



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ.411.008.05.2016

D/16/507

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

Trzebowniko 22, 36-001 Trzebowniko

T +48 17 780 23 00, F +48 17 780 23 06

lrz@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	D/16/507 — Wsparcie ruchu turystycznego z funduszy Unii Europejskiej ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
Kontroler	Urszula Dziedzic, Główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/145/2016 z dnia 5 grudnia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Dubiecku, ul. Przemyska 10, 37-750 Dubiecko, zwany dalej Urzędem.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wiesław Bemberek, Wójt Gminy Dubiecko od dnia 16 listopada 2014 r. Poprzednio, tj. od dnia 19 listopada 2002 r. Wójtem Gminy Dubiecko był Zbigniew Blecharczyk. (dowód: akta kontroli str. 2-7)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że Gmina Dubiecko (zwana dalej Gminą) zrealizowała projekt pn. *Poprawa atrakcyjności turystycznej Gminy Dubiecko poprzez utworzenie obiektów infrastruktury turystycznej wraz z remontem i konserwacją zabytkowych elementów sakralnych* (zwany dalej Projektem), w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2007-2013 (RPO WP), który wpływał na osiągnięcie celu głównego tego programu. Zrealizowane w ramach Projektu elementy małej architektury, parkingi, wytyczona trasa rowerowa oraz poddane renowacji obiekty sakralne poszerzyły ofertę turystyczną regionu i przyczyniły się do ochrony dziedzictwa kulturowego. Jednakże przyjęte we wniosku o dofinansowanie Projektu wskaźniki, a zwłaszcza rezultatu dotyczące: liczby turystów korzystających z systemu rezerwacji i informacji turystycznej (zwany dalej liczbą turystów) oraz liczby osób odwiedzających obiekty dziedzictwa kulturowego objęte wsparciem (zwany dalej liczbą osób odwiedzających), bez określenia ich wartości w roku „0”, oraz źródła informacji potwierdzające osiągnięcie wartości tych wskaźników, określone zostały w sposób ogólnikowy i nie pozwalały jednoznacznie stwierdzić, czy cel bezpośredni Projektu tj. wzrost atrakcyjności turystycznej Gminy, doprowadził do zwiększenia liczby turystów. Ponadto Beneficjent nie dokonywał pomiarów i nie monitorował stopnia wykorzystania osiągniętych w ramach Projektu rezultatów w sposób inny, niż oszacowanie, także oparte o obserwacje.

¹ Okres objęty kontrolą lata 2007-2016 oraz działania i zdarzenia zaistniałe przed 2007 r. i po 2016 r., jeżeli miały bezpośredni wpływ na zagadnienia objęte kontrolą

² 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 zawarto ocenę opisową.

W ocenie NIK efekty realizacji Projektu tylko w ograniczonym zakresie wpłynęły na rozwój turystyki regionu i ożywienie ruchu turystycznego, zwłaszcza o zasięgu ponadlokalnym. Potwierdzeniem tego mógł być fakt nieosiągnięcia wskaźników rezultatu dotyczących: liczby osób odwiedzających w latach 2012-2013 oraz liczby turystów w całym okresie trwałości Projektu, nawet po opracowaniu przez Beneficjenta i zaakceptowaniu przez Instytucję Zarządzającą (IZ) programu naprawczego w tym zakresie.

Ponadto przyjęte we wniosku o dofinansowanie Projektu i w planie działań naprawczych źródła informacji o osiągniętej wartości ww. wskaźników rezultatu oraz dokumenty zgromadzone przez Beneficjenta w tym zakresie, w ocenie NIK nie stanowiły wystarczającego dowodu potwierdzającego ich realizację. Zebrane informacje, fotografie, rejestry o danych zbiorczych wskazywały, że zrealizowany Projekt przyczynił się głównie do poprawy ogólnej atrakcyjności Gminy. Beneficjent oprócz wpisów do kroniki³ i szacunkowej liczby osób biorących udział w ceremoniach ślubnych⁴ nie potrafił wskazać przykładów świadczących o charakterze ponadlokalnym przedsięwzięcia.

NIK wskazuje, iż mała skuteczność oddziaływania efektów zrealizowanego Projektu na ożywienie ruchu turystycznego w regionie, mogła wynikać z braku przeprowadzenia diagnoz i analiz na etapie sporządzania wniosku, braku monitoringu nad realizacją wskaźników jeszcze w trakcie realizacji Projektu, słabości organizacji pracy w biurze informacji turystycznej, przyjętego sposobu udostępniania zwiedzającym obiektów sakralnych, braku właściwego oznakowania poszczególnych atrakcji turystycznych oraz zaniechania możliwości promowania efektów Projektu przez punkty informacji turystycznej i inne podmioty⁵, a także braku doświadczenia przy realizacji tego typu projektów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

*Opis stanu
faktycznego*

1.1 Gmina realizowała w ramach RPO WP Projekt, którego celem bezpośrednim był wzrost atrakcyjności turystycznej i poszerzenie oferty turystycznej Gminy z wykorzystaniem walorów środowiska naturalnego oraz obiektów dziedzictwa kulturowego. Jego osiągnięcie miało doprowadzić do zwiększenia liczby turystów, a tym samym do stworzenia warunków do dywersyfikacji działalności gospodarczej i do wzrostu przedsiębiorczości, utworzenia nowych miejsc pracy oraz zwiększenia mobilności zawodowej mieszkańców. Celami ogólnymi Projektu było zwiększenie atrakcyjności turystycznej Gminy, zwiększenie poziomu dochodów z turystyki w Gminie, ochrona dziedzictwa kulturowego Gminy i powiatu przemyskiego.

Projekt swym zakresem obejmował wytyczenie i oznakowanie trasy rowerowej, budowę infrastruktury turystycznej obejmującej parkingi, wiaty, platformy widokowe – tarasy, miejsca na ogniska oraz elementy małej architektury przy istniejących obiektach na trasie turystycznej, a także remont i konserwację zlokalizowanych na trasie zabytkowych elementów sakralnych w kościele parafialnym p.w. Niepokalanego Serca Najświętszej Marii Panny w Dubiecku i kościele

³ Od 652 wpisów w kronice w 2013 r. do 988 wpisów w 2012 r. osób spoza terenu Gminy

⁴ Liczba gości na ślubach od 3060 w 2012 r. do 4.700 w 2013 r. gdzie para młodych lub jedna z tych osób była spoza parafii

⁵ Beneficjent oprócz partnerów Projektu nie współpracował w zakresie promocji Projektu z innymi podmiotami

parafialnym p.w. Św. Katarzyny w Bachórcu.⁶ Ponadto w ramach Projektu przewidziano utworzenie i wyposażenie biura informacji turystycznej. Wartość zrealizowanego Projektu wynosiła 2.493.497 zł, w tym kwota 2.046.825 zł tj. 82,1 % ogółu stanowiła dofinansowanie z budżetu Unii Europejskiej. Projekt realizowany był jednoetapowo.

