

WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Mieczysław Łuczak

LRZ.411.008.01.2016
D/16/507

WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	D/16/507 Wsparcie ruchu turystycznego z funduszy Unii Europejskiej
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
Kontroler	Artur Rałowski, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LRZ/138/2016 z dnia 14 listopada 2016 r.
(dowód: akta kontroli str. 1-2)	
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Rozwoju, Plac Trzech Krzyży 3/5, 00-507 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mateusz Morawiecki, Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Rozwoju i Finansów

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, a następnie Ministerstwo Rozwoju, które pełniąc rolę Instytucji Zarządzającej (IZ) dla Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Rzeczpospolita Polska – Republika Słowacka 2007-2013 (POWT lub Program) rzetelnie zarządzało i wdrażało ten program w obszarze turystyki w zakresie zatwierdzania projektów do dofinansowania ze środków Unii Europejskiej oraz współpracy i komunikacji.

W ramach Programu zrealizowano 33 projekty związane z turystyką, które obejmowały głównie: rozbudowę infrastruktury sportowo-rekreacyjnej i miejskiej oraz budowę nowych atrakcji turystycznych, a także realizację przedsięwzięć związanych z obsługą i organizacją ruchu turystycznego. W przypadku 12 projektów, w których nie osiągnięto założonych wskaźników, IZ podejmowała odpowiednie działania: analizowała stopień ich realizacji, przyczyny takiego stanu oraz porównywała faktycznie osiągnięte efekty do celów projektu, a w uzasadnionych sytuacjach wyznaczała projekt do kontroli trwałości.

Niemniej jednak Najwyższa Izba Kontroli zauważa, niektóre ze zrealizowanych projektów – dotyczące infrastruktury sportowo-rekreacyjnej i miejskiej – służyły głównie lokalnej społeczności, w niewielkim stopniu wpływając na rozwój turystyki.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Zgodnie z zapisami POWT, IZ odpowiadała m. in. za: zarządzanie i wdrażanie Programu w sposób zgodny z zasadami należytego zarządzania finansami; przygotowanie i wdrożenie dokumentu uzupełniającego i zapewnienie wdrożenia POWT zgodnie z tym dokumentem; zapewnienie zgodności Programu oraz dokumentu uzupełniającego z prawem wspólnotowym i krajowym; zapewnienie, że operacje są wybierane do finansowania zgodnie z kryteriami mającymi

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie. W niniejszym wystąpieniu pokontrolnym zastosowano ocenę opisową.

zastosowanie do POWT oraz, że spełniają one zasady wspólnotowe i krajowe przez cały okres ich realizacji; ewaluację Programu; podpisanie umów z partnerami wiodącymi oraz określenie wytycznych dotyczących realizacji przedsięwzięć dla każdej operacji; kierowanie pracami Komitetu Monitorującego (KM) oraz przekazywanie mu dokumentów wymaganych w celu zapewnienia odpowiedniej jakości wdrażania Programu, podlegającego monitorowaniu w świetle jego szczegółowych celów.

(Dowód akta kontroli str. 3455-3550)

W dniu 17 grudnia 2009 r. Minister Rozwoju Regionalnego (MRR) zawarł porozumienie z Centrum Projektów Europejskich (CPE)², którego przedmiotem było określenie zasad współpracy i podziału kompetencji w związku z m. in. wykonywaniem przez MRR funkcji IZ dla POWT. Zapisy porozumienia precyzowały zadania Wspólnego Sekretariatu Technicznego (WST) związane z realizacją POWT, wskazując w szczególności na obowiązki:

- zapewnienia informacji i promocji POWT, zgodnie z zatwierdzonym Planem Komunikacji,
- udzielania wsparcia KM,
- prowadzenia naboru wniosków o dofinansowanie,
- wspierania IZ w zadaniach związanych z wdrażaniem POWT, poprzez m. in. bieżącą współpracę z Departamentem Współpracy Terytorialnej obsługującym MRR (DWT) i innymi instytucjami zaangażowanymi w realizację Programu, oraz weryfikację okresowych i końcowych raportów z postępu realizacji projektu wraz z wnioskiem o płatność oraz przekazywanie zweryfikowanych dokumentów do DWT,
- prowadzenia monitoringu rzeczowo – finansowego Programu.

Zadaniem DWT było m. in. sprawowanie nadzoru merytorycznego nad realizacją zadań WST, w szczególności poprzez:

- koordynację i organizowanie wykonywania przez WST zadań, w celu zapewnienia prawidłowego funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli Programu,
- udzielanie opinii i wyjaśnień dotyczących obowiązujących przepisów prawa i wytycznych dla Programu,
- przeprowadzanie kontroli dokumentacji i kontroli w CPE.

W trakcie realizacji zadań WST miał stosować Instrukcje Wykonawcze, zatwierdzone przez DWT, zawierające opis stosowanych mechanizmów kontrolnych, spójne z Instrukcją Wykonawczą IZ i wytycznymi MRR.

Analogiczne obowiązki WST oraz DWT w związku z realizacją POWT zostały określone w porozumieniu w sprawie szczegółowego zakresu zadań wykonywanych przez CPE, zawartym w dniu 30 lipca 2013 r.

(Dowód akta kontroli str. 3654-3677, 3684-3694)

Porozumienie określające obowiązki nałożone na CPE, podpisano w dniu 17 grudnia 2009 r., tj. blisko w dwa lata po zatwierdzeniu POWT przez Komisję Europejską w dniu 20 grudnia 2007 r.

Dyrektor DWT Anita Ryng, w sprawie okoliczności i terminu zawarcia tego porozumienia wyjaśniła, iż *Porozumienie z CPE zostało podpisane ok. 2 lata po zatwierdzeniu programu przez KE, ponieważ do 31 marca 2009 r. WST był zlokalizowany nie w CPE, lecz w Fundacji Fundusz Współpracy. Uzgadnianie treści porozumienia z CPE mogło się zacząć dopiero po rozpoczęciu funkcjonowania CPE (co nastąpiło 1 stycznia 2009 r.) i wymagało konsultacji zarówno z CPE jak i z innymi departamentami w ramach ministerstwa. Przed podpisaniem porozumienia realizacja działań związanych z programem opierała się na*

² W sprawie szczegółowego zakresu zadań wykonywanych przez CPE.

dokumencie programowym (zatwierdzonym przez KE 20 grudnia 2007 r.), statucie CPE (nadany przez Ministra 15 grudnia 2008 r.) oraz regulaminie organizacyjnym CPE (ustalonym przez Ministra 18 grudnia 2008 r.). W okresie funkcjonowania WST w strukturach Fundacji Fundusz Współpracy dokumentem dodatkowym do programu była umowa pomiędzy Ministrem Rozwoju Regionalnego, a Fundacją Fundusz Współpracy obowiązująca od 22 lutego 2008 r. do 31 marca 2009 r.

(Dowód akta kontroli str. 2331-2370)

1. Zatwierdzanie projektów do wsparcia z funduszy UE z uwzględnieniem zasady komplementarności działania

Opis stanu faktycznego

1.1a) Wybór projektów dotyczących wsparcia rozwoju turystyki w ramach Programu, odbywał się na podstawie ustalonych kryteriów zawartych w Podręczniku Programu. Do Podręcznika zostały opracowane *Wytyczne dla oceniających* wnioski złożone przez beneficjentów. Podczas wyboru projektów brano pod uwagę m. in. ich zgodność z treścią postanowień Programu i Osi II, Tematu 1³. Obowiązujące w trakcie oceny wniosków arkusze oceny formalnej i kwalifikowalności oraz oceny technicznej projektu były takie same dla wszystkich projektów, niezależnie od osi i tematu, w ramach, którego aplikowały.

Głównym celem Programu było wzmocnienie opartej na partnerstwie współpracy polsko-słowackiej, mającej na celu trwały rozwój obszaru przygranicznego. Program miał przyczynić się do realizacji poniższych celów strategicznych w obszarze przygranicznym:

- wspieranie rozwoju partnerskiej współpracy polsko-słowackiej w zakresie poprawy stanu infrastruktury transgranicznej, prowadzącej do integracji przestrzennej obszaru oraz zwiększenia jego dostępności i atrakcyjności dla mieszkańców, inwestorów i turystów;
- promowanie partnerskiej współpracy polsko-słowackiej na rzecz trwałego rozwoju społeczno-gospodarczego, kulturalnego i środowiska w polsko-słowackim regionie przygranicznym;
- promowanie inicjatyw lokalnych i nawiązywanie kontaktów transgranicznych poprzez realizację mikroprojektów opartych na działaniach typu „ludzie dla ludzi”.

Zgodnie z zapisami Programu, w celu zrealizowania powyższych założeń wspierane miały być takie działania, które były zgodne ze strategiami lokalnymi, regionalnymi i krajowymi oraz ze wspólną strategią transgraniczną. Głównym celem strategii transgranicznej była intensyfikacja, opartej na partnerstwie współpracy polsko-słowackiej, która sprzyjać miała trwałemu rozwojowi obszaru przygranicznego.

Zgodnie z przyjętymi założeniami, najważniejszym kryterium oceny strategicznej (najwyższa waga) był *Udowodniony wpływ transgraniczny*.

Projekty związane z turystyką, które otrzymały dofinansowanie – zgodnie z założeniami wniosków – miały być ukierunkowane przede wszystkim na rozwój infrastruktury turystycznej na obszarze polsko-słowackiego pogranicza.

W wyniku analizy dokumentacji dotyczącej 12 zrealizowanych projektów⁴ stwierdzono, iż osiąganie wspomnianego celu głównego i celów strategicznych Programu, miało odbywać się np. poprzez:

³ Oś priorytetowa II – Rozwój społeczno-gospodarczy, Temat 1 – Rozwój współpracy transgranicznej w zakresie turystyki.

⁴ Analizą objęto dokumentację projektów o nr WTSL.02.01.00-12-267/10-01, WTSL.02.01.00-18-183/10, WTSL.02.01.00-18-242/10, WTSL.02.01.00-18-269/10, WTSL.02.01.00-24-104/08, WTSL.02.01.00-24-261/10, WTSL.02.01.00-82-299/10,

- poprawę jakości usług turystycznych dzięki systemowi certyfikacji usług, szkoleniom kadry branży turystycznej⁵,
- uruchomienie portalu pod nazwą Karpacka Mapa Przygody⁶,
- budowę lub rozbudowę infrastruktury, np. parkingu wraz z zapleczem usługowym przy przystani końcowej spływu Dunajcem⁷.

(Dowód akta kontroli str. 496-951, 2376-2398, 3455-3653)

b) Kwalifikacji projektów dokonywał KM⁸, po przeprowadzeniu oceny formalnej i technicznej przez pracowników WST oraz przez powołanych ekspertów.

