



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP.410.014.01.2018

Marszałek Województwa Opolskiego
Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego
w Opolu,
ul. Piastowska 14, 45-082 Opole

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/18/026 Promocja turystyczna Polski

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Opolu
ul. Krakowska 28, 45-075 Opole
T +48 77 449 70 00, F +48 77 449 70 44
lop@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego w Opolu, u. Piastowska 14, 45-082 Opole ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Buła, Marszałek Województwa Opolskiego, od 28 listopada 2014 r. ²
Zakres przedmiotowy kontroli	Działania w zakresie promocji turystyki oraz informacji turystycznej w kraju i za granicą
Okres objęty kontrolą	Lata 2015-2018
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontroler	Damian Mielcarek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/94/2018 z 26 września 2018 r. (akta kontroli str. 1-3)

¹ Dalej: UMWO.

² Dalej: Marszałek.

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

II. Ocena ogólna kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli⁴ ocenia pozytywnie działalność samorządu Województwa Opolskiego w zakresie promocji turystyki, która przyczyniła się do wzrostu turystycznej atrakcyjności województwa opolskiego.

UZASADNIENIE OCENY OGÓLNEJ

Podjęmowane przez UMWO działania w zakresie promocji turystyki były skuteczne i efektywne. Wydatkowane przez tą jednostkę, w objętym kontrolą okresie, środki na turystykę w łącznej wysokości 5 700,7 tys. zł, przełożyły się na wzrost w latach 2015-2017 liczby turystów odwiedzających województwo opolskie o ponad 28%, w tym turystów zagranicznych o ponad 23%. Wzrosła również liczba miejsc noclegowych o 6%. Wskaźniki dotyczące turystyki, określone w *Strategii Rozwoju Województwa Opolskiego do 2020 r.*, tj. liczba turystów (krajowych i zagranicznych) korzystających z noclegów w turystycznych obiektach zbiorowego zakwaterowania wyniosła na koniec 2017 r. 422 tys., tj. wzrosła o 74% od wartości bazowej z 2011 r., a liczba miejsc noclegowych w turystycznych obiektach zbiorowego zakwaterowania wyniosła na koniec 2017 r. 9 967 i wzrosła o 21% od wartości bazowej z 2011 r.

W kontrolowanym okresie UMWO współpracował z Opolską Regionalną Organizacją Turystyczną⁵ oraz innymi jednostkami samorządu terytorialnego, a promocję turystyczną w regionie i za granicą realizował poprzez rozpowszechnianie produktów turystycznych regionu, do których należały przede wszystkim obiekty kultury (m.in. Zamek Moszna), festiwale, miejsca kultu religijnego oraz turystyka rowerowa i wędkarska.

W UMWO prawidłowo przeprowadzane były otwarte konkursy na wsparcie lub powierzenie realizacji zadań publicznych z zakresu upowszechniania i promocji turystyki. Środki publiczne na te zadania wydatkowano prawidłowo, a ich rozliczenie było zgodne z przepisami prawa, umowami i regulacjami wewnętrznymi.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego kontrolowanej działalności

OBSZAR

Działania w zakresie promocji turystyki oraz informacji turystycznej w kraju i za granicą

1.1. Prawidłowość realizacji działań dotyczących promocji turystyki oraz informacji turystycznej

Opis stanu faktycznego

1. Działania w zakresie rozwoju turystyki województwa opolskiego określone zostały w *Strategii Rozwoju Województwa Opolskiego do 2020 r.*⁶ Obejmowała ona 10 celów strategicznych, wśród których znajdował się cel strategiczny 5 o nazwie *Nowoczesne usługi oraz atrakcyjna oferta turystyczno-kulturalna*, w ramach którego przewidziano cel operacyjny 5.3. o nazwie *Rozwój usług turystyki, kultury i sportu oraz ich infrastruktury*.

W UMWO nie została opracowana odrębna strategia ani program rozwoju turystyki. Jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Polityki Regionalnej i Przestrzennej UMWO *przygotowanie sektorowego dokumentu strategicznego rozwoju należy do decyzji*

⁴ Dalej: NIK.

⁵ Dalej: OROT.

⁶ Uchwała Nr XXV/325/2012 Sejmiku Województwa Opolskiego z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie uchwalenia *Strategii Rozwoju Województwa Opolskiego do 2020 r.*, dalej: *Strategia*.

władz samorządowych. W wyjątkowych sytuacjach prawo obliuguje do opracowania dokumentu o charakterze sektorowym, jak np. w odniesieniu do polityki społecznej. Idąc w ślad za działaniami podejmowanymi na szczeblu rządowym, w regionie opolskim ograniczono liczbę strategii sektorowych uznając, że główne kierunki rozwoju i działania strategiczne identyfikowane są w strategii rozwoju województwa.

(akta kontroli str. 175-207, 215-216, 231-235)

2. Projekt *Strategii*, podlegał konsultacjom społecznym⁷. Uwagi i sugestie do tego projektu były składane za pomocą formularza konsultacyjnego - pocztą elektroniczną, tradycyjną oraz podczas przeprowadzanych spotkań konsultacyjnych. W ramach konsultacji ponad 100 podmiotów zgłosiło łącznie 549 uwag, które zostały zbiorczo ujęte w *Raporcie z przebiegu konsultacji społecznych projektu Strategii Rozwoju Województwa Opolskiego do 2020 r.* W dokumencie tym opisano również sposób rozpatrzenia zgłoszonych uwag.

W konsultacjach dotyczących zapisów celu operacyjnego 5.3 *Rozwój usług turystyki, kultury i sportu oraz ich infrastruktury* udział wzięła OROT⁸. Zgłoszone przez to stowarzyszenie uwagi dotyczyły: 1/ wypracowania spójnego wizerunku województwa opolskiego w promocji jego walorów turystycznych - wspólnego layoutu wszystkich materiałów, spójnych komunikatów marketingowych, atrakcyjnej i nowoczesnej strony www itp.; 2/ wsparcia rozwoju systemu Informacji Turystycznej Województwa; 3/ badania ruchu turystycznego województwa; 4/ wsparcia firm z branży turystycznej i okołoturystycznej poprzez m.in. szkolenia, doradztwo, fundusze pożyczkowe; 5/ promocji województwa poza granicami kraju, zwłaszcza na obszarze Czech i Niemiec (w tym z wykorzystaniem Internetu, materiałów reklamowych); 6/ pracy nad poprawą słabych stron regionu wynikających z analizy SWOT (przeznaczenie środków na ten cel lub poszukanie partnerów biznesowych), a dotyczących np. jakości wód powierzchniowych, w tym dużych zbiorników o funkcji turystycznej, czy stanu technicznego obiektów i zespołów dziedzictwa kulturowego. Ww. uwagi nie zostały uwzględnione w *Strategii*.

Dyrektor Departamentu Polityki Regionalnej i Przestrzennej UMWO wyjaśnił, że uwagi OROT, jak wszystkie pozostałe uwagi zgłoszone do projektu *Strategii*, rozpatrzono zgodnie z przyjętymi kryteriami. Nie zostały one uwzględnione, ponieważ nie spełniały kryteriów: spójności wewnętrznej dokumentu i poziomu szczegółowości zapisów dokumentu. Odnotowano przy nich, że strategiczny charakter dokumentu nie pozwala na wprowadzenie treści zbyt szczegółowych. Oznacza to, że zaproponowane rozwiązania mogą zostać wykorzystane w dokumentach realizujących *Strategię*, jak np. strategię sektorowe, programy rozwoju, plany, inicjatywy i przedsięwzięcia w zależności od przyjętego sposobu działania.

