi w Sacrofano, Wystawa w muzeum MAXXI), 2017 r. – dziesięć (m.in. Rok Wisły, Targi BTM, Mistrzostwa Europy w Siatkówce Męskiej LOTTO Eurovolley 2017, The World Games 2017 we Wrocławiu, Media World Cup Poland 2017, wystawy i imprezy promocyjne w Rzymie).

Strona NPT oraz portalach społecznościowe, na których ZOPOT prowadził działania promocyjne osiągnęły znaczny wzrost liczby użytkowników. Na stronie NPT odnotowano: w 2015 r. – 88.187, w 2016 r. – 140.549, w 2017 r. – 215.629, w 2018 (do 30 czerwca) – 114.547 osób oraz analogicznie na portalach społecznościowych: Facebook – 10.040, 11.385, 20.939, 22.091 osób, na Twitter – 650, 794, 863, 862 osoby, na Instagram – 180, 398, 1.149, 1.600 osób.

W latach 2015-2018 (I półrocze) ZOPOT nie realizował działań w zakresie wprowadzania narzędzi dających preferencje i zniżki dla zagranicznego turysty. Ośrodek udzielał informacji zainteresowanym turystom włoskim o zniżkach i możliwościach, jakie daje zakup kart turysty poszczególnych miast, telefonicznie, mailowo i osobiście, a także poprzez artykuły w języku włoskim na NPT oraz w portalach społecznościowych ZOPOT. Najczęściej informacje na ten temat pozyskiwano od partnerów z ROT, wydziałów promocji Urzędów Miast i LOT.

(akta kontroli str. 98-115)

Na rynku objętym działaniem ZOPOT promocja Polski pod względem turystyki przebiegała dwutorowo, tj. jako promocja wizerunkowa oraz produktowa. Pierwsza była skierowana do indywidualnego turysty, a druga – do branży. Przykładem tego był 4-miesięczny wirtualny „Festiwal Regionów” na portalach społecznościowych pt. „16xPolska”, gdzie każdemu regionowi poświęcony był tydzień działań, w tym m.in. w zakresie promocji produktowej. W planach jest realizacja profesjonalnych, nowoczesnych video w formacie bardzo krótkim i dłuższym, zarówno przez regiony jak i POT.

(akta kontroli str. 486-487)

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 111 polskich produktów turystycznych posiadających certyfikaty POT, w tym dziesięć produktów posiadających Złoty Certyfikat POT. W promocji produktów i usług turystycznych Ośrodek wykorzystywał wydarzenia sportowe, kulturalne i gospodarcze w Polsce i we Włoszech, w tym kotwice medialne.

Promocję produktów i usług turystycznych, w tym innowacyjnych i markowych prowadzono m.in. poprzez udział w targach turystycznych, organizację imprez promocyjnych, podróży studyjnych i prasowych oraz stoisk informacyjnych, stronę

internetową NPT i portale społecznościowe, w publikacjach dedykowanych oraz publikacjach o miastach i regionach, w których zlokalizowane były produkty turystyczne. Działania promocyjne na NPT oraz portalach społecznościowych spowodowały znaczny wzrost liczby użytkowników odwiedzających te strony w latach 2015-2017, NPT o 145%, Facebook o 109%, Twitter o 33% i Instagram o 538%.

OBSZAR

3. Prawdliwość prowadzenia gospodarki finansowej Zagranicznego Ośrodka Polskiej Organizacji Turystycznej

Opis stanu faktycznego

W okresie 2015-2018 (do 30 października 2018 r.) dyrektor ZOPOT, pani Małgorzata Furdal posiadała pełnomocnictwo ogólne prezesa POT do reprezentowania POT przed władzami i urzędami administracji oraz osobami prawnymi i fizycznymi Republiki Włoskiej, a w szczególności w sprawach związanych z: kierowaniem działalnością Ośrodka; dysponowaniem rachunkiem bankowym Ośrodka; podejmowaniem zobowiązań finansowych i regulowaniem płatności do wysokości kwot zatwierdzonych w planie rzeczowo-finansowym Ośrodka; wykonywaniem funkcji pracodawcy w stosunku do pracowników miejscowych.

