



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.023.03.2018



Magdalena Krucz, Dyrektor
Zagranicznego Ośrodka Polskiej Organizacji
Turystycznej w Moskwie,
Triechnprudny Pereulok 9, budynek 2, biuro 202,
123001 Moskwa, Federacja Rosyjska

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

(Wystąpienie pokontrolne z dnia 11 grudnia 2018 r., zmienione zgodnie z treścią uchwały Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 12 marca 2019 r. KPK-KPO.443.026.2019, podjętej w sprawie zastrzeżeń oraz w związku ze sprostowaniem oczywistej omyłki pisarskiej)

P/18/026 Promocja turystyczna Polski

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Zagraniczny Ośrodek Polskiej Organizacji Turystycznej w Moskwie ¹ , Triechnrudny Pereulok 9, budynek 2, biuro 202, 123001 Moskwa, Federacja Rosyjska
Kierownik jednostki kontrolowanej	Magdalena Krucz, Dyrektor Ośrodka od 3.12.2015 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Andrzej Sierakowski, dyrektor od 3.12.2012 r. do 2.12.2015 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Działania w zakresie promocji turystyki i informacji turystycznej za granicą. 2. Wykorzystywanie w promocji turystyki produktów i usług turystycznych oraz wydarzeń sportowych, kulturalnych i gospodarczych. 3. Prawidłowość prowadzenia gospodarki finansowej.
Okres objęty kontrolą	Lata 2015-2018 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych ²), 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 ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontroler	Marek Skorupski, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LBI/144/2018 z dnia 8.10.2018 r. (akta kontroli str. 1-2)

¹ Dalej: Ośrodek.

² Tj. do 8.11.2018 r.

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 524 ze zm., dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Ośrodek prawidłowo wykonywał zadania w zakresie promocji turystyki i informacji turystycznej (osiągając liczbę odbiorców zakładaną w jego planach merytorycznych na lata 2015-2017 i założeniach Polskiej Organizacji Turystycznej⁵ na 2017 r.), z wyjątkiem niewykorzystania w 2015 r. kotwicy medialnej *ESK Wrocław 2016 r.*, a także nieosiągnięcia planowanej liczby uczestników podróży studyjnych, warsztatów i reklam w internecie w 2015 r. oraz imprez promocyjnych w 2016 i 2017 r. Działania Ośrodka nie przełożyły się jednak na wzrost udziału wyjazdów do Polski w wyjazdach zagranicznych Rosjan. Badane wydatki realizowano prawidłowo.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Działania Ośrodka przyczyniły się do utrzymania w latach 2015-2017 liczby przyjazdów turystów rosyjskich do Polski na zbliżonym poziomie 0,9 mln i zwiększenia liczby touroperatorów oferujących wyjazdy do Polski z 79 do 83. Udział wyjazdów do Polski w wyjazdach zagranicznych Rosjan zmniejszył się jednak o 18,4%, co mogło wynikać z negatywnego obrazu Polski w mediach rosyjskich, zlikwidowania od września 2015 r. możliwości załatwiania formalności wizowych przez biura podróży i zamknięcia małego ruchu granicznego z Obwodem Kaliningradzkim. Powodem zmniejszenia się liczby wyjazdów Rosjan do Polski mogło być również niepodjęcie planowanych działań w ramach kotwicy medialnej *Europejska Stolica Kultury Wrocław 2016* oraz nieosiągnięcie zakładanej liczby uczestników podróży studyjnych, warsztatów i reklam w internecie w 2015 r. oraz imprez promocyjnych w 2016 i 2017 r.

Badane przez NIK działania realizowano prawidłowo, z użyciem właściwych wskaźników ich monitorowania. W latach 2015-2018 (I połowie) popularyzowano 35 markowych (w tym innowacyjnych) produktów i usług turystycznych oraz co najmniej 61 wydarzeń sportowych i kulturalnych. Współpracowano z jednostkami samorządu terytorialnego, regionalnymi i lokalnymi organizacjami turystycznymi oraz branżą turystyczną.

Prawidłowo wydatkowano badane przez NIK środki publiczne. Jednak dowody księgowe sprawdzano w sposób niezgodny z wymogami zarządzeń Prezesa POT. Nieterminowo przekazano też 4 z 12 (sprawdzanych pod tym kątem) sprawozdań miesięcznych, a koszty sprzątnięcia biura niezasadnie zaliczano do wydatków na realizację projektów merytorycznych, co wskazuje na niewystarczający nadzór Dyrektor nad prowadzeniem gospodarki finansowej.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dalej: POT.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

1.1. Prawidłowość działań dotyczących promocji turystyki i informacji turystycznej

Opis stanu faktycznego

1.1.1. Zadania w zakresie promocji turystyki i rozwoju informacji turystycznej na lata 2015-2018 określono w planach działania Ośrodka. Zakładane do osiągnięcia wskaźniki i wartości referencyjne w ramach poszczególnych działań przedstawiono w zadaniu 1 *Działania promocyjne na rynku*⁷. Plany działania były spójne z opracowanymi przez POT: założeniami do planów działania Zagranicznych Ośrodków POT⁸ na kolejne lata⁹ i *Marketingową strategią Polski w sektorze turystyki na lata 2012-2020*. W ww. założeniach i strategii wskazano priorytetowe działania ZOPOT, w tym m.in. Ośrodka w Moskwie. W założeniach na lata 2017 i 2018 minimalny zasięg działań określono na kolejno 2500 tys. i 6720 tys. odbiorców. Nie określono innych planowanych efektów na te lata ani żadnych planowanych efektów w latach wcześniejszych. Dyrektor wyjaśniła, że nie sporządzano strategii działań Ośrodka ani innych dokumentów planistycznych, gdyż działania realizowano w oparciu o ww. strategię POT (szczególnie zapisy dotyczące rynku rosyjskiego), korygowane co roku założenia POT oraz o wiedzę i doświadczenie – na podstawie których przygotowywano roczne plany działania. (akta kontroli str. 12-91, 597-602)

1.1.2. W Ośrodku wyznaczono następujące priorytetowe obszary produktowe:

- w 2015 r.: turystyka miejska i kulturowa, w tym city break, wydarzenia kulturalne, miasta historyczne Polski i turystyka aktywna, *Europejska Stolica Kultury Wrocław 2016*;
- w latach 2016–2017: turystyka aktywna (w tym zima w Polsce); turystyka wypoczynkowa i zdrowotna – pobyty wypoczynkowe z elementami wellness i spa, uzdrowiska; turystyka miejska i kulturowa – Polska jako miejsce do organizacji imprez w obszarze MICE¹⁰; city break z elementami turystyki kulinarnej, miasta historyczne, zamki i pałace, wydarzenia kulturalne *Europejska Stolica Kultury Wrocław 2016* i Światowe Dni Młodzieży w Krakowie w 2016 r.¹¹;
- w 2018 r.: turystyka aktywna (w tym zima w Polsce); turystyka rowerowa, turystyka wypoczynkowa i zdrowotna – wypoczynek z elementami wellness i spa, uzdrowiska; turystyka miejska i kulturowa – Polska jako miejsce do organizacji imprez w obszarze MICE; city break z elementami turystyki kulinarnej, miasta historyczne, zamki i pałace.

⁶ 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.

⁷ Było to główne zadanie Ośrodka. Realizował on też zadanie 2 *Informacja turystyczna* i zadanie 3 *Transfer wiedzy*.

⁸ Dalej: ZOPOT.

⁹ W tym *Założeniami do szczegółowego planu działań ZOPOT na rok 2016 oraz zarysem planów na rok 2017 i Założeniami do planu działania POT na rynkach zagranicznych w latach 2017-2018*.

¹⁰ Meetings, Incentives, Conferences, Exhibitions – tj. tzw. przemysł spotkań: spotkania, podróże motywacyjne, konferencje, wystawy.

¹¹ Dalej też: SDM.

Ww. obszary były spójne z opracowanymi przez POT założeniami do planów działania Ośrodka na kolejne lata. W 2015 r. nie zrealizowano planowanych zadań promocyjnych związanych z wydarzeniem *Europejska Stolica Kultury Wrocław 2016*¹², co przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 12-95)

1.1.3. Jak wyjaśniła Dyrektor, koszty bezpośrednie ponoszone w ramach poszczególnych narzędzi, jak imprezy promocyjne i warsztaty, prezentacje, targi międzynarodowe i organizacja stoisk informacyjnych, promocja w internecie oraz pozostałe działania promocyjne (np. produkcja materiałów promocyjnych i informacyjnych, projekty graficzne) planowano na lata 2015-2018 na podstawie gromadzonej wiedzy, otrzymywanych ofert od dostawców usług i wysokości dotychczas dokonywanych wydatków. Koszty podróży studyjnych i prasowych szacowano głównie na podstawie przedstawionych w internecie cen biletów lotniczych. Wyjaśniła też, że tabele dotyczące projektów nr 1 i 2¹³ są jednocześnie kartami projektów. Sporządzano też na ww. lata kalkulację wyjściową do wyliczenia kosztów bezpośrednich grupy II (wynagrodzenia) i kosztów pośrednich grupy III (zakup materiałów, wyposażenia i usług).

(akta kontroli str. 304, 417-418, 454-455, 505-506, 548-549)

1.1.4. Poniesione koszty bezpośrednie i pośrednie¹⁴ realizacji zadań wyniosły kolejno:

- w 2015 r.: 209,8 tys. euro / 877,8 tys. zł i 85,7 tys. euro / 358,8 tys. zł (tj. 29,0% ogółu kosztów), razem 295,5 tys. euro / 1.236,6 tys. zł¹⁵;
- w 2016 r.: 244,0 tys. euro / 1.067,7 tys. zł i 73,0 tys. euro / 319,4 tys. zł (tj. 23,0% ogółu kosztów), razem 317,0 tys. euro / 1.387,0 tys. zł;
- w 2017 r.: 248,9 tys. euro / 1.056,3 tys. zł i 66,9 tys. euro / 284,1 tys. zł (tj. 21,2% ogółu kosztów), razem 315,8 tys. euro / 1.340,4 tys. zł;
- w 2018 r. (I połowie): 173,6 tys. euro / 735,8 tys. zł i 32,2 tys. euro / 136,4 tys. zł (tj. 15,6% ogółu kosztów), razem 205,7 tys. euro / 872,3 tys. zł.

