



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ.411.008.07.2016

D/16/507

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

Trzebownisko 22, 36-001 Trzebownisko

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
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
Kontrolerzy	Maciej Pilecki, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/151/2016 z dnia 20 grudnia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta w Sanoku, zwany dalej „Urzędem”
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tadeusz Pióro - Burmistrz Miasta Sanoka od dnia 30 listopada 2014 r. ¹ Poprzednio Burmistrzem był Wojciech Bleharczyk - od dnia 12 listopada 2006 r. (dowód: akta kontroli str. 2-3)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

W okresie objętym kontrolą³ Urząd zrealizował projekt pn. „Poprawa infrastruktury turystyczno-rekreacyjnej w Sanoku i Medzilaborcach”, zwany w dalszej części „projektem”. W związku z nim przebudował łącznie 11 boisk zlokalizowanych przy dwóch gimnazjach, trzech szkołach podstawowych oraz w Ogródku Jordanowskim. Realizacja projektu wpisywała się w cel główny priorytetu II „Rozwój społeczno-gospodarczy” Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Rzeczpospolita Polska – Republika Słowacka na lata 2007-2013 (dalej „POWT”), w ramach którego przyznano dofinansowanie, tj. „Promowanie polsko-słowackiej współpracy partnerskiej dla zrównoważonego społeczno-gospodarczego, środowiskowego i kulturalnego rozwoju terenów przygranicznych Polski i Republiki Słowackiej”. Jednakże, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli, realizowane w ramach projektu inwestycje nie były bezpośrednio ukierunkowane na rozwój infrastruktury turystycznej i nowe produkty turystyczne oraz wzmocnienie istniejącej współpracy pomiędzy partnerami w zakresie turystyki. Boiska służyły głównie społeczności lokalnej, a nie rozwojowi turystyki, gdyż były przede wszystkim wykorzystywane przez uczniów pobliskich szkół. Przebudowana w ramach projektu infrastruktura służyła do zorganizowania: jednokrotnie tzw. „zielonej szkoły” oraz dwóch turniejów sportowych.

Mimo, że wskaźniki projektu były określone precyzyjnie, a źródła informacji ich dotyczące były wiarygodne, nie pozwalały one jednak na jednoznaczne stwierdzenie, czy cel główny zrealizowanego projektu, tj. zrównoważony rozwój przygranicznego obszaru Gminy Miasta Sanoka i Miasta Medzilaborce poprzez wzmocnienie infrastruktury turystycznej i sportowo-rekreacyjnej – został osiągnięty.

¹ Zwany dalej „Burmistrzem” lub „Burmistrzem Miasta”.

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 zastosowano ocenę opisową.

³ Okres od 1 stycznia 2007 r. do dnia zakończenia kontroli.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, zrealizowane w ramach projektu inwestycje wzmocniły ofertę, którą gmina może zaproponować nie tylko mieszkańcom, ale także potencjalnym turystom.

Działania promocyjne podejmowane przez Urząd, tylko w ograniczonym zakresie wpływały na zainteresowanie turystów efektami projektu. Urząd nie informował o możliwości skorzystania z boisk przez potencjalnych turystów. Oprócz działań wynikających z założeń projektu, prowadzona przez Urząd promocja po stronie słowackiej, ograniczyła się do organizacji jednego turnieju piłkarskiego.

Urząd nie był w stanie wykazać, w jakim stopniu boiska wykorzystywane były przez turystów, ani czy realizacja projektu przyczyniła się do rozwoju ruchu turystycznego. Nie przeprowadzał też badań w tym zakresie.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli efekty projektu mogą jednak – przy podjęciu odpowiednich działań, w szczególności promocyjnych – mieć pozytywny wpływ na rozwój turystyki, w tym transgranicznej.

Zrealizowane w ramach POWT inwestycje były utrzymywane w należyтым stanie. Środki finansowe na prace remontowe, konserwatorskie oraz związane z utrzymaniem porządku, przewidziane w budżecie gminy, dotyczyły także obiektów powstałych w ramach projektu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

1.1.

Urząd realizował projekt w ramach POWT, oś priorytetowa: Rozwój społeczno-gospodarczy, temat: Rozwój współpracy transgranicznej w zakresie turystyki.

Celem ogólnym projektu był zrównoważony rozwój przygranicznego obszaru Gminy Miasta Sanoka i Miasta Medzilaborce poprzez wzmocnienie infrastruktury turystycznej i sportowo-rekreacyjnej.

Celem szczegółowym było dostosowanie transgranicznej infrastruktury turystycznej i sportowo-rekreacyjnej do potrzeb użytkowników – mieszkańców Gminy Miasta Sanoka, Miasta Medzilaborce oraz turystów krajowych i zagranicznych.

Wartość całkowita projektu wyniosła 2.183.893,19 Euro, w tym wydatki kwalifikowalne Urzędu (Partnera Wiodącego) 1.446.416,32 Euro, z czego wkład własny wyniósł 216.962,45 Euro, natomiast wysokość dofinansowania 1.229.453,87 Euro.

(dowód: akta kontroli str. 4-81)

1.2.