Zgodnie z wyjaśnieniem Dyrektora DWT Anity Ryng *celem procesu wyboru projektów jest wybór projektów, które w maksymalnym stopniu realizują cele i priorytety programu, a jednocześnie są projektami dobrze (kompleksowo) przygotowanymi, które będą realizowane przez instytucje mające odpowiedni potencjał, gwarantujący wdrożenie projektu i jego trwałość. W opinii IZ kryteria oceny wniosków były wystarczającym narzędziem dla wyboru projektów o charakterze wyłącznie transgranicznym i odpowiadającym danemu obszarowi tematycznemu programu (...). Ponadto, chciałabym wskazać, że w zależności od dziedziny, w której był oceniany projekt, dobierano odpowiedni zespół ekspertów. Czyli w przypadku wniosków o dofinansowanie projektów turystycznych, ich oceny dokonywali także eksperci posiadający doświadczenie i wiedzę w tej dziedzinie. Natomiast członkowie KM, przed posiedzeniem, otrzymywali fiszki podsumowujące ocenę wszystkich projektów oraz mieli możliwość zapoznania się z pełną dokumentacją każdego wniosku oraz jego oceną w siedzibie WST. Na podstawie tych dokumentów KM dokonywał wyboru projektów, które w maksymalny sposób przyczynią się do zakładanych przez program w danym temacie efektów.*

(Dowód akta kontroli str. 2376-2398, 3455-3653)

c) W ramach Osi II, Tematu 1 wsparciem objęto 26 projektów. Największa część wsparcia – 40% alokacji (8 projektów) dotyczyła projektów polegających na rozbudowie infrastruktury sportowo-rekreacyjnej i miejskiej (np. przebudowie boisk przy gimnazjach i szkołach podstawowych). Drugą kategorię stanowiły projekty dotyczące szeroko rozumianej infrastruktury turystycznej – 38% alokacji (10 projektów), np. budowa wieży widokowej, wytyczenie szlaków konnych. Trzecią kategorię stanowiły projekty dotyczące kultury – 13% alokacji (4 projekty), np. organizacja 90 imprez promujących gminy partnerskie, budowa planetarium, centrum turystycznego. Projekty dotyczące sieciowania oferty turystycznej i tworzenia koncepcji, np. utworzenie portalu turystycznego stanowiły 7% alokacji (4 projekty).

Autorzy raportu końcowego IBS IMAPP⁹ zauważyli, iż wnioskodawcy znacznie przecenili wpływ istnienia na terenie gmin infrastruktury (np. nowoczesnego obiektu sportowego) na atrakcyjność dla potencjalnych turystów, jak również ich charakter

WTSL.02.01.00-84-085/08, WTSL.02.01.00-84-202/10, WTSL.02.01.00-24-028/08, WTSL.02.01.00-12-057/08, WTSL.02.01.00-18-005/08.

⁵ Przy realizacji projektu *Turystyka bez granic – wzmocnienie współpracy transgranicznej w turystyce w oparciu o zrównoważony rozwój środowiska*.

⁶ Przy realizacji projektu *Karpacka Mapa Przygody – wspólna promocja atrakcyjności turystycznej, przyrodniczej i kulturowej małopolsko-preszowskiego pogranicza*.

⁷ Przy realizacji projektu *Wzrost atrakcyjności turystycznej Szczawnicy i Leśnicy – miast pogranicza polsko-słowackiego poprzez rozbudowę infrastruktury turystycznej*.

⁸ Zgodnie z art. 63 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. *ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności* i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz. Urz. UE L 210 z 31.07.2006, str. 25, ze zm.), powołuje się KM odpowiedzialny za zapewnienie efektywności i jakości wdrożenia programu operacyjnego. Jak wskazano w POWT, w skład KM wchodzi przedstawiciele strony polskiej i strony słowackiej.

⁹ Raport końcowy Instytutu Badań Strukturalnych IMAPP pn. *Efekty realizacji Programu Współpracy Transgranicznej Rzeczpospolita Polska – Republika Słowacka 2007-2013*, opracowanego dla Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, zwany dalej raportem końcowym IBS.

transgraniczny. Ponadto w raporcie stwierdzono, iż: *W żadnym z projektów nie powiązano logicznie planowanego zakresu inwestycji z istniejącą ofertą dla osób odwiedzających region. Dlatego też określanie nowych obiektów produktami turystycznymi (produktami turystyki sportowej) jest zdecydowanie na wyrost. Należy podkreślić, że – z perspektywy turysty – nowe boisko lub hala sportowa nie jest czynnikiem decydującym o wyborze miejsca, w którym spędzi np. swój urlop.*

(Dowód akta kontroli str. 2520-2718)

d) Zgodnie z wyjaśnieniem Dyrektora DWT projekty w ramach POWT finansowane są z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), który ma na celu przyczynianie się do zmniejszania głównych dysproporcji regionalnych w Unii. W ramach programów transgranicznych nie ma jednak obowiązku ich niwelowania między gminami położonymi na danym obszarze wsparcia. Dla wszystkich beneficjentów obowiązywały i nadal obowiązują jednakowe zasady ubiegania się o dofinansowanie z EFRR. W odniesieniu do POWT, z analizy społeczno-gospodarczej wynika, że większość gmin położonych na obszarze wsparcia to gminy słabiej rozwinięte gospodarczo niż pozostałe części kraju.

(Dowód akta kontroli str. 2376-2398)

e) Zgodnie z założeniami Programu, każdy złożony projekt oceniany był w oparciu o Wytyczne dla oceniających. Wśród przyjętych kryteriów, a zwłaszcza dotyczących oceny strategicznej, nie odnotowano takiego kryterium, które wprost wskazywałoby czy dany projekt będzie miał długotrwały wpływ na rozwój turystyki.

Wyjaśniając powyższe Dyrektor DWT podała, że *trwałość transgranicznych partnerstw zawiązywanych w celu realizacji projektu, możliwość dalszej współpracy po realizacji przedsięwzięcia, czy zdolność do zapewnienia trwałości rezultatów/efektów projektu to elementy oceny projektów wybieranych do dofinansowania. Dlatego – uwzględnianie przy wyborze projektów, które będą miały długotrwały wpływ na rozwój turystyki, zdaniem Dyrektora DWT – znajduje potwierdzenie w kryteriach oceny wniosków o dofinansowanie (kryteria: Odpowiednio szeroki zakres partnerstwa projektu; Udowodniony wpływ transgraniczny; Zdolność administracyjna Wnioskodawcy (partnerów) do wdrożenia projektu) (...).*

(Dowód akta kontroli str. 2376-2398, 3455-3653)

f) Przyjęty system oceny wniosków był zgodny z kryteriami zawartymi w arkuszu oceny, w którym nie przewidziano kryterium, które bezpośrednio wskazywałoby na stopień komplementarności ocenianego projektu z innymi przedsięwzięciami.

Wyjaśniając Dyrektor DWT podała, że *zagadnienie komplementarności zostało opisane w dokumencie programowym (rozdział 4. Zgodność programu z politykami wspólnotowymi i narodowymi) oraz ujęte w kryterium oceny wniosków o dofinansowanie Zgodność z priorytetami Programu i strategiami lokalnymi, regionalnymi oraz krajowymi.*

(Dowód akta kontroli str. 2376-2398, 3455-3653)

1.2 Ocena zgodności projektów z celami i założeniami Programu odbywała się dwuetapowo, co znalazło wyraz w arkuszach oceny przyjętych w dokumentach programowych. Była to ocena formalna/kwalifikowalności oraz ocena techniczna (jakościowa) projektu. Kryteria wyboru projektów opisano szczegółowo w pkt 1.4 niniejszego wystąpienia.

Spośród złożonych wniosków w ramach Osi II, Tematu 1 – 26 oceniono pozytywnie, i beneficjenci otrzymali dofinansowanie. Pozostałe wnioski – ze względu na małą

liczbę punktów uzyskanych w czasie procedury kwalifikacyjnej lub brak środków – nie otrzymały dofinansowania.

(Dowód akta kontroli str. 2376-2398, 2520-2719, 3053-3092, 3455-3653)

1.3 Na podstawie analizy dokumentacji dotyczącej 12 projektów, stwierdzono, że wg beneficjentów ich realizacja miała wpływać na ofertę turystyczną regionu, np. poprzez utworzenie nowych produktów, a tym samym poszerzenie oferty turystycznej, udostępnianie informacji dotyczących atrakcji turystycznych regionu.

Jednakże zgodnie z raportem końcowym IBS w ramach POWT stosunkowo dużą część środków przeznaczono na rozwój infrastruktury miejskiej i rekreacyjnej. Wpływ tego typu inwestycji na ofertę turystyczną regionu przygranicznego jest niewielki. Z kolei wśród projektów związanych z infrastrukturą turystyczną, dużą część stanowiły inwestycje związane z obsługą ruchu turystycznego, a więc nie mające większego wpływu na zwiększenie zewnętrznej atrakcyjności turystycznej obszaru wparcia. Wsparcie uzyskała także duża liczba projektów punktowych, które nie tworzą spójnej oferty dla odwiedzających turystów. Interwencja POWT z uwagi na skalę dostępnych środków nie miała szans znacząco wpłynąć na istniejące już tendencje rozwoju ruchu turystycznego (intensywność ruchu turystycznego na pograniczu polsko-słowackim ma charakter wzrostowy, w zależności od położenia geograficznego powiatu), choć celem głównym interwencji Programu było zwiększenie atrakcyjności turystycznej pogranicza. Na podstawie przeprowadzonej analizy należy ocenić, iż cel ten realizowany był w stosunkowo niewielkim stopniu. Jedynie kilka dofinansowanych inwestycji przełożyło się na powstanie nowych atrakcji turystycznych, przy czym w większości nie miały one charakteru transgranicznego, lecz były jedynie punktowymi przedsięwzięciami realizowanymi po obu stronach granicy.

(Dowód akta kontroli str. 3-1418, 2520-2719)

1.4 Kryteria wyboru projektów do dofinansowania w ramach POWT określone były w Podręczniku Programu i przyjęte zostały przez KM.

Obowiązujące w trakcie oceny projektów arkusze oceny formalnej i kwalifikowalności oraz oceny technicznej projektu¹⁰ były takie same dla wszystkich projektów, niezależnie od osi i tematu, w ramach którego aplikowały¹¹. W trakcie oceny technicznej (jakościowej) projekty oceniano według 10 kryteriów (ocena strategiczna 6, ocena operacyjna 4) z wagą od 1 do 4 punktów, w ramach każdego kryterium przyznawano od 0 do 5 punktów, łącznie maksymalnie 100 punktów.

Arkusz Oceny Projektu – ocena techniczna projektu jako kryterium oceny strategicznej S4. definiował: *Zgodność z priorytetami programu i regionalnymi planami strategicznymi: stopień zgodności z celami programu i stopień zgodności ze strategicznymi planami dla regionów objętych programem*. Waga tego kryterium wynosiła 2 punkty. W Wytycznych dla oceniających, w opisie tego kryterium wskazano, że projekt powinien zachować swój lokalny lub regionalny charakter. Decydujący element należytego wdrożenia projektu stanowiła zasada subsydiarności. Cele strategii lokalnych, regionalnych oraz zasad Programu opracowane zgodnie z tą zasadą, miały być widoczne w każdym działaniu w ramach projektu. Elementami, które miały być brane pod uwagę podczas oceny tego

¹⁰ Dla pierwszego naboru dla Osi I i II.