(dowód: akta kontroli str. 8-114)

2. W sprawie przeprowadzania diagnoz i analiz rynku turystycznego Wójt Gminy podał, że *przed podjęciem decyzji o realizacji Projektu nie zlecano przeprowadzenia diagnozy i analizy rynku turystycznego w Gminie. Jednak władze Gminy od wielu lat dążyły i podejmowały działania, aby teren Gminy był terenem przyjaznym turystom nie tylko ze względu na przyrodę, czyste powietrze czy krajobraz. Nadmieniam ponadto, że była bardzo duża potrzeba wykonania ww. zadania ze względu na duży zauważalny wizualnie ruch turystyczny w tych miejscach w okresie letnim. Wykorzystywano środki zewnętrzne, by udoskonalać istniejące miejsca wypoczynkowe w miejscowości Słonne i Wybrzeże, wspierano konserwację obiektów zabytkowych niebędących własnością Gminy (...)* Z perspektywy czasu widać, że jest to kierunek jak najbardziej trafiony i preferowany zarówno przez władze państwowe, w szczególności Ministerstwo Sportu i Turystyki, jak i władze regionu. Dowodem na to jest m. innymi inwestycja o zasięgu kilku wschodnich województw pn. *Trasy rowerowe w Polsce Wschodniej, przebiegająca również przez teren Gminy.*

W ramach dofinansowania z perspektywy finansowej 2007-2013 Beneficjent opracował i zrealizował inne projekty dotyczące wsparcia turystyki, i tak:

- projekt pn. *Remont i wyposażenie świetlicy wiejskiej w miejscowości Słonne*⁷, który obejmował wykonanie kompleksowego remontu budynku świetlicy wiejskiej. Założenia ww. Projektu były spójne z Projektem i polegały na poprawie atrakcyjności turystycznej miejscowości, stworzeniu miejsca i warunków sprzyjających integracji społecznej poprzez remont i wyposażenie świetlicy wiejskiej. Jednym z zadań był remont pomieszczeń na pokoje gościnne pod wynajem,

- projekt pn. *Nowoczesne narzędzia wsparcia rozwoju turystyki dla małych destynacji turystycznych (Pogórze Dynowskie – okres Svidnik)*⁸, który obejmował inwentaryzację i diagnozę potencjału turystycznego Pogorza Dynowskiego i powiatu Svidnik. Wykonano m. innymi przewodnik turystyczny, wraz z mapą, aplikację mapą, opracowano plan rozwoju turystyki.

(dowód: akta kontroli str. 115-192)

3. Wójt Gminy podał, że *bez wsparcia z UE beneficjent nie zdecydowałby się na realizację Projektu i jego pełne sfinansowanie. W czasie przystąpienia do ww. zadania Gminę nie stać było na pokrycie kosztów zadania w całym planowanym zakresie z własnych środków. Ewentualne podjęcie się wykonania tego zadania we własnym zakresie wydłużyłoby znacznie okres jego wykonania, który można by liczyć nawet na kilkanaście lat i zakres Projektu byłby na pewno częściowo zmniejszony.*

(dowód: akta kontroli str. 115-118)

⁶ Obok miejscowości Gminy, na terenie których Projekt był realizowany, obejmował on również tereny Gminy Dynów (Pawłokoma, Dylągowa) i Gminy Krzywczyna (Bachów), przez które przebiegał szlak turystyczny/trasa rowerowa

⁷ Program Rozwoju Obszarów Wiejskich, Oś 3: Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej, działanie 4.1 Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju – Odnowa i rozwój wsi

⁸ Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego Program Współpracy Transgranicznej Rzeczpospolita Polska – Republika Słowacka Mikroprojekty

4. Gmina przystępując do opracowania założeń i realizacji Projektu brała pod uwagę jego lokalizację w stosunku do istniejącej infrastruktury oraz kierowała się potrzebami w tym zakresie. Teren, na którym planowano wykonać zadanie charakteryzował się brakiem podstawowych elementów bazy turystycznej takich jak oznakowanie, tablice informacyjne, miejsca parkingowe, tarasy widokowe itp. Gmina przed realizacją Projektu opracowała Studium Wykonalności Projektu, w którym zawarła m. innymi analizę techniczną ze wskazaniem warunków usytuowania i opisu poszczególnych elementów zadania, aktualnego stanu zagospodarowania działek i obiektów, stanu zachowania zabytków (dotyczy kościołów) oraz charakterystyki przyjętych rozwiązań technicznych dla planowanych obiektów.

Oględziny obiektów powstałych po zrealizowaniu Projektu wykazały, że dojechać do nich można było samochodem, rowerem, przy obiektach usytuowane były parkingi (wybudowane w ramach Projektu). Na najbliższym terenie wokół tych miejsc brak było zaplecza sanitarnego (toalety stacjonarne, przenośne, dostęp do bieżącej wody), które zapewniłoby kompleksowe i profesjonalne świadczenie usług przez Beneficjenta. Ponadto w punktach atrakcyjnych turystycznie zlokalizowanych na trasie ścieżki rowerowej, brak było informacji, oznakowań zwłaszcza w którym kierunku należało się udać, aby dotrzeć do pozostałych atrakcji turystycznych Gminy.

Wyjaśniając Wójt podał, że *budowa obiektów ruchu turystycznego rzeczywiście pomijała budowę zaplecza sanitarnego przy nich. Przy żadnym z obiektów nie było też map atrakcji turystycznych znajdujących się na terenie Gminy i w pobliżu. Projekt ten nie zakładał wykonania tego typu inwestycji, ani takiego typu inwestycji nie zakładały kolejne plany inwestycyjne i realizowane inwestycje. Również nie była nawiązywana żadna współpraca z innymi podmiotami w celu wyeliminowania takiego stanu rzeczy. Nie było też podobnych uwag ze strony korzystających z infrastruktury. Jedynie istniejący do ub. roku przy Urzędzie Gminy Zakład Gospodarki Komunalnej systematycznie opróżniał kosze na śmieci oraz sprzątał obiekty. Oznakowanie ścieżki rowerowej zlecieliśmy osobie posiadającej doświadczenie, uprawnienia i wiedzę w tym zakresie i uznaliśmy, że wszelkie wprowadzanie zmian nie jest konieczne. Rzeczywiście na trasie nie było strzałek kierunkowych. Nie uznawaliśmy tego za nieprawidłowość, gdyż znając teren nie widzieliśmy braków w tym zakresie. Wydane w ramach Projektu przewodniki zawierały opis atrakcji, więc dlatego sugerując się też tym, nie zastosowaliśmy dodatkowych oznaczeń. Podobnie zrobiono na szlaku Green Velo, który przebiega przez obrzeże naszej Gminy, a o możliwych do zwiedzenia atrakcjach, nie zlokalizowanych przy szlaku, można dowiedzieć się nie z oznakowania, lecz jedynie z przewodników.*

(dowód: akta kontroli str. 115-118, 193-249)

5. Wójt Gminy wyjaśniając podał, że *realizowany Projekt nie był projektem sieciowym. Przedmiotowy Projekt umocowany był w regionalnych i lokalnych dokumentach strategicznych – o czym mowa w punkcie B.2 wniosku oraz punkcie 4 Studium Wykonalności dla Projektu. O jego ponadlokalności świadczą wpisy w kronikach znajdujących się w zabytkowych kościołach przez turystów spoza terenu Gminy odwiedzających obiekty sakralne, tylko tych którzy wpisali miejsce swojego zamieszkania. I tak w 2012 r. – 988 wpisów w kronice, w 2013 r. – 652 wpisy w kronice, w 2014 r. – 738 wpisów w kronice, w 2015 r. – 931 wpisów w kronice, oraz goście na ślubach, gdzie para młodych była spoza parafii lub jedna osoba z młodych była spoza parafii, i tak w 2012 r. – 3.060 gości, w 2013 r. – 4.700 gości, w 2014 r. – 3.200 gości, w 2015 r. – 3.170 gości.*

6, 7, 9. Założone w Projekcie wskaźniki produktu i rezultatu zostały określone zgodnie ze standardami metody SMART (określone w szt., km., osobach, dla których wskazano czas realizacji). We wniosku o dofinansowanie Projektu nie określano wskaźników oddziaływania. Określone we wniosku cele i wskaźniki związane były z oddziaływaniem na rozwój turystyki.

Określone we wniosku wskaźniki produktu Projektu z okresem realizacji do 2011 r. to: 37 km wytyczonych i oznakowanych ścieżek rowerowych/szlaków turystycznych⁹, 1 nowy produkt turystyczny (utworzenie i wyposażenie biura informacji turystycznej), 8 wybudowanych obiektów turystycznych i rekreacyjnych (poprzez zagospodarowanie terenu, budowę obiektów małej architektury i parkingów)¹⁰, 2 obiekty dziedzictwa kulturowego poddane konserwacji (kościół parafialny w Dubiecku i kościół parafialny w Bachórcu). Źródłem pozyskania informacji o osiągnięciu wartości ww. wskaźników były protokoły odbioru robót i protokół utworzenia biura. Powyższe wskaźniki zostały osiągnięte poprzez realizację poszczególnych zadań określonych w harmonogramie realizacji Projektu. Beneficjent nie dokonywał pomiaru wartości mających wpływ na osiągnięcie tych wskaźników. W trakcie realizacji Projektu i po jego zakończeniu Beneficjent – stosownie do zapisów we wniosku o dofinansowanie Projektu – monitorował wskaźniki produktu poprzez merytorycznych pracowników Urzędu oraz inspektora nadzoru i służby konserwatorskie.