(akta kontroli str. 254-289)

3. W *Strategii*, wskazano następujące działania służące realizacji celu operacyjnego 5.3. *Rozwój usług turystyki, kultury i sportu oraz ich infrastruktury*: a/ rozwój i promocja oferty turystycznej, kulturalnej i sportowej regionu; b/ inicjowanie i wspieranie współpracy organizacji pozarządowych oraz tworzenie sieci kooperacyjnych, wpływających na rozwój oferty kulturalnej, turystycznej i sportowej regionu; c/ inicjowanie i wspieranie realizacji programów upowszechniania aktywności fizycznej, turystycznej, kulturalnej w różnych środowiskach i grupach społecznych; d/ współpraca międzyregionalna w zakresie kreowania produktów turystycznych; e/ budowa, rozbudowa i poprawa stanu oraz dostępności infrastruktury kulturalnej, w tym dziedzictwa kulturowego oraz infrastruktury

⁷ Pomiędzy 5 października, a 12 listopada 2012 r.

⁸ Uwaga nr 263 w *Raporcie z przebiegu konsultacji społecznych projektu Strategii Rozwoju Województwa Opolskiego do 2020 r.*

turystycznej, uzdrowiskowej, rekreacyjnej i sportowej; f/ tworzenie spójnego wizerunku województwa opolskiego jako zbioru kierunków turystycznych wysokiej jakości, zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju; g/ wspieranie wykorzystania potencjału turystycznego rzeki Odry.

W *Strategii* określono mierzalne wskaźniki realizacji celu strategicznego 5 *Nowoczesne usługi oraz atrakcyjna oferta turystyczno-kulturalna*. Wskaźniki związane z rozwojem turystyki określono poprzez: wskaźnik liczby turystów w tys. (krajowych i zagranicznych) korzystających z noclegów w turystycznych obiektach zbiorowego zakwaterowania oraz liczbę miejsc noclegowych w turystycznych obiektach zbiorowego zakwaterowania. Dla tych wskaźników określono wartość bazową z 2011 r. na poziomie odpowiednio 242 tys. turystów oraz 8 213 miejsc noclegowych. Określona została także wartość docelowa w 2020 r., tj. odpowiednio 260 tys. turystów oraz wzrost w odniesieniu do miejsc noclegowych.

W sprawie braku określenia dla ww. wskaźników wartości pośrednich, tj. odpowiednio dla kolejnych lat obowiązywania *Strategii*, Dyrektor Departamentu Polityki Regionalnej i Przestrzennej UMWO wyjaśnił, że *lista wskaźników opracowana dla celów strategicznych zidentyfikowanych w Strategii przewiduje w kolumnie dotyczącej stanu w roku docelowym albo konkretną wartość albo trend (wzrost lub spadek). W odniesieniu do ww. wskaźników, pożądanym jest trend wzrostowy. Lista wskaźników uwzględnia wartości w roku bazowym i roku docelowym, przy czym wartości te zostały określone opisowo lub jako konkretna liczba/procent. Takie podejście zastosowano w odniesieniu do wszystkich wskaźników, w tym także tych, które odnoszą się do obszaru turystyki.*

(akta kontroli str. 231-234, 967-969)

Strategia wskazywała następujące podmioty zaangażowane w realizację ww. celu strategicznego: a/ administracja publiczna, w tym: samorząd województwa, samorządy lokalne i ich jednostki organizacyjne, administracja rządowa; b/ jednostki organizacyjne pomocy społecznej; c/ jednostki oświatowe; d/ kościoły i związki wyznaniowe; e/ organizacje pozarządowe; f/ podmioty wykonujące działalność leczniczą; g/ prywatne podmioty działające w obszarze kultury i turystyki; h/ przedsiębiorcy telekomunikacyjni; i/ instytucje kultury; j/ uczelnie wyższe; k/ województwa zaangażowane w inicjatywę Polska Zachodnia 2020⁹.

(akta kontroli str. 175-207, 231-234)

4. W UMWO funkcjonował Departament Kultury, Sportu i Turystyki (DKS), który był komórką organizacyjną właściwą w zakresie turystyki i promocji turystycznej. W ramach DKS wydzielony został Referat Sportu i Turystyki. Zgodnie z obowiązującymi w UMWO regulaminami organizacyjnymi¹⁰, do zadań DKS z zakresu turystyki należało: a/ przygotowywanie, opracowywanie, opiniowanie, wdrażanie dokumentów programowych i projektów dotyczących rozwoju turystyki; b/ współpraca z organami administracji rządowej, jednostkami samorządu terytorialnego, organizacjami pozarządowymi i innymi instytucjami w zakresie turystyki i krajoznawstwa; c/ organizacja otwartych konkursów ofert na realizację zadań publicznych w zakresie rozwoju, upowszechniania turystyki i krajoznawstwa; d/ kontrola i ocena realizacji zadań zleconych organizacjom i stowarzyszeniom z zakresu turystyki i krajoznawstwa; e/ wspieranie rozwoju turystyki i krajoznawstwa oraz znaczących imprez o tematyce promującej województwo; f/ promocja produktów i atrakcji turystycznych województwa opolskiego podczas krajowych

⁹ Zgodnie ze „Strategią Rozwoju Polski Zachodniej do roku 2020” w realizacji tej strategii uczestniczą samorządy województw: dolnośląskiego, lubuskiego, opolskiego, wielkopolskiego i zachodniopomorskiego (<http://www.opolskie.pl/przygotowanie-strategii-rozwoju-województwa-opolskiego-do-2020-r/>).

¹⁰ Regulamin Organizacyjny Urzędu Marszałkowskiego z dnia 30 kwietnia 2012 r. ze zmianami oraz Regulamin Organizacyjny Urzędu Marszałkowskiego z dnia 13 września 2016 r.

i zagranicznych targów, imprez i wydarzeń, a także współpraca z Polską Organizacją Turystyczną (POT) i OROT w tym zakresie; g/ prowadzenie rejestru przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w zakresie organizowania imprez turystycznych i pośredniczenia w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych, prowadzenie kontroli w tym zakresie oraz występowanie na rzecz klientów w sprawach wypłaty środków; h/ prowadzenie spraw w zakresie zaszeregowania obiektów hotelarskich do odpowiedniego rodzaju i kategorii, ewidencja tych obiektów, wydawanie promes oraz prowadzenie kontroli w tym zakresie; i/ prowadzenie spraw związanych z uzyskaniem wpisu do rejestru organizatorów szkoleń uprawniających do przeprowadzenia szkoleń dla kandydatów na przewodników górskich oraz prowadzenie kontroli w tym zakresie; j/ wydawanie decyzji administracyjnych w sprawie nadania, zawieszania, przywracania oraz cofania uprawnień przewodnikom górskim oraz wydawanie duplikatów legitymacji potwierdzających nadanie uprawnień przewodnika turystycznego miejskiego, terenowego lub pilota wycieczek; k/ powoływanie członków komisji egzaminacyjnych z języka obcego dla przewodników turystycznych i pilotów wycieczek, organizowanie egzaminów.

W zakresach obowiązków kierownika oraz czterech pracowników wydzielonego w ramach DKS Referatu Sportu i Turystyki, ujęto zadania dotyczące rozwoju i promocji turystyki.

W badanym okresie pracę DKS nadzorował Członek Zarządu Województwa Opolskiego¹¹ i Wicemarszałek Województwa Opolskiego¹².