¹¹ Jedno z pytań (F10.) w Arkuszu Oceny Projektu - ocena formalna i kwalifikowalności projektu brzmiało: Czy beneficjent (partnerzy), lokalizacja oraz działania w ramach projektu są kwalifikowalne? Zgodnie z Wytycznymi dla oceniających wnioski w POWT, w celu odpowiedzenia na ww. pytanie niezbędne było zapoznanie się z dokumentami, które określają kwalifikowalne obszary oraz potencjalnych beneficjentów, a dokumenty określające konkretne zasady przygotowania, ewaluacji, wyboru oraz wdrożenia projektu powinny zawierać konkretne przykłady działań kwalifikowalnych i niekwalifikowalnych.

kryterium były: poziom zgodności z celami Programu oraz poziom zgodności z planami strategicznymi regionów zaangażowanych w Program.

Innym kryterium tej oceny – S5., z wagą 4 punktów, był *Udowodniony wpływ transgraniczny: wdrażanie projektu po obu stronach granicy, korzyści z wdrażania projektu obserwowalne po obu stronach granicy, przyczynianie się do integracji społecznej w regionach objętych programem, stworzenie możliwości dalszego rozwoju współpracy transgranicznej*. Zgodnie z *Wytocznymi dla oceniających* było to najważniejsze kryterium technicznej oceny projektu. Elementy, które miały być brane pod uwagę podczas stosowania tego kryterium dotyczyły: czy korzyści, które płyną z wdrożenia projektu są widoczne po obu stronach granicy, wpływu na integrację społeczną w regionach zaangażowanych w Program, czy projekt daje możliwość dalszej współpracy transgranicznej. Konieczna miała być ocena faktycznego zainteresowania społeczeństw lokalnych, współpracą wytworzoną w ramach sugerowanych działań.

W ramach kryterium S6. *Wpływ na sytuację grupy docelowej* (waga 2 punkty) oceniano: szeroki zakres społeczny rezultatów i wpływu projektu, poprawę sytuacji grupy docelowej, właściwy podział rezultatów wśród odbiorców projektu. Zadaniem oceniających było zbadanie, czy w projekcie ustalono odpowiednie grupy docelowe i w jaki sposób mogą one skorzystać na efektach projektu.

W ramach oceny operacyjnej oceniano m. in.:

- zdolność administracyjną wnioskodawcy (partnerów) do wdrożenia projektu: zdolność zapewnienia trwałości rezultatów projektu, stabilność instytucjonalną partnerów, doświadczenie partnerów we wdrażaniu projektów współfinansowanych przez UE, doświadczenie kluczowego personelu projektu (kryterium O1. – waga 2 punkty);

- logikę i jakość przygotowania projektu: zachowanie logiki interwencji, przejrzystość i porządek w przygotowaniu wniosku, realistyczne wskaźniki, odpowiednią strategię informacji i promocji projektu (O4. – waga 2 punkty).

W *Wytocznych dla oceniających* założono, że należy zbadać poprawność przygotowanych założeń w kontekście: działania – rezultaty – cele. Podkreślono także potrzebę dokładnego przygotowania wskaźników.

W ramach drugiego naboru, dotyczącego tych samych osi priorytetowych, tak jak poprzednio, obowiązujące w trakcie oceny projektów arkusze oceny formalnej i kwalifikowalności oraz oceny technicznej projektu były takie same dla wszystkich projektów, niezależnie od osi i tematu, w ramach którego aplikowały¹². *Arkusze Oceny Projektu – wstępna ocena techniczna projektu* dotyczył m.in. spełnienia kryteriów progowych wskaźników finansowych oraz zapewnienia trwałości rezultatów projektu.

Zgodnie z *Wytocznymi dla oceniających*, wszyscy wnioskodawcy projektów zawierających komponent inwestycyjny byli zobowiązani do załączenia analizy ekonomiczno-finansowej, oddzielnie dla każdej inwestycji/infrastruktury w ramach projektu.

Arkusze Oceny Projektu – właściwa ocena techniczna projektu, w ramach oceny strategicznej jako kryterium oceny strategicznej S4. definiował: *Zgodność z priorytetami programu i lokalnymi/regionalnymi i krajowymi strategiami*. Kryterium to obejmowało także zgodność z celami POWT. Waga tego kryterium wynosiła 2 punkty. W *Wytocznych dla oceniających*, w opisie tego kryterium wskazano, że oprócz transgranicznego charakteru, projekt realizowany w ramach Programu powinien zachować swój lokalny lub regionalny charakter.

¹² Niektóre z pytań (F13., F.14., F.15) w *Arkuszu Oceny Projektu - ocena formalna i kwalifikowalności projektu* dotyczyły kwalifikowalności partnerów, lokalizacji oraz działań w ramach projektu. Zgodnie z *Wytocznymi dla oceniających* wnioski w ramach POWT m.in. działania opisane w projekcie musiały wpisywać się w rodzaje działań przypisanych do osi priorytetowych i tematów.

Innym kryterium tej oceny – S5., z wagą 4 punktów, był *Udowodniony wpływ transgraniczny: korzyści, które płyną z wdrażania projektu widoczne po obu stronach granicy, wpływ na integrację społeczną w regionach zaangażowanych w program, stworzenie potencjału i możliwości dalszej współpracy transgranicznej*. Zgodnie z *Wytycznymi dla oceniających* było to najważniejsze kryterium technicznej oceny projektu¹³.

W ramach kryterium S6. *Wpływ na sytuację grupy docelowej* (waga – 2 punkty) oceniano: poprawę sytuacji grupy docelowej oraz to, czy projekt odpowiada na problemy grup docelowych.

Zadaniem oceniających było zbadanie, czy projekt jest adresowany do odpowiednich grup docelowych, określonych we wniosku o dofinansowanie, czy cele projektu odpowiadają zapotrzebowaniu ze strony grupy docelowej i czy jego realizacja będzie miała wpływ na rozwiązanie istniejących problemów.

W ramach oceny operacyjnej oceniano m. in.:

- zdolność administracyjną wnioskodawcy (partnerów) do wdrożenia projektu: stabilność instytucjonalną partnerów, zdolność do zapewnienia trwałości rezultatów/produktów projektu, doświadczenie partnerów we wdrażaniu projektów współfinansowanych przez UE, doświadczenie personelu projektu (kryterium O1. – waga 2 punkty);

- logikę i jakość przygotowania projektu: zachowanie logiki interwencji, realistyczne wskaźniki, wykonalność techniczną i technologiczną projektu, odpowiednią strategię informacyjną i promocyjną projektu (O4.– waga 2 punkty)¹⁴.

Celem II osi priorytetowej POWT, dotyczącej turystyki było promowanie polsko-słowackiej współpracy partnerskiej dla zrównoważonego społeczno-gospodarczego, środowiskowego i kulturalnego rozwoju terenów przygranicznych Polski i Republiki Słowackiej. Przykładowymi oczekiwanymi rezultatami tej osi były:

- wzrost potencjału turystycznego w regionie przygranicznym,
- podniesienie kwalifikacji mieszkańców terenów przygranicznych oraz wzmocnienie lokalnych MŚP poprzez rozwój współpracy pomiędzy instytucjami edukacyjnymi, organizacjami, stowarzyszeniami gospodarczymi i turystycznymi.

Założenia POWT dotyczące Osi II, Tematu 1 wskazywały, że wspólne przedsięwzięcia realizowane w ramach tego tematu powinny być ukierunkowane na rozwój infrastruktury turystycznej. Duży nacisk miał być kładziony na inwestycje związane z rozwijaniem istniejących i potencjalnych uzdrowisk oraz publiczną opieką zdrowotną. Poprawa sytuacji w tej dziedzinie miała pozwolić także na zmniejszenie problemu marginalizacji wynikającej z bezrobocia. Wspierane miały być projekty ukierunkowane na nowe produkty turystyczne, wzmocnienie istniejącej współpracy pomiędzy partnerami w obszarze turystyki i rozwoju gospodarczego obszaru pogranicza. Znaczące korzyści dla rozwoju współpracy transgranicznej mogła także przynieść współpraca w dziedzinie turystyki, sportu i rekreacji, ponieważ założono, że w dłuższym okresie może ona stanowić główny czynnik rozwoju polsko-słowackiego pogranicza. Należało także w dalszym ciągu zacieśniać relacje między polskimi i słowackimi organizacjami i zrzeszeniami turystycznymi. Szczególnie istotne miało być też zachęcanie do nauki języków polskiego i słowackiego, oraz wymiana informacji i danych w celu rozwoju turystyki transgranicznej. Dodatkowo, współpraca między uzdrowiskami mogła przyczynić się do rozwoju tego szczególnego sektora turystyki. Region oferuje obiecujące warunki

¹³ Elementy, które winny być brane pod uwagę podczas oceny tego kryterium dotyczyły: czy korzyści, które płyną z wdrożenia projektu są widoczne po obu stronach granicy, wpływu na integrację społeczną w regionach zaangażowanych w program, czy projekt daje możliwość dalszej współpracy transgranicznej.

¹⁴ Zgodnie z *Wytycznymi dla oceniających*, elementami brany pod uwagę podczas oceny kryterium O4. były m.in.: zachowanie logiki interwencji, realistyczne wskaźniki, wykonalność techniczną i technologiczną projektu oraz odpowiednia strategia informacyjna oraz promocyjna projektu. Podobnie, jak w poprzednich wytycznych zwrócono uwagę, że należy zbadać poprawność przygotowanych założeń w kontekście: działania – rezultaty – cele. Podkreślono także potrzebę dokładnego określenia wskaźników.

dla rozwoju eko i agroturystyki. Należało wspierać wysiłki dążące do nawiązania współpracy w tej dziedzinie pomiędzy różnymi ośrodkami lub organizacjami turystycznymi po obu stronach granicy. Wskazano na znaczenie produktów turystyki regionalnej na terenach przygranicznych – ich promocja i ochrona powinna zostać wzmocniona, wspierane powinny być działania w celu zwiększenia bezpieczeństwa turystów odpoczywających lub uprawiających sport na terenach górzystych.

W ww. założeniach zawarto pojęcia, które pozwalały na dużą dowolność w ich interpretacji i mogły powodować niejednolite ich stosowanie w trakcie procesu oceny wniosków o dofinansowanie. Uszczegółowieniem informacji zawartych w Programie był Podręcznik Programu. W Podręczniku Programu dokonano opisu celu głównego Osi II, Tematu 1 POWT oraz wskazano: rodzaje działań kwalifikowalnych oraz przykłady wskaźników produktu, rezultatu i oddziaływania.¹⁵

Wyjaśniając powyższe Dyrektor DWT podała, że (...) *podkreślenia wymaga fakt, że przeprowadzone w ramach Programu nabory wniosków obejmowały swoim zakresem wszystkie osie priorytetowe, co wymagało zastosowania jednolitych kryteriów i kart oceny, niezależnie od obszaru współpracy.*

(Dowód akta kontroli str. 2371-2372, 2376-2398, 3455-3653, 3794-3802)

1.5 Wytyczne/kryteria, dotyczące weryfikacji stopnia przygotowania projektów i oceny realności założeń i szacunków były przedmiotem oceny operacyjnej, która stanowiła jeden z poziomów oceny technicznej projektu, i obejmowały: *Jakość budżetu* (przejrzystość i związek z działaniami w ramach projektu, realistyczną kalkulację kosztów, efektywne wykorzystanie kosztów) oraz *Logikę i jakość przygotowania projektu* (zachowanie logiki interwencji, przejrzystość oraz porządek przygotowanego projektu, realistyczne wskaźniki, odpowiednią strategię informacyjną oraz promocyjną projektu).