Określone we wniosku wskaźniki rezultatu to: utworzenie 1 stanowiska pracy – wskaźnik mierzony w 2011 r. oraz wskaźniki osiągane w pierwszym roku po zakończeniu realizacji Projektu tj. w 2012 r. (ze względu, iż ruch turystyczny w przedmiotowym obszarze cechuje duża sezonowość) dotyczące: liczby turystów – 2.000 osób i liczby osób odwiedzających – 5.000 osób. Według zapisów we wniosku o dofinansowanie Projektu, źródłem pozyskania informacji o osiąganiu wartości wskaźników były: w przypadku utworzenia miejsca pracy – deklaracje ZUS, utworzone stanowisko ds. kadr, w przypadku liczby turystów – rejestry prowadzone przez pracownika biura informacji turystycznej Urzędu oraz w przypadku liczby osób odwiedzających – rejestry prowadzone przez parafie w Dubiecku i Bachórcu.

Przyjęte we wniosku o dofinansowanie Projektu źródła pozyskania informacji o osiągniętej wartości wskaźników rezultatu dotyczące liczby turystów i liczby osób odwiedzających, określono w sposób ogólny. Takie zapisy nie pozwalały stwierdzić o jakie rejestry chodzi, jakie dane powinny zawierać takie rejestry, jakiego okresu powinny dotyczyć.

Wyjaśniając Wójt Gminy podał, że *podane we wniosku do Projektu zapisy o prowadzeniu rejestrów przez parafie i pracownika biura informacji turystycznej nie były odpowiednio uszczegółowione jakie dane powinny być w nich zawarte oraz jakie powinny obejmować okresy. Pod pojęciem rejestru uznawano wpisy osób odwiedzających obiekty zabytkowe, szacunkową liczbę osób uczestniczących w ceremoniach ślubnych młodych spoza parafii oraz liczbę wiernych liczonych na mszach św. w jednym posezonowym dniu niedzielным. Ponadto powyższy Projekt był pierwszym tego typu projektem realizowanym przez Gminę i nie mając doświadczenia w tym zakresie nie umieliśmy dokładnie wskazać wskaźników*

⁹ Zlokalizowanych w miejscowościach Gminy Dubiecko: Sielnica, Łączki, Słonne, Bachórzec, Podbukowina-Winne, Dubiecko, Przedmieście Dubieckie, Wybrzeże i Iskań, Gminy Dynów: Pawłokoma, Dylągowa i Gminy Krzywcz: Bachów

¹⁰ Dotyczy Ośrodka Wypoczynkowego w Słonnem, tarasu widokowego Łączki, kościółka drewnianego w Bachórcu, rezerwatu torfowiskowego Broduszurki, Domu Kultury w Winnem-Podbukowina, plaży nad Sanem przy kei, Gminnego Centrum Sportu i Rekreacji, terenu w Dubiecku (parking)

pomiaru. IZ na żadnym etapie realizacji Projektu nie zgłaszała uwag, ani zastrzeżeń, ani nie podała żadnych wskazówek.

(dowód: akta kontroli str. 8-110, 250-277)

Beneficjent w całym okresie trwałości Projektu, jako źródła osiągnięcia wartości wskaźników rezultatu dotyczących liczby turystów i liczby osób odwiedzających podawał do IZ:

- dla wskaźnika liczba turystów: liczbę osób którym zorganizowano przez biuro informacji turystycznej wycieczki do Krakowa, Sandomierza, Krynicy, Łańcuta lub innych miejsc poza terenem Gminy, listę osób z potwierdzeniem odbioru albumu „Gmina Dubiecko-przyjazna turystom” (podpisywaną lub nie przez osoby odbierające album), listę osób potwierdzających obecność w biurze informacji turystycznej (podpisywaną przez osoby odwiedzające), listę osób biorących udział w imprezach (półmaraton, festiwal kuchni dworskich) z adnotacją przekazano (...) szt. albumów i (...) szt. przewodników (bez podpisów osób odbierających te książki), liczbę odwiedzin na stronie internetowej w zakładce *Biuro Informacji Turystycznej*,

- dla wskaźnika liczba osób odwiedzających: wpisy w kronikach, liczbę wiernych odwiedzających obiekt w czasie niedzielnej mszy św. ujętą w dokumencie „praktyki niedzielne w parafii”, szacunkową liczbę osób obecnych na ceremoniach ślubnych osób z parafii i spoza parafii, szacunkową liczbę osób biorących udział w wydarzeniach kościelnych tj. np. I Komunia św., koncert kolęd, Święto Niepodległości, święto 3 Maja ujętych w dokumencie „praktyki niedzielne w parafii” (dodatkowo załączone zdjęcia z imprez).

Wyjaśniając Wójt Gminy podał, że *praca biura informacji turystycznej polegała nie tylko na udzielaniu informacji turystycznej o regionie, ale również organizacji wycieczek dla mieszkańców Gminy do innych regionów Polski. Stąd też błędnie wskazano jako liczbę osób korzystających z systemu rezerwacji również wyjeżdżających mieszkańców Gminy. Kościół, w którym wykonano renowację zabytkowych polichromii jest obiektem publicznym o niekomercyjnym charakterze, a taki charakter obiektu nie pozwalał przyjąć jednoznacznych wskaźników pomiaru, jak np. ilość sprzedanych biletów. Stąd do obliczenia wskaźnika rezultatu przyjęto możliwe w tym miejscu szacunkowe wartości liczby osób przebywających w obiekcie spoza terenu Gminy. Wydawało nam się to o tyle wiarygodne, że skoro osoby biorące ślub w tym kościele są spoza parafii i Gminy to również przybywający goście nie są jej mieszkańcami.*

Beneficjent nie dokonywał pomiaru wartości mających wpływ na osiągnięcie dwóch wskaźników rezultatu tj. liczby turystów i liczby osób odwiedzających.

Zgodnie z zapisami we wniosku o dofinansowanie Projektu, Beneficjent na początku realizacji Projektu, po jego zakończeniu oraz rok po zakończeniu tj. w 2012 r. zobowiązany został do monitorowania wskaźników rezultatu. Na podstawie przedłożonej dokumentacji obejmującej sposób monitorowania wskaźników rezultatu stwierdzono, że brak było dokumentów (właściwych rejestrów) potwierdzających dokonywanie przez Beneficjenta monitorowania wartości mających wpływ na osiągnięcie tych wskaźników.

Wyjaśniając Wójt Gminy podał, że *nie dokonywano pomiaru wartości wskaźników produktów i rezultatu, ze względu, iż nie było to wymagane. Nie monitorowano wskaźników rezultatu, gdyż zasugerowano się obowiązkiem wynikającym z umowy o składaniu corocznie oświadczenia dopiero po zakończeniu realizacji Projektu i wykazywania stopnia osiągnięcia wskaźników. Po zakończeniu realizacji Projektu pracownik prowadzący projekt otrzymuje kolejne zadania do realizacji, a ponownie*

projektem zajmuje się tylko wtedy kiedy sporządza oświadczenie o trwałości na podstawie dokumentów dostarczonych przez parafie.