W kolejnych latach suma kosztów wynagrodzeń oraz kosztów zakupu materiałów i wyposażenia (tj. łączna suma kosztów funkcjonowania Ośrodka) stanowiła odpowiednio 80,1%, 66,6%, 65,3% i 46,5% ogółu kosztów. (akta kontroli str. 98-99)

Na koszty realizacji zadań merytorycznych składały się koszty realizacji poszczególnych narzędzi promocji turystyki, wymienionych w punkcie 1.1.3, a także płace i inne świadczenia dla pracowników. Koszty te ustalano na podstawie m.in. list płac, zestawień kwot wynagrodzeń pracowników miejscowych oraz otrzymanych faktur lub rachunków.

Na koszty funkcjonowania składały się czynsz za wynajem pomieszczeń biurowych i koszty ich utrzymania, remonty, naprawy, konserwacje biura i urządzeń biurowych, materiały i wyposażenie, podróże służbowe realizowane na polecenie Prezesa POT, druk wizytówek i papieru firmowego, doradztwo finansowo-podatkowe oraz opłaty bankowe. Koszty te ustalano na podstawie otrzymanych faktur lub rachunków albo wyciągów z rachunków bankowych. Do kosztów bezpośrednich niezasadnie

¹² Dalej też: ESK Wrocław 2016.

¹³ Realizowanych w ramach zadania nr 1.

¹⁴ Z uwzględnieniem całości kosztów poniesionych na sprzątanie pomieszczeń biurowych, które w sprawozdaniach Ośrodka ujęto w kosztach pośrednich.

¹⁵ W wystąpieniu pokontrolnym dane finansowe i koszty w walucie obcej (euro) podano 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 będącym średnią arytmetyczną średnich kursów NBP na dzień kończący każdy miesiąc roku obrotowego, zaś w I półroczu 2018 r. – po kursie będącym średnią arytmetyczną średnich kursów NBP na dzień kończący każdy miesiąc od stycznia do czerwca 2018 r.

zaliczano wynagrodzenia dotyczące sprzątania pomieszczeń biurowych, co przedstawiono w obszarze 3 w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, a także część kosztów pracowników merytorycznych zajmujących się m.in. bieżącym funkcjonowaniem Ośrodka, co szerzej przedstawiono w punkcie 3.9.

(akta kontroli str. 416-559)

1.1.5. W toku kontroli zbadano dokonane w latach 2015-2018 r. (I połowie) wydatki w łącznej kwocie 98,1 tys. euro / 420,1 tys. zł, poniesione na:

- targi turystyczne MITT w Moskwie¹⁶ w 2017 r., w ramach których 19,2 tys. euro / 81,3 tys. zł stanowiła opłata za powierzchnię wystawienniczą na polskie stoisko narodowe¹⁷,
- wynajem powierzchni reklamowej na autobusach turystycznych hop-on hop-off w Moskwie i Kazaniu¹⁸ od 14.06 do 15.07.2018 r. celem przeprowadzenia kampanii reklamowej podczas mistrzostw świata w piłce nożnej w Rosji (32,2 tys. euro / 136,2 tys. zł) oraz na 47 moskiewskich autobusach miejskich celem przeprowadzenia kampanii *Zima w Polsce* od 19.12.2016 r. do 15.01.2017 r. (31,3 tys. euro / 136,9 tys. zł)¹⁹,
- imprezę promocyjną *Polska Biega* zorganizowaną na terenie Ambasady RP w Moskwie 23.05.2015 r., promującą turystykę aktywną (1,6 tys. euro / 6,6 tys. zł za zakup koszulek z nadrukiem) i imprezę promocyjną na lotnisku Szeremietiewo w Moskwie 14.09.2017 r. organizowaną w ramach Festiwalu Podróży wspólnie z PLL LOT w 2017 r. (8,5 tys. euro / 36,3 tys. zł za kompleksową organizację tego przedsięwzięcia),
- podróż studyjną sześciu dyrektorów biur podróży z Komisji Autokarowej RST²⁰ do polskich obiektów hotelowych w dniach 16-20.08.2015 r. – zakup biletów lotniczych za 2,6 tys. euro / 10,8 tys. zł²¹,
- kampanię reklamową (konkurs) dotyczącą wybranych produktów turystycznych na rosyjskim profilu społecznościowym *Vkontakte* w 2018 r. (za 2,8 tys. euro / 12,0 tys. zł).

W wyniku badania ustalono, że:

- zadania realizowano na podstawie rocznych planów działań i wniosków o wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego lub o udzielenie zamówienia publicznego, zaś podróż studyjną - w oparciu o wnioski ws. jej organizacji,
- wydatków dokonano zgodnie z zawartymi umowami,
- opis dowodów zakupu zawierał uzasadnienie faktyczne i formalne zakupów (w tym podstawę prawną),
- wydatki były celowe i rzetelnie skalkulowane, w sposób zapewniający uzyskanie najlepszych efektów z danych nakładów. Przed zawarciem umowy lub

¹⁶ Moscow International Travel & Tourism Exhibition.

¹⁷ Był to największy wydatek dotyczący udziału Ośrodka w tych targach. Innych wydatków nie badano.

¹⁸ W tym produkcję i naklejenie materiałów reklamowych na autobusy – po jednym autobusie w każdym mieście.

¹⁹ Autobusy turystyczne były oklejone w całości, zaś miejskie – z trzech stron. Szacunkowa wartość drugiego z zamówień nie przekraczała 30 tys. euro (była ona pomniejszona o należny wykonawcy podatek, zaś szacunkowa wartość pierwszego zamówienia nie była pomniejszona o podatek, gdyż nie był on wykonawcy należny).

²⁰ Rossijskij Sojuz Turindustrii – miejscowa organizacja turystyczna.

²¹ Pozostałe koszty pokryła centrala POT.

udzieleniem zlecenia analizowano faktyczne potrzeby. Wydatki służyły realizacji zadań statutowych²²,

- środki na dokonane zakupy były ujęte w planie finansowym,
- wykonawcom płacono terminowo i uzyskiwano potwierdzenie realizacji usługi,
- wyboru wykonawcy wynajmu powierzchni reklamowej na autobusach turystycznych w Moskwie i Kazaniu w 2018 r. dokonano zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²³,
- dowody księgowe zawierały opis wskazania zadania, podzadania, narzędzia i rodzaju kosztu, zgodności zakupu z upzp oraz zostały zatwierdzone przez dyrektora Ośrodka,
- koszty prawidłowo zakwalifikowano do kosztów bezpośrednich realizacji zadań,
- podróż studyjną zorganizowano zgodnie z wymogami zarządzenia nr 15 Prezesa POT z 25.05.2012 r. ws. wprowadzenia *Zasad organizacji, finansowania i rozliczania imprez studyjnych*, zaś udział w targach MITT – zgodnie z wymogami zarządzenia nr 23/15 Prezesa POT z 19.10.2015 r. ws. polskich stoisk narodowych organizowanych na międzynarodowych targach turystycznych i przemysłu spotkań. (akta kontroli str. 105-258)

Wszystkie 10 faktur opłacono przed wykonaniem usług²⁴ (wszystkie usługi zrealizowano). Dyrektor wyjaśniła, że konieczność wcześniejszego dokonywania płatności wynika ze specyfiki rynku rosyjskiego, gdzie w przeciwnym wypadku usługi nie zostałyby wykonane. Faktury zatwierdzone były pod względem merytorycznym, finansowym, prawnym i formalno-rachunkowym pod datą ostatniego dnia miesiąca, tj. po dokonaniu badanych płatności, co przedstawiono w obszarze 3 w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. (akta kontroli str. 105-286)

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

1.2.1. Działania merytoryczne w zakresie promocji turystyki i informacji turystycznej zaplanowano w sporządzonych na kolejne lata planach działania Ośrodka. W ww. planach na lata 2017 i 2018 określono też zakładane do uzyskania efekty poszczególnych działań: ich minimalny łączny zasięg określono w wielkościach ok. 6.019 tys. i 12.751,8 tys. odbiorców, które przewyższały zasięg określony w wytycznych POT na kolejno 2500 tys. i 6720 tys. odbiorców.

(akta kontroli str. 12-91)

1.2.2. W badanym okresie Ośrodek zrealizował zakładane efekty działań promocyjnych w ramach zadania 1 *Działania promocyjne na rynku*. I tak:

W 2015 r. w ramach projektu ¹²⁵ *Odkryj różnorodność ofert dziedzictwa kulturowego Polski* zrealizowano 15 działań, w tym trzy prasowe kampanie bajkowe²⁶ i podróż studyjną z udziałem sześciu przedstawicieli biur podróży; 10 warsztatów lub prezentacji z udziałem ok. 1330 uczestników, głównie przedstawicieli biur podróży. W promocji w internecie osiągnięto zasięg 108 tys. odbiorców zamiast planowanych 118 tys. odbiorców. Zamieszczono 12 artykułów w branżowej gazecie internetowej *Rata News*, zaś zrezygnowano z reklamy o zasięgu 10 tys. odbiorców

²² Określonych w art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o Polskiej Organizacji Turystycznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 563). Zadania ZOPOT określono zaś w Rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 28 kwietnia 2006 r. w sprawie nadania statutu Polskiej Organizacji Turystycznej (Dz. U. z 2016 r. poz. 456).

²³ Dz. U. z 2018 r. poz. 1986. Dalej: upzp.

²⁴ W tym połowę płatności za reklamę na autobusach miejskich uregulowano na 25 dni przed zakończeniem usługi.

²⁵ W każdym roku adresowanego do branży turystycznej.

²⁶ W każdej po trzy reklamy. Kampanie prowadzono w formie zdjęć.

w katalogu dużego touroperatora rozpoczynającego pracę z Polską, w związku z – jak wskazano w sprawozdaniu – brakiem wystarczających środków finansowych. Obecna dyrektor wyjaśniła, że nie zna przyczyn nieosiągnięcia zakładanej liczby odbiorców części działań w 2015 r. Łączny zasięg działań wyniósł ok. 350 tys. osób, przy planowanych 360 tys. osób.

W 2016 r. w ramach projektu 1 *Odkryj różnorodność ofert turystycznych w Polsce*: zrealizowano 18 działań, w tym m.in. zamieszczono trzy reklamy prasowe o zasięgu 32 tys. odbiorców; zorganizowano pięć podróży studyjnych dla 41 uczestników; zrealizowano 10 warsztatów branżowych lub prezentacji dla 857 uczestników. Odbiorców 11 artykułów w gazecie internetowej *Rata News* było 120 tys. zamiast planowanych 200 tys. Dyrektor wyjaśniła, że przyjęto plan na podstawie liczby wyświetleń stron internetowych z poprzedniego roku, zaś późniejsza faktyczna liczba wyświetleń okazała się mniejsza²⁷. Łączny zasięg działań wyniósł 154,8 tys. osób, przy planowanych 230,6 tys. osób.