(akta kontroli str. 5-6, 9-16)

W okresie objętym kontrolą plany finansowe i merytoryczne oraz ich korekty sporządzane były zgodnie z zarządzeniami prezesa POT regulującymi zasady prowadzenia gospodarki finansowej ZOPOT oraz zatwierdzane były przez dyrektora Ośrodka i prezesa POT. Koszty pośrednie zadań na dany rok naliczane były według wskaźnika procentowego przyjętego przez dyrektora Ośrodka i Biuro Finansowe POT.

Na realizację zadań w latach 2015-2018 otrzymał od POT środki, z których – do końca czerwca 2018 r. - wydatkował łącznie 929,4 tys. euro, w tym w:

- 2015 r. – 263 tys. euro – wydatkowano 262,9 tys. euro, tj. 99,9% planu,
- 2016 r. – 259 tys. euro – wydatkowano 259 tys. euro, tj. 100% planu,
- 2017 r. – 304 tys. euro – wydatkowano 304 tys. euro, tj. 100% planu,
- 2018 r. – 297 tys. euro – wydatkowano 103,5 tys. euro do 30 czerwca 2018 r., tj. 34,8% planu rocznego.

(akta kontroli str. 20-24, 43-46)

Według stanu na 31 grudnia lat 2015-2017 w ZOPOT zatrudnione były trzy osoby, a także trzy osoby na koniec I półrocza 2018 r. W 2015 i 2016 r. jedna osoba zatrudniona była według prawa krajowego (dyrektor ZOPOT) i dwie osoby (na stanowisku specjalisty) według prawa miejscowego – włoskiego. W 2017 r. i I półroczu 2018 r. dwie osoby zatrudnione były według prawa krajowego (dyrektor ZOPOT i osoba na stanowisku specjalisty) oraz jedna osoba według prawa miejscowego (na stanowisku specjalisty). W opinii dyrektora ZOPOT, pani Małgorzaty Furdal powyższa obsada kadrowa jest niewystarczająca, szczególnie w sytuacji, gdyby wystąpiła potrzeba realizacji większych projektów.

Koszty wynagrodzeń pracowników ZOPOT¹⁹ pokrywanych z budżetu Ośrodka wyniosły: 131,1 tys. euro (548,6 tys. zł) w 2015 r., 119,4 tys. euro (522,7 tys. zł) w 2016 r., 149 tys. euro (632,6 tys. zł) w 2017 r., 41,9 tys. euro (177,5 tys. zł) w I półroczu 2018 r. Z budżetu POT poniesione zostały koszty według prawa krajowego dotyczące pochodnych od wynagrodzeń (tzw. składki pracodawcy – na

¹⁹ W kosztach ZOPOT ujmuje się wynagrodzenia brutto pracowników zatrudnionych według prawa włoskiego i wynagrodzenia netto pracowników zatrudnionych według prawa krajowego (pochodne od wynagrodzeń pracowników ujmowane są w kosztach POT).

ubezpieczenia społeczne). Udział ogółem kosztów wynagrodzeń w kosztach działalności ZOPOT wynosił: 49,9% w 2015 r., 46,1% w 2016 r., 49% w 2017 r., 40,4 % w 2018 r. (I półrocze).

(akta kontroli str. 84-91)

Wynik finansowy ZOPOT na koniec roku w okresie 2015-2017 był zerowy i wynikał z braku odsetek od środków na rachunku bankowym. Przychody netto stanowiły kwoty otrzymanych z POT środków finansowych na działalność statutową i były równe poniesionym kosztom statutowym.