(akta kontroli str. 2-145)

5. Stosownie do przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych¹³, Marszałek prowadził: a/ ewidencję obiektów hotelarskich (art. 38 ust. 1 tej ustawy); b/ ewidencję uprawnień przewodników górskich (art. 28 ust. 3); c/ rejestr organizatorów i pośredników turystycznych (art. 7 ust. 1 obowiązujący do 30 czerwca 2018 r.); d/ rejestr organizatorów szkoleń dla kandydatów na przewodników górskich (art. 24 ust. 1). Zgodnie z ww. ewidencjami/rejestrami w latach 2015-2018 (do 30 czerwca): a/ liczba obiektów hotelarskich na terenie województwa opolskiego wynosiła odpowiednio: 82, 81, 78 i 77; b/ uprawnienia przewodników górskich posiadało niezmiennie 37 osób; c/ liczba organizatorów turystyki i pośredników turystycznych wynosiła odpowiednio: 69, 84, 81 i 85; d/ brak było zarejestrowanych organizatorów szkoleń dla kandydatów na przewodników górskich.

Dyrektor DKS wyjaśniła, że w latach 2015-2018 liczba obiektów hotelarskich wpisanych do ewidencji obiektów hotelarskich prowadzonej przez Marszałka, zmalała ogółem o pięć obiektów, z uwagi na wnioski przedsiębiorców, w których informowano o zaprzestaniu świadczenia usług hotelarskich oraz o rezygnacji ze stosowania w obiekcie nazwy, rodzaju i oznaczenia kategorii obiektu hotelarskiego. Stwierdziła także, że z uwagi na brak wniosków, Marszałek w latach 2016-2018 nie nadawał uprawnień przewodnika górskiego.

(akta kontroli str. 217, 243-253)

6. W latach 2015-2018 Samorząd Województwa Opolskiego oraz UMWO nie realizował projektów bezpośrednio z POT i Ministerstwem Sportu i Turystyki.

(akta kontroli str. 218, 323-329)

¹¹ Do 3 maja 2016 r.

¹² Od 4 maja 2016 r.

¹³ Dz.U. z 2017 r., poz. 1553 ze zm.

7. W województwie opolskim jednostką zajmującą się informacją turystyczną i działaniami promującymi region była OROT. Dyrektor DKS wyjaśniła, że *Województwo Opolskie nie zarządza i nie utrzymuje bezpośrednio punktów i centrów informacji turystycznej. Województwo Opolskie jest jednym z członków stowarzyszenia OROT i na jego finansowanie odprowadza podobnie jak pozostali członkowie coroczną składkę członkowską. Ponadto stowarzyszenie pozyskuje środki ze źródeł zewnętrznych – projekty współfinansowane z środków UE, środków POT, zadania publiczne realizowane na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie i inne. Środki ze składek członkowskich oraz innych źródeł finansowania OROT są także w części źródłem finansowania systemu informacji i promocji turystycznej regionu oraz funkcjonowania Opolskiego Centrum Informacji Turystycznej (jeden z punktów informacji turystycznej). Ponadto punkty informacji turystycznej w Polsce są prowadzone i finansowane także m.in. z budżetów gmin i powiatów lub ich jednostek organizacyjnych, z środków stowarzyszeń, z środków przedsiębiorców.*

(akta kontroli str. 243-253)

UMWO nie prowadził (nie administrował) regionalnego serwisu/portalu turystycznego. Nie ponosił również z tego tytułu wydatków. Regionalny serwis/portał turystyczny <http://www.visitopolskie.pl> został utworzony i był utrzymywany przez OROT.

(akta kontroli str. 241-253)

W ramach prowadzonej przez UMWO strony internetowej <http://www.opolskie.pl> została utworzona zakładka dostępna pod adresem <http://www.turystyka.opolskie.pl>, w której dostępne były informacje turystyczne z regionu oraz publikacje wydawnictw o charakterze promocyjnym (m.in. mapy regionu i atrakcji turystycznych, szlaki turystyczne, przewodniki po obszarach wiejskich, katalog gospodarstw agroturystycznych, albumy tematyczne¹⁴ oraz filmy promujące atrakcje turystyczne regionu).

(akta kontroli str. 241-253)

8. W objętym kontrolą okresie w województwie opolskim funkcjonowały dwa klastry turystyczne¹⁵: Klaster Turystyczny Województwa Opolskiego „VisitOpolskie” oraz „Kraina Miodu i Mleka”. Pierwszy z nich powstał z inicjatywy Opolskiego Centrum Rozwoju Gospodarki oraz czeskiego klastra turystycznego „KLACR o.s.” i zrzeszał głównie podmioty z branży gastronomicznej i noclegowej. Drugi powstał z inicjatywy podmiotów z branży turystycznej działających na terenie powiatów kluczborskiego oraz oleskiego, i funkcjonował w ramach stowarzyszenia Kluczborsko-Oleska Lokalna Organizacja Turystyczna, która była jego koordynatorem. Województwo Opolskie nie było uczestnikiem ww. klastrów. *Strategia* nie przewidywała utworzenia oraz uczestnictwa w klastrach turystycznych.

(akta kontroli str. 175-207, 215-216)

9. Województwo Opolskie było członkiem OROT od 18 marca 2003 r. Z tytułu członkostwa w tej organizacji UMWO opłacał w kolejnych latach okresu 2015-2018 składkę w wysokościach odpowiednio: 350,6 tys. zł; 350,3 tys. zł; 347,5 tys. zł; 495,6 tys. zł.

¹⁴ Opolskie parki krajobrazowe, opolskie szlaki budownictwa drewnianego, opolskie szlaki wodne.

¹⁵ Klaster turystyczny – aktywna sieć wytwórców produktów turystycznych, wspierających ich przedsiębiorców innych branż, organizacji turystycznych, władz lokalnych i podmiotów samorządowych, instytucji otoczenia biznesu, zaplecza edukacyjno-eksperymentalnego (uczelnie, instytucje B+R) współdziałających ze sobą w ramach określonej marki (markowego produktu turystycznego) i jednocześnie konkurujących ze sobą jakością, innowacyjnością i unikatowością oferowanych usług.

Dyrektor DKS wyjaśniła, że *Województwo Opolskie nie jest członkiem lokalnej organizacji turystycznej pomimo takiej możliwości (a nie konieczności) z uwagi na wcześniejsze członkostwo w obejmującej swoim zasięgiem cały obszar województwa OROT. W regionie istnieje tylko jedna lokalna - Kluczborsko-Oleska Lokalna Organizacja Turystyczna, która koncentruje swoje działania tylko na dwóch powiatach. Zgodnie z właściwością terytorialną i poziomem samorządu właściwy wydaje się regionalny charakter działania w stosunku do organów Województwa Opolskiego poprzez członkostwo w organizacji o charakterze regionalnym a niekonieczne lokalnym, bądź powiatowym lub gminnym. Ponadto władze lokalnej organizacji turystycznej nie zabiegały o uczestnictwo województwa w działalności organizacji. W ostatnich latach nie było takiego wniosku, nie było procesu jego rozpatrywania, a także organ uchwałodawczy samorządu województwa opolskiego nie podejmował uchwały o przystąpieniu do takiej organizacji.*

(akta kontroli str. 169-174, 219-221, 228, 243-253)

10. Województwo Opolskie utworzyło w 2013 r. podmiot działający w dziedzinie turystyki i rekreacji o nazwie Moszna Zamek Sp. z o.o. z siedzibą w Mosznej¹⁶. Przedmiot działalności ww. spółki samorządowej obejmował m.in.: sprzedaż usług związanych z działalnością promocyjną, kulturalną i turystyczną; sprzedaż oraz promocja produktów regionalnych; prowadzenie i sprzedaż usług hotelarskich; prowadzenie działalności wydawniczej i popularyzatorskiej w zakresie promocji regionu; działalność turystyczną, rekreacyjną i sportową; sprzedaż wydawnictw, towarów handlowych, materiałów promocyjnych i biletów wstępu na teren zamku i parku oraz organizowanie w tym obiekcie imprez okolicznościowych.