(dowód: akta kontroli str. 272-275, 340-437)

Beneficjent osiągnął zakładany wskaźnik rezultatu dotyczący utworzenia 1 stanowiska pracy w listopadzie 2011 r. – zatrudnienie pracownika do obsługi w biurze informacji turystycznej. W okresie od 15 listopada 2011 r. do 8 czerwca 2014 r. biuro informacji turystycznej zorganizowane było na II piętrze budynku Urzędu i było czynne w godzinach pracy Urzędu tj. od 7³⁰ do 15³⁰, a w okresie letnim (od maja do sierpnia) od poniedziałku do czwartku w godzinach pracy Urzędu oraz w piątki od 9⁰⁰ do 17⁰⁰ i soboty od 10⁰⁰ do 12⁰⁰. Ponadto informacja turystyczna udzielana była również w dni świąteczne i wolne od pracy telefonicznie przez innego pracownika Urzędu. W powyższym okresie w biurze zatrudnionych było kolejno 4 osoby. W okresie od 9 czerwca do 31 sierpnia 2014 r. obowiązki udzielania informacji turystycznej jako dodatkowe zadanie zostały powierzone ustnie przez Wójta ww. pracownikowi Urzędu, w godzinach pracy Urzędu, a dodatkowo w piątki w godzinach od 14⁰⁰ do 17⁰⁰ i soboty od 10⁰⁰ do 12⁰⁰ w pomieszczeniu biura informacji turystycznej. Ze względu na niedogodne usytuowanie biura od 1 września 2014 r. jego wyposażenie przeniesiono do pomieszczenia Urzędu zwanego „Galeria Smaku” z odrębnym wejściem, gdzie informacja turystyczna udzielana była w piątki w godzinach 13⁰⁰ do 15⁰⁰, a w sezonie letnim tak jak w okresie poprzednim. W pozostałych dniach tygodnia informacja turystyczna udzielana była w budynku Urzędu, poza pomieszczeniem biura informacji turystycznej. Od kwietnia 2015 r. w związku ze zmianami organizacyjnymi, na podstawie ustnego polecenia Wójta udzielanie informacji turystycznej przydzielono pracownikowi Urzędu wykonującemu zadania w biurze obsługi klienta zlokalizowanym na parterze w budynku Urzędu, gdzie informacja turystyczna udzielana była w każdy dzień w godzinach pracy Urzędu. Natomiast w okresie letnim w piątki od 15³⁰ do 17⁰⁰ oraz w soboty od 10⁰⁰ do 12⁰⁰, na polecenie ustne Wójta, dyżury prowadził pracownik Urzędu w pomieszczeniu biura informacji turystycznej. Ostatni dyżur w biurze odbył się 4 lipca 2015 r. Po tej dacie zaprzestano dyżurów w piątki i soboty, a informacji udzielano tylko w biurze obsługi klienta w godzinach pracy Urzędu. W 2016 r. zapadła decyzja o eksperymentalnym przeniesieniu, na czas letni (od maja do sierpnia) punktu informacji turystycznej do centrum Dubiecka – Kresowego Domu Sztuki. Wówczas skierowany tam stażysta, na ustne polecenie Wójta, udzielał informacji turystycznej od wtorku do niedzieli w godzinach od 10⁰⁰ do 16⁰⁰. Ze względu na brak ogrzewania w obiekcie, osoba obsługująca biuro przeniesiona została do biura obsługi klienta w Urzędzie, gdzie kontynuowała swoje czynności do 31 grudnia 2016 r. Od 1 stycznia 2017 r. informacja turystyczna udzielana była nadal w biurze obsługi klienta w Urzędzie przez kolejnego stażystę, na ustne polecenie Wójta.

Wyjaśniając Wójt Gminy podał, że w roku 2015 następowała zmiana struktury organizacyjnej Urzędu i związana z tym redukcja etatów. Wobec powyższego zwrócono się telefonicznie z zapytaniem do Departamentu Kontroli IZ o określenie okresu trwałości dla utrzymania miejsca pracy w biurze informacji turystycznej. Na to otrzymaliśmy ustną informację, że okres ten wynosi 3 lata. Niestety nie mamy dokumentu na piśmie, który potwierdzałby otrzymaną informację. Niemniej jednak biuro informacji turystycznej funkcjonowało, a do pracy na dyżury w biurze oddelegowany był pracownik administracji (...). A więc system informacji turystycznej, pomimo braku obowiązku utrzymania miejsca pracy był kontynuowany jako dodatkowe zadanie jednego z pracowników administracji. Utworzenie biura

informacji turystycznej było zadaniem pionierskim dla Gminy. Licząc na szeroką współpracę z podmiotami z terenu Gminy uznaliśmy, że wskaźnik osób odwiedzających biuro zostanie łatwo osiągnięty, pomimo wiejskiego charakteru Gminy. Jednak nastąpiło zachwianie spowodowane być może szeroko rozwiniętą promocją Projektu podczas letnich plenerowych imprez kulturalnych organizowanych przez Gminę i podległe jej jednostki, na których Wójt Gminy opowiadał o Projekcie wspominając przy tym o znajdujących się w pobliżu atrakcjach. Również informacji o atrakcjach turystycznych udzielali menedżerowie zatrudnieni w funkcjonujących na terenie Gminy ośrodkach (...), więc goście i turyści nie musieli szukać BIT skoro taką informację otrzymali na miejscu. Wobec komercyjnego charakteru ośrodków oraz ich prywatnej własności trudna w tej materii jest nić porozumienia, chociaż w planowaniu Projektu taka współpraca była rozważana. Do dzisiaj ignorują wszelkie nasze prośby o współpracę z BIT, a organizując swoim gościom pobyty sami przejmują na siebie system informacji o atrakcjach Gminy. Wszystkie te uwarunkowania wpłynęły niekorzystnie na poziom wskaźnika, a nieuznanie nam pierwotnych szacunkowych wyliczeń liczby osób, jakie powzięły informacje o Projekcie z imprez plenerowych znacznie zachwiało jego wysokość i spowodowało zagrożenie jego uzyskania. Sposób funkcjonowania biura informacji turystycznej został zaplanowany w sposób teoretyczny, gdyż nie mając wcześniejszego doświadczenia nie mogliśmy się oprzeć na praktyce.

(dowód: akta kontroli str. 242-249, 278-303)

Beneficjent nie osiągnął zakładanych wskaźników rezultatu dotyczących liczby turystów i liczby osób odwiedzających w 2012 r. i w 2013 r.¹¹ Fakt ten potwierdziła również kontrola przeprowadzona przez IZ w dniach 19-20 maja 2014 r.¹², która wskazała m. innymi, że: „zarówno w czasie kontroli jak również na etapie udzielania dodatkowych wyjaśnień Beneficjent nie przedłożył żadnych dokumentów świadczących o osiągnięciu zakładanej wartości wskaźnika – liczba turystów korzystających z systemu rezerwacji i informacji turystycznej w związku z czym wskaźnik ten uznany został w całości za nieosiągnięty” oraz: „przedłożone przez Beneficjenta sprawozdania nie stanowią wystarczającego śladu rewizyjnego i dowodowego potwierdzającego osiągnięcie wartości wskaźnika – liczba osób odwiedzających obiekty dziedzictwa kulturowego objęte wsparciem na deklarowanym przez Beneficjenta poziomie.” W związku z powyższymi ustaleniami, z uwagi na nieosiągnięcie zakładanej wartości wskaźnika dotyczącego liczby turystów oraz niedostateczne udokumentowanie stopnia osiągnięcia wskaźnika dotyczącego liczby osób odwiedzających, Beneficjent zobowiązany został m. innymi do opracowania szczegółowego i wiarygodnego planu działań naprawczych, których realizacja pozwoliłaby osiągnąć i prawidłowo udokumentować wartości ww. wskaźników rezultatu na zakładanym przez Beneficjenta poziomie.

Beneficjent opracował i przekazał do IZ pismem z dnia 20 listopada 2014 r. (uzupełnionym pismem z dnia 28 listopada 2014 r.) plan działań naprawczych dotyczący uzyskania wskaźników rezultatu dotyczących liczby turystów i liczby osób odwiedzających, wskazując dla wskaźnika liczby turystów:

- 900 osób, którym wydano materiały promocyjne,
- 400 osób, którym udzielono informacji,
- 500 osób, którym zorganizowano wycieczki lub inne wydarzenia kulturalne,

¹¹ Wg złożonych oświadczeń w sprawie zachowania trwałości Projektu, generowania dochodu i kwalifikowalności podatku VAT, wskaźnik liczby turystów osiągnięty na poziomie 37,5%, w 2012 r. i na poziomie 54,5% w 2013 r. wskaźnik liczby osób odwiedzających osiągnięty na poziomie 31% w 2012 r. i na poziomie 42,2% w 2013 r.