W 2017 r. w ramach projektu 1 *Odkryj różnorodność ofert turystyki wypoczynkowej i aktywnej*: zrealizowano 18 zadań, w tym m.in. zorganizowano trzy akcje promocyjne w prasie branżowej dla 32 tys. odbiorców, polskie stoisko turystyczne na targach międzynarodowych MITT, pięć warsztatów dla 365 przedstawicieli biur podróży i dwie prezentacje dla 315 osób; a także w ramach promocji w internecie przygotowano 14 artykułów zamieszczonych w *Rata News* i 7 wiadomości wysyłanych w formie newslettera do adresatów bazy mailingowej Ośrodka. Łączny zasięg działań wyniósł zgodnie z planem ok. 122,2 tys. osób.

W 2015 r. w ramach projektu 2²⁸ *Poznaj dziedzictwo kulturowe Polski*: zrealizowano 14 zadań, w tym tygodniową kampanię reklamową w radio *Echo Moskwy* (2 mln słuchaczy dziennie) ws. zaproszenia na polskie stoisko narodowe na targach MITT; sześć imprez promocyjnych z udziałem ok. 80 tys. osób; polskie stoiska narodowe na dwóch targach turystycznych dla 37,5 tys. odbiorców oraz prowadzono stronę internetową i profil na Facebooku. W warsztatach branżowych wzięło udział 150 zamiast planowanych 200 studentów wydziałów turystyki na uczelniach Moskwy i St. Petersburga. Łączny zasięg wyniósł ok. 2,2 mln osób²⁹, przy planowanych 2,0 mln osób. Nie zrealizowano żadnej z czterech zaplanowanych podróży studyjnych³⁰, co przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W 2016 r. w ramach projektu 2 *Poznaj dziedzictwo kulturowe i walory turystyczne Polski*: zrealizowano 30 zadań, w tym m.in. zorganizowano osiem działań promocyjnych w mediach dla ok. 9,6 mln odbiorców; siedem podróży studyjnych dla 13 dziennikarzy lub blogerów; polskie stoiska narodowe na obu zaplanowanych targach; spotkania ze 150 studentami wydziałów turystyki na uczelniach Moskwy i St. Petersburga, ich wizyty w Ośrodku oraz prowadzono stronę internetową i profile na Facebooku i VKontakte dla ogółem ok. 803 tys. odbiorców. W planowanych pięciu imprezach promocyjnych wzięło udział 61 tys. osób zamiast zakładanych 71,4 tys. osób, w tym w imprezie na lotnisku w St. Petersburgu organizowanej wspólnie z PLL LOT wzięło udział ok. 5 tys. z planowanych 20 tys. osób. Dyrektor wyjaśniła, że założono udział zbyt dużej liczby uczestników. Ponadto w warsztatach branżowych wzięło udział 150 zamiast planowanych 200 studentów wydziałów turystyki na uczelniach Moskwy i St. Petersburga. Dyrektor wyjaśniła, że wynikało to

²⁷ W ramach promocji w internecie wysłano też newsletter do adresatów z bazy mailingowej Ośrodka o planowanym zasięgu 2 tys. odbiorców.

²⁸ W każdym roku adresowanego bezpośrednio do konsumentów.

²⁹ Byli to głównie odbiorcy promocji w radio i reklamy zewnętrznej – 2,0 mln osób.

³⁰ W tym dotyczących ESK Wrocław 2016.

z nieprzybycia części zaproszonych uczestników. Łączny zasięg wyniósł ok. 12,1 mln osób³¹, przy planowanych 8,7 mln osób.

W 2017 r. w ramach projektu 2 *Poznaj walory turystyczne Polski*: zrealizowano 18 zadań, w tym m.in. zorganizowano sześć działań promocyjnych w radio i w formie reklamy zewnętrznej dla 11,6 mln odbiorców; trzy podróże studyjne dla 11 dziennikarzy lub blogerów; sześć imprez promocyjnych z udziałem ok. 29 tys. osób; stoisko na targach turystycznych z udziałem 4 tys. uczestników oraz prowadzono stronę internetową i profile na *Facebooku* i *VKontakte* z ogólną liczbą odbiorców ok. 200 tys. odbiorców. W imprezach promocyjnych wzięło udział 28,7 tys. zamiast planowanych 95,4 tys. uczestników, w tym w dwóch imprezach promocyjnych na lotniskach wzięło udział 3,5 tys. zamiast planowanych 45 tys. uczestników, a trzeciej – konkursu świątecznego na lotnisku dla 25 tys. osób – nie zorganizowano. Dyrektor wyjaśniła, że założono udział zbyt dużej liczby uczestników, zaś trzeciej imprezy nie zorganizowano wskutek rezygnacji partnera zewnętrznego³². Ponadto w podróżach studyjnych wzięło udział 11 zamiast planowanych 16 przedstawicieli biur podróży – Dyrektor wyjaśniła, że jedną z podróży przesunięto na 2018 r. ze względu na brak możliwości uzgodnienia terminu z zainteresowanymi. Łączny zasięg wyniósł ok. 12,0 mln osób³³, przy planowanych 6,5 mln osób.

W korektach rocznych planów merytorycznych i finansowych dokonywanych w latach 2015-2017 nie modyfikowano zakładanej do osiągnięcia liczby uczestników. Dyrektor wyjaśniła, że nie było to wymagane przez POT, konieczność takich korekt nie wynika z regulacji wewnętrznych POT oraz że w otrzymywanych z POT formularzach służących do dokonania korekt planu dodawane były wyłącznie kolumny umożliwiające skorygowanie wydatków. Ewentualne dokonanie korekty w kolumnie „liczba odbiorców / uczestników” spowodowałoby usunięcie zaakceptowanych danych ujętych w planie pierwotnym. W związku z tym zdecydowała, iż będzie to przedstawiane na etapie sporządzania sprawozdań.

(akta kontroli str. 416-566, 612-614)

1.2.3. W latach 2015-2017 w ramach realizacji zadania 2 *Informacja turystyczna* osiągnięto następujące efekty³⁴:

- podzadanie 2.1 *Dystrybucja materiałów*: wysyłka kolejno 122, 31 i 63 egz., a także utrzymanie funkcjonowania samochodu służbowego – kwestię ujęcia całości tego kosztu w zadaniu 2 przedstawiono szerzej w punkcie 3.9;
- podzadanie 2.2. *Udzielanie informacji*: kolejno udzielenie ok. 2,9 tys., 0,9 tys. i 1,5 tys. informacji (mailem, telefonicznie, listownie i faxem); 5, 7 i 7 edycji newslettera stałego oraz 320, 135 i 54 wizyty w Ośrodku.

W planach³⁵ ani w sprawozdaniach za lata 2015-2018 (I półrocze) nie określono planowanych ani osiągniętych efektów realizacji zadania 3 *Transfer wiedzy*. Wymieniono w nich jedynie przynależność Ośrodka do miejscowej organizacji turystycznej *Rossijskij Sojuz Turindustrii* i kwoty wnoszonych składek członkowskich³⁶. Dyrektor wyjaśniła, że nie określono planowanych ani osiąganych efektów, gdyż centrala POT nie żądała takiej informacji oraz że uzyskanym rezultatem przynależności do RST jest dostrzeganie Ośrodka na rynku rosyjskim

³¹ Byli to głównie odbiorcy promocji w radio i reklamy zewnętrznej – 11,1 mln osób.

³² PLL LOT.

³³ Byli to głównie odbiorcy promocji w radio i reklamy zewnętrznej – 11,6 mln osób.

³⁴ Efektów planowanych do osiągnięcia nie określono.

³⁵ Na lata 2015-2018.

³⁶ Po 0,5 tys. euro rocznie.

i otrzymywanie informacji o sytuacji na rynku, co przekłada się na planowanie i realizację zadań. (akta kontroli str. 24, 43, 64, 85, 427, 464, 516, 560, 587)

W planach³⁷ i sprawozdaniach za lata 2015-2018 (I półrocze) w zadaniu 2 *Informacja turystyczna* ujmowano całość kosztów utrzymania samochodu służbowego (paliwa, parkingu, ubezpieczenie, przeglądów) i kosztów wysyłki materiałów promocyjnych, pomimo iż koszty utrzymania samochodu dotyczyły głównie realizacji zadania 1 *Działania promocyjne na rynku*, a koszty wysyłki – wyłącznie tego zadania. Kwestię tę szerzej przedstawiono w punkcie 3.9.

1.2.4. Na koniec lat 2015-2017 i na dzień 30.06.2018 r. liczba touroperatorów w Federacji Rosyjskiej³⁸ oferujących wyjazdy do Polski wynosiła kolejno 90³⁹, 79, 83 i 84. Dyrektor wyjaśniła, że nie kierowała do touroperatorów zapytań w tej sprawie, ponieważ nie przedstawiliby takich danych (podobnie jak nie przedstawili danych ogólnej sytuacji w wyjazdach turystycznych do Polski i efektów niektórych podróży studyjnych organizowanych przez Ośrodek). Wyjaśniła też, że podejmowane działania dotyczące komunikacji z branżą turystyczną realizowano na warsztatach, targach, spotkaniach promocyjnych⁴⁰, podczas podróży studyjnych i za pośrednictwem mediów społecznościowych.