(akta kontroli str. 219, 229-230, 331)

11. Środki wydatkowane przez UMWO na turystykę, w tym na jej upowszechnianie¹⁷ wynosiły: w 2015 r. 2 865,9 tys. zł; w 2016 r. 789,3 tys. zł; w 2017 r. 890, 3 tys. zł; w 2018 r. (do 30 czerwca) 1 155, 2 tys. zł. Wydatkowanie wyższych środków na turystykę w 2015 r. wynikało z realizacji projektu o nazwie „Opolskie kwitnące muzycznie III”, współfinansowanego ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2007-2013¹⁸.

(akta kontroli str. 169-174)

Powyższy projekt realizowany był przez UMWO w okresie od 1 marca 2014 r. do 30 czerwca 2015 r. Kwota środków europejskich w budżecie projektu wyniosła 4 340,2 tys. zł, a kwota środków krajowych na współfinansowanie - 780,9 tys. zł. Do efektów jego realizacji zaliczono wzrost liczby turystów odwiedzających województwo oraz wzrost liczby osób biorących udział w imprezach organizowanych w ramach projektu. W imprezach, które miały miejsce na terenie województwa udział wzięło łącznie 59 150 osób, co przy wskaźniku określonym na poziomie „do 33 000”, oznaczało jego realizację na poziomie 179,24%.

(akta kontroli str. 845-963)

12. W latach 2015-2018 (do 30 czerwca) kwoty wydatkowane przez UMWO (środki własne) na realizację przedsięwzięć związanych z promocją regionu wynosiły odpowiednio: 709,1 tys. zł, 331,8 tys. zł, 562,06 tys. zł i 283,8 tys. zł. UMWO w tym okresie nie ponosił wydatków ze środków własnych na informację turystyczną, w tym finansowanie działalności centrów i punktów informacji turystycznej, przewodników oraz audioprzewodników. UMWO udzielił dotacji dla organizacji pozarządowych działających w zakresie turystyki w wysokościach: 138 tys. zł w 2015 r., 255,7 tys. zł w 2016 r., 389,8 tys. zł w 2017 r. i 593,6 tys. zł w 2018 r.

¹⁶ Jednoosobowa spółka z o.o.

¹⁷ Dział 630 Turystyka.

¹⁸ Poddziałanie 1.4.2. RPO Województwa Opolskiego na lata 2007-2013.

13. W ramach kontroli przeprowadzono badanie pięciu wybranych losowo umów o wsparcie lub powierzenie realizacji zadania publicznego z zakresu upowszechniania i promocji turystyki, zawartych z podmiotami wyłonionymi na podstawie przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹⁹. Badaniem objęto zadania o nazwie: XXXVIII Rajd Maluchów (wydatki na ten cel - 12 tys. zł); *Promocja walorów turystycznych oraz prezentacja oferty turystycznej województwa opolskiego na międzynarodowych targach turystycznych* (23 tys. zł); *Promocja województwa opolskiego poprzez organizację wizyt studyjnych dla zagranicznych dziennikarzy i touroperatorów* (14,9 tys. zł); *Stworzenie Opolskiej Wioski Smaków i Tradycji na opolskim rynku podczas XVII Międzynarodowych Targów Turystyki* (22 tys. zł); *Zabezpieczenie ruchu turystycznego poprzez organizację dyżurów i patroli na Jeziorze Turawskim, Jeziorze Nyskim, wyrobiskach Dębowa i Januszkowice oraz rzece Odrze w Brzegu i Kędzierzynie-Koźlu oraz okolicach tych miast* (100 tys. zł).

(akta kontroli str. 385-818)

UMWO prawidłowo przeprowadzał nabory/konkursy, w ramach których zawarto ww. umowy, a następnie dokonywał ich rozliczenia. Jak ustalono, Zarząd Województwa Opolskiego uchwałą nr 3134/2016 z dnia 29 grudnia 2016 r. ogłosił otwarty konkurs ofert na wykonanie objętych kontrolą zadań. Powyższe ogłoszenie wypełniało wymogi określone w art. 13 ustawy o działalności pożytku publicznego, tj. zawierało wymagane informacje, zostało ogłoszone w sposób prawidłowy, a termin składania ofert nie był krótszy niż 21 dni (19 stycznia 2017 r.). Przeprowadzone badanie dokumentacji wykazało, że: a/ wnioski były kompletne, wpłynęły w terminie i były zgodne z warunkami naboru oraz zgłoszone zostały przez uprawnione podmioty; b/ wnioski zostały ocenione wg kryteriów przewidzianych w naborze (przekroczyły wymaganą liczbę pkt 2,25) oraz w sposób określony w art. 15 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i regulacjach wewnętrznych²⁰; c/ ocenę wniosków przeprowadziła komisja konkursowa powołana zgodnie z art. 15 ust. 2a – 2da ww. ustawy; d/ wyniki naboru zostały ogłoszone, a z oferentami zawarto umowy o wsparcie lub powierzenie zadania, zgodnie z art. 15 ust. 2h i ust. 4 ustawy; 5/ zbadane umowy były zgodne z regulacjami zawartymi w art. 16 ustawy i zawierały elementy określone w art. 221 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²¹; 6/ zbadane umowy o wsparcie lub powierzenie zadania zostały prawidłowo rozliczone.

Zgodnie z § 8 zawieranych umów, zleceniodawca (UMWO) sprawuje kontrolę prawidłowości wykonywania zadania publicznego przez zleceniobiorcę, w tym wydatkowania przekazanej dotacji. Kontrola może być przeprowadzona w toku realizacji zadania publicznego oraz po jego zakończeniu do czasu ustania zobowiązania. W przypadku pięciu ww. zadań pracownicy UMWO nie przeprowadzali kontroli wykonywania tych zadań i wykorzystania powierzonych środków, bezpośrednio w siedzibie podmiotu będącego stroną umowy (zarówno w toku jej realizacji, jak i po zakończeniu). Dyrektor DKS wyjaśniła, że w planie kontroli na rok 2018 ujęte zostały zadania wsparte lub powierzone do realizacji

¹⁹ Dz. U. z 2018 r., poz. 450, ze zm., dalej: ustawa o działalności pożytku publicznego.

²⁰ Regulamin organizacji otwartych konkursów ofert na realizację zadań w sferze pożytku publicznego w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Opolskiego oraz jednostkach organizacyjnych Samorządu Województwa Opolskiego, wprowadzony Zarządzeniem nr 114/2015 Marszałka Województwa Opolskiego z dnia 27 listopada 2015 r. ze zmianami; Program współpracy Samorządu Województwa Opolskiego z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na lata 2015-2020, stanowiący załącznik do Uchwały Nr XLVII/525/2014 Sejmiku Województwa Opolskiego z dnia 28 października 2014 r. ze zm.

²¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1579, ze zm.

w roku 2017. Z uwagi na dużą liczbę kontroli realizowanych w obszarze zadaniowym DKS, plany kontroli w roku 2018 obejmowały inne niż wskazane powyżej zadania. Dodała także, że kontrole prowadzone były również w oparciu o Regulamin rozliczania dotacji (...). Zgodnie z rozdziałem II ust. 6 tego Regulaminu departament merytoryczny/jednostka organizacyjna przeprowadza kontrolę 100% zrealizowanych zadań publicznych poprzez kontrolę i ocenę sprawozdań w zakresie art. 17 ustawy o działalności pożytku publicznego. Przedmiotowe zadania skontrolowano oraz dokonano kontroli i oceny sprawozdań w ww. zakresie. Zgodnie również z § 8 umów zawartych na realizację zadań kontrola może być przeprowadzona w toku realizacji zadania publicznego oraz po jego zakończeniu do czasu ustania zobowiązania zleceniobiorcy do przechowywania dokumentacji, w tym dokumentacji finansowo-księgowej, związanej z realizacją zadania publicznego przez okres 5 lat, licząc od początku roku następującego po roku, w którym Zleceniobiorca realizował zadanie publiczne.