(Dowód akta kontroli str. 2376-2398, 3053-3454)

1.6 W ramach Osi II, Tematu 1 – 45 wniosków (15 wniosków z naboru I i 30 wniosków z naboru II), które pozytywnie oceniono pod względem formalnym i merytorycznym nie uzyskało dofinansowania. Głównym powodem braku dofinansowania wniosków w I naborze były ograniczone środki finansowe przeznaczone na realizację Programu. W II naborze beneficjenci wycofywali się z udziału w Programie, lub KM podejmował decyzję negatywną ze względu na brak czasu na realizację i rozliczenie projektu, oraz ograniczoną ilość środków finansowych przeznaczonych na realizację Programu. Ponadto występowały przypadki odrzucenia aplikacji ze względu na ryzyko wystąpienia pomocy publicznej i obniżenie poziomu dofinansowania.

¹⁵ W raporcie końcowym IBS odniesiono się do stosowanych w trakcie oceny kryteriów. Pomimo tego, że WST prowadził szkolenia, wskazując na co należy zwrócić uwagę oraz uszczegółowienia i modyfikacje samych wytycznych dotyczących tego procesu, jednolite kryteria dla całego POWT oceniono jako: rozwiązanie nie do końca skuteczne. Realizacja tego zadania stosunkowo często opierała się na intuicyjnym rozumieniu niektórych kryteriów przez ekspertów. Powodowało to przypadki niejednolitego podejścia do oceny.

W raporcie stwierdzono, że stworzenie jednego, wspólnego katalogu i definicji kryteriów oceny dla bardzo zróżnicowanej tematycznie interwencji, przełożyło się na dosyć uznaniowe podejście do oceny projektów. Cały proces oceny w praktyce opierał się w większej mierze na wiedzy i intuicji oceniających, niż założeniach Programu i kryteriach, które były zbyt pojemne (Program) i ogólne (Podręcznik).

W raporcie tym zapisano, że w szczególności dotyczyło to kryteriów: S4., S5. i O4. Do kryterium S4. podchodzono bardzo indywidualnie. Niektórzy wnioskodawcy ograniczali się do przywołania tytułów odpowiednich dokumentów strategicznych, rzadziej odnoszono się do konkretnych działań i celów strategii. Część ekspertów przyznawała punktację w większym stopniu w oparciu o swoją wiedzę o zawartości obowiązujących dokumentów strategicznych oraz zakresu danego projektu, niż deklaracji wnioskodawców dotyczących relacji między ich przedsięwzięciem a poszczególnymi strategiami. Opis kryterium S5. oceniono jako dość ogólny. Sam fakt wdrażania projektu po obu stronach granicy nie musiał świadczyć o jego *udowodnionym wpływie transgranicznym*. Elementy brane pod uwagę w ocenie wniosków i instrukcje do przyznawania punktacji nie były wystarczającym narzędziem do odrzucenia projektów, których oddziaływanie transgraniczne było znikome lub żadne.

W zakresie kryterium O4., uznanego przez ekspertów za jedno z ważniejszych, powinno ono być uwzględniane na etapie oceny strategicznej a nie operacyjnej. Zwrócono uwagę na potrzebę jego modyfikacji, m.in. poprzez zaprezentowanie w jaki sposób projekt wpisuje się w cele i założenia Programu, a nie tego czy na poziomie samego przedsięwzięcia dobrze dobrano cele i wskaźniki.

Zgodnie z wyjaśnieniem Dyrektora DWT zasadniczym powodem niezatwierdzenia wszystkich pozytywnie ocenionych projektów były ograniczenia budżetowe Programu. Dostępna w ramach Programu alokacja okazała się niewystarczająca w stosunku do ilości i wartości złożonych wniosków. IZ nie posiadała kompetencji do dokonywania zmian na listach projektów (...). Wszelkie decyzje związane z przyznaniem dofinansowania lub brakiem rekomendacji do uzyskania wsparcia podejmowane były przez Komitet Monitorujący.

(Dowód akta kontroli str. 2371-2373, 3053-3454)

1.7 IZ opracowując dokument programowy POWT przeprowadziła analizy sytuacji społeczno-gospodarczej, m. in. w zakresie infrastruktury transportowej i komunikacyjnej, struktury demograficznej i turystyki, w szczególności w zakresie oceny potencjału turystycznego pogranicza oraz jego wykorzystania. Ponadto uwzględniła doświadczenia nabyte podczas realizacji współpracy transgranicznej z poprzednich programów, tj. Programu Współpracy Przygranicznej Phare, oraz Inicjatywy Wspólnotowej Interreg III A.

(Dowód akta kontroli str. 3053-3653)

1.8 Zdobyte doświadczenia podczas realizacji POWT zostały wykorzystane dla opracowania założeń i sporządzenia dokumentów programowych dla perspektywy finansowej 2014-2020. Wnioski z realizacji Programu w perspektywie 2007-2013, które dotyczyły systemu jego wdrażania, a także służyły jako analiza potencjału pogranicza, zostały uwzględnione przy opracowywaniu programu na okres 2014-2020. W zakresie turystyki – dzięki wykorzystaniu doświadczeń z poprzedniej perspektywy finansowej – powstałe w wyniku nowego programu produkty turystyczne powinny, w znacznie większym stopniu, łączyć stronę polską i słowacką. Przykładem wykorzystania tych doświadczeń było opracowanie listy wskaźników produktu wraz z określeniem dla każdego z nich definicji oraz uwag interpretacyjnych, mających na celu ustandaryzowanie produktów, wytwarzanych w wyniku realizacji projektów.

(Dowód akta kontroli str. 3053-3454)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa
opisowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli wybór projektów do dofinansowania w ramach POWT przebiegał na podstawie wytycznych zawartych w dokumentach programowych. POWT uwzględniał przeprowadzone analizy oraz doświadczenia z realizacji wcześniejszych programów. Doświadczenia z realizacji POWT wykorzystano przy opracowywaniu założeń Programu Współpracy Transgranicznej Interreg V-A Polska-Słowacja 2014-2020.

2. Stopień realizacji programów i projektów oraz działań wpływających na osiągnięcie i utrzymanie ich efektów

Opis stanu
faktycznego

2.1 W ramach POWT zrealizowano 33 projekty, (w tym 28 „twardych” oraz 5 „miękkich”), które dotyczyły turystyki. Wartość tych projektów wynosiła 39.997.957,49 euro, w tym kwota dofinansowania wyniosła 30.974.406,84 euro.

Spośród 33 zrealizowanych projektów:

- 2 projekty „twarde” o łącznej kwocie dofinansowania 8.475.414,32 euro, zrealizowano w ramach Osi I, Tematu 1,

- 26 projektów o łącznej kwocie dofinansowania 20.649.728,93 euro, (w tym 22 projekty „twarde” oraz 4 projekty „miękkie”), zrealizowano w ramach Osi II, Tematu 1,
- 4 projekty „twarde” o łącznej kwocie dofinansowania 1.662.802,48 euro zrealizowano w ramach Osi II, Tematu 2,
- 1 projekt „miękki” w kwocie dofinansowania 186.461,11 euro, zrealizowano w ramach Osi II, Tematu 3.

Na dzień przeprowadzenia kontroli NIK, okres trwałości minął dla jednego projektu dotyczącego turystyki pn. *Budowa transgranicznej ścieżki spacerowej w Czerwonym Klasztorze i Sromowcach Niżnych łączącej obiekty słowacko polskiego pogranicza*. Projekt ten nie został wytypowany do przeprowadzenia kontroli trwałości.

W przypadku pozostałych projektów okres ten albo jeszcze nie upłynął albo miało to miejsce w ostatnim czasie i w związku z tym projekty te – do dnia kontroli NIK – nie podlegały weryfikacji pod względem zachowania ich trwałości.

Na dzień przeprowadzenia kontroli wszystkie projekty zachowały trwałość zgodnie z postanowieniami umów o dofinansowanie.

W ramach Osi II, Tematu 1 zrealizowano 26 projektów w następujących zakresach tematycznych:

- w zakresie infrastruktury sportowo-rekreacyjnej i miejskiej: 3 projekty dotyczyły budowy lub rozbudowy obiektów sportowych (typu: hala sportowa, ośrodek sportowy, lodowisko); 2 projekty dotyczyły budowy, rozbudowy czy modernizacji boisk sportowych, stadionów; 2 projekty dotyczyły budowy szlaku dla pieszych (promenady) i obiektów dla ruchu turystycznego; 1 projekt dotyczył modernizacji parków miejskich,
- w zakresie infrastruktury turystycznej: 5 projektów dotyczyło wytworzenia nowych atrakcji turystycznych, jak np. wieża widokowa, ścieżka rowerowa, szlaki konne, parki linowe; 5 projektów dotyczyło przedsięwzięć związanych z obsługą i organizacją ruchu turystycznego, jak np. budowa ciągów pieszych, stworzenie punktu informacji turystycznej, powstanie obiektów przeznaczonych na organizację imprez kulturalno-turystycznych,
- w zakresie oferty kulturalnej: 1 projekt dotyczył budowy skansenu i wieży widokowej; 1 projekt dotyczył modernizacji muzeum i budowy centrum turystycznego; 1 projekt dotyczył budowy planetarium i zakupu sprzętu astronomicznego; 1 projekt polegał na organizacji różnego rodzaju imprez promujących gminy partnerskie oraz imprez sportowych,
- w zakresie tworzenia oferty turystycznej i koncepcji: 2 projekty dotyczyły utworzenia internetowych portali informacyjnych, 2 projekty były o charakterze koncepcyjnym (opracowanie strategii oraz projekt badawczy państwowych jednostek naukowych).

(Dowód akta kontroli str. 2520-2719, 3053-3058, 3762-3768, 3770-3779)

2.2 Analiza 12 badanych projektów wykazała, że założone we wnioskach wskaźniki produktu i rezultatu określone były precyzyjne, umożliwiały ich realizację i bieżące monitorowanie. Dominowały wskaźniki takie jak: długość nowych tras i połączeń komunikacyjnych, liczba osób odwiedzających zmodernizowane, przebudowane i wybudowane obiekty, ilość opracowanych broszur, plakatów i folderów, ilość wybudowanych boisk sportowych, ilość inicjatyw promujących obszar pogranicza.