¹² Informacja pokontrolna przekazana Beneficjentowi pismem z dnia 23 października 2014 r.

- 300 osób – licznik odwiedzin informacji o działaniach biura informacji turystycznej na stronie www.dubiecko.pl, co miało zostać udokumentowane listą osób, turystów korzystających z systemu informacji i rezerwacji,
- oraz dla wskaźnika liczby osób odwiedzających:
 - wierni odwiedzający obiekt – 500 osób w kościele w Bachórcu i 1.500 osób w kościele w Dubiecku,
 - zorganizowanie dni otwartych zabytku w kościele w Bachórcu – 1.500 osób,
 - zorganizowanie koncertu chóru parafialnego w kościele w Bachórcu – 300 osób,
 - zorganizowanie koncertu patriotycznego z okazji Święta Konstytucji 3 Maja i rocznicy Odzyskania Niepodległości w kościele w Dubiecku – 1.000 osób,
 - zorganizowanie przedstawienia teatralnego przez grupę dzieci i młodzieży z parafii Dubiecko w kościele w Dubiecku – 400 osób,
 - obecni na ceremoniach ślubnych spoza parafii w kościele w Dubiecku – 300 osób, co miało zostać potwierdzone dokumentacją fotograficzną lub wpisem do księgi pamiątkowej.

Pismem z dnia 10 grudnia 2014 r. IZ przekazała zalecenia pokontrolne, zgodnie z którymi Beneficjent został zobowiązany do wdrożenia ww. planu działań naprawczych, co miało doprowadzić do osiągnięcia w 2015 r. i utrzymania w latach następnych oraz prawidłowego dokumentowania wartości wskaźników na poziomie przyjętym we wniosku o dofinansowanie Projektu, tj. liczba turystów – 2.000, i liczba osób odwiedzających – 5.000. Ponadto zobowiązano Beneficjenta do składania kompleksowych sprawozdań z podjętych działań wraz z dokumentami, które w sposób nie budzący wątpliwości potwierdzać miały osiągnięcie zakładanych wartości wskaźników. Pierwsze oświadczenie należało złożyć do dnia 15 stycznia 2015 r. wraz z opisem działań naprawczych jakie zostały podjęte jeszcze w 2014 r. Ponadto celem prawidłowego monitorowania wskaźników należało w kolejnych latach okresu trwałości do oświadczenia¹³ każdorazowo załączać sprawozdania oraz dokumenty poświadczające stopień osiągnięcia wskaźników dotyczących liczby turystów i liczby osób odwiedzających.

Beneficjent 15 stycznia 2015 r. przekazał oświadczenie, w którym wskazał na działania podjęte w 2014 r. mające na celu realizację wskaźników rezultatu dotyczących liczby turystów i liczby osób odwiedzających. Wg zapisów oświadczenia w 2014 r. nie osiągnięto zakładanego wskaźnika liczby turystów (poziom zrealizowania wynosił 38,7%)¹⁴ oraz osiągnięto wskaźnik liczby osób odwiedzających na poziomie 143,8%.¹⁵

Z zapisów oświadczenia przekazanego 15 stycznia 2016 r. i 13 stycznia 2017 r. wynikało, że w latach 2015-2016 nie osiągnięto wskaźnika dotyczącego liczby turystów – poziom wykonania wynosił odpowiednio 56,9%¹⁶ i 34,7%¹⁷ oraz

¹³ Oświadczenie w sprawie zachowania trwałości projektu, generowania dochodu i kwalifikowalności podatku VAT, zwane dalej oświadczeniem

¹⁴ 511 osób – wydanie materiałów promocyjnych i informacja, 138 osób – informacja udzielona w biurze, 125 osób – zorganizowanie wyjazdów turystycznych

¹⁵ Szacunkowa liczba gości na ceremoniach ślubnych młodych spoza parafii – 1.310 osób, szacunkowa liczba gości na ceremoniach ślubnych, gdzie jedna z osób biorących ślub była spoza parafii – 1.890 osób, wpisy w kronice – 756 osób, liczba wiernych na mszy św. 2.234 osoby, szacunkowa liczba osób uczestniczących w uroczystościach 3 Maja – 500 osób i Święta Niepodległości – 500 osób

¹⁶ 183 osoby – wydanie materiałów promocyjnych i informacja, 915 osób – liczba odwiedzin na stronie internetowej w zakładce BIT, 40 osób – zorganizowanie wyjazdów turystycznych

¹⁷ 275 osób – wydanie materiałów promocyjnych i informacja, 253 osoby – liczba odwiedzin na stronie internetowej w zakładce BIT, 165 osób – informacja udzielona w biurze

osiągnięto wskaźnik dotyczący liczby osób odwiedzających – poziom wykonania wynosił odpowiednio 253,7%¹⁸ i 167,7%¹⁹.

Wyjaśniając Wójt Gminy podał, że w momencie sporządzania wniosku nie wzięto pod uwagę, że w całym kraju, również na Podkarpaciu i w Gminie ruch turystyczny znacznie się obniżył, gdyż atrakcyjne ceny wczasów turystycznych za granicą spowodowały duże zainteresowanie polskich obywateli i znaczny ruch wyjazdowy. Podane we wniosku wskaźniki były znacznie zawyżone i nie otrzymaliśmy możliwości ich zmiany w celu urealnienia do obecnej sytuacji na rynku turystycznym. Ponadto nadmieniam, że z Projektu zostało sfinansowane wyposażenie biura informacji turystycznej, natomiast zapewnienie personelu biura należało do zadań własnych nie ujętych kosztowo w Projekcie. Wobec powyższego w latach 2012-2014 nie była tam zatrudniona jedna osoba, tylko kolejno kilka. Może właśnie ta rotacyjna polityka zatrudnienia wywarła niekorzystny wpływ na prace biura, co przekładało się na jakość tworzonej oferty turystycznej oraz poziom promocji terenu Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 8-110, 272-275, 304-437)

8. Beneficjent każdorazowo w przypadku zmian w Projekcie informował o tym fakcie IZ. W związku z realizacją Projektu zawarto dwa aneksy do umowy. Powodem była zmiana działki, na której wybudowano parking przy rezerwacie torfowiskowym Broduszurki, oraz zmiany dotyczące kwot dofinansowania oraz terminu rozliczenia końcowego Projektu.

(dowód: akta kontroli str. 8-110, 438)

10, 11, 14. Gmina opracowywała wniosek o dofinansowanie Projektu w 2009 r. W tym okresie w Gminie obowiązywała Strategia Rozwoju Gminy z 1999 r. Wśród określonych obszarów, celów i zadań realizacyjnych były m. innymi Środowisko naturalne, turystyka, w ramach którego wskazano: Wykorzystanie naturalnych walorów Gminy do stworzenia bazy turystyczno-krajobrazowej, oraz Promocja Gminy, w ramach którego określono uatrakcyjnianie i promocja najpiękniejszych miejsc Gminy. Powyższe cele ujęte w Strategii Rozwoju Gminy były spójne ze Strategią Województwa Podkarpackiego na lata 2007-2020²⁰ oraz Strategią Rozwoju Turystyki dla Województwa Podkarpackiego na lata 2007-2013²¹.

Realizacja Projektu była zgodna z założeniami RPO WP i miała wpływ na osiągnięcie celu głównego tego programu, poprzez cel szczegółowy tj. wzrost udziału turystyki w gospodarce regionu oraz ochrona dziedzictwa kulturowego. W ramach Projektu wytyczono i oznakowano ścieżkę rowerową, w miejscach atrakcyjnych turystycznie zagospodarowano teren poprzez budowę parkingów i obiektów małej architektury oraz dokonano konserwacji i renowacji zabytkowego ołtarza i polichromii w dwóch kościołach.