(akta kontroli str. 401-844)

14. Marszałek wyjaśnił, że w latach 2015-2018 UMWO nie opiniował i nie konsultował projektów ustaw dotyczących POT i systemu funkcjonowania promocji turystycznej i organizacji turystycznych. UMWO nie brał także bezpośredniego czynnego udziału w konsultacjach „Programu Rozwoju Turystyki do 2020 roku” przyjętego Uchwałą nr 143/2015 Rady Ministrów z dnia 18 sierpnia 2015 r. O przygotowaniu tego programu UMWO był informowany, jednakże nie wnosił uwag do jego treści. Dodał także, że ocena uregulowań i rozwiązań funkcjonowania promocji turystycznej Polski zawarta została w dokumencie pn. Standardy współpracy Samorządów Województw z Regionalnymi Organizacjami Turystycznymi²². Województwo Opolskie uczestniczyło w pracach Zespołu merytorycznego ds. Turystyki przy Konwencie Marszałków Województw RP. Zespół ten opracował ww. standardy. Stanowisko Konwentu Marszałków Województw RP w powyższej sprawie pozostaje w chwili obecnej w fazie projektu (etap konsultacji i uzgodnień z poszczególnymi województwami w celu jego jednogłośniego przyjęcia).

(akta kontroli str. 315-322)

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

1. Przeprowadzony przez UMWO monitoring Strategii wykazał, że realizacja wskaźników - liczba turystów w tys. (krajowych i zagranicznych) korzystających z noclegów w turystycznych obiektach zbiorowego zakwaterowania oraz liczba miejsc noclegowych w turystycznych obiektach zbiorowego zakwaterowania – nie jest zagrożona. Oba wskaźniki wykazywały wzrost, co ograniczało ryzyko braku osiągnięcia wartości docelowych w 2020 r., tj. odpowiednio 260 tys. turystów oraz wzrost w odniesieniu do miejsc noclegowych. Strategia nie zakładała, w odniesieniu do tych wskaźników, wartości pośrednich (częściowych), tj. wartości rocznych na lata 2015-2018.

(akta kontroli str. 175-207, 231-235, 238-240)

2. Wartości wskaźników realizacji celu strategicznego 5 *Nowoczesne usługi oraz atrakcyjna oferta turystyczno-kulturalna*, wzrosły w odniesieniu do wartości w roku

²² Dokument o nazwie Standardy współpracy Samorządów Województw z Regionalnymi Organizacjami Turystycznymi, określa cele, zasady, obszary i formy tej współpracy oraz jej planowanie.

bazowym 2011. W sporządzonym przez UMWO w 2017 r., na podstawie § 54 ust. 1a Statutu Województwa Opolskiego, raporcie z monitoringu *Strategii* za lata 2013-2015, liczba turystów (krajowych i zagranicznych) korzystających z noclegów w turystycznych obiektach zbiorowego zakwaterowania wynosiła w 2015 r. 329 tys.²³ (wzrost o 36,0% do roku bazowego), a liczba miejsc noclegowych w turystycznych obiektach zbiorowego zakwaterowania wyniosła 9 401²⁴ (wzrost o 14,5% do roku bazowego). UMWO nie posiadał danych dotyczących wartości uzyskanych wskaźników w zakresie turystyki za lata 2016-2017. Zgodnie z danymi uzyskanymi z Urzędu Statystycznego w Opolu, ww. wskaźniki, tj. liczba turystów (krajowych i zagranicznych) korzystających z noclegów w turystycznych obiektach zbiorowego zakwaterowania wyniosła na koniec 2017 r. 422 tys. (wzrost o 74% od wartości bazowej z 2011 r.), a liczba miejsc noclegowych w turystycznych obiektach zbiorowego zakwaterowania wyniosła na koniec 2017 r. 9 967 (wzrost o 21%).

(akta kontroli str. 175-207, 231-237)

Realizacją obowiązków wynikających z zapisów *Strategii*, dotyczących systemu monitorowania, był sporządzony w 2017 r. raport nt. polityki regionalnej i przestrzennej, zawierający ocenę postępów realizacji jej celów²⁵. Raport dotyczył *rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego województwa opolskiego za okres 2008-2015*. Dokument składał się z trzech podstawowych obszarów: Społeczeństwo, Gospodarka, Przestrzeń i Środowisko i stanowił narzędzie zapewniające bieżące dane o sytuacji społeczno-gospodarczej i przestrzennej, wskazywał zaobserwowane trendy oraz informował o rozwoju regionu w różnych jego obszarach. Raport stanowił uzupełnienie ww. raportu z monitoringu *Strategii*.

Dyrektor Departamentu Polityki Regionalnej i Przestrzennej UMWO wyjaśnił, że *działania monitorujące prowadzone są na bieżąco poprzez aktualizację danych ujętych w raporcie o stanie województwa, które zamieszczane są na dedykowanej stronie internetowej UMWO (ostatnia aktualizacja nastąpiła w kwietniu 2018 r.)*. *Wnioski i rekomendacje sformułowane w raporcie z monitoringu Strategii odnoszą się do kwestii kluczowych z punktu widzenia polityki rozwoju województwa i sposobu oceny postępów w realizacji jej założeń zawartych w Strategii. Analiza wskaźnikowa w tym dokumencie przeprowadzona została w odniesieniu do celów strategicznych zgodnie z listą wskaźników zawartych w Strategii. Wykorzystywała ona logikę światła drogowych wskazując trendy pozytywne i niekorzystne w osiąganiu celów strategicznych. Stopień realizacji celów operacyjnych zweryfikowany został na podstawie zadań realizowanych w okresie sprawozdawczym i w tym kontekście nie formułowano wniosków. Raport z monitoringu dotyczył trzech pierwszych lat obowiązywania Strategii i uwzględnił wszystkie dostępne na ówczesny czas dane. Obserwacja trendów rozwojowych jest zasadna w dłuższych okresach czasu, ponieważ dopiero wtedy można z większym prawdopodobieństwem formułować wnioski i rekomendacje służące procesom decyzyjnym w regionie. Kolejny raport z monitoringu planowany był za lata 2016-2017, jednak w 2018 r. władze regionu zapowiedziały prace nad przygotowywaniem nowej strategii regionalnej. Zgodnie zatem z zapisami Statutu Województwa (§ 54 ust. 1a), w miejsce raportu z monitoringu rozpoczęto prace nad diagnozą strategiczną nowej strategii rozwoju województwa, która zawierać będzie odniesienie do poprzednio obowiązującego dokumentu.*

(akta kontroli str. 175-207, 231-235, 967-1026)

3. W badanym okresie *Strategia* nie była poddawana ewaluacji. W UMWO opracowano ww. raport z monitoringu za lata 2013-2015 tego dokumentu, który

²³ Przy wartości bazowej na poziomie 242 tys.

²⁴ Przy wartości bazowej na poziomie 8 213.