(akta kontroli str. 48-63)

Szczegółowym badaniem objęto sześć największych wydatków zrealizowanych w okresie 2015-2018 (I półrocze)²⁰. Doboru do badania dokonano w sposób celowy (wydatki o największej wartości związane z wynajęciem siedziby, zakupem samochodu służbowego, zakupem komputera, realizacją usług). Stwierdzono, że ww. koszty poniesiono zgodnie z planem finansowym, na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa i regulacjami wewnętrznymi 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. 272-280, 345-346, 347-359, 360-386, 387-394)

Sprawozdania finansowe z wykonania planu ZOPOT za każdy miesiąc wysyłane były do Biura Finansowego POT wraz z raportami kasowymi, raportami bankowymi, raportami zobowiązań i należności i opisanymi dowodami księgowymi. Badanie wywiązywania się z obowiązków sprawozdawczych miesięcznych (w zakresie sprawozdań finansowych z wykonania planu) i kwartalnych (w zakresie sprawozdań merytorycznych) przeprowadzono dla sprawozdań z 2017 r. Zgodnie z zarządzeniem nr 34/2016 Prezesa POT z dnia 17 października 2016 r. w sprawie monitorowania działalności Zagranicznych Ośrodków Polskiej Organizacji Turystycznej, poprzez planowanie, sprawozdawczość, kontrole wewnętrzne, narady, obowiązującym do 30 sierpnia 2017 r., sprawozdania miesięczne przysyła się do Biura Finansowego POT do 15 dnia następnego miesiąca, którego dotyczy sprawozdanie. Od 30 sierpnia 2017 r. termin ten zarządzeniem nr 55/2017 Prezesa POT w ww. sprawie, został przesunięty na 20 dzień następnego miesiąca, którego dotyczy sprawozdanie.

Miesięczne sprawozdania finansowe z wykonania planu zostały przekazane do POT w następujących terminach: za styczeń – 20 lutego, za luty – 4 kwietnia, za marzec – 11 kwietnia, za kwiecień – 15 maja, za maj – 9 czerwca, za czerwiec – 3 lipca, za lipiec – 24 sierpnia, za sierpień – 26 września, za wrzesień – 24 października, za październik – 17 listopada, za listopad – 20 grudnia, a za grudzień – 22 stycznia 2018 r. Stwierdzono opóźnienia w przekazaniu do POT w 2017 r. sprawozdań za miesiąc styczeń 5 dni, za luty 20 dni, za lipiec 4 dni, za sierpień 6 dni, za wrzesień 4 dni.

Co kwartał przysyłane były do POT sprawozdania merytoryczne z wykonania planu zadaniowego Ośrodka w formie wypełnionych tabel. Sprawozdania kwartalne za I, III i IV kwartał 2017 r. przekazano terminowo do 20 dnia następnego miesiąca, zaś za II kwartał 2017 r. w dniu 27 lipca 2017 r. w związku z urlopem dyrektora.

²⁰ 1) zakup samochodu osobowego Peugeot 5008 na kwotę 18,4 tys. euro (78,5 tys. zł) w 2015 r.; 2) opłata za czynsz z tytułu najmu lokalu siedziby ZOPOT w Rzymie – 26,9 tys. euro w 2015 r. (112,6 tys. zł), 26,9 tys. euro (117,7 tys. zł) w 2016 r., 26,9 tys. euro (114,2 tys. zł) w 2017 r., 13,5 tys. euro (57,2 tys. zł) w 2018 (I półrocze), 3) zakup komputera na kwotę 999 euro (4.371 zł) w 2016 r., 4) wynagrodzenie z tytułu umowy zlecenia na realizację zadań związanych z działalnością i funkcjonowaniem ZOPOT na kwotę 2.001,90 euro (8.497 zł) w 2017 r.; 5) wynagrodzenie z tytułu umowy o dzieło na wykonanie artystyczne – koncert bożonarodzeniowy podczas wydarzenia promocyjnego na kwotę 3.505 euro (14.877 zł), 6) usługa reklamy w czasopiśmie Bell'Italia w celu promocji Krakowa jako miejsca Światowych Dni Młodzieży 2016 na kwotę 2.499,17 euro (10.458 zł) w 2015 r.

Sprawozdania roczne za lata 2015-2017 (finansowe i merytoryczne) zostały do POT przesłane terminowo.