Wyjaśniając Wójt Gminy podał, że opracowując Projekt brano pod uwagę regulaminowe założenia do Projektu. Powyższy Projekt nie był projektem sieciowym jednakże wpisywał się w ogólny program „Błękitny San”, w którym za zadania

¹⁸ Szacunkowa liczba gości na ceremoniach ślubnych młodych spoza parafii – 1.410 osób, szacunkowa liczba gości na ceremoniach ślubnych, gdzie jedna z osób biorących ślub była spoza parafii – 1.760 osób, wpisy w kronice – 1.048 osób, liczba wiernych na mszy św. 2.115 osób, szacunkowa liczba osób uczestniczących w uroczystościach – 6350 osób

¹⁹ Szacunkowa liczba gości na ceremoniach ślubnych młodych spoza parafii – 1.170 osób, szacunkowa liczba gości na ceremoniach ślubnych, gdzie jedna z osób biorących ślub była spoza parafii – 1.560 osób, wpisy w kronice – 483 osoby, liczba wiernych na mszy św. 2.054 osób, szacunkowa liczba osób uczestniczących w uroczystościach – 3.100 osób

²⁰ Gospodarka regionu, Priorytet 4 – Turystyka jako czynnik rozwoju społeczno-gospodarczego województwa, Kierunek działania 1 – podniesienie konkurencyjności produktu turystycznego

²¹ Obszar priorytetowy 1: Produkt turystyczny, Cel strategiczny 1: Stworzenie ciekawej i unikalnej oferty turystycznej w oparciu o istniejący potencjał województwa podkarpackiego.

priorytetowe przyjęto projekty służące rozwojowi turystyki oraz ochronie środowiska. W przypadku wpływu na rozwój gospodarczy – kryterium to powiązane jest ze wskaźnikiem rezultatu dotyczącym utworzenia nowych miejsc pracy. Przyjęto to jako stosunek wartości dofinansowania do wskaźnika utworzonego miejsca pracy. Przyciągnięciu turystów spoza regionów miały służyć prace konserwatorskie w wielopokoleniowych obiektach sakralnych, gdzie odnowiono zabytki ruchome będące na wyposażeniu tych obiektów. Strategia rozwoju turystyki województwa podkarpackiego na lata 2007-2013 jest bardzo ogólna skupiająca się głównie na opisywaniu szans rozwoju turystyki w miastach i na terenie Bieszczad. W sposób lakoniczny opisane są tereny wiejskie i centra gmin, w tym Gmina Dubiecko. Autorzy opracowania nie pokusili się o analizę ich potencjału, więc trudno odnieść się do obowiązującej wówczas strategii w stosunku do zrealizowanego przez nas Projektu.

(dowód: akta kontroli str. 276-277, 439-445)

12. Rezultaty Projektu były trwałe i użyteczne oraz wykorzystywane²² przez odbiorców, o czym świadczyły wpisy turystów do kroniki osób zwiedzających.

Wójt Gminy podał że według obserwacji rezultaty Projektu były wykorzystywane przez odbiorców. (...) Nie prowadzono pomiarów i nie monitorowano stopnia wykorzystania tych rezultatów w inny sposób, niż pomiar szacunkowy i wizualny.

(dowód: akta kontroli str. 276-277, 413, 436-437, 444-445)

13. Gmina w ramach Projektu zrealizowała obiekty małej architektury, parkingi oraz wytyczyła i oznakowała trasę rowerową, które były dostępne dla potencjalnych turystów bez ograniczeń i wychodziły im naprzeciw służąc rozwojowi turystyki. W przypadku dwóch kościołów, w których dokonano konserwacji zabytkowych elementów, nie zapewniono turystom stałego dostępu do zwiedzania. Kościoły były zamknięte, a możliwość ich udostępnienia do zwiedzania była po telefonicznym uzgodnieniu z wyznaczoną osobą. W obiektach tych nie było zamieszczonych informacji w zakresie w jaki sposób i z kim należy się kontaktować, aby zwiedzić zabytek.

Wyjaśniając Wójt Gminy podał, że (...) ograniczenia w dostępności do kościołów spowodowane są względami bezpieczeństwa. Niemniej jednak są one dostępne z następującymi warunkami: kościół w Dubiecku, gdzie wewnątrz bez ograniczeń można obejrzeć z przedsionka kościoła w godzinach od 6.00 do 19.00, a całość po uprzednim zgłoszeniu w kancelarii parafialnej lub Urzędzie Gminy; kościół w Bachórcu, który można zwiedzić po uprzednim umówieniu się z księdzem proboszczem parafii lub Urzędem. Ponadto plebanie znajdują się w pobliżu kościołów i księża widząc osoby zainteresowane obejrzeniem wnętrza kościołów, nawet bez uprzedniego umawiania, otwierali drzwi udzielając przy tym dodatkowych informacji historycznych o obiekcie. Na obiektach nie umieszczono informacji, gdyż przyjęto to zwyczajowo i do chwili obecnej nikt nie zgłaszał zastrzeżeń ani uwag. Założenia te nie były przedmiotem wniosku o dofinansowanie Projektu i nie były weryfikowane przez IZ.

(dowód: akta kontroli str. 242-245, 446-456)

15. Zarówno w okresie realizacji Projektu, jak i po jego zakończeniu Beneficjent nie napotkał na problemy lub trudności, wpływające na możliwość wykorzystania efektów Projektu dla potrzeb turystyki.

(dowód: akta kontroli str. 444-445)

²² Dotyczy to kościołów, w których dokonywano renowacji i konserwacji ołtarza i polichromii

16, 17. Beneficjent zapewnił trwałość Projektu w rozumieniu art. 57 Rozporządzenia Rady²³, a Projekt po upływie tego okresu funkcjonował nadal. Powstałe w ramach Projektu obiekty nie były modyfikowane, nie poddawano ich zasadniczym zmianom, które miałyby wpływ na charakter przedsięwzięcia i warunki realizacji lub powodowały uzyskiwanie nieuzasadnionych korzyści. W okresie utrzymania trwałości Projektu nie zmieniał się właściciel obiektów. Zgodnie z zapisami umowy o dofinansowanie Projektu, oprócz zobowiązania Beneficjenta do niedokonywania znaczącej modyfikacji Projektu w rozumieniu ww. przepisu, IZ nie nałożyła innych obowiązków w zakresie prawidłowego utrzymania obiektów wykonanych w ramach tego Projektu.

(dowód: akta kontroli str. 242-245, 444-457)

18. W wyniku oględzin obiektów powstałych w ramach realizacji Projektu, stwierdzono, że poszczególne elementy wyposażenia były w dobrym wizualnie stanie technicznym – za wyjątkiem braku 5 ławek i stojaka na rowery przy rezerwacie torfowiskowym Broduszurki. Teren wokół nich był uporządkowany.

Wyjaśniając Wójt podał, że *podczas oględzin wykonanej w ramach Projektu infrastruktury stwierdzono dewastację obiektów przy jednym parkingu, znajdującym się w znacznym oddaleniu od zabudowań. Dewastacja ta mogła nastąpić w okresie późnej jesieni, gdyż jeszcze podczas ostatniego sprzątnięcia w ostatnich dniach października urządzenia te były kompletne. Z reguły po tym czasie obiekty te nie były odwiedzane. Na utrzymanie powstałej w wyniku Projektu infrastruktury nie są wydzielone żadne środki celowe, ze względu na to, iż nie są to duże inwestycje wymagające wyznaczenia odrębnych środków w budżecie. W miarę potrzeb kieruje się tam środki z rezerwy budżetowej lub z bieżących wydatków. I tutaj takie środki będą również skierowane i brakujące elementy będą uzupełnione.*

(dowód: akta kontroli str. 242-249)

20. Beneficjent realizując Projekt zapewnił jego promocję zarówno poprzez wykonanie zadań przyjętych we wniosku o dofinansowanie Projektu, jak również inne działania, które mogły wpływać na zainteresowanie efektami Projektu. W ramach promocji Projektu, które określono we wniosku Beneficjent oznaczył miejsca realizacji Projektu tablicami informacyjnymi, wydał 1.000 egzemplarzy albumu i 1.000 egzemplarzy przewodnika opisujących walory Gminy, zorganizował spotkanie podsumowujące Projekt.