²⁵ Województwo Opolskie – Stan i trendy rozwojowe za okres 2008-2015.

zawierał m.in. opisaną powyżej analizę wskaźników przyjętych w *Strategii*. Dyrektor Departamentu Polityki Regionalnej i Przestrzennej UMWO wyjaśnił, że władze samorządowe nie są zobligowane przepisami prawa do prowadzenia ewaluacji strategii rozwoju województwa, za wyjątkiem przypadku opracowania nowego dokumentu strategicznego. W latach 2013-2018 nie była prowadzona w UMWO ewaluacja *Strategii*. Przygotowany został raport z monitoringu tego dokumentu oraz zrealizowano szereg badań i analiz dotyczących sytuacji społeczno-gospodarczej województwa opolskiego. Ewaluacji podlega Regionalny Program Operacyjny Województwa Opolskiego 2014-2020 (RPO WO), będący, zgodnie z ustawą o samorządzie województwa, głównym narzędziem realizacji strategii. Zgodnie z Wytycznymi Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju na obecny okres programowania, zbieżny z okresem obowiązywania *Strategii*, przygotowano i uzgodniono ostatecznie Plan ewaluacji RPO WO 2014-2020. Może on podlegać aktualizacji. Realizacja badań ewaluacyjnych dostosowana jest do etapu wdrażania RPO WO. Do tej pory zrealizowane zostało badanie ewaluacyjne dotyczące systemu wyboru oceny projektów. Rozpoczęte zostało również badanie mid-term, czyli śródokresowe. Wyniki ww. badań i ewaluacji poszerzają bazę wiedzy o rozwoju regionu opolskiego i przy uwzględnieniu działań strategicznych na poziomie krajowym pozwalają na podjęcie decyzji o ewentualnym wprowadzeniu zmian do strategii bądź o podjęciu decyzji o przygotowaniu nowej.

(akta kontroli str. 231-235, 238-240)

4. Promocję turystyczną województwa opolskiego UMWO realizował poprzez promocję produktów turystycznych („marek turystycznych”), do których należały: Zamek Moszna, opolskie zamki i pałace, muzea Śląska Opolskiego, opolskie smaki i tradycje, Szlak Kulinarny - Opolski Bifjy, Gród Rycerski w Byczynie, Park Nauki i Rozrywki Krasiejów, szlaki kajakowe Doliny Małej Panwi, Góra Św. Anny, Festiwal Ognia i Wody, Festiwal Piosenki Turystycznej Kropka, turystyka wędkarska oraz turystyka rowerowa. Na powyższych produktach UMWO opierał promocję turystyczną regionu. Promowano typy turystyki: wypoczynkową, pielgrzymkową, agroturystykę, krajoznawstwo, turystykę aktywną i sportową. Dyrektor DKS wyjaśniła, że efekty korzystania z tych produktów odzwierciedla statystyka odwiedzin największych atrakcji turystycznych regionu, które od kilku lat mają długookresową tendencję wzrostową, czego przykładem może być Zamek Moszna, który bije rekordy liczby odwiedzin.

(akta kontroli str. 231-235, 243-253)

5. W ramach działań promujących turystykę, UMWO przygotowywał tematyczne wydawnictwa (foldery) promocyjne²⁶, które były udostępniane zainteresowanym na targach turystycznych, zorganizował konferencję dotyczącą wędkarstwa²⁷ oraz przeprowadził promocję regionu za pośrednictwem blogerów zajmujących się tematyką turystyczną. Ww. foldery zostały umieszczone również na stronie <http://www.turystyka.opolskie.pl>, a relacje z targów publikowano na stronie internetowej województwa opolskiego.

(akta kontroli str. 243-253)

UMWO czynnie uczestniczył w projektach o nazwie *Targi Turystyczne ITB Berlin 2015'* oraz *Międzynarodowe Targi Turystyki „W stronę słońca”*. Projekty polegały na organizacji stoiska wystawienniczego związanego z promocją agroturystyki, turystyki wiejskiej, kultury ludowej i tradycji obszarów wiejskich. Ich celem była popularyzacja

²⁶ Opolskie kwitnące. Szlak budownictwa drewnianego; Opolskie kwitnące. Szlaki wodne; Opolskie kwitnące. Wędkarstwo; Opolskie kwitnące. Atrakcje turystyczne.

²⁷ 23 listopada 2016 r.

agroturystyki, ekoturystyki i turystyki wiejskiej, a także prezentacja obszarów wiejskich oraz ich atrakcji przyrodniczych, kulturowych i ludowych. Dyrektor DKS wyjaśniła, że podczas targów turystycznych ITB Berlin 2015²⁸, na stoisku regionalnym zaprezentowano produkty tradycyjne, w tym kołacz śląski, wędliny i miody, produkty turystyki wiejskiej oraz wydawnictwa związane z promocją turystyki wiejskiej realizowane z Krajową Siecią Obszarów Wiejskich. Podczas targów miały miejsce także warsztaty kroszonkarskie oraz warsztaty zdobienia porcelany. Wśród odwiedzających Międzynarodowe Targi Turystyczne „W Stronę Słońca” stoisko przygotowane przez OROT oraz UMWO „Opolską wioskę smaków i tradycji” cieszyło się ogromnym zainteresowaniem. Każdorazowo w targach uczestniczyło około 100 podmiotów w tym ponad kilkunastu wystawców z zagranicy zgromadzonych w przestrzeni rynku w Opolu. Targi odwiedziło około 10 000 osób, w tym co najmniej kilkuset przedstawicieli z branży turystycznej. Na stoisku regionalnym zaprezentowano produkty tradycyjne w tym kołacz śląski, produkty turystyki wiejskiej oraz wydawnictwa lokalnych grup działania i projektów promocji turystyki wiejskiej realizowanych z Krajową Siecią Obszarów Wiejskich. Podczas targów miały miejsce także warsztaty kulinarne, garncarskie, kowalstwa artystycznego oraz pokazy przygotowania produktów tradycyjnych i zdobienia ceramiki ludowej.

(akta kontroli str. 243-253, 365--384)

UMWO, w ramach umowy zawartej z Telewizją Polska S.A., przeprowadził kampanię informacyjno-promocyjną turystyki i agroturystyki regionu. Promocja polegała na emisji na antenie Oddziału TVP w Opolu, w okresie od 16 maja 2015 r. do 20 czerwca 2015 r., 11 odcinków wraz z powtórkami programu dotyczącego przedsiębiorczości na wsi w regionie, pod zbiorczym tytułem: „Opolskie kwitnące: Turystyka na obszarach wiejskich”. Każdy z 11 odcinków²⁹ trwał 11 minut.

(akta kontroli str. 243-253)

6. W efekcie prowadzonej akcji promocyjnej we współpracy z blogerami²⁹, UMWO prowadził statystyki (liczba wejść/odslon/polubień/komentarzy)³⁰ w zakresie zainteresowania turystyką w województwie opolskim. Wskazywały one na zainteresowanie turystyką rowerową, wypoczynkową oraz agroturystyką i krajoznawstwem. W związku z powyższym, UMWO podejmowało działania promujące te rodzaje turystyki poprzez m.in opracowanie tematycznych wydawnictw (folderów) promocyjnych³¹.

Dyrektor DKS wyjaśniła, że poszczególne i tylko niektóre atrakcje i punkty informacji turystycznej prowadzą na podstawie bardzo zróżnicowanych narzędzi własne statystyki odwiedzin.

(akta kontroli str. 243-253, 290-314)

²⁸ 1/ Promocja regionu; 2/ Turystyka na obszarach wiejskich Opolszczyzny; 3/ Szlakiem architektury drewnianej; 4/ Agroturystyka; 5/ Atrakcje wypoczynku hotele, zamki i pałace; 6/ Kwitnące dla dzieci; 7/ Przyrodnicze bogactwo Opolszczyzny; 8/ Atrakcje wypoczynku na Opolszczyźnie; 9/ Smak i tradycja; 10/ Atrakcyjna rzeka; 11/ Opolszczyzna – Jesteście Zaproszeni!