(Dowód akta kontroli str. 3-1418, 2520-2719)

2.3 IZ przeprowadzała, w oparciu o listę sprawdzającą, weryfikację danych zamieszczonych w raportach pod względem ich zgodności z zatwierdzonym wnioskiem oraz umową o dofinansowanie. Ponadto IZ wyrażała zgodę na zmianę

terminu złożenia raportu końcowego, na podstawie dokumentacji przedstawionej przez WST oraz akceptowała, bądź nie konieczność sporządzenia aneksu do umowy o dofinansowanie. Podejmowane czynności dotyczyły głównie badania zgodności kwot wydatkowanych na poszczególnych etapach realizacji projektu oraz osiągnięcia założonych wskaźników.

Zgodnie z wyjaśnieniem Dyrektora DWT: *głównym celem przeprowadzanej przez IZ weryfikacji jest akceptacja kwoty przedstawionej przez beneficjenta do refundacji oraz potwierdzenie czy wykazane w raporcie dane dotyczące rzeczowej realizacji projektu pokrywają się z zakresem zatwierdzonym we wniosku o dofinansowanie projektu. Ciężar weryfikacji dokumentacji księgowej oraz ocena faktycznej realizacji projektu (w tym wykonania wskaźników produktu i rezultatu) spoczywa na Kontrolerze I stopnia oraz WST. IZ podejmuje dodatkowe działania wyjaśniające w przypadku wykrytych podczas swojej weryfikacji nieprawidłowości, w tym w sytuacji rażąco niskiej realizacji wskaźników (przykładowo IZ zleca Kontrolerowi I stopnia dodatkową kontrolę na miejscu realizacji projektu, zwraca się o dodatkowe wyjaśnienia/dokumenty do beneficjenta, Kontrolera I stopnia i/lub WST).*

(Dowód akta kontroli str. 1419-2330, 2399-3052, 3696-3734)

2.4 Spośród realizowanych 28 projektów „twardych” związanych z turystyką, w 9 projektach¹⁶ (co stanowiło 32%) nie osiągnięto zakładanych wskaźników i tak:

- w przypadku projektu pn. *Historyczno-kulturowo-przyrodniczy szlak wokół Tatr*¹⁷ nie osiągnięto wskaźnika produktu dotyczącego długości ścieżek rowerowych. Powstała ścieżka o długości 93,063 km, zamiast planowanych 93,124 km. Przyczyną zmniejszenia długości były warunki lokalne oraz konieczność przeprojektowania fragmentu trasy z powodu wybudowania w międzyczasie innych ciągów komunikacyjnych. Wyjaśnienia partnera wiodącego w tym zakresie zostały potwierdzone przez Kontrolera I stopnia i opisane w raportach, a IZ uznała, że cel projektu został osiągnięty;

- w przypadku projektu pn. *Polepszenie dostępności komunikacyjnej na pograniczu polsko-słowackim*¹⁸ nie osiągnięto wskaźnika rezultatu dotyczącego długości nowych tras i połączeń komunikacyjnych oraz liczby wsi i miejscowości będących pod oddziaływaniem infrastruktury. Powstała droga o długości 36,63 km zamiast planowanych 36,89 km. Skomunikowano 8 zamiast planowanych 9 wsi. Przyczyną nieosiągnięcia wskaźnika były błędy szacunkowe przy opracowaniu założeń projektu oraz konieczność przeprowadzenia pilnych remontów dróg spowodowanych powodzią. Wyjaśnienia partnera wiodącego w tym zakresie zostały potwierdzone przez Kontrolera I stopnia i opisane w raportach, a IZ uznała, że cel projektu został osiągnięty. Projekt został wytypowany do kontroli trwałości w IV kwartale 2018 r.;

- w przypadku projektu pn. *Rozwój infrastruktury turystyki aktywnej poprzez utworzenie transgranicznej sieci produktów turystycznych w Krośnie, Svidniku i Preszovie*¹⁹ nie osiągnięto wskaźnika produktu dotyczącego realizacji *Study tour* i certyfikatów płatności (otrzymano 5 zamiast 6 planowanych). Niewykonanie *Study tour* wynikało z braku środków własnych i braku zgody na aneksowanie umowy. W nieznacznym stopniu, nie osiągnięto również wskaźnika rezultatu dotyczącego liczby osób korzystających z infrastruktury sieci RITA w roku jej uruchomienia. Zamiast planowanych 20.000 odwiedzających odnotowano 19.189 osób (96%). IZ uznała, że nieosiągnięcie wskaźnika miało charakter marginalny, bez wpływu na cel

¹⁶ W 2 projektach nie osiągnięto zakładanych wskaźników produktu i rezultatu, w 3 projektach nie osiągnięto zakładanych wskaźników produktu, w 4 projektach nie osiągnięto zakładanych wskaźników rezultatu.

¹⁷ Realizowanego przez Gminę Czarny Dunajec.

¹⁸ Realizowanego przez Mikroregion Bystrická Dolina.

¹⁹ Realizowanego przez Gminę Krosno.

projektu. Partner wiodący złożył wyjaśnienie, wskazując, że przy uwzględnieniu osób, które odwiedziły infrastrukturę przed jej oddaniem, wskaźnik został osiągnięty; - w przypadku projektu pn. *Dziedzictwo archeologiczne regionów szansą na rozwój turystyki*²⁰ nie osiągnięto wskaźnika rezultatu dotyczącego liczby uczestników korzystających z nowych produktów turystycznych w roku. Zamiast planowanych 20.000 odwiedzających odnotowano 14.000 osób (70%). Jednakże ze względu na termin złożenia raportu końcowego dane wskazane były tylko za połowę roku. Przy założeniu utrzymania dynamiki odwiedzin wskaźnik powinien zostać osiągnięty. IZ przyjęła wyjaśnienia partnera wiodącego (który na podstawie prognoz odwiedzin wykazał z dużym prawdopodobieństwem, że wskaźnik zostanie osiągnięty), uznając, że cel projektu został osiągnięty;

- w przypadku projektu pn. *Wspólny Spiski obszar turystyczny*²¹ nie osiągnięto wskaźnika rezultatu dotyczącego liczby mieszkańców i osób odwiedzających oraz korzystających z nowych produktów. Zamiast planowanych 5.000 odwiedzających odnotowano 4.736 osób (95%). Ustalono, iż *na koniec realizacji projektu nie wszystkie elementy inwestycji funkcjonowały w pełnym wymiarze, ponieważ za wyposażenie niektórych z nich partnerzy odpowiadali we własnym zakresie*²², co mogło wpłynąć na wielkość wskaźnika. IZ przyjęła wyjaśnienia partnera wiodącego (który wykazał z dużym prawdopodobieństwem, że wskaźnik zostanie osiągnięty), uznając, że cel projektu został osiągnięty;

- w przypadku projektu pn. *Turystyczni Partnerzy w Beskidach*²³ nie osiągnięto w ogóle wskaźników produktu obejmujących wydanie Paszportu Beskidzkiego i promocyjnych DVD, uczestnictwo w targach turystycznych, organizację konferencji finałowej oraz oznakowanie obiektów. W niepełnym zakresie osiągnięto wskaźniki produktu dotyczące spotkań przygotowawczych partnerów, przygotowania raportów kwartalnych, certyfikacji wydatków, online newsletter, powołania grupy roboczej, wydania folderu promocyjnego, organizacji *workshop* dla grupy roboczej. Wskaźnik rezultatu dotyczący współpracy samorządów, przedsiębiorców i instytucji sektora turystycznego nie został w ogóle osiągnięty. Natomiast wskaźnik rezultatu dotyczący realizacji wspólnych projektów polsko-słowackich osiągnięto na poziomie 67% (zrealizowano 4 z 6 planowanych projektów). Przyczyną nieosiągnięcia zakładanych wskaźników produktu i rezultatu były niekorzystne warunki pogodowe (powódź), brak zgody właścicieli obiektów na ich umieszczenie w Paszporcie Beskidzkim, opóźnienia w projekcie, brak możliwości porozumienia się potencjalnych partnerów w zakresie strategii i wizji rozwoju pogranicza. Materiały promocyjne i część z zaplanowanych zadań zostało zrealizowanych po zakończeniu projektu na koszt beneficjentów. W trakcie realizacji projektu, IZ nie wyraziła zgody na proponowane przez partnera wiodącego zmiany w jego założeniach. IZ uznała, że skoro partnerzy projektu zrealizowali większość merytorycznych działań w projekcie, to częściowo osiągnięto zarówno cel główny, jak i cele szczegółowe. Projekt został wytypowany do kontroli trwałości w I kwartale 2018 r.;

- w przypadku projektu pn. *Dwie Cerkwie – zbliżenie kultur pogranicza Polski i Słowacji*²⁴ nie osiągnięto wskaźnika produktu dotyczącego liczby inicjatyw promujących obszar pogranicza (z planowanych 36 inicjatyw zrealizowano 26, tj. 72%) oraz liczby opracowanych materiałów promocyjnych - broszur, plakatów, folderów (z planowanych 8.100 szt. wydano 4.500, tj. 56%). Przyczyną nieosiągnięcia wskaźnika było m. in. nieuwzględnienie części wycieczek i zawodów rowerowych przez osoby kontrolujące jako imprez promocyjnych. Było to związane z tym, że Kontroler I stopnia uznał wydatki związane z organizacją niektórych imprez

²⁰ Realizowanego przez Muzeum Podkarpackie w Krośnie.

²¹ Realizowanego przez Spiżską Starą Ves.

²² Zgodnie z dokumentacją fotograficzną przesłaną do WST wyposażenie zrealizowano po zakończeniu projektu.

²³ Realizowanego przez Agencję Rozwoju Regionalnego S.A.

²⁴ Realizowanego przez Gminę Komańcza.

za niekwalifikowalne, a partner wiodący nie otrzymał refundacji w pełnej wysokości. IZ, w związku z tym, że partnerzy zrealizowali większość merytorycznych działań w projekcie, uznała, że zarówno cel główny, jak i cele szczegółowe zostały osiągnięte. Projekt został wytypowany do kontroli trwałości w I kwartale 2017 r.;

- w przypadku projektu pn. *Rozszerzenie infrastruktury turystycznej pogranicza poprzez budowę obiektów rekreacyjno-wypoczynkowych w miejscowościach Krasno nad Kysucou i Milówka*²⁵ nie osiągnięto wskaźnika produktu obejmującego aktualizowanie strony internetowej – zgodnie z interpretacją Kontrolera I stopnia – na właściwym poziomie. IZ uznała, że nieosiągnięcie wskaźnika nie miało wpływu na cel projektu, gdyż pozostałe obowiązki związane z informacją i promocją były zrealizowane;

- w przypadku projektu pn. *Ochrona dziedzictwa kulturowego w obrębie Pienińskiego Parku Narodowego po stronie Polskiej i Słowackiej w kościołach w: Jaworkach, Údolu i Leśnicy wraz z ochroną nietoperzy – podkopców małych zamieszkujących strychy tych kościołów*²⁶ nie osiągnięto wskaźnika rezultatu dotyczącego liczby umów partnerskich zrealizowanych po zakończeniu projektu. Z zaplanowanych 3 umów zrealizowano 2, tj. 67%. Partner wiodący zobowiązał się do podpisania jeszcze trzech umów w okresie utrzymania trwałości projektu. IZ przyjęła wyjaśnienia partnera wiodącego (który wykazał z dużym prawdopodobieństwem, że wskaźnik zostanie osiągnięty), uznając, że cel projektu został osiągnięty.