Ponadto w ramach innych podejmowanych działań promujących Projekt, Beneficjent zrealizował film „Dubiecko Atrakcja Pogórza” prezentowany na antenie TVP3, w którym przedstawiono efekty jego realizacji. Zorganizowano „Dzień zabytku” w kościele poddanym renowacji w Bachórcu. Beneficjent posiadał stronę internetową www.dubiecko.pl, na której po kliknięciu ikonki *Program Regionalny* można było znaleźć ogólne informacje o realizacji Projektu i obejrzeć ww. film promujący. W zakładce *Turystyka* znajdowały się informacje opisujące walory turystyczne Gminy, oraz podstawowe informacje dotyczące noclegów; placówek gastronomicznych; gospodarstw agroturystycznych; pól namiotowych; wraz z podanymi adresami, e-mailami lub linkami stron internetowych. Dodatkowo informacje o walorach turystycznych i usługodawcach załączone były na stronie internetowej Związku Gmin Turystycznych Pogórza Dynowskiego www.pogorzedynowskie.pl oraz poprzez link do strony www.dubiecko.pl ze strony

²³ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające 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 r. str. 25 ze zm.)

www.lgdpogorze.eu. W zakładce *Biuro Informacji Turystycznej* można było znaleźć informacje na temat jego lokalizacji, godzin otwarcia i zakresu jego działalności. Beneficjent nie zlecał innym podmiotom promocji Projektu, ani nie współpracował w tym zakresie z innymi podmiotami. Nie korzystano również z możliwości współpracy z punktami informacji turystycznej.

Wyjaśniając Wójt Gminy podał, że *Projekt był realizowany w ramach partnerstwa z parafiami rzymskokatolickimi w Bachórcu i Dubiecku, gdyż chcąc uatrakcyjnić ofertę turystyczną ujęliśmy również prace konserwatorskie w obiektach sakralnych wpisanych do rejestru zabytków, których właścicielami były parafie. Partnerzy po zakończeniu robót i ich odbiorze promowali nasz Projekt poprzez informację o nim w ogłoszeniach parafialnych oraz przed i w trakcie organizowanych w kościele parafialnym w Dubiecku licznych koncertów. Inne podmioty nie promowały Projektu, gdyż nie występowaliśmy z prośbą o taką promocję. Obowiązek współpracy z punktami informacji turystycznej nie został nałożony przez IZ, być może to było powodem, że Gmina nie nawiązała takiej współpracy.*

(dowód: akta kontroli str. 458-484)

21. Wyjaśniając Wójt Gminy podał, że *według naszych obserwacji realizacja Projektu przyczyniła się do rozwoju ruchu turystycznego na terenie Gminy. Ze względów jednak na niekomercyjny charakter obiektów oddanych do użytku w trakcie realizacji Projektu nie mamy jednoznacznych danych, lecz jedynie szacunkowe. I właśnie w tym miejscu ważną zmianą jaka powinna nastąpić na etapie instrukcji do wskaźników projektu należałoby wskazać wytyczne, jak w takim przypadku ustalać „policzalne” dane wiarygodne dla instytucji kontrolujących. W celu stwierdzenia wzrostu ruchu turystycznego nie prowadzono żadnej dokumentacji potwierdzającej, z wyjątkiem otrzymywanych z parafii spisów ślubów nowożeńców spoza parafii w kościele parafialnym, w którym prace konserwatorskie były objęte Projektem.*

Według informacji otrzymanych od 6 sąsiadujących gmin²⁴, 3 z nich²⁵ nie miały wiedzy o realizowanym przez Gminę Projekcie i jego produktach, a 2 z nich²⁶ twierdziły, że zrealizowany Projekt nie wpłynął na rozwój ruchu turystycznego, w tym zwiększenie liczby odwiedzających turystów, ożywienie gospodarcze i wzrost liczby miejsc pracy w tych gminach. Trzy gminy²⁷ nie prowadziły badań lub nie miały wiedzy czy zrealizowany Projekt wpłynął pozytywnie na ruch turystyczny i ożywienie gospodarcze. Tylko według informacji uzyskanej z gminy Krzywca Projekt wpłynął pozytywnie na rozwój ruchu turystycznego i zwiększenie liczby odwiedzających turystów. Gmina Krzywca w trakcie realizacji swoich zadań w zakresie rekreacji i wypoczynku promowała i zachęcała do korzystania, a także korzystała bezpośrednio z produktów Projektu. Nie zauważono natomiast ożywienia gospodarczego, czy wzrostu liczby miejsc pracy w gminie. Powyższe stwierdzenia dokonano na podstawie obserwacji, w gminie Krzywca nie prowadzono żadnej ewidencji dotyczącej Projektu.

(dowód: akta kontroli str. 458- 462, 492-498)

22. Wyjaśniając Wójt Gminy podał, że *realizacja Projektu przyczyniła się do tworzenia nowych postaw innowacyjnych związanych z kreowaniem nowych usług i produktów. A mianowicie po Projekcie zrealizowano kolejne projekty*

²⁴ Gminy: Bircza, Dynów, Jawornik Polski, Kańczuga, Krzywca, Pruchnik

²⁵ Gminy: Bircza, Jawornik Polski, Kańczuga

²⁶ Gminy: Bircza i Kańczuga

²⁷ Gminy: Dynów, Jawornik Polski, Pruchnik

ukierunkowane na uatrakcyjnienie turystyczne Gminy tj.: Remont i wyposażenie świetlicy wiejskiej w Słonnem w 2011 r., Zagospodarowanie terenów przestrzeni publicznej we wsiach Nienadowa, Iskań, Słonne poprzez budowę placów zabaw, oraz Budowę oświetlenia ulicznego w miejscowościach Wybrzeże i Dubiecko w 2012 r., Nowoczesne narzędzia wsparcia rozwoju turystyki dla małych destynacji turystycznych (Pogórze Dynowskie – okres Svidnik) w latach 2013-2014, Kształtowanie przestrzeni publicznej w miejscowości Dubiecko i Drohobyczka poprzez budowę parkingów gminnych w 2014 r. Ponadto w chwili obecnej złożono do oceny następujące projekty: Modernizacja obiektu rekreacyjnego (stadionu) w Dubiecku oraz Utworzenie placów zabaw w miejscowościach Drohobyczka i Hucisko Nienadowskie.

(dowód: akta kontroli str. 458-462)

23. IZ przeprowadziła u Beneficjenta kontrolę Projektu w okresie jego trwałości. Kontrola swym zakresem obejmowała realizację założonych wskaźników produktu i rezultatu, co szczegółowo opisano w pkt. 6, 7, 9 niniejszego wystąpienia pokontrolnego. IZ, ani inny podmiot zewnętrzny nie przeprowadzały kontroli wykonania wydanych zaleceń pokontrolnych.

(dowód: akta kontroli str. 458-462)

24. W okresie realizacji Projektu i po zakończeniu nie wpływały skargi lub wnioski związane z funkcjonowaniem obiektów wykonanych w ramach tego Projektu.

(dowód: akta kontroli str. 458-462, 485-491)

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

1. Beneficjent nie osiągnął w latach 2012 – 2013 wskaźników rezultatu dotyczących liczby turystów i liczby osób odwiedzających, na poziomie przyjętym we wniosku o dofinansowanie Projektu. Natomiast w latach kolejnych, tj. 2014 r., 2015 r. i 2016 r., nie osiągnięto wskaźnika rezultatu dotyczącego liczby turystów, nawet pomimo opracowania programu naprawczego w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 272-275, 304-437)

2. Ponadto źródła pozyskania informacji o osiągniętej wartości ww. wskaźników rezultatu, a zwłaszcza takie jak liczba osób, którym zorganizowano przez biuro informacji turystycznej wycieczki do miejsc poza terenem Gminy; lista startowa osób uczestniczących w organizowanych imprezach lokalnych z adnotacją „przekazano (...) szt. przewodników, (...) szt. albumów” bez potwierdzenia ich odbioru; liczba wiernych odwiedzających obiekt w czasie niedzielnej mszy św.; szacunkowa liczba osób obecnych na ceremoniach ślubnych osób z parafii i spoza parafii; szacunkowa liczba osób biorących udział w wydarzeniach okolicznościowych takich jak np. I komunie św., czy koncert kolęd (potwierdzone fotografiami), nie stanowiły wystarczającego, wiarygodnego dowodu potwierdzającego realizację tych wskaźników.