(akta kontroli str. 488-515)

W okresie 3-7 października 2016 r. POT przeprowadził w ZOPOT w Rzymie kontrolę w wyniku której stwierdzono, że dyrektor działał prawidłowo, w oparciu o obowiązujące procedury wewnętrzne POT. Wydatki dokonywane były w sposób celowy i oszczędny, zobowiązania regulowane w wysokościach i terminach wynikających z zawartych umów i udzielonych zleceń. Przy zawieraniu umów lub udzielaniu zamówień publicznych zachowana była zasada uczciwej konkurencji i przejrzystości w wydatkowaniu środków. Stwierdzono, że dokumentacja związana z realizacją działań merytorycznych prowadzona była prawidłowo, dane zawarte w sprawozdaniach wynikały z posiadanej dokumentacji. Sformułowane przez POT zalecenie, aby w przyszłości wszystkie dokumenty księgowe zawierały odnośnik do umowy lub zlecenia zostało zrealizowane przez dyrektora ZOPOT. Poprzednią kontrolę wewnętrzną Ośrodka POT przeprowadził w dniach 18-23 czerwca 2012 r., tj. ponad trzy lata wcześniej.

(akta kontroli str. 395-411)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieterminowym przekazywaniu do POT pięciu spośród 12 zbadanych miesięcznych sprawozdań finansowych z wykonania planu za 2017 r. (opóźnienia za styczeń, luty, lipiec, sierpień i wrzesień wynosiły od czterech do 20 dni). Stanowiło to naruszenie przepisów zarządzenia nr 34/2016 Prezesa POT z dnia 17 października 2016 r. w sprawie monitorowania działalności Zagranicznych Ośrodków Polskiej Organizacji Turystycznej, poprzez planowanie, sprawozdawczość, kontrole wewnętrzne, narady oraz zarządzenia nr 55/2017 Prezesa POT z dnia 30 sierpnia 2017 r. w tej samej sprawie.

W powyższej sprawie dyrektor ZOPOT, pani Małgorzata Furdal stwierdziła, że w związku z tym, że dyrektor sam wprowadza dowody księgowe do systemu Advantec w celu sporządzenia raportów kasowych i raportu wykonania planu finansowego, które zostają fizycznie dostarczane do POT w Warszawie poprzez wysyłki kurierskie lub osobiście podczas wyjazdów do Warszawy, nie zawsze ma możliwość przygotowania przesyłki w terminie, co do dnia. Taka sytuacja miała miejsce ze sprawozdaniem za m-c styczeń (20.02.), luty (4.04.), lipiec (24.08.), sierpień (26.09.), wrzesień (24.10.). Ponadto wskazała, że wszystkie sprawozdania ZOPOT w Rzymie zostały przyjęte i zaakceptowane w POT w Warszawie.

Zdaniem NIK fakt przyjęcia i zaakceptowania sprawozdań przez POT w Warszawie stanowi jedynie potwierdzenie braku zastrzeżeń do treści sprawozdań i nie dotyczy potwierdzenia złożenia ich w terminie. Ponadto ww. zarządzenia nakładają na dyrektora Ośrodka obowiązek ich przestrzegania.

(akta kontroli str. 488-515)

OCENA CZĄSTKOWA

Dyrektor ZOPOT prawidłowo nadzorował prowadzenie gospodarki finansowej Ośrodka, w tym w zakresie planowania kosztów realizacji zadań promocyjnych i funkcjonowania Ośrodka. 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 nieterminowej realizacji obowiązków sprawozdawczych, tj. opóźnienia w przekazywaniu do POT pięciu miesięcznych sprawozdań finansowych z wykonania planu za 2017 r. (opóźnienia od czterech do 20 dni). Stanowiło to naruszenie przepisów zarządzeń prezesa POT w sprawie

monitorowania działalności ZOPOT, poprzez planowanie, sprawozdawczość, kontrole wewnętrzne, narady.

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.

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 wniosków 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 16 grudnia 2018 r.

Kontroler

Teresa Małgorzata Zębala
doradca ekonomiczny



Najwyższa Izba Kontroli

Departament Nauki, Oświaty
i Dziedzictwa Narodowego

p.o. dyrektora

Piotr Prokopczyk