Spośród zrealizowanych 5 projektów „miękkich” związanych z turystyką, w 3 projektach²⁷ nie osiągnięto zakładanych wskaźników, i tak:

- w przypadku projektu pn. *Infrastrukturalne i organizacyjne możliwości poprawy dostępności przestrzennej jako czynnik rozwoju polsko-słowackich regionów turystycznych*²⁸ nie osiągnięto wskaźnika rezultatu dotyczącego realizacji nowych projektów (z planowanych 15 nowych projektów zrealizowano 9, tj. 60%), oraz liczby przeszkolonych osób (z planowanych 180 osób przeszkolono 149, tj. 83%). Zgodnie z wyjaśnieniami uzyskanymi od beneficjenta realny wpływ będzie możliwy do oceny w tym zakresie w ciągu kilku lat, natomiast na szkolenia nie przybyło część osób, które wcześniej potwierdziło swoje uczestnictwo. IZ przyjęła wyjaśnienia partnera wiodącego (który wykazał, że nie miał wpływu na nieco mniejsze osiągnięcie wskaźnika) uznając, że cel projektu został osiągnięty;

- w przypadku projektu pn. *Turystyka bez granic – wzmocnienie współpracy transgranicznej w turystyce w oparciu o zrównoważony rozwój środowiska*²⁹ nie osiągnięto wskaźnika produktu dotyczącego liczby warsztatów/liczby osób przeszkolonych (z planowanych 135 osób w szkoleniach wzięło udział 134 osoby, tj. 99%) oraz wskaźnika rezultatu dotyczącego liczby uczestników szkoleń (z planowanych 1.000 osób udział wzięło 860, tj. 86%). Przyczyną niezrealizowania powyższych wskaźników była absencja osób deklarujących na etapie wstępnym uczestnictwo w szkoleniach, pomimo przypomnień organizatora. IZ przyjęła wyjaśnienia partnera wiodącego (który wykazał, że nie miał wpływu na nieco mniejsze osiągnięcie wskaźnika) uznając, że cel projektu został osiągnięty;

- w przypadku projektu pn. *Tatry wspólnie*³⁰ nie osiągnięto wskaźnika produktu dotyczącego liczby uczestników konferencji końcowej (z planowanych 80 uczestników w konferencji uczestniczyło 77 osób, tj. 96%) oraz liczby uczestników spotkań edukacyjnych (z planowanych 80 uczestników w spotkaniach

²⁵ Realizowanego przez Krásno nad Kysucou.

²⁶ Realizowanego przez Parafię Rzymskokatolicką pw. Matki Bożej Pośredniczki Łask w Szlachtowej.

²⁷ W 1 projekcie nie osiągnięto zakładanych wskaźników produktu i rezultatu, w 1 projekcie nie osiągnięto zakładanych wskaźników produktu, w 1 projekcie nie osiągnięto zakładanych wskaźników rezultatu.

²⁸ Realizowanego przez Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN.

²⁹ Realizowanego przez Stowarzyszenie na Rzecz Rozwoju i Promocji Podkarpacia "Pro Carpathia".

³⁰ Realizowanego przez Klaster Liptov – stowarzyszenie turystyki.

wzięło udział 78 osób, tj. 98%). Przyczyną niezrealizowania wskaźnika produktu były przyczyny losowe osób, które nie wzięły udziału w tych wydarzeniach. IZ przyjęła wyjaśnienia partnera wiodącego (który wykazał, że nie miał wpływu na nieco mniejsze osiągnięcie wskaźnika) uznając, że cel projektu został osiągnięty.

Wyjaśniając Dyrektor DWT podała, że zaakceptowanie kwoty refundacji w każdym przypadku wiązało się z tym, że zaplanowany przez dany projekt cel projektu został osiągnięty, a całość bądź znacząca większość działań w projekcie została zrealizowana zgodnie opisem zawartym we wniosku projektowym załączonym do umowy o dofinansowanie. Podstawą faktyczną była szczegółowa analiza każdego projektu, w którym wystąpiła sytuacja niepełnej realizacji wskaźników. Podstawą prawną były zapisy umowy o dofinansowanie (...).

(Dowód akta kontroli str. 3-2330, 2374-2375, 3762-3768)

2.5 IZ oceniała stan realizacji wskaźników w oparciu o dane wykazane w raportach pośrednich i końcowych oraz na podstawie wyjaśnień beneficjentów. Wnioski o płatność realizowano w przypadku pozytywnej weryfikacji, biorąc pod uwagę stopień osiągnięcia celu głównego projektu.

Wyjaśniając Dyrektor DWT podała, że IZ ocenia stan realizacji wskaźników produktu i rezultatu poprzez monitorowanie ich wykonania przez beneficjenta, w oparciu o dane wykazane w pośrednich i końcowych raportach z postępu realizacji projektów. W przypadku przekroczenia docelowej wartości wskaźnika, IZ weryfikuje czy jego przekroczenie nie wiązało się z dodatkowym wykorzystaniem budżetu (nie generowało dodatkowych kosztów w projekcie). Weryfikacja osiągnięcia wskaźników jest sprawdzana również na poziomie kontroli I stopnia oraz kontroli na miejscu realizacji projektów. W przypadku powzięcia informacji na temat niepełnej lub nieprawidłowej realizacji wskaźników, IZ może zlecić Kontrolerowi I stopnia dodatkową kontrolę na miejscu realizacji projektu. W tym celu zwraca się o dodatkowe wyjaśnienia/dokumenty do beneficjenta, Kontrolera I stopnia i/lub WST. W sytuacji gdy poziom zrealizowanych wskaźników w końcowym etapie realizacji projektu jest bardzo niski, IZ przeprowadza w projekcie dodatkowe analizy pozwalające stwierdzić, czy i w jakim stopniu zrealizowany został cel/cele projektu oraz, w odniesieniu do postanowień umowy o dofinansowanie (...), w jakim stopniu beneficjent przyczynił się swoim działaniem/zaniechaniem do nieosiągnięcia wskaźników produktu i rezultatu. Wskaźniki, których osiągnięcie – z uwagi na ich rodzaj oraz specyfikę projektu – miało nastąpić po zakończeniu realizacji, są monitorowane po zamknięciu projektu (w takiej sytuacji beneficjent oświadczał przy raporcie końcowym, kiedy i jakie wskaźniki zostaną osiągnięte).

(Dowód akta kontroli str. 2399-3052)

2.6 Monitorowanie poziomu osiąganym wskaźników, podczas realizacji projektów, odbywało się każdorazowo w trakcie akceptacji wniosków o płatność, przekazywanych przez beneficjentów do IZ za pośrednictwem WST. Ponadto podczas realizacji projektów, kontrole poziomu realizacji poszczególnych przedsięwzięć przeprowadzały właściwe urzędy wojewódzkie oraz WST. Informacje o wynikach tych kontroli przekazywane były do IZ. Spośród 33 zrealizowanych – w ramach POWT – projektów dotyczących rozwoju turystyki transgranicznej, w 12 przypadkach nie w pełni zrealizowano wskaźniki rezultatu lub produktu, mimo to projekty te uznano jako zrealizowane.

Wyjaśniając Dyrektor DWT podała, że w przypadku niezyskania wskaźników dokonywano szczegółowej analizy danego przypadku. Jeżeli poziom wykonania był nieznacznie niższy niż zakładany i nie wpływało to na osiągnięcie celu projektu, poziom ten był akceptowany. Jeżeli wskaźniki były nieosiągnięte, ale beneficjent

przewidywał osiągnięcie ich w przyszłości, beneficjent był zobowiązany do przedstawienia WST-owi informacji o osiągnięciu wskaźników w określonym czasie od zakończenia projektu. Jeżeli na etapie rozliczania projektu poziom wskaźników był na znacząco niskim poziomie i oznaczało to nieosiągnięcie celu projektu, rozwiązywano umowę o dofinansowanie (wystąpił jeden taki przypadek, ale nie w projekcie turystycznym).

Kontrola trwałości poszczególnych projektów odbywała się w oparciu o zapisy *Procedury badania trwałości projektów w POWT*. Zgodnie z tą procedurą – przy zachowaniu zasad doboru próby³¹ – IZ przygotowała harmonogram kontroli trwałości projektów zakończonych w latach 2012-2016. Do kontroli³² wytypowanych zostało 6 projektów³³ związanych z turystyką. Wśród nich były 3 opisane w punkcie 2.4 niniejszego wystąpienia, w których nie osiągnięto założonych wskaźników. Ww. Procedura nie przewidywała podejmowania działań kontrolnych przez IZ po upływie okresu trwałości.

(Dowód akta kontroli str. 2399-3454, 3762-3768, 3770-3793)

2.7 Każdy z projektów na etapie kwalifikacji do uzyskania współfinansowania był oceniany m. in. w zakresie zgodności z celami POWT. Na potrzeby realizacji tego Programu sporządzano roczne raporty, które zawierały analizę wykonania jego założeń m. in. z uwagi na takie zagadnienia jak realizacja i analiza postępów POWT, analiza osiąganych celów dla poszczególnych osi i tematów, analiza napotkanych trudności w realizacji poszczególnych projektów. Na tej podstawie IZ monitorowała wpływ projektów na osiągnięcie celów POWT.

Zlecano również do opracowania raporty ewaluacyjne obejmujące większy horyzont czasowy³⁴.

(Dowód akta kontroli str. 2399-3052)

2.8 Projekty zakwalifikowane do współfinansowania ze środków Programu były oceniane zgodnie z kryteriami zawartymi w arkuszach oceny formalnej i technicznej, jednolitymi dla wszystkich osi Programu i odzwierciedlającymi jego cele. Kryteria te, jak również założenia POWT, nie odnosiły się bezpośrednio do spójnej oferty turystycznej regionu. W związku z tym nastąpiło zwiększenie atrakcyjności turystycznej pogranicza, m. in. poprzez powstanie nowych obiektów i produktów turystycznych, lecz niektóre z projektów – dotyczące infrastruktury sportowo-rekreacyjnej i miejskiej – w ograniczonym zakresie wpływały na rozwój turystyki, służąc głównie społeczności lokalnej.

W zakresie wpływu zrealizowanych projektów na ofertę turystyczną regionu, wyjaśniając Dyrektor DWT podała, że *IZ nie ma obowiązku prowadzenia takich badań. Rodzaj wpływu, jaki projekt ma osiągnąć badany jest na etapie oceny wniosku o dofinansowanie (...). Zgodnie z obowiązującymi Wytycznymi dla oceniających, cele realizowanego projektu powinny wpisywać się w cele Programu, strategii lokalnych oraz regionalnych. W trakcie oceny projektów przypisanych do tematu 2.1 Programu PL-SK, oceniano m. in: czy projekt wpływa na zwiększenie i wzmocnienie atrakcyjności turystycznej obszaru pogranicza oraz cele szczegółowe*

³¹ Dobór próby projektów do kontroli trwałości odbywał się na podstawie *Procedury badania trwałości projektów w POWT*, z wykorzystaniem analizy ryzyka. Wybrana próba stanowiła co najmniej 10% liczby projektów zakończonych w danym roku kalendarzowym oraz co najmniej 10% wartości wkładu wspólnotowego projektów zakończonych w danym roku kalendarzowym.