²⁹ <https://osiemstop.pl/opolskie>; <https://www.ruszaJwdroge.pl/2017/10/>; <https://www.opolskie-na-weekend-zamki-palace.html#.W8R-G2gzbc>; <http://www.czlowiekprzygoda.pl>; stobrawski-park-krajobrazowy-atrakcje; <http://www.czlowiekprzygoda.pl/jeziora-turawskie>; <https://kolemsietoczy.pl/opolskie-na-weekend-gory-opawskie-nysa-sudety-czechy>; <https://kolemsietoczy.pl/opole-atrakcje-ciekawe-miejsca-opolszczyzna-opolskie-zabytki-co-zobaczyc>.

³⁰ Np. <http://www.czlowiekprzygoda.pl> – 2040 wyświetleń (średnio 20 dziennie); <https://kolemsietoczy.pl/opolskie> – tekst Jedź na Opolszczyznę w ciągu 4 dni został wyświetlony 8300 razy, 70 razy skomentowany i łącznie polubiony 2000 razy na Facebooku.

³¹ Opolskie kwitnące: Atlas szlaków rowerowych, Opolskie piesze szlaki turystyczne, Szlaki rowerowe Śląska Opolskiego, Szlak budownictwa drewnianego, Szlaki wodne, Wędkarstwo, Atrakcje turystyczne.

7. W UMWO nie pozyskiwano informacji dotyczących markowych produktów turystycznych³² województwa opolskiego, w tym otrzymanych przez nie nagród i wyróżnień międzynarodowych oraz krajowych³³. Zgodnie z wyjaśnieniem Dyrektora DKS powyższe informacje posiada OROT.

(akta kontroli str. 222-225)

8. Dyrektor DKS wyjaśniła, że jest w posiadaniu informacji, iż w latach 2015–2018 na terenie województwa opolskiego realizowano akcje: „Weekend za pół ceny” i „Polska zobacz więcej” koordynowane przez POT we współpracy z OROT. W województwie opolskim funkcjonuje także system zachęt i karta regionalna związana ze „Szlakiem kulinarnym Opolski Bifyj” gwarantująca system rabatowo-nagrodowy w szeregu znajdujących się na szlaku lokali gastronomicznych oferujących dania i produkty regionalne, któremu także patronuje OROT. Dodała także, że samorządowe instytucje kultury biorą udział w organizowanych akcjach bezpłatnego dostępu do atrakcji i obiektów turystycznych pod hasłem „Noc muzeów” oraz „Noc kultury”. Ponadto, w województwie opolskim funkcjonuje program o charakterze regionalnym: „Opolska Karta Rodziny i Seniora”. Karta jest jednym z narzędzi w ramach Programu „Opolskie dla Rodziny”. Ma na celu współpracę między podmiotami, aby wspólnie budować przyjazny klimat dla rodzin i seniorów poprzez wprowadzenie powszechnych zniżek w opłatach za usługi publiczne, głównie w instytucjach podległych jednostkom samorządowym, jak również w innych podmiotach publicznych oraz podmiotach prywatnych. W programie uczestniczą także podmioty z szeroko rozumianej branży turystycznej (m.in.: obiekty kulturalne, muzea, obiekty noclegowe, gastronomiczne, atrakcje turystyczne i parki rozrywki).

(akta kontroli str. 253)

W ramach „Opolskiej Karty Rodziny i Seniora”³⁴ do zniżek uprawnieni byli mieszkańcy województwa opolskiego. OKRIS, jako inicjatywa Programu Opolskie dla Rodziny, funkcjonowała w województwie opolskim od 14 maja 2014 r. O kartę wystąpić mogły: rodziny z dwojgiem lub większą liczbą dzieci, rodzinne domy dziecka, rodziny zastępcze, instytucjonalne domy dziecka, rodziny z dzieckiem niepełnosprawnym, osoby powyżej 60 roku życia oraz osoby sprawujące opiekę nad osobami zależnymi. Dyrektor Departamentu Polityki Regionalnej i Przestrzennej UMWO wyjaśnił, że celem inicjatywy było udzielanie wsparcia ww. grupom poprzez wprowadzenie systemu zniżek oferowanych przez partnerów OKRIS. W inicjatywie uczestniczą niemal wszystkie gminy z terenu województwa opolskiego (67 na 71 samorządów). Wolę współpracy wyraziły również inne podmioty, w tym przedsiębiorstwa prywatne reprezentujące zróżnicowane branże i oferujące różnego typu produkty i usługi (m. in. z zakresu edukacji, zdrowia, sportu i rekreacji, kultury, turystyki i wypoczynku oraz gastronomii), funkcjonujące na terenie województwa opolskiego, jak i poza jego granicami – czyli partnerzy Karty. Obecnie wśród partnerów OKRIS mamy 200 podmiotów z różnych branż. Oferowane przez prywatne firmy zniżki to najczęściej 10-20%. O wysokość zniżki decyduje partner. Liczba partnerów, którzy działali w branży turystycznej, czy gastronomicznej, wg. stanu na 1 stycznia 2015 r. wynosiła 18, a na dzień 29 października 2018 r. liczba ta wzrosła do 30. UMWO pozyskuje nowych partnerów Karty poprzez działania informacyjno-promocyjne, które propagują ideę wsparcia opolskiej rodziny w ramach Programu Opolskie dla Rodziny. Okazją do prezentacji i informowania

³² Produkt turystyczny to zarówno naturalne, jak i stworzone przez człowieka atrakcje, dobra turystyczne, towary i usługi (czyli dobra o charakterze materialnym, jak i niematerialnym), które umożliwiają turystom przybycie, pobyt i korzystanie z walorów turystycznych miejsca oraz atrakcyjne spędzanie czasu. Markowy produkt turystyczny posiada unikalną osobowość, coś co wyróżnia go od innych.

³³ Np. Certyfikaty, miejsca w European Best Destination.

³⁴ Dalej: OKRIS.

o Karcie są coroczne konferencje poświęcone procesom demograficznym oraz imprezy organizowane na terenie województwa przez różne podmioty. Są to wydarzenia o charakterze plenerowym, wystawienniczym, a także okolicznościowym, jak np. pikniki i festyny rodzinne, Dzień Seniora, Święto Województwa, Światowy Dzień Inwalidy itp. O inicjatywie informowani są również potencjalni partnerzy OKRIS podczas spotkań z przedsiębiorcami (w powiatach województwa, we współpracy z Opolskim Centrum Rozwoju Gospodarki i Wojewódzkim Urzędem Pracy). W informowaniu społeczeństwa i potencjalnych partnerów OKRIS o inicjatywie wykorzystywane są także media: prasa, a także radio i Internet. Doskonale sprawdzającym się narzędziem wykorzystywanym w promocji karty jest strona internetowa www.dlarodziny.opolskie.pl oraz strona na Facebooku Opolskie dla Rodziny. Od 2018 roku istotną rolę w promocji inicjatywy odgrywa Konkurs Opolskie dla Rodziny, którego celem jest m.in. wyróżnienie i docenienie partnerów OKRIS, którzy z własnej woli przystępują do współpracy z UMWO i oferują zniżki na świadczone przez siebie usługi lub wytwarzane produkty. Z każdym rokiem liczba partnerów OKRIS zwiększa się.

(akta kontroli str. 964-966)

Liczba wydanych OKRIS w kolejnych latach wynosiła (wg stanu na 31 grudnia): 2015 r. – 37 398; 2016 r. – 48 570; 2017 r. – 57 643, a na dzień 29 października 2018 r. – 65 692.