W latach 2015-2017 liczba turystów z FR wyniosła 872,8 tys.⁴¹, 800,8 tys. i 875,4 tys., a ich wydatki w Polsce – 1.124,2 mln zł, 912,2 mln zł i 1.066,1 mln zł. W latach 2015-2018 (I półrocze) liczba turystów z FR, którzy skorzystali z turystycznych obiektów noclegowych w Polsce⁴² wyniosła 225,0 tys., 227,6 tys., 277,7 tys. i 131,9 tys.⁴³ Wyniki z 2017 r. stanowiły odwrócenie tendencji spadkowej występującej co najmniej od 2014 r. i pozwoliły na ponowne osiągnięcie liczby wyjazdów z 2015 r. Jednocześnie wzrost liczby wyjazdów turystów rosyjskich do Polski w 2017 r. był ponad dwukrotnie mniejszy niż średnio do innych krajów⁴⁴, zaś ogółem w latach 2015-2017 nastąpił spadek udziału wyjazdów do Polski z około 3,8% do około 3,1%⁴⁵. Dyrektor wyjaśniła m.in., że przyczyny były następujące:

- w związku z napiętymi stosunkami politycznymi między Polską a FR, w środowisku masowego przekazu w FR często przedstawia się opinie o negatywnym odnoszeniu się Polaków do Rosjan, nagłaśnia się incydentalne przypadki chuligaństwa w stosunku do nich, źle mówi się o postępowaniu z pomnikami żołnierzy radzieckich, a Rosjanie są podatni na ten silny przekaz;
- Konsulaty RP wycofały się z tzw. akredytacji rosyjskich biur podróży w celu pośrednictwa wizowego. Do sierpnia 2015 r. zweryfikowane przez konsulaty RP biura rosyjskie mogły przekazywać dokumenty wizowe za swoich klientów. Przy dużej powierzchni kraju było to znacznym ułatwieniem dla turysty, który nie musiał przed każdym wyjazdem udawać się do odpowiedniego Konsulatu czy centrum wizowego i załatwiać skomplikowanych formalności wizowych⁴⁶.

³⁷ Na lata 2015-2018.

³⁸ Dalej: FR.

³⁹ Zaś na koniec 2014 r.: 156.

⁴⁰ Po jednym spotkaniu w Ambasadzie RP w Moskwie i Konsulacie RP w St. Petersburgu.

⁴¹ W 2014 r. wyjazdów było 1003,1, zaś wydatki wyniosły 1.264,8 mln zł.

⁴² Posiadających 10 i więcej miejsc noclegowych.

⁴³ Na w I połowie lat 2015-2017 liczba turystów wyniosła kolejno 107,4 tys., 103,9 tys. i 130,5 tys. Są to dane GUS. Dane za lata 2016-2018 przedstawiono z uwzględnieniem imputacji dla jednostek zobowiązanych do złożenia sprawozdania do GUS, które odmówiły udziału w badaniu, zaś dane za 2015 – bez jej uwzględnienia.

⁴⁴ Wg danych rosyjskich liczba wyjazdów do Polski wzrosła o 11,4%, a do kilkunastu innych krajów – średnio o 25,2%.

⁴⁵ Tj. o prawie jedną piątą – wg statystycznych danych rosyjskich.

⁴⁶ Osobiście odciski palców turysta musi złożyć tylko raz na 5 lat. Obecnie w FR funkcjonuje 5 jednostek konsularnych i 27 centrów wizowych.

Tymczasem w odległych regionach FR to biuro turystyczne doradza klientowi, gdzie mógłby pojechać i przy braku możliwości akredytacji może zaproponować wyjazd do innego kraju. Wycofanie się z akredytacji polskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych tłumaczyło przypadkami nierzetelnych biur turystycznych, co wg Ośrodka i Ambasady RP nie miało miejsca w FR;

- od 4.07.2016 r. zawieszono mały ruch graniczny między Obwodem Kaliningradzkim a województwami warmińsko-mazurskim i pomorskim⁴⁷, co znacząco wpłynęło na spadek przyjazdów z tej części FR;
- nie nastąpił wystarczający rozwój siatki połączeń lotniczych, głównie z miastami poza Warszawą – podczas gdy najbliżsi konkurenci Polski otwierali nowe połączenia, w tym tanimi liniami, skracając znacząco turyście rosyjskiemu dystans do pokonania;
- długi czas oczekiwania na odprawę paszportowo-celną na drogowych przejściach granicznych z Polską, co skutkowało rezygnacjami z wycieczek autokarowych. (akta kontroli str. 287, 594-596, 612-614)

1.2.5. Ośrodek realizował promocję w mediach oraz reklamę zewnętrzną i w internecie. Prowadził m.in. stronę internetową www.poland.travel/ru, którą w latach 2015-2018 r.⁴⁸ odwiedziło kolejno 77,4 tys., 114,5 tys., 204,8 tys. i 125,1 tys. użytkowników. Był też aktywny na profilach społecznościowych na platformach Facebook (od 9.10.2016 r. do 30.09.2018 r. liczba osób, które polubiły profil wynosiła 3,8-3,9 tys.⁴⁹) i VKontakte⁵⁰ (na dzień 31.12.2017 r. i 11.10.2018 r. zapisanych było kolejno 71 osób i 2,4 tys. osób). Główne działania promocyjne w zakresie reklamy zewnętrznej i promocji w mediach przedstawiono w punkcie 2.2, a wykonanie dwóch umów-zleceń dotyczących działań promocyjnych przedstawiono w punkcie 3.8. (akta kontroli str. 288-296)

1.2.6. W latach 2015-2017 Ośrodek zawarł 12 umów lub porozumień z innymi podmiotami polskimi⁵¹. Wspólnie z 12 regionalnymi⁵² i 2 lokalnymi⁵³ organizacjami turystycznymi oraz 8 jednostkami samorządu terytorialnego⁵⁴ i polską branżą turystyczną przeprowadził wspólnie 38 przedsięwzięć, obejmujących m.in. coroczne Polsko-Rosyjskie Forum Turystyczne „Eto Polsha”, 15 podróży prasowych lub blogerskich i 5 akcji promocyjnych w radio lub telewizji. Koszty realizacji przedsięwzięć ponoszone były na ogół wspólnie przez Ośrodek i partnerów zewnętrznych. I tak:

⁴⁷ Co uzasadniano względami bezpieczeństwa w związku ze ŚDM i Szczytem NATO.

⁴⁸ Do 10.10.2018 r.

⁴⁹ Kolejno 3780, 3823, 3888 i 3936 osób.

⁵⁰ Rosyjski serwis społecznościowy – profil prowadzono od 2016 r.

⁵¹ Kolejno 7, 4 i 1 umowa lub porozumienie. W I połowie 2018 r. umów ani porozumień nie zawarto. Dyrektor wyjaśniła, że „nie było potrzeby ich zawierania, gdyż zadania realizowano w ramach bieżącej współpracy, głównie po roboczych uzgodnieniach na Forum Polskiej Organizacji Turystycznej, Regionalnych Organizacji Turystycznych i Lokalnych Organizacji Turystycznych, organizowanym corocznie w listopadzie poprzedniego roku oraz - co najmniej od 2016 r. - na kolejnym spotkaniu w kwietniu każdego roku. Każdy z partnerów realizował działania na własny koszt (bez przekazywania środków innym partnerom). Potwierdzenie planowanej realizacji poszczególnych działań partnerzy przekazywali nam na bieżąco drogą mailową. Nie było przypadku niewywiązania się partnerów z tak dokonanych ustaleń. Umowę w 2017 r. zawarto, gdyż było to bardziej skomplikowane przedsięwzięcie, realizowane wspólnie z przedsiębiorcą. Umowy z 2016 r. na udział w organizowanych przez Ośrodek polskich stoiskach narodowych zawarto, aby zabezpieczyć wniesienie do budżetu POT odpłatności partnerów za stoiska. Od tego czasu takich działań nie realizowano.”

⁵² Dolnośląską, Warmińsko-Mazurską, Mazowiecką, Lubelską, Podlaską, Małopolską, Opolską, Pomorską, Podkarpacką, Śląską, Kujawsko-Pomorską i Łódzką.

⁵³ Warszawska i Krynicka.

⁵⁴ Miasta Kraków, Wrocław, Warszawa, Łódź, Olsztyn, Elbląg oraz samorządy województw: warmińsko-mazurskiego i małopolskiego.

- w 2015 r.: 3 przedsięwzięcia, w tym m.in. podróż studyjną dla przedstawicieli rosyjskich biur podróży,
- w 2016 r.: 15 przedsięwzięć, w tym m.in. 7 podróży blogerskich lub prasowych,
- w 2017 r.: 11 przedsięwzięć, w tym m.in. 3 podróże studyjne dla przedstawicieli rosyjskich biur turystycznych,
- w I połowie 2018 r.: 9 przedsięwzięć, m.in. utworzenie platformy szkoleniowej online dla rosyjskich agentów turystycznych poświęconą promocji turystyki zimowej w Polsce. Więcej produktów turystycznych promowanych wspólnie z ww. podmiotami przedstawiono w punkcie 2.3. (akta kontroli str. 297-303)

1.2.7. W latach 2015-2018 Ośrodek współpracował z polskimi przedstawicielstwami polskimi w FR, w tym:

a) z Ambasadą RP w Moskwie zorganizowano:

- w latach 2015 i 2016 imprezę promocyjną „Polska Biega” (szerzej przedstawioną w punkcie 1.1.5), a w 2016 r. – prezentację o turystyce biznesowej w Polsce;
- stoiska promocyjne: w latach 2016–2017 na uroczystości obchodów Święta Konstytucji 3 Maja, w 2016 r. na Koncercie Noworocznym, a w 2017 – na uroczystości przekazania Węgrom polskiej prezydencji w Grupie Wyszehradzkiej. We wszystkich ww. wydarzeniach, zorganizowanych na terenie ambasady, wzięli udział przedstawiciele rosyjskich środowisk opiniotwórczych;
- na bieżąco przekazywano też materiały promocyjne i aktualne informacje do dystrybucji przez ambasadę;

b) z Instytutem Polskim w Moskwie:

- w 2015 współorganizowano imprezę promocyjną polskiej kultury i turystyki w parku etnograficznym „Etnomir”;
- w latach 2015–2018 dystrybuowano materiały promocyjne wśród gości, w tym na imprezach organizowanych przez Instytut;
- w czerwcu 2018 r. współorganizowano imprezę promocyjną w Parku Sokolniki w Moskwie w związku z Mistrzostwami Świata w Piłce Nożnej;
- w 2018 r. Ośrodek uczestniczył w imprezie promującej turystykę kulinarną poprzez m.in. dystrybucję broszury *Vkus Polshy*;

c) z konsulatami RP w FR:

- w 2016 r. zorganizowano prezentację o atrakcjach turystycznych Polski dla rosyjskich biur turystycznych w Konsulacie RP w St. Petersburgu;
- na bieżąco współpracowano w pozyskiwaniu informacji o procedurach wizowych dla turystów rosyjskich wyjeżdżających do Polski i przekazywano konsułatom materiały promocyjne do dystrybucji;

d) a także w latach 2017-2018 we współpracy z polonijnym stowarzyszeniem Czerwone Maki dystrybuowano materiały promocyjne o Polsce podczas Festiwalu Polskich Filmów w Orynburgu; a w 2017 r. stowarzyszeniu Wspólnota Kultury Polskiej w Kaliningradzie przekazano do dystrybucji materiały promocyjne. (akta kontroli str. 300-301)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na tym, że w 2015 r. nie zrealizowano zadań promocyjnych związanych z nadchodzącym wydarzeniem *Europejska Stolica Kultury Wrocław 2016*. Ich przeprowadzenie było wymagane w przekazanych przez POT wytycznych na ten rok. W związku z nimi Ośrodek zaplanował m.in. wystawę fotografii *Wrocław – stolica kulturalna*, która miała być przedstawiana w regionach

FR: Północno-Zachodnim oraz obwodach Kaliningradzkim i Moskiewskim⁵⁵, a także podróż prasową dla trzech dziennikarzy. Na sfinansowanie podróży prasowej zaplanowano ostatecznie 800 euro, kwoty tej do końca roku nie skorygowano⁵⁶. Nie zrealizowano też zaplanowanych przez Ośrodek na 2015 r. trzech innych podróży studyjnych dla 11 dziennikarzy (przez co w podróżach studyjnych wzięło udział 6 zamiast planowanych 22 uczestników), zrezygnowano z reklamy o zasięgu 10 tys. odbiorców w katalogu dużego touroperatora rozpoczynającego pracę z Polską (przez co w promocji w internecie osiągnięto zasięg 108 tys. odbiorców zamiast planowanych 118 tys.), zaś w warsztatach lub prezentacjach wzięło udział 1,3 tys. uczestników zamiast planowanych 1,6 tys. W sprawozdaniu Ośrodka za 2015 r. stwierdzono, że wystawy nie zorganizowano z uwagi na „zbyt mały budżet”, zaś pozostałych wydarzeń – z uwagi na brak bezpłatnych biletów lotniczych i zbyt mały budżet. Obecna Dyrektor⁵⁷ wyjaśniła, że nie zna innych niż przedstawione w sprawozdaniu przyczyny niezrealizowania tej wytycznej i zaplanowanych przez Ośrodek działań na 2015 r. Ponadto w imprezach promocyjnych w latach 2016 i 2017 wzięło udział kolejno 61 tys. i 3,5 tys. uczestników zamiast planowanych 71,4 tys. i 45 tys. uczestników. Jak wyjaśniła Dyrektor, wynikało to głównie z zaplanowania udziału zbyt dużej liczby uczestników na imprezach organizowanych na lotniskach. (akta kontroli str. 306, 551-557)

OCENA CZĄSTKOWA

Ośrodek prawidłowo realizował zadania w zakresie promocji turystyki i informacji turystycznej (osiągając łączną liczbę odbiorców zakładaną w jego planach merytorycznych na lata 2015-2017 i założeniach POT na 2017 r.), z wyjątkiem niewykonania części planowanych działań, dotyczących głównie niewykorzystania w 2015 r. kotwicy medialnej *ESK Wrocław 2016 r.*, a także nieosiągnięcia zakładanej liczby uczestników podróży studyjnych, warsztatów i reklamy w internecie w 2015 r. oraz imprez promocyjnych w 2016 i 2017 r. Działania Ośrodka nie były jednak efektywne, ponieważ udział wyjazdów do Polski w wyjazdach zagranicznych Rosjan zmniejszył się z 3,8% do 3,1%⁵⁸, lecz wynikało to w znacznej mierze z przyczyn niezależnych od Ośrodka. W latach 2015-2018 (I półroczu) suma kosztów bieżącego funkcjonowania stanowiła kolejno 80,1%, 66,6%, 65,3% i 46,5% ogółu kosztów. Współpracowano z jednostkami samorządu terytorialnego, regionalnymi i lokalnymi organizacjami turystycznymi oraz branżą turystyczną w realizacji projektów dotyczących promocji polskich regionów i miast w FR. Badane wydatki były celowe i rzetelnie skalkulowane oraz zrealizowane w sposób zapewniający uzyskanie najlepszych efektów z danych nakładów.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

2.1. W promocji turystyki Ośrodka zaplanowano wykorzystanie następujących głównych imprez i wydarzeń o charakterze kulturalnym lub sportowym (tzw. kotwice medialnych):

- na 2015 r.: *Europejska Stolica Kultury Wrocław 2016*. Zaplanowanych w związku z tym wydarzeniem turystycznych zadań promocyjnych nie zrealizowano, co przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości w obszarze 1*;

⁵⁵ Działanie zaplanowano kolejno na II i IV kwartał 2015 r. w ramach *Projektu nr 2. Poznaj dziedzictwo kulturowe Polski*.

⁵⁶ Na II kwartał 2015 r. zaplanowano też Imprezę promocyjną w Ambasadzie RP w Moskwie *Wrocław – stolica kulturalna Europy*, której – jak wyjaśniono w sprawozdaniu – nie zorganizowano, ponieważ „aktualna sytuacja budzi obawy co do frekwencji”.

⁵⁷ Zajmująca to stanowisko od 3.12.2016 r.

⁵⁸ Liczbę przyjazdów turystów rosyjskich do Polski utrzymano na zbliżonym poziomie 0,9 mln.

- na 2016 r.: *Europejska Stolica Kultury Wrocław 2016.*, w związku z którym zorganizowano dwie podróże prasowe dla czterech dziennikarzy i *Kraków jako miejsce Światowych Dni Młodzieży w 2016 r.* – zorganizowano dwie podróże prasowe dla dwóch blogerów i dziennikarza, w wyniku których opublikowano 15 dotyczących tych wydarzeń artykułów. Oba wydarzenia promowano też na warsztatach branżowych dla 80 touroperatorów i w *Rata News*⁵⁹;
- na 2017 r.: *Mistrzostwa Świata w Piłce Nożnej w Rosji 2018 r.* – zorganizowano warsztaty w Kaliningradzie dla 45 przedstawicieli touroperatorów;
- na 2018 r.: *Mistrzostwa Świata w Piłce Nożnej w Rosji 2018 r.*, w związku z którymi m.in. przygotowano reklamę w radio o zasięgu 16 mln słuchaczy, reklamy na autobusach turystycznych w Moskwie i Kazaniu oraz imprezę promocyjną w parku w Moskwie⁶⁰, a także *Europejski Rok Dziedzictwa Kulturowego*, w związku z którym m.in. zorganizowano dwie podróże prasowe dla 10 dziennikarzy i blogerów oraz promowano polskie zamki i pałace na targach MITT. Oba wydarzenia promowano też na portalu *Rata News*. Na II-III kwartał 2018 r. zaplanowano zaś działania promocyjne w związku z *Rokiem Niepodległości Polski*. Informacje o wykorzystywaniu ww. wydarzeń były przedstawione w sprawozdaniach Ośrodka. (akta kontroli str. 92-97, 308-311)

W latach 2015-2018 (I półroczu) na stronie internetowej i profilach społecznościowych Ośrodek zamieszczał też informacje o innych wydarzeniach kulturalnych, sportowych i politycznych⁶¹. Ogółem w tych latach w promocji turystycznej wykorzystywano kolejno 8, 8, 9 i 7, łącznie 15 wydarzeń⁶². Na stronie internetowej Ośrodka zamieszczony jest też kalendarz, w którym na dzień kontroli promowano kolejne 44 wydarzenia⁶³. Ogółem w badanym okresie promowano łącznie co najmniej 61 wydarzeń. Nie promowano wydarzeń gospodarczych gdyż – jak wyjaśniła Dyrektor – jest to zbieżne z działaniami centrali POT, która także w kalendarzu przedstawianym na stronie ZOPOT nie uwzględniła takich wydarzeń. (akta kontroli str. 92-97, 312-316, 612-614)

2.2. W latach 2015-2018 (I półroczu) Ośrodek promował 35 markowych, w tym innowacyjnych produktów lub usług turystycznych:

- w 2015 r. 10 produktów lub usług, m.in. *Kraków, Warszawa, Wrocław jako markowe produkty turystyczne; zabytki UNESCO w dużych miastach; Polska bajkowa* (formy realizacji i zasięg: m.in. kampania bajkowa o Krakowie w prasie branżowej w I-III kwartale o nakładzie 12 tys. egz., wizyta w hotelach Warszawy i Wrocławia sześciu dyrektorów rosyjskich biur podróży⁶⁴);
- w 2016 r. 16 produktów lub usług, m.in.: *innowacyjna oferta kulturalna Wrocławia – Europejskiej Stolicy Kultury* oraz *Hala Stulecia we Wrocławiu – Centrum Innowacyjności w Architekturze i Budownictwie* (zamieszczono reklamę w wydaniu targowym MITT'2016 o zasięgu 12 tys. odbiorców, zorganizowanie podróży dla czterech dziennikarzy na ESK Wrocław 2016); *szlaki turystyczne Jana Pawła II* (zorganizowano wyjazdy dla dwóch blogerów i dziennikarza na ŚDM do Krakowa);

⁵⁹ O zasięgu 120 tys. odbiorców.

⁶⁰ Impreza „Piłka w grze” z turniejem piłki nożnej, występami zespołów muzycznych, degustacjami kulinarnymi i prezentacją atrakcji turystycznych Polski, zorganizowana wspólnie z Instytutem Polskim w Moskwie.

⁶¹ Np. Międzynarodowy Festiwal „Chopin i jego Europa” w Warszawie, Mistrzostwa Świata w Piłce Siatkowej Mężczyzn 2016 r. czy Polska Prezydencja w Grupie Wyszehradzkiej 2016-2017.

⁶² Część wydarzeń promowano w więcej niż jednym roku.

⁶³ Wg stanu na 23.10.2018 r. Jak wyjaśniła Dyrektor, wydarzenia zamieszczane są w nim przez POT.

⁶⁴ Ktorzy zakontraktowali pobyty grup w IV kwartale 2015 r. i w całym 2016 r.