(dowód: akta kontroli str. 272-275, 304-437)

3. Nie monitorowano wskaźników rezultatu, zwłaszcza przed zakończeniem realizacji Projektu, w oparciu o rejestry prowadzone przez pracownika biura informacji turystycznej oraz rejestry prowadzone przez parafie, do czego zobowiązywały zapisy ujęte we wniosku o dofinansowanie Projektu.

(dowód: akta kontroli str. 8-33, 272-275, 304-437)

4. Nie zapewniono turystom stałego, swobodnego, dostępu do zwiedzania dwóch kościołów, w których dokonano konserwacji zabytkowych elementów. Kościoły te były zamknięte, a możliwość ich udostępnienia do zwiedzania była ewentualnie po telefonicznym uzgodnieniu z wyznaczoną osobą. W obiektach tych nie było zamieszczonych informacji w jaki sposób i z kim należy się kontaktować, aby zwiedzić zabytek. Tak przyjęty sposób nie zapewniał turystom swobodnego dostępu do zwiedzania i nie wychodził im naprzeciw służąc rozwojowi turystyki. Ponadto w punktach atrakcyjnych turystycznie zrealizowanych w ramach Projektu, zlokalizowanych na trasie ścieżki rowerowej, brak było informacji i właściwych oznakowań, zwłaszcza w którym kierunku należało się udać, aby dotrzeć do pozostałych atrakcji turystycznych Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 242-245, 446-456)

*Uwagi dotyczące
badanej działalności*

1. Źródła pozyskania informacji o osiągnięciu wartości wskaźników rezultatu dotyczących liczby turystów i liczby osób odwiedzających, przyjęte we wniosku o dofinansowanie Projektu (tj. rejestr prowadzony przez pracownika biura informacji turystycznej i rejestry prowadzone przez parafie w Dubiecku i Bachórcu) zdaniem NIK określono w sposób zbyt ogólny. Na podstawie takich zapisów nie można było stwierdzić o jakie rejestry chodzi, jakie dane powinny zawierać takie rejestry, jakiego powinny dotyczyć okresu.

(dowód: akta kontroli str. 8-33, 304-437)

2. NIK zwraca uwagę, iż przyjęte we wniosku o dofinansowanie Projektu wskaźniki rezultatu dotyczące liczby turystów i liczby osób odwiedzających, bez określenia ich wartości w roku „0”, a także wskazane źródła pozyskania informacji o osiągnięciu wartości tych wskaźników i zgromadzone w tym zakresie dowody, jak również brak prowadzenia przez Beneficjenta innych, niż szacunkowe i wizualne pomiary wzrostu liczby turystów, po zrealizowaniu Projektu, tylko w ograniczonym zakresie pozwalały wskazać czy cel bezpośredni i cele ogólne Projektu zostały zrealizowane.

(dowód: akta kontroli str. 8-33, 304-437, 444-445, 458-462)

3. NIK wskazuje, iż przyjęty sposób funkcjonowania biura informacji turystycznej, tj. zatrudnienie pracownika w biurze tylko przez okres 3 lat, powierzanie zadań z zakresu udzielania informacji turystycznej pracownikom Urzędu, którzy zajmowali się innymi obowiązkami w różnych punktach Urzędu, innych niż biuro informacji turystycznej, nie wpływał korzystnie na jego wizerunek, a tym samym na rozwój turystyki, zwłaszcza o zasięgu ponadlokalnym. W okresie trwałości Projektu Beneficjent nie osiągnął zakładanego wskaźnika rezultatu dotyczącego liczby turystów.

(dowód: akta kontroli str. 242-249, 278-303, 304-437)

4. NIK zwraca uwagę, iż Beneficjent nie skorzystał z możliwości promowania produktów Projektu przez punkty informacji turystycznej i inne – oprócz partnerów Projektu – podmioty. Spośród 6 sąsiednich gmin, 3 z nich nie posiadały wiedzy o realizowanym przez Gminę Projekcie, co świadczy o fakcie, iż jego efekty były mało znane w środowisku lokalnym.

(dowód: akta kontroli str. 458-484, 492-498)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że Gmina zrealizowała Projekt, który wpływał na osiągnięcie celu głównego programu RPO WP. Jednak w ocenie NIK założenia

przyjęte we wniosku o dofinansowanie Projektu, a zwłaszcza dotyczące wskaźników rezultatu, w ograniczonym zakresie powiązane były z celem bezpośrednim, określonym we wniosku. Ponadto przyjęte we wniosku o dofinansowanie Projektu źródła pozyskania informacji o osiągniętej wartości ww. wskaźników rezultatu oraz dokumenty zgromadzone przez Beneficjenta w tym zakresie, w ocenie NIK nie stanowiły wystarczającego dowodu potwierdzającego ich realizację. Zdaniem NIK przyjęty przez Beneficjenta sposób realizacji Projektu, zwłaszcza w zakresie organizacji pracy w biurze informacji turystycznej, oznakowania produktów Projektu i udostępniania zwiedzającym obiektów sakralnych oraz prowadzenia promocji, nie sprzyjał ożywieniu ruchu turystycznego w regionie, zwłaszcza o zasięgu ponadlokalnym. Potwierdzeniem tego było nieosiągnięcie zakładanych wskaźników rezultatu dotyczących liczby turystów (przez cały okres trwałości Projektu) oraz liczby osób odwiedzających w latach 2012 – 2013.

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

Opis stanu faktycznego

1, 2. Gmina nie otrzymywała wsparcia ze strony organów administracji publicznej lub innych instytucji do utrzymania Projektu po upływie okresu jego trwałości.

Wyjaśniając Wójt podał, że wszelkie czynione działania w kierunku utrzymania Projektu wynikają z własnej inicjatywy, jak również z własnych środków. Staraliśmy się dostępnymi możliwościami realizować kolejne inwestycje okołoturystyczne, by pobyt turysty na terenie Gminy był jak najbardziej dogodny i przyjazny. Na etapie realizacji Projektu współpraca była nawiązana jedynie z Prezesem Bieszczadzkiego Towarzystwa Cyklistów w celu wytyczenia i oznakowania ścieżki rowerowej, z innymi organizacjami działającymi w sferze turystyki takiej współpracy nie nawiązaliśmy. Jednakże jesteśmy aktywnym członkiem Podkarpackiej Regionalnej Organizacji Turystycznej i atrakcje turystyczne znajdujące się na terenie Gminy są wykorzystywane w bieżącej promocji organizacji i jej członków. Innych propozycji współpracy nie podejmowaliśmy, ze względu na brak środków finansowych na ten cel.

(dowód: akta kontroli str. 499-500)

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że Gmina, ze względu na charakter Projektu, realizując poszczególne zadania w głównej mierze działała samodzielnie, a współpraca nawiązana była jedynie w zakresie wytyczenia i oznakowania trasy rowerowej.

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na potrzebę zorganizowania pracy w biurze informacji turystycznej w taki sposób, który zapewni właściwą obsługę osób i przyczyni się do pozyskiwania nowych turystów.

Ponadto NIK wskazuje, iż ze względu na efekty Projektu, zasadnym byłoby rozszerzenie działań promocyjnych związanych z atrakcjami turystycznymi Gminy, we współpracy z innymi podmiotami i punktami informacji turystycznej.

Wnioski
pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁸, wnosi o:

1. Podjęcie działań mających na celu właściwe oznakowanie trasy rowerowej wraz z zamieszczeniem w poszczególnych punktach atrakcji turystycznych informacji o pozostałych ciekawych miejscach na terenie Gminy.
2. Podjęcie działań, które zapewnią turystom swobodny dostęp do zwiedzania obiektów sakralnych poddanych renowacji.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

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 Rzeszowie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Trzebownik, dnia marca 2017 r.

Urszula Dziedzic
Główny specjalista k. p.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

Dyrektor
Wiesław Motyka

.....
Podpis

.....
Podpis

²⁸ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677 i 2261