³² Zaplanowanych do realizacji w latach 2017-2021.

³³ WTSL.01.01.00-82-300/10-02, WTSL.02.01.00-12-267/10-01, WTSL.02.01.00-24-104/08-02, WTSL.02.01.00-82-297/10-02, WTSL.02.01.00-24-028/08-01, WTSL.02.02.00-18-074/08-00.

³⁴ Raport końcowy IBS, Badanie skuteczności i efektywności działań informacyjno-promocyjnych w Programie Współpracy Transgranicznej Rzeczpospolita Polska-Republika Słowacka 2007-2013 (raport końcowy), Ocena skuteczności systemu wdrażania Programu Współpracy Transgranicznej Rzeczpospolita Polska i Republika Słowacka 2007-2013, Wyzwania i cele dla programów współpracy transgranicznej z udziałem Polski po 2013 r.

ustalone w ramach tematu: poprawa jakości infrastruktury turystycznej w rejonie pogranicza, zwiększenie i lepsze wykorzystanie potencjału turystycznego. Po podpisaniu umowy o dofinansowanie monitoring dotyczy realizacji przez beneficjenta projektu zgodnie z opisem zawartym we wniosku o dofinansowanie. Badanie wpływu projektu w dłuższym okresie może być elementem ewaluacji, o ile dany projekt zostanie wybrany do takiego badania jako tzw. studium przypadku (...).

Zgodnie z raportem końcowym IBS zidentyfikowano 5 projektów (zrealizowanych w ramach Osi II, Tematu 1), które mają przełożenie na rozszerzenie oferty turystycznej regionu. Trzy z nich można zaklasyfikować, jako nowe produkty turystyczne lub ich elementy – w ramach Programu wsparcie otrzymała m. in. budowa ścieżki rowerowej (PW Spišská Bela), budowa nowej wieży widokowej (PW Stará Bystrica) oraz wytyczenie nowych szlaków turystyki konnej (PW Zakład Doświadczalny Instytutu Zootechniki). Wszystkie z wymienionych przedsięwzięć należy ocenić, jako interesujące z punktu widzenia turysty i niewątpliwie przyczyniające się do atrakcyjności całego obszaru. Dwa projekty (PW Miasto Krosno i Gmina Zebrzydowice) przewidują utworzenie obiektów przeznaczonych m. in. dla turystów takich jak lodowisko, park linowy, stanowisko do łowienia ryb. Trudno się jednak oprzeć wrażeniu, że są to inwestycje skierowane przede wszystkim do lokalnej społeczności.

(Dowód akta kontroli str. 2399-3052)

2.9 Procesy kontrolne beneficjentów realizujących projekty związane z turystyką nie były realizowane przez IZ. Zadania te – zgodnie z założeniami Programu – wykonywał Kontroler I stopnia oraz WST.

(Dowód akta kontroli str. 2399-3052, 3455-3653)

2.10 IZ podczas realizacji projektów, w tym również projektów związanych z turystyką, na bieżąco dokonywała identyfikacji zjawisk mających negatywny wpływ na ich wykonanie. Jednym z problemów był odnotowany kryzys gospodarczy w 2008 r., którego kulminacja nastąpiła w 2009 r., powodujący znaczne obniżenie ruchu turystycznego, zwłaszcza po stronie słowackiej. Negatywny wpływ na realizację projektów miała również powódź z maja i czerwca 2010 r., która dotknęła znaczną część obszaru polsko-słowackiego pogranicza. W wyniku tego zjawiska odnotowano straty w przypadku 6 projektów (w tym 3 projektów związanych z turystyką), które obejmowały głównie uszkodzenia części inwestycji lub ich elementów oraz zalania terenu pod inwestycje. W przypadku tych projektów wystąpiła konieczność czasowego wstrzymania robót, konieczność przeprowadzenia robót dodatkowych, co powodowało przesunięcia w harmonogramach realizacji robót czy dodatkowe koszty. IZ zadeklarowała podjęcie lub też zainicjowanie działań naprawczych, mających na celu pomoc beneficjentom, których projekty doznały strat w wyniku powodzi. Podjęte w tym zakresie działania obejmowały zmianę okresów oraz harmonogramów realizacji poszczególnych projektów, przyznanie – w uzasadnionych przypadkach – dodatkowych środków, opracowanie procedury zmian, mającej na celu pomoc i usystematyzowanie tego procesu. Równocześnie w celu ułatwienia i przyspieszenia refundacji wydatków, wprowadzone zostały uproszczenia, we wzorach raportów obowiązujących w Programie. Po wprowadzeniu powyższych zmian WST zorganizował w listopadzie 2010 r. szkolenie dla partnerów wiodących oraz partnerów wszystkich realizowanych projektów, dotyczące systemu raportowania i wypełniania nowych wzorów dokumentów oraz z zakresu procedur wprowadzania zmian w projektach.

W pozostałych latach realizacji Programu nie odnotowano istotnych problemów mogących mieć negatywny wpływ na prawidłową realizację projektów związanych z turystyką.

(Dowód akta kontroli str. 2399-3052, 3177-3301)

2.11 Spośród zaplanowanych do realizacji wskaźników programowych 2 z nich dotyczyły turystyki: liczba odnowionych obiektów historycznych oraz liczba produktów turystycznych. Zaplanowane wskaźniki odpowiednio w liczbie 90 i 350 nie zostały osiągnięte. Zgodnie z raportem końcowym zostały zrealizowane na poziomie odpowiednio: 50 i 98.

Wyjaśniając Dyrektor DWT podała, że (...) *Stopień ich osiągnięcia to odpowiednio: 49 z planowanych 90 obiektów historycznych oraz 92 z planowanych 350 produktów turystycznych. Niepełna realizacja wskaźników ilościowych związana była z ograniczeniami finansowymi Programu. Mniejsza niż zakładano liczba zrealizowanych projektów związana była z wysoką oceną przyznaną wielu kosztownym projektom zgłoszonym w dwóch pierwszych naborach. Dotyczy to także projektów w temacie 2.1, dotyczącym turystyki. Warto jednak zauważyć, że jakościowy wymiar zrealizowanych przedsięwzięć znacząco wpłynął na atrakcyjność regionu pogranicza, a także intensywność kontaktów między partnerami. Stworzone produkty turystyczne takie jak obserwatoria astronomiczne, szlaki konne czy odrestaurowane obiekty sakralne zwiększają atrakcyjność pogranicza dla odwiedzających. W wielu przypadkach są to produkty kompleksowe, składające się z więcej niż jednego elementu, jednak traktowane jako jedna wspólna i spójna całość. Wskaźniki programowe nie objęły inwestycji w instytucje kultury, często realizowanych przez beneficjentów w ramach osi II. Definicja mówi, bowiem wyłącznie o obiektach historycznych, choć zgodnie z zaleceniami Programu, wspierane były także działania instytucji kultury. Wiele projektów koncentrowało się na stworzeniu przestrzeni i bazy dla transgranicznej współpracy i wymiany kulturalnej. Osiągano to poprzez liczne festyny, wystawy, jarmarki, występy muzyczne i pokazy rzemiosła, pozwalające lepiej poznać sąsiada, które nie zostały jednak ujęte w ramach wskaźników ilościowych. Dodatkowym elementem wskazującym na znacznie większe efekty Programu, niż mogłoby to wynikać z wartości dwóch ww. wskaźników, jest wkład osi III i realizowanego w jej ramach funduszu mikroprojektów. Największą część zrealizowanych mikroprojektów stanowiły przedsięwzięcia dotyczące kodu interwencji 57 (inne wsparcie na rzecz wzmocnienia usług turystycznych). Beneficjenci przeprowadzili łącznie 206 takich mikroprojektów, a scertyfikowana wartość dofinansowania EFRR wyniosła 6.932.991,69 euro (31% całości). Mikroprojekty w ramach III osi nie realizowały bezpośrednio wskaźników programu w zakresie turystyki, jednak realizowały wskaźniki dodatkowe, które są z nimi powiązane, tj.: Łączna liczba km wytyczonych, oznakowanych ścieżek pieszych/rowerowych/ew. innych np. narciarskich - 1.794,23 km, Łączna liczba nowych produktów turystycznych - 167.*

Proces realizacji i wdrażania Programu, wraz z osiągniętymi efektami ilościowymi i jakościowymi, zostanie przedstawiony w raporcie końcowym z realizacji Programu przedstawianym Komisji Europejskiej.

(Dowód akta kontroli str. 3053-3653, 3809-3812)

2.12 W trakcie opracowania Programu przeprowadzono analizy dotyczące rozwoju turystyki na obszarze pogranicza polsko-słowackiego. Określono słabe i mocne strony, wskazano na szanse i zagrożenia związane z rozwojem ruchu turystycznego. Wykorzystano również doświadczenia i wnioski z realizacji poprzednich programów związanych z rozwojem współpracy transgranicznej. Realizacja Programu posłużyła m. in. jako wskazówki przy ustalaniu złożenia do

programu w perspektywie 2014-2020. W raportach i dokumentach dotyczących ww. perspektywy³⁵ stwierdzono m. in., iż Program oferował szeroki zakres tematyczny działań (42 kody tematyczne), realizowane projekty i mikroprojekty dotyczyły zaledwie części z nich (18 kodów tematycznych). Taka koncentracja stanowiła również wskazówkę, dla prac nad programem na lata 2014-2020. Największym zainteresowaniem w poprzedniej perspektywie cieszyły się działania związane ze współpracą w zakresie turystyki oraz ochrony dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego. Większość z tych projektów została wysoko oceniona przez ekspertów i jedynie ze względu na wyczerpanie alokacji nie zostały one dofinansowane. W obecnej perspektywie finansowej również położono nacisk na realizację efektu transgranicznego z uwagi na fakt, iż osiągnięte w przeszłości rezultaty nie były tak wysokie jak oczekiwano. Ponadto w raportach wskazywano, że należy zoptymalizować i przyspieszyć system oceny i wyboru projektów dbając jednocześnie o zachowanie wysokiego standardu oceny i wyboru projektów. Według tych analiz, w perspektywie na lata 2014-2020 należało doprecyzować m. in. wymogi: dotyczące efektu transgranicznego, bardziej równomiernego rozłożenia alokacji na przestrzeni całego okresu w tematach z zakresu dziedzictwa kulturowego oraz turystyki.