- w 2017 r. 10 produktów lub usług, m.in.: *główne miasta Polski jako markowe destynacje w Polsce*; *oferta turystyczna w historycznych pałacach i zamkach*; *turystyka biznesowa – markowy produkt w Warszawie*; *polskie kulinaria* (zorganizowano polskie stoisko na targach turystycznych MITT w Moskwie, które odwiedziło 30 tys. osób); *polskie tradycje bożonarodzeniowe*; *zima w Polsce – nie tylko na nartach* (emisja czterech bloków tematycznych o atrakcjach dla turystów w Polsce zimą o zasięgu 2,5 mln radiosłuchaczy);
- w I półroczu 2018 r. 11 produktów lub usług, m.in. *Warszawa, Gdańsk, Kraków, Wrocław – miasta "magnes" dla kibiców rosyjskich w trakcie Mistrzostw Świata w Piłce Nożnej* (m.in. zamieszczono reklamy na autobusach turystycznych w Moskwie i Kazaniu oraz zrealizowano 2-tygodniową radiową kampanię reklamową o zasięgu 16 mln słuchaczy); *dziedzictwo kulturowe Polski – zamki i pałace*; *muzea interaktywne w Polsce jako przykłady innowacyjnego produktu turystyki miejskiej* (produkty promowano m.in. na polskim stoisku narodowym na targach MITT i poprzez zorganizowanie podróży do Polski dla czterech dziennikarzy)⁶⁵ (akta kontroli str. 317-322)

W badanym okresie Ośrodek przy okazji realizowanych zadań promował produkty niektórych członków następujących konsorcjów produktowych POT:

- *Zdrowie i uroda*: m.in. w 2016 r. zorganizowano tygodniową reklamę radiową wellness i spa o zasięgu 1,4 mln radiosłuchaczy oraz podróż do Polski dla czterech dziennikarzy. Promowano pobyty w obiektach z dobrym zapleczem spa i pobyty prozdrowotne (np. w uzdrowiskach);
- *Polskie szlaki kulinarnie*: m.in. w 2017 r. 16 uczestników trzech podróży studyjnych gościło w reklamowanych obiektach kulinarnych członków konsorcjów, promowano też dania kuchni regionalnych;
- *Turystyka aktywna*: m.in. w 2018 r. we współpracy z Lubelską Regionalną Organizacją Turystyczną zorganizowano podróż dla dwóch blogerów po lubelskim odcinku szlaku rowerowego *Green Velo* – promowano turystykę rowerową.

Większość ww. i innych produktów turystycznych była promowana na profilach społecznościowych *Facebook* i *Vkontakte* oraz na prowadzonej przez Ośrodek stronie internetowej Narodowego Portalu Turystycznego www.poland.travel/ru. Zamieszczono tam też informacje o większości produktów, które otrzymały *Złoty Certyfikat POT* lub *Certyfikat POT* w latach 2015-2017 r. (w toku kontroli Dyrektor przedstawiła spoty 16⁶⁶ produktów i wyjaśniła, że łącznie promowano około 30 produktów⁶⁷). W 2018 r. Ośrodek uzyskał nagrodę na targach MITT'2018 za najlepszą promocję kraju w FR i nagrodę związku touroperatorów rosyjskich⁶⁸ za kreatywność w promocji turystyki. (akta kontroli str. 323-346, 612-614)

⁶⁵ W badanych latach promowano ogółem powyżej 30 produktów turystycznych.

⁶⁶ Spośród 42 produktów, które otrzymały certyfikaty w latach 2014-2017.

⁶⁷ W tym wszystkie produkty, które uzyskały złoty certyfikat – jednak obecnie nie ma możliwości odnalezienia wszystkich spotów, m.in. w związku z założeniem nowej strony internetowej Ośrodka od lipca 2018 r.

⁶⁸ Stowarzyszenie Turoperatorów Rosji.

2.3. Produkty turystyczne promowano we współpracy z innymi polskimi podmiotami⁶⁹. I tak m.in.:

- z jednostkami samorządu terytorialnego: *Festiwal Smaki Wrocławia – markowy produkt dla turystyki kulinarnej*⁷⁰ (2018 r.) i przedstawioną w punkcie 2.2 podróż prasową w związku ze ŚDM⁷¹ (2016 r.);
- z regionalnymi i lokalnymi organizacjami turystycznymi: podróż prasową poświęconą promocji zamków i pałaców⁷² (2018 r.), podróż blogerska w celu promocji turystyki miejskiej „Świąteczna atmosfera miast”⁷³ (2017 r.), akcje promocyjne w radio Relax *Turystyka wypoczynkowa z elementami wellness i spa* oraz *Turystyka zimowa w południowej Polsce*⁷⁴;
- z polską branżą turystyczną: Polsko-Rosyjskie Forum Turystyczne „*Eto Polsha*”⁷⁵ (w 2015 r.). (akta kontroli str. 323-344)

2.4. Dyrektor wyjaśniła, że Ośrodek zamieszczał na stronie internetowej i profilach społecznościowych informacje o wprowadzanych przez miasta na ich terenie udogodnieniach dla turystów, jak karta turysty czy cenowe akcje promocyjne. Innych działań w ww. zakresie nie realizował, gdyż nie otrzymywał propozycji ich przeprowadzenia. (akta kontroli str. 348, 612-614)

2.5. W odpowiedzi na pytanie, jakie potrzebne są działania na terenie FR w celu skutecznej i efektywnej promocji polskich produktów turystycznych i konsorcjów produktowych, Dyrektor wyjaśniła, że działania promocyjne na lata 2015-2018 dobrano tak, aby pokazać szeroki wachlarz produktów turystycznych w Polsce, z uwzględnieniem specyfiki rynku rosyjskiego, gdzie największym zainteresowaniem cieszy się turystyka miejska i kulturowa, aktywna oraz prozdrowotna. Działania kierowane są do rosyjskich touroperatorów i agentów turystycznych, którzy ze względu na konieczność uzyskiwania wiz do Polski są doradcami w wyborze kierunku wyjazdu, oraz bezpośrednio do klienta, poprzez budowanie i wzmacnianie pozytywnego wizerunku Polski. Głównie narzędzia kierowane do branży turystycznej to prezentacje na targach, organizacja wyjazdów studyjnych dla przedstawicieli biur turystycznych, prezentacje multimedialne, warsztaty branżowe i spotkania biznesowe. Ich celem jest zachęcenie rosyjskich biur do wprowadzenia polskich ofert turystycznych do ich katalogów, a także wzbogacanie ich o nowe produkty. W przypadku otrzymania dodatkowych środków należałoby zintensyfikować niektóre działania (jak wyjazdy studyjne czy warsztaty turystyczne), a także zamieścić reklamę konkretnych produktów w katalogach najaktywniejszych biur turystycznych współpracujących z Polską. (akta kontroli str. 349-350)

Stwierdzone
nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Ośrodek nie przeprowadził w 2015 r. planowanych działań dotyczących kotwicy medialnej ESK Wrocław 2016, co przedstawiono w obszarze 1.

Ośrodek prawidłowo wykorzystywał w działaniach promocyjnych produkty i usługi turystyczne oraz wydarzenia sportowe i kulturalne, z wyjątkiem nieprzeprowadzenia w 2015 r. planowanych działań w związku z ESK Wrocław 2016. W latach 2015-2018 (I połowie) popularyzowano łącznie 35 markowych (w tym innowacyjnych)

⁶⁹ Jak wyjaśniła Dyrektor, Ośrodek nie ma opracowanej pisemnej regulacji wewnętrznej ws. promocji produktów turystycznych i konsorcjów produktowych we współpracy z partnerami.

⁷⁰ Z miastem Wrocław.

⁷¹ Z miastem Kraków.

⁷² Łódzką ROT, Łódzką OT, Opolską ROT i Dolnośląską ROT.

⁷³ Z miastami Warszawa i Kraków.

⁷⁴ Z Podkarpacką ROT, Małopolską OT, Śląską OT, Dolnośląską OT, a także miastem Kraków.

⁷⁵ Z Elbląskim Kłosem Turystycznym, a także Samorządem Województwa Warmińsko-Mazurskiego oraz miastami Olsztyn i Elbląg.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

produktów i usług turystycznych⁷⁶, m.in. oferowanych przez członków konsorcjów produktowych funkcjonujących przy POT. W promocji wykorzystano co najmniej 61 wydarzeń⁷⁷. Współpracowano z jednostkami samorządu terytorialnego, regionalnymi i lokalnymi organizacjami turystycznymi oraz branżą turystyczną. Ośrodek zamieszczał na swojej stronie internetowej i profilach społecznościowych informacje o wprowadzanych przez jednostki samorządu terytorialnego udogodnieniach dla turystów, jak karta turysty czy akcje obniżek cen.

3. Prawdliwość prowadzenia gospodarki finansowej Ośrodka

3.1. W latach 2015-2018 (do zakończenia kontroli) obaj dyrektorzy Ośrodka odpowiadali za gospodarkę finansową jednostki i podejmowali decyzje na podstawie udzielonych przez Prezesów POT pełnomocnictw oraz kompetencji dyrektora ZOPO określonych w regulaminie jednostki i zarządzeniach Prezesa POT.

(akta kontroli str. 3-11)

3.2. Zadania przewidziane na kolejne lata ujmowano w planach Ośrodka. Plany merytoryczne i finansowe Ośrodka oraz ich korekty finansowe zostały zaakceptowane przez Prezesa lub Wiceprezesa POT, zaś korekty merytoryczne – przez dyrektora Departamentu Instrumentów Marketingowych. Wszystkie zmiany zostały też zatwierdzone przez dyrektorów Ośrodka⁷⁸.

(akta kontroli str. 12-91)

3.3. Koszty pośrednie Ośrodka naliczono wg wskaźnika procentowego określonego przez Dyrektora. Do kosztów bezpośrednich niezasadnie zaliczano część kosztów wynagrodzeń, co przedstawiono poniżej w punkcie 3.9 i w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 416-566)

3.4. W latach 2015-2018 (I półroczu) Ośrodek otrzymał z POT dotacje podmiotowe w kwotach 295,5 tys. euro, 317,0 tys. euro, 315,8 tys. euro i 269,0 tys. euro (1.236,6 tys. zł, 1.387,1 tys. zł, 1.340,5 tys. zł i 1.140,4 tys. zł) oraz wydatkował środki w kwotach kolejno 295,5 tys. euro, 317,0 tys. euro, 315,8 tys. euro i 205,7 tys. euro (1.236,6 tys. zł, 1.387,0 tys. zł, 1.340,4 tys. zł i 872,3 tys. zł)⁷⁹. Niewykorzystane w latach 2015-2017 r. drobne kwoty od 7,15 euro do 11,42 euro (od 30,77 zł do 50,52 zł) zwrócono do POT od 20 do 28 września następnego roku.⁸⁰ Dyrektor wyjaśniła, że POT nie wymagała wcześniejszego zwrotu niewykorzystanych środków. Informacje o kwocie niewykorzystanych środków przekazywano do POT na początku stycznia następnego roku. Ich zwrot następował poprzez pomniejszenie przez POT transz dotacji w poszczególnych latach, co odbyło się kolejno 26.09.2016 r., 26.09.2017 i 18.09.2018 r.