(akta kontroli str. 964-966)

9. UMWO nie wprowadził oraz nie brał udziału w przygotowywaniu do użytku audioprzewodników dla turystów w województwie. Jak wyjaśniła Dyrektor DKS w ostatnich latach nie kalkulowano kosztów audio przewodników. Nie analizowano także szczegółowo efektów ich wprowadzania. Nastąpiło to z uwagi na konieczność pozyskania bardzo dużej ilości lokalnych danych o obiektach i atrakcjach nie będących mieniem Województwa Opolskiego, oraz z uwagi na lokalne (gminne lub instytucjonalne) projekty związane z tworzeniem i kalkulacją tego typu usług. Nie pojawił się także wniosek o dotację na tego typu zadanie publiczne. DKS dysponuje na promocję turystyczną stosunkowo niewielką ilością środków budżetowych w związku z powyższym nie wszystkie inicjatywy mają szansę na wsparcie i realizację finansową w skali pozwalającej zachować wysoką jakość i regionalny zasięg tego typu usług.

(akta kontroli str. 215-216, 241-253)

10. Promocję turystyczną województwa opolskiego, UMWO prowadził także poprzez organizację lub współorganizację imprez (festiwali, rajdów, targów turystycznych, konkursów, rekonstrukcji wydarzeń historycznych). Były to m.in.: festiwal „Ognia i Wody”; rajd turystyczno-nawigacyjny „Nietoperz” i „Karlik”; targi „Opolska Wiosna Smaków i Tradycji”; rekonstrukcja wydarzeń historycznych „Rzemiosło w grodzie”; konkurs turystyczny „Zielone lato”; międzynarodowy festiwal piosenki turystycznej „Kropka”, święto „Mostu i Żeliwa”; rajd kolarsko-pieszy „Babie Lato w Górach Opawskich”. Przy organizacji lub współorganizacji ww. imprez, UMWO nie ubiegał się o patronat Ministra Sportu i Turystyki oraz Polskiej Organizacji Turystycznej. UMWO nie promował innowacyjnych produktów i usług turystycznych.

(akta kontroli str. 222-225)

11. W ramach wybranych do kontroli pięciu umów o wsparcie lub powierzenie realizacji zadania publicznego z zakresu upowszechniania i promocji turystyki, omówionych w poprzedniej części wystąpienia pokontrolnego, osiągnięte efekty realizacji tych zadań zgodne były z wnioskiem o udzielenie dotacji oraz z zawartą w tym zakresie umową. Obejmowały one m.in.: a/ uczestnictwo ok. 5000 osób w Rajdzie Maluchów; b/ promocję Śląska Opolskiego na międzynarodowych targach

turystycznych; c/ organizację 8 wizyt studyjnych dla łącznej liczby 39 dziennikarzy i touroperatorów z zagranicy; d/ przeprowadzenie warsztatów i degustacji potraw regionalnych w ramach stworzonej Opolskiej Wioski Smaków i Tradycji; e/ zapewnienie warunków do pełnienia dyżurów ratowniczych na wymienionych w umowie akwenach wodnych województwa opolskiego.

(akta kontroli str. 401-818)

12. UMWO podejmował współpracę samorządową w dziedzinie promocji turystycznej i rozwoju informacji turystycznej. W badanym okresie zawarł łącznie osiem umów o współpracy, których efektem była promocja turystyczna regionu, w tym: a/ dwie umowy o współpracy z OROT w zakresie promocji dziedzictwa kulturowego i regionalnych produktów województwa opolskiego na międzynarodowych targach turystycznych w Berlinie w 2015 i 2016 r.; b/ trzy umowy z Gminą Głucholazy w zakresie organizacji międzynarodowych festiwali piosenki turystycznej „Kropka” w latach 2016-2018; c/ trzy umowy z Agencją Rozwoju Nysy Sp. z o.o. na organizację festiwalu „Ognia i Wody”³⁵.

(akta kontroli str. 226-227, 365-384)

13. W objętym kontrolą okresie UMWO nie prowadził badań ruchu turystycznego w województwie opolskim. Jak wyjaśniła Dyrektor DKS *monitoring ruchu turystycznego prowadzony jest jedynie poprzez pracowników DKS na podstawie publikacji GUS oraz danych i publikacji dostępnych na stronach internetowych Ministerstwa Sportu i Turystyki oraz POT. Ponadto poszczególne i tylko niektóre atrakcje i punkty informacji turystycznej prowadzą na podstawie bardzo zróżnicowanych narzędzi własne statystyki odwiedzin, którymi dzielą się podczas rozmów, spotkań, konferencji i wydarzeń targowych. Własne statystyki odwiedzin prowadzą także wojewódzkie samorządowe instytucje kultury i Zamek Moszna Spółka z o.o., jednakże często dotyczą one jedynie liczby odwiedzających, a nie ich profilu.*

(akta kontroli str. 243-253)

Z danych Urzędu Statystycznego w Opolu³⁶ oraz danych Głównego Urzędu Statystycznego³⁷ wynikało, że w latach 2015-2017: a/ liczba turystów (krajowych i zagranicznych) korzystających z noclegów w turystycznych obiektach zbiorowego zakwaterowania w województwie opolskim, wynosiła odpowiednio: 329 tys.³⁸, 409 tys.³⁹, 422 tys.⁴⁰ (wzrost w 2017 r. w stosunku do roku 2015 o 28,3%), w tym turystów zagranicznych odpowiednio: 39 tys., 48 tys., 48 tys. (wzrost w 2017 r. w stosunku do roku 2015 o 23,1%); b/ liczba miejsc noclegowych w województwie opolskim wyniosła odpowiednio: 9 401, 10 174, 9 967 (wzrost w 2017 r. w stosunku do roku 2015 o 6%). Najwięcej turystów zagranicznych w 2015 r. przyjechało na teren województwa z Niemiec (18,2 tys. - 46,2%), Ukrainy (4,9 tys. - 12,4%) i Francji (1,5 tys. - 3,7%), a w latach 2016 i 2017 z Niemiec (22,2 tys. - 46,2%, 21,5 tys. - 44,8%), Ukrainy (6,9 tys. - 14,4%, 10 tys. - 20,9%) i Holandii (1,9 tys. - 4,0%, 1,6 tys. - 3,2%). W latach 2016-2017, w stosunku do roku 2015, nastąpił wzrost liczby

³⁵ Promocja turystyczna regionu nyskiego, poprzez organizację występów artystycznych, koncertów, gier i zabaw dla dzieci.

³⁶ Uzyskanych w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit f ustawy o NIK.

³⁷ 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>).

³⁸ 329 056 osób, w tym 39 378 turystów zagranicznych.

³⁹ 408 919, w tym 48 097 turystów zagranicznych.

⁴⁰ 421 949, w tym 48 010 turystów zagranicznych.

turystów z Niemiec oraz Ukrainy. Trzecim krajem pod względem liczby turystów odwiedzających województwo byli turyści z Holandii.

Dyrektor Urzędu Statystycznego w Opolu, w zakresie danych dotyczących turystów jednodniowych oraz wydatków dokonanych przez turystów, wyjaśniła że *dane statystyczne dotyczące podróży turystycznych (krajowych i zagranicznych) krótkookresowych i długookresowych oraz związane z nimi wydatki turystów dostępne są tylko na poziomie kraju.*

(akta kontroli str. 236-237)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

IV. 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 Delegatury NIK w Opolu. 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.

Opole, dnia 11 grudnia 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu

p.o. Dyrektora

Kontroler
Damian Mielcarek
główny specjalista kontroli państwowej


.....
podpis


p.o. DYREKTORA
Delegatury NIK w Opolu
.....
podpis
Iwona Zyman