(Dowód akta kontroli str. 2399-3654, 3803-3808)

2.13 Przykładem komplementarnych projektów realizowanych w ramach POWT z innymi projektami, które sprzyjały rozwojowi turystyki były:

- projekt pn. *Ochrona drewnianych cerkwi na międzynarodowym szlaku architektury drewnianej* oraz projekt pn. *Prezentacja drewnianych cerkwi na międzynarodowym szlaku architektury drewnianej* zrealizowany przez Gréckokatolícke arcibiskupstvo Prešov,
- projekt pn. *Karpackie Niebo. Rozwój produktów turystycznych związanych z astronomią na terenie polsko-słowackiego pogranicza*, zrealizowany przez Vihorlackie Obserwatorium Astronomiczne w Humennem, projekt pn. *Astronomiczna ścieżka dydaktyczna*, zrealizowany przez gminę Wiśniowa w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013 oraz projekt pn. *Bieszczady, niebo gwiazdy. Nowe produkty turystyki przyrodniczej w gminie Lutowiska*,
- projekt pn. *Aktywnie w stronę turystyki pogranicza* oraz projekt pn. *Rowerem do sąsiadów*, zrealizowany w ramach Programu Współpracy Transgranicznej Republika Czeska – Rzeczpospolita Polska 2007-2013. Oba projekty zrealizowane przez Gminę Zebrzydowice,
- projekt pn. *Budowa transgranicznej ścieżki spacerowej w Czerwonym Klasztorze i Sromowcach Niżnych łączącej obiekty słowacko-polskiego pogranicza* zrealizowany przez Obec Červený Kláštor oraz projekty drogowe zrealizowane w ramach Osi I, Tematu 1 Programu.

Ww. przykłady komplementarnych projektów sprzyjały spójnej ofercie turystycznej, dzięki czemu możliwe było uzyskanie efektu synergii.

(Dowód akta kontroli str. 2520-2719, 3053- 3454)

2.14 Zarówno polską jak i słowacką część obszaru objętego wsparciem Programu do 2008 r. odwiedziła podobna liczba turystów. Po stronie słowackiej, na skutek kryzysu gospodarczego odnotowanego w 2009 r., nastąpiło duże załamanie – liczba odwiedzających Kraj Żyliński i Kraj Preszowski spadła o ponad 17 %. W kolejnych latach zaobserwowano tendencję wzrostową tego wskaźnika, jednak dopiero w 2012 r. powrócił on do poziomu sprzed kryzysu. Po stronie polskiej w okresie kryzysu załamanie praktycznie wcale nie wystąpiło, przez co w analizowanym

³⁵ W szczególności w Programie Współpracy Transgranicznej Interreg V-A Polska-Słowacja 2014-2020.

okresie zauważalnie zwiększył się udział polskich powiatów w całości ruchu turystycznego na terenie pogranicza.

Według informacji otrzymanych od 5 gmin³⁶, realizacja projektów dotyczących turystyki w ramach POWT miała pozytywny wpływ na rozwój ruchu turystycznego oraz sytuację gospodarczą. Gminy po zrealizowaniu projektów związanych z turystyką odnotowały wzrost ruchu turystycznego, co stwierdzono na podstawie sprzedaży biletów, liczby osób korzystających z atrakcji turystycznych (takich jak np. lodowisko, wyciąg narciarski, spływ kajakiem, park linowy), danych gromadzonych przez punkty informacji kulturalno-turystycznych. Trzy gminy³⁷ wskazały na poprawę sytuacji gospodarczej regionu poprzez powstanie nowych podmiotów gospodarczych, zwiększenie liczby miejsc noclegowych, zwiększenie wpływu podatków do budżetu, utworzenie nowych miejsc pracy, czy spadek bezrobocia.

Na podstawie informacji uzyskanych od 3 organizacji turystycznych³⁸, stwierdzono, iż podmioty te nie uczestniczyły, a tym samym nie prowadziły badań, ani nie gromadziły danych w zakresie wpływu realizowanych przez gminy projektów w ramach POWT związanych z turystyką, na rozwój ruchu turystycznego w regionie.

(Dowód akta kontroli str. 2520-2719, 3735-3761)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa
opisowa

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, iż w ramach POWT zrealizowano 33 projekty turystyczne, które związane były z rozbudową infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, miejskiej oraz turystycznej, z kulturą i edukacją, a także realizacją zadań związanych z sieciowaniem oraz opracowywaniem koncepcji rozwoju turystyki na obszarze pogranicza polsko-słowackiego. W wyniku realizowanych zadań nastąpiło zwiększenie atrakcyjności turystycznej pogranicza, m. in. poprzez powstanie nowych obiektów i produktów turystycznych. Jednak zdaniem NIK, niektóre ze zrealizowanych projektów – dotyczące infrastruktury sportowo-rekreacyjnej i miejskiej – służyły głównie lokalnej społeczności, w niewielkim stopniu wpływając na rozwój turystyki.

3. Współpraca i komunikacja w dziedzinie turystyki w związku z jej wsparciem środkami UE

Opis stanu
faktycznego

3.1 IZ promowała wśród potencjalnych beneficjentów możliwość wykorzystania środków z funduszy UE, w tym również środków na realizację projektów służących rozwojowi turystyki w ramach POWT. Działania informacyjne i promocyjne realizowane były w oparciu o Plan Komunikacji przez IZ, WST, Regionalne Punkty Kontaktowe w Polsce oraz Punkty Informacyjne na Słowacji. Stosowane metody i narzędzia komunikacji dla potencjalnych beneficjentów to głównie strona internetowa, informacje medialne z wykorzystaniem różnych kanałów, w tym telewizji i Internetu, materiały promocyjne (broшуry, ulotki), a także spotkania informacyjne i szkoleniowe oraz konsultacje indywidualne.

Wg badań przeprowadzonych na potrzeby raportu ewaluacyjnego³⁹, zdecydowana większość respondentów pozytywnie oceniła skuteczność i efektywność działań

³⁶ Miasto i Gmina Szczawnica, Gmina Miejska Krosno, Gmina Sękowa, Miasto i Gmina Piwniczna Zdrój, Gmina Ryto.

³⁷ Miasto i Gmina Szczawnica, Gmina Miejska Krosno, Miasto i Gmina Piwniczna Zdrój.

³⁸ Małopolska Organizacja Turystyczna, „Pieniny – Kraina niezwykła” Lokalna Organizacja Turystyczna, Śląska Organizacja Turystyczna.

³⁹ Pn. *Badanie skuteczności i efektywności działań informacyjno-promocyjnych w Programie Współpracy Transgranicznej Rzeczpospolita Polska – Republika Słowacka 2007-2013.*

informacyjno-promocyjnych w Programie, a zwłaszcza szkolenia i konsultacje indywidualne.

(Dowód akta kontroli str. 2399-3052, 3302-3448, 3654-3695)

3.2 W myśl zapisów zawartych w dokumentach programowych IZ zobowiązana była dokonywać kontroli projektów w zakresie ich trwałości, zgodnie z wymaganiami procedury i w ramach czasowych, określonych w umowie o dofinansowanie, tj. w okresie, w którym projekt musiał przetrwać w niezmienionej formie.

Dyrektor DWT, w wyjaśnieniu w sprawie działań IZ po upływie okresu trwałości, podała, że *obowiązek utrzymania trwałości projektu zawarty jest w każdej umowie o dofinansowanie projektu podpisywanej przez IZ z beneficjentem. Rekomendacje dotyczące tego tematu znajdują się również w Podręczniku Programu. Zasady uwzględnione w umowie i Podręczniku wynikają z wymogów KE, które dotyczą zachowania trwałości w okresie 5 lat od zakończenia projektu. Rozszerzenie tego wymogu na okres dłuższy niż wskazany przez rozporządzenie UE (tj. poza tzw. okres trwałości) oznaczałoby wyższe wymagania dla beneficjentów. IZ nie zdecydowała się na podjęcie takiego kroku z uwagi na to, że programy transgraniczne ze względu na swój międzynarodowy charakter i tak są dla wnioskodawców dość trudnymi programami, w porównaniu z programami krajowymi czy regionalnymi. IZ podejmowała działania monitorujące w tym zakresie. Kontrola trwałości prowadzona jest przez kontrolerów na podstawie próby wybranej przez IZ. Kontrolerzy przeprowadzają kontrole trwałości zgodnie z procedurą uzgodnioną ze stroną słowacką w zatwierdzonym dokumencie⁴⁰. Zgodnie z procedurą IZ przygotowała harmonogram kontroli trwałości projektów zakończonych w latach 2012-2016, w którym – w wyniku analizy ryzyka – kontroli trwałości zostanie poddanych łącznie 6 projektów turystycznych (...).*

(Dowód akta kontroli str. 3053 -3653, 3770-3779)

3.3 IZ w ramach procedury przygotowania i zatwierdzania POWT współpracowała z właściwymi ministrami, województwami i innymi jednostkami na terenie, których realizowano projekty w ramach tego Programu. Powołana została Grupa Robocza, w skład której weszli przedstawiciele różnego typu jednostek zarówno ze strony polskiej jak i słowackiej. Przeprowadzone zostały konsultacje społeczne. Ogłoszenia ukazały się zarówno na stronie IZ jak i w prasie regionalnej w regionach: śląskim, małopolskim i podkarpackim. Projekt dokumentu programowego był dostępny na stronach internetowych. Odbyło się szereg spotkań Grupy Roboczej, jak również dwa spotkania konsultacyjne w Krakowie i w Rzeszowie.

Wyjaśniając Dyrektor DWT podała, że (...) *Na etapie zatwierdzania Programu prowadzono także konsultacje międzyresortowe. W procesie tych konsultacji projekt Programu został skierowany do opinii m.in. Ministra Gospodarki, któremu wówczas (I kwartał 2007 r.) podlegał dział administracji rządowej Turystyka. (...) Podkreślenia wymaga fakt, iż celem Programu nie jest kompleksowy rozwój międzynarodowego ruchu turystycznego.*

Za zapewnienie efektywności i jakości wdrożenia Programu odpowiedzialny był KM. W tym okresie na terenie Polski jak i Słowacji odbyło się 9 posiedzeń Komitetu, podczas których jego członkom prezentowane były informacje związane ze stanem wdrażania wszystkich osi priorytetowych oraz podejmowano decyzje związane z wdrażaniem i realizacją Programu.

(Dowód akta kontroli str. 3053-3454, 3455-3653)

⁴⁰ General Principles of the First Level Control for the Cross-Border Cooperation Programme Republic of Poland-Slovak Republic 2007-2013 (Ogólne zasady kontroli pierwszego stopnia dla Programu).

Ustalono
nieprawidłowości

Ocena częściowa
opisowa

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

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, IZ prawidłowo realizowała zadania związane z promocją dotyczącą możliwości wykorzystania – przez potencjalnych beneficjentów – środków z funduszy UE w ramach POWT, na realizację projektów służących rozwojowi turystyki. Działania informacyjne i promocyjne skierowane do potencjalnych beneficjentów były realizowane przez WST, Regionalne Punkty Kontaktowe, za pomocą różnych narzędzi, np. poprzez stronę internetową, szkolenia, indywidualne konsultacje. W ramach procedury wdrażania i zatwierdzania Programu, IZ współpracowała z podmiotami zarówno ze strony polskiej jak i słowackiej, przede wszystkim na etapie przygotowania i zatwierdzania POWT oraz w ramach działań promocyjnych.

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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*⁴¹ kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Warszawa, dnia

2017 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Mieczysław Łuczak

.....
podpis

⁴¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524