(akta kontroli str. 352, 612-614)

3.5. W latach 2015-2017 wydatki zrealizowano na poziomie 100,0% zaplanowanych kwot. Nie doszło do przekroczeń planu wydatków. W ww. latach struktura wydatków była następująca: koszty administracyjne: kolejno 8,3%, 4,2% i 5,0%, czynsz: 18,8%, 17,1% i 15,0%, środki łączności: 3,2%, 1,7% i 2,0%⁸¹, pozostałe koszty: 69,7%, 77,1% i 78,0%⁸².

(akta kontroli str. 352, 356)

⁷⁶ Ogółem powyżej 30 produktów.

⁷⁷ Łącznie z wydarzeniami promowanymi w kalendarzu na stronie internetowej.

⁷⁸ Ktorzy kierowali je do POT pocztą elektroniczną.

⁷⁹ W badanych latach Ośrodek nie wykorzystywał środków innych niż z dotacji podmiotowej.

⁸⁰ Kolejno 7,22 euro, 11,42 euro i 7,15 euro (30,77 zł, 50,52 zł i 29,82 zł) zwrócono do POT 28.09.2016 r., 27.09.2017 r. i 20.09.2018 r.

⁸¹ Nie dokonywano zakupów wydawnictw.

⁸² W tym realizacja zadań 1-3 (bez uwzględnionych powyżej kosztów środków łączności): 16,7%, 31,7% i 32,7%; wynagrodzenia z pochodnymi: 53,0%, 45,4% i 45,3%.

3.6. Koszty wynagrodzeń w latach 2015-2018 (I półroczu) wyniosły kolejno 425,7 tys. zł, 430,2 tys. zł, 418,5 tys. zł i 198,2 tys. zł. Ponadto koszty pochodnych⁸³ od wynagrodzeń pracowników krajowych poniesione przez POT wyniosły 141,1 tys. zł, 127,6 tys. zł, 125,4 tys. zł i 73,1 tys. zł. Część kosztów wynagrodzeń niezasadnie zaliczono do kosztów bezpośrednich. (akta kontroli str. 357-367)

Od 1.01.2015 r. do 30.06.2018 r. w Ośrodku pracował dyrektor⁸⁴ i troje specjalistów⁸⁵. Od 1.09.2018 r. zatrudniono dodatkowo zastępcę dyrektora⁸⁶. Dyrektor wyjaśniła m.in., że zwiększenie zatrudnienia było związane z:

- zwiększającą się liczbą realizowanych projektów promocyjnych, które z roku na rok są coraz bardziej złożone. Na drugie półrocze br. zaplanowano szereg pracochłonnych działań promocyjnych, przede wszystkim kampanię promującą turystykę zimową w Polsce, która składa się z wielu działań, w tym m.in. internetowej kampanii banerowej skierowanej do osób poszukujących ofert na wyjazdy do miast naszych konkurentów, działań w internecie (strona i media społecznościowe), akcji promocyjnej w radio oraz podróży studyjnych dla touroperatorów i dziennikarzy / blogerów;
- rozważaniem od pewnego czasu możliwości rozszerzenia zakresu działań Ośrodka o Kazachstan (głównie w związku z uruchomieniem bezpośredniego połączenia PLL LOT do Astany, co może znacząco zwiększyć zainteresowanie potencjalnych turystów) i Białoruś (gdzie w związku z rosnącym zainteresowaniem wyjazdami turystycznymi należałoby zintensyfikować działania prowadzone już przez centralę POT). (akta kontroli str. 357-359)

W planach⁸⁷ i sprawozdaniach za lata 2015-2018 (I półrocze) w kosztach płac ujmowano ryczałtowe świadczenia dla pracowników krajowych z tytułu wynajęcia lokalu mieszkalnego, pomimo iż nie była to płaca (wynagrodzenie) za wykonywaną pracę, lecz inne świadczenie. Zawyżało to koszty bezpośrednio związane z realizacją zadań, podobnie jak ujmowanie w tych kosztach części kosztów wynagrodzeń z pochodnymi ponoszonych w związku z zatrudnieniem pracowników merytorycznych, którzy obok realizacji projektów realizowali też zadania związane z bieżącym funkcjonowaniem Ośrodka. Kwestie te szerzej przedstawiono w dotyczącym sprawozdawczości punkcie 3.9.

3.7. W latach 2015-2017 wynik finansowy na działalności Ośrodka wyniósł 0 zł. (akta kontroli str. 376-381)

3.8. W wyniku zbadania sześciu największych wydatków⁸⁸, dotyczących płatności raty za wynajem pomieszczeń biurowych, zakupu laptopa⁸⁹, reklamy zewnętrznej, usługi obcej związanej z działalnością promocyjną i dwóch umów zlecenia o łącznej wartości 37,3 tys. euro / 295,2 tys. zł ustalono, że:

- płatności raty za wynajem pomieszczeń biurowych za czerwiec 2018 r. dokonano 30.05.2018 r. w wysokości 3,4 tys. euro / 14,3 tys. zł – tj. zgodnie z umową z 29.09.2017 r. Na zawarcie umowy na wynajem (obowiązującej przez 11 miesięcy⁹⁰) uzyskano wymaganą pisemną zgodę Prezesa POT,

⁸³ Podatków, składek ZUS itd.

⁸⁴ Na podstawie przepisów prawa polskiego.

⁸⁵ Na podstawie przepisów rosyjskiego.

⁸⁶ Na podstawie przepisów prawa polskiego.

⁸⁷ Na lata 2015-2018.

⁸⁸ W niżej wymienionych kategoriach wydatków.

⁸⁹ Był to środek trwały o największej wartości zakupiony w badanych latach. Od 1.01.2015 r. nie dokonywano zakupu samochodu służbowego.

⁹⁰ Od 29.09.2017 r. do 1.08.2018 r.

- zakupu 11.12.2015 r. notebooka za 1,0 tys. euro / 4,2 tys. zł⁹¹ dokonano po rozeznaniu cen rynkowych i zgodnie ze złożonym następnie zamówieniem,
- zakupu reklamy zewnętrznej za 63,4 tys. euro / 273,1 tys. zł w formie wynajmu powierzchni reklamowej na autobusach turystycznych w Moskwie i Kazaniu oraz na autobusach miejskich w Moskwie⁹² dokonano zgodnie z postanowieniami umów zawartych 14.05.2018 r. i 5.12.2016 r.,
- zakupu usług dotyczących prowadzenia 4.06.2017 r. imprezy promocyjnej w Kaliningradzie i oprawy muzycznej 28.09.2016 r. podczas imprezy promocyjnej na lotnisku Szeremietiewo w Moskwie kolejno za 0,6 tys. euro / 2,7 tys. zł i 0,2 tys. euro / 0,9 tys. zł dokonano zgodnie z postanowieniami dwóch umów-zleceń z 4.06.2017 r. i 27.09.2016 r.⁹³ (akta kontroli str. 130-193, 382-415)

Sześć z dziewięciu badanych dowodów księgowych⁹⁴ opłacono przed wykonaniem usług. Dyrektor wyjaśniła, że wynika to ze specyfiki rynku rosyjskiego, usługi te w przeciwnym wypadku nie zostałyby tu wykonane. Faktury i rachunki zatwierdzone były pod względem merytorycznym, finansowym, prawnym i formalno-rachunkowym pod datą ostatniego dnia miesiąca, tj. po dokonaniu płatności, co przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. (akta kontroli str. 285)

3.9. Ośrodek przekazał do POT sprawozdania miesięczne (finansowe) oraz kwartalne⁹⁵ (merytoryczne i finansowe). Część sprawozdań miesięcznych przesłano do POT po wymaganym terminie, co przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Dyrektor nie dysponowała potwierdzeniem przekazania sprawozdań za poszczególne kwartały 2017 r. i wyjaśniła, że dokonywano tego w obowiązujących terminach. (akta kontroli str. 416-577, 593)

Sprawozdania roczne za lata 2015-2017 zostały terminowo przekazane do POT (Departamentu Instrumentów Marketingowych) i zaakceptowane przez Dyrektora tego departamentu. Niewykorzystane drobne kwoty przedstawiono w punkcie 3.4. (akta kontroli str. 575-577)

W planach⁹⁶ i sprawozdaniach za lata 2015-2018 (I półrocze):

- koszty utrzymania samochodu służbowego (paliwa, parkingu, ubezpieczenia, przeglądów) i koszty wysyłki materiałów promocyjnych ujmowano w całości w zadaniu 2 *Informacja turystyczna*, pomimo iż koszty utrzymania samochodu dotyczyły głównie realizacji zadania 1 *Działania promocyjne na rynku*, a koszty wysyłki – wyłącznie tego zadania;
- ryczałtowe świadczenia dla pracowników krajowych z tytułu wynajęcia lokalu mieszkalnego włączano do kwot płac pracowników krajowych⁹⁷, pomimo iż nie była to płaca (wynagrodzenie) za wykonywaną pracę, lecz inne świadczenie, co zawyżało koszty bezpośrednio związane z realizacją zadań;

⁹¹ Środka trwałego o największej wartości spośród zakupionych w okresie 1.01.2015 – 18.10.2018 r. (do dnia badania).

⁹² W obu przypadkach były to usługi obce.

⁹³ W badanych latach w zakresie działań promocyjnych były to dwie umowy-zlecenia o największej wartości.

⁹⁴ Na łączną kwotę 66,8 tys. euro / 287,4 tys. zł (tj. oprócz dowodów dotyczących zakupu notebooka i realizacji obu umów zleceń).

⁹⁵ Sprawdzono przekazywanie sprawozdań kwartalnych i miesięcznych w 2017 r.

⁹⁶ Na lata 2015-2018.

⁹⁷ Ujmując je w rubryce *płace pracowników krajowych* w tabeli *Kalkulacja kosztów bezpośrednich robocizny Gr. II*. Łączna kwota ww. świadczenia w latach 2015-2018 (I półroczu) wyniosła 337,7 tys. zł.

- ujmowano część kosztów wynagrodzeń⁹⁸ i innych kosztów ponoszonych w związku z zatrudnieniem pracowników merytorycznych⁹⁹, którzy obok realizacji projektów realizowali też zadania związane z funkcjonowaniem Ośrodka (do kosztów bezpośrednich zaliczano całość wynagrodzeń). Były to zarówno zadania całkowicie nie dotyczące realizacji konkretnych projektów, jak np. zatrudnianie i zwalnianie pracowników czy obsługa majątku trwałego, jak i zadania, które przynajmniej częściowo nie dotyczyły realizacji konkretnych projektów, w tym m.in. kierowanie Ośrodkiem, opracowywanie projektów planów i sprawozdań finansowych, prowadzenie sekretariatu¹⁰⁰, obsługa dokumentów finansowo-księgowych¹⁰¹, obsługa systemu bankowego i dokonywanie płatności. Taki sposób ujmowania ww. kosztów także zawyżał kwotę kosztów dotyczących realizacji konkretnych projektów.

Ośrodek nie podjął działań w celu ujmowania ww. kosztów do zadań, których dotyczyły i niezawyżania kosztów bezpośrednich. Dyrektor Ośrodka wyjaśniła, że w otrzymywanym z POT wzorze zestawienia planowanych i zrealizowanych kosztów są to jedyne miejsca, gdzie koszty te można było uwzględnić, obowiązek stosowania przez Ośrodek otrzymywanych wzorów zestawień wynika z zarządzeń Prezesa POT dotyczących monitorowania działalności ZOPOT m.in. poprzez planowanie i sprawozdawczość¹⁰² oraz że ujmowanie ww. świadczeń w ten sposób nie było kwestionowane przez służby finansowo-księgowe POT.

(akta kontroli str. 417, 426, 454, 463, 505, 515, 548, 559, 578, 585)

W sprawozdaniach za lata 2015-2017 oraz II kwartały 2018 r. do kosztów bezpośrednich niezasadnie zaliczano wynagrodzenia dotyczące sprzątania pomieszczeń biurowych, co przedstawiono poniżej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

3.10. W badanym okresie POT przeprowadziła jedną kontrolę Ośrodka. Zrealizowaną w dniach 25-28.11.2015 r. kontrolą objęto I i II kwartał 2015 r. oraz rok 2014. Wniosków pokontrolnych nie sformułowano. Poprzednia kontrola POT była w 2013 r.

(akta kontroli str. 589-591, 593, 603-608)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W planach¹⁰³ i sprawozdaniach za lata 2015-2018 (I półrocze) do kosztów bezpośrednich¹⁰⁴ niezasadnie zaliczano wynagrodzenie osoby sprzątającej pomieszczenia biurowe Ośrodka¹⁰⁵. Tymczasem zgodnie z zarządzeniami Prezesa POT ws. klasyfikacji kosztów¹⁰⁶, koszty bezpośrednie to koszty bezpośrednio związane z realizacją zadań (działań), które można jednoznacznie

⁹⁸ W tym nagród.

⁹⁹ W tym m.in. koszty leczenia i ubezpieczenia pracowników krajowych oraz w 2015 r. dodatki adaptacyjne dla dyrektorów.

¹⁰⁰ Pozwolenia o pracę, rejestracji itp.

¹⁰¹ Oraz bieżąca współpraca z biurem doradztwa księgowego.

¹⁰² Zarządzenia: nr 27/2013 z dnia 25 października 2013 r. w sprawie nadzoru nad działaniami realizowanymi przez polskie ośrodki informacji turystycznej za granicą oraz nr 34/2016 r. z 17.10.2016 r., nr 55/2017 z 30.08.2017 r. i nr 64/2018 z 16.10.2018 r. w sprawie monitorowania działalności Zagranicznych Ośrodków Polskiej Organizacji Turystycznej poprzez planowanie, sprawozdawczość, kontrole wewnętrzne, narady.

¹⁰³ Na lata 2015-2018.

¹⁰⁴ Ośrodek klasyfikuje wszystkie ponoszone koszty jako bezpośrednie lub pośrednie.

¹⁰⁵ W łącznej kwocie 17,7 tys. euro, tj. 75,5 tys. zł. Osoba ta była zatrudniona na podstawie umowy innej niż umowa o pracę.

¹⁰⁶ Nr 39/2018 z 14.06.2018 ws. wprowadzenia instrukcji klasyfikacji i rozliczania przychodów i kosztów w ramach Roczego Planu Finansowego Polskiej Organizacji Turystycznej, nr 27/2015 z 6.11.2015 r. ws. wprowadzenia zmian w instrukcji klasyfikacji i rozliczania przychodów i kosztów w ramach planu finansowego POT w układzie zadaniowym i nr 4/2012 r. z 30.01.2012 r. ws. wprowadzenia instrukcji klasyfikacji i rozliczania przychodów i kosztów w ramach planu finansowego POT w układzie zadaniowym.

przypisać bezpośrednio do określonego wydarzenia (działania), w tym koszt zatrudnienia pracowników własnych zaangażowanych w realizację zadań statutowych. Natomiast pozostałe koszty to koszty pośrednie, dotyczące m.in. utrzymania lokali biurowych i stanowiska pracy. Taki sposób klasyfikacji ww. wynagrodzeń przez pracownika sporządzającego sprawozdania finansowe skutkował zawyżaniem kwot kosztów bezpośrednich. Świadczył także o sprawowaniu niewystarczającego nadzoru nad gospodarką finansową Ośrodka przez Dyrektora, która m.in. zgodnie z regulaminem organizacyjnym Ośrodka była odpowiedzialna za całokształt działalności finansowej. Dyrektor wyjaśniła, że ten sposób klasyfikacji kosztów stosowano od wielu lat i był on akceptowany przez służby finansowo-księgowe POT.

(akta kontroli str. 6, 417, 454, 505, 548, 578, 615-624)

2. Na wszystkich badanych 14 fakturach i rachunkach¹⁰⁷ – dotyczących działań przedstawionych w punktach 1.1.5 i 3.8 wystąpienia pokontrolnego – sprawdzenie pod względem merytorycznym, finansowym, prawnym i formalno-rachunkowym odnotowano pod datą ostatniego dnia miesiąca, po dokonaniu płatności. Dyrektor wyjaśniła, że „zatwierdzała faktury w sposób roboczy poprzez przekazanie ich pracownikowi celem dokonania płatności. Data zatwierdzenia zapisana na fakturach była zaś datą przygotowania ich do przekazania księgowości POT”. Tymczasem zarządzenia Prezesa POT w sprawie instrukcji określającej zasady sporządzania, obiegu, kontroli i przechowywania dokumentów finansowo-księgowych w POT¹⁰⁸ (z 7.01.2013 r., z 12.01. i 17.10.2016 r., z 27.01., 6.03 i 16.08.2017 r. oraz z 3.04.2018 r.), w szczególności postanowienia ich rozdziału III Sprawdzanie, opisywanie oraz kontrola dowodów księgowych ww. instrukcji¹⁰⁹ wymagały podania na dokumencie daty jego sprawdzenia¹¹⁰ (nie zaś daty przygotowania dokumentu do przekazania do księgowości. Ośrodek nie obejmował też wymóg nanoszenia na dokumencie daty przekazania go do księgowości, dotyczący innych komórek POT). Tym samym przedstawiony sposób ww. działań był niezgodny z ww. regulacjami wewnętrznymi POT.

(akta kontroli str. 105-286, 391-408)

3. Sprawozdania miesięczne za styczeń, luty, kwiecień i maj 2017 r. przesłano do POT kolejno 35, 7, 1 i 5 dni po wymaganym terminie, tj. do 15. dnia następnego miesiąca¹¹¹ (przy czym niezbędna do sporządzenia sprawozdania za styczeń baza danych od obsługującej POT zewnętrznej firmy komputerowej wpłynęła 3.03.2017 r.). Sprawozdanie za lipiec przesłano do POT 16 dni po obowiązującym terminie, w związku z nieobecnością w pracy sporządzającej je specjalisty od 24.07 do 18.08.2017 r. Dyrektor wyjaśniła, że upływ kolejnych dni wynikał z potrzeby zarejestrowania wszystkich wydatków w raportach bankowych i kasowym.

(akta kontroli str. 416-577, 593, 612-614, 629-631)

OCENA CZĄSTKOWA

Środki publiczne wykorzystywano zgodnie z przepisami prawa, regulacjami wewnętrznymi POT i zawartymi umowami, a zbadanego zamówienia publicznego udzielono zgodnie z przepisami upzp. Dowody księgowe sprawdzano jednak niezgodnie z wymogami regulacji wewnętrznych POT. Część sprawozdań

¹⁰⁷ Na łączną kwotę 442,2 tys. zł.

¹⁰⁸ Instrukcja stanowiła załącznik Nr 1 do ww. zarządzeń.

¹⁰⁹ W załączniku Nr 1 do zarządzenia z 7.01.2013 r. był to rozdział II (drugi z dwóch rozdziałów o n-rze II).

¹¹⁰ Na pieczęci wg wzoru nr 2 w rozdziale II (drugim) Instrukcji przyjętej zarządzeniem z 7.01.2013 r. i wg wzoru nr 3 w rozdziale III Instrukcji, przyjmowanych zarządzeniami z lat 2016-2018.

¹¹¹ Określonym w zarządzeniu nr 34/2016 Prezesa POT z dnia 17.10.2016 r. ws. monitorowania działalności ZOPOT poprzez planowanie, sprawozdawczość, kontrole wewnętrzne, narady.

miesięcznych przekazano do POT nieterminowo, a koszty sprzątnięcia pomieszczeń biurowych niezasadnie zaliczono do wydatków na projekty merytoryczne, co wskazuje na niewystarczający nadzór Dyrektor nad prowadzeniem gospodarki finansowej.

IV. Wnioski

Wnioski

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

1. Rzetelne planowanie liczby uczestników poszczególnych narzędzi promocyjnych.
2. Ujmowanie kosztów wynagrodzeń dotyczących sprzątnięcia pomieszczeń biurowych do kosztów pośrednich i przysyłanie sprawozdań do POT zgodnie z regulacjami wewnętrznymi POT.
3. Sprawdzanie zewnętrznych dowodów księgowych i zatwierdzanie ich do zapłaty zgodnie z wymogami regulacji wewnętrznych POT.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne sporządzono 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 Delegatury NIK w Białymstoku. 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.

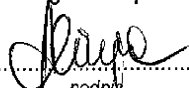
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Białystok, 20 marca 2019 r.

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR
Agata Ciupa


.....
podpis