Podejmując decyzję o realizacji Projektu Urząd dokonał diagnozy rynku turystycznego oraz przeanalizował jego potrzeby. Analiza ta została zawarta we wniosku o dofinansowanie projektu. W punkcie 3.1. (Krótki opis projektu) powyższego wniosku, Urząd wyróżnił następujące grupy docelowe projektu, tj.:

1. Beneficjent bezpośredni w sensie formalnym: samorządy Miasta Sanoka i Miasta Medzilaborce – wzmocnienie infrastruktury turystycznej i sportowo-rekreacyjnej w transgranicznym regionie,

2. Beneficjent bezpośredni w sensie społeczno-gospodarczym:

- uczniowie szkół podstawowych i gimnazjów w Sanoku i Medzilaborcach,
- wspólnoty mieszkańców miast uczestników. To oni czerpać mieli w końcowym efekcie największe korzyści wynikające z realizacji projektu. Grupą, do której

bezpośrednio adresowany był projekt byli też przedsiębiorcy, właściciele małych i średnich firm, przede wszystkim z branży turystycznej. W ocenie Urzędu realizacja projektu miała umożliwić dalszy rozwój, a co za tym idzie tworzenie miejsc pracy, oraz miała stwarzać warunki do nawiązania szerokich stosunków gospodarczych z partnerami słowackimi.

3. Turyści krajowi i zagraniczni, dla których adresowane były podjęte w trakcie projektu działania (baner promocyjny, gadżety promocyjne, spot telewizyjny, strona internetowa, piknik sportowy, boiska).

W punkcie 3.2. (Opis sytuacji wyjściowej) – diagnoza problemu, Urząd wskazał, że „Przedmiotowy projekt jest odpowiedzią na brak odpowiedniej infrastruktury związanej z aktywną turystyką bazującą na sporcie i rekreacji oraz promocji turystyki w regionie przygranicznym”.

Do głównych problemów pogranicza Urząd zaliczył:

- „niewystarczającą współpracę między miastami Sanok i Medzilaborce w zakresie turystyki,
- niewystarczającą promocję aktywnej turystyki,
- niewystarczającą promocję aktywnego stylu życia w lokalnej społeczności, w szczególności wśród dzieci – rozwijanie zainteresowań sportowych”.

(dowód: akta kontroli str. 4-81)

Burmistrz Miasta wyjaśnił, że przed złożeniem wniosku Urząd wraz z partnerem projektu „przeprowadził analizę problemów występujących na obszarze realizacji projektu, definiując obszary koniecznej interwencji. Badanie rynku turystycznego nie było wymagane regulaminem konkursu, aczkolwiek ze względu na specyfikę projektu, Urząd w zakresie obejmującym polski obszar przygraniczny, posiłkował się opracowaniem pt. „Badanie przyjazdowego ruchu turystycznego w wybranych miejscach recepcji turystycznej województwa podkarpackiego w okresie V-IX 2009 r.” Badanie to zostało wykonane przez Wyższą Szkołę Informatyki i Zarządzania z siedzibą w Rzeszowie, na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podkarpackiego w Rzeszowie.

(dowód: akta kontroli str. 82-90)

W latach 2007-2013 Urząd zrealizował następujące projekty z dziedziny turystyki:

1. „Poprawa atrakcyjności turystycznej miasta Sanoka poprzez renowację polichromii w kościele przyklasztornym o.o. Franciszkanów oraz budowę wielopoziomowego parkingu w okolicach rynku miejskiego” – projekt został zrealizowany w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego 2007-2013 (RPO WP),
2. „Przez Karpaty. Poprawa dostępności turystycznej regionu Sanoka i Humennego” – projekt realizowany w ramach POWT.

Założenia powyższych projektów były związane z poprawą atrakcyjności turystycznej regionu, a tym samym były spójne z założeniami projektu objętego kontrolą.

Ponadto Urząd złożył dwa wnioski o dofinansowanie projektu, które nie otrzymały dofinansowania, tj.:

1. „Rozbudowa systemu informacji turystycznej w Sanoku i Drohobyczu”,
2. „Kulturowy szlak turystyczny „Szlak Ikon”, jako płaszczyzna rozwoju turystyki i kultury na pograniczu polsko-ukraińskim”.

Wnioski zostały złożone w ramach Programu Współpracy Transgranicznej Polska – Białoruś – Ukraina.

(dowód: akta kontroli str. 91)

1.3.

W odniesieniu do możliwości realizacji projektu objętego kontrolą bez wsparcia ze strony Unii Europejskiej, Burmistrz Miasta wyjaśnił, że „Urząd podjąłby się realizacji podobnych zadań, jednakże ich zakres byłby znacznie węższy, a efekt ograniczałby się zapewne tylko do skali miejscowej. Prawdopodobnie Urząd byłby w stanie wybudować dwa lub trzy tego typu obiekty o zdecydowanie niższej jakości”.

(dowód: akta kontroli str. 82-90)

1.4.

Przy podejmowaniu decyzji o realizacji projektu oraz opracowywaniu jego założeń, Urząd brał pod uwagę lokalizację realizowanego projektu w stosunku do istniejącej infrastruktury.

W tej sprawie Burmistrz wyjaśnił, że Urząd dokonując diagnozy oparł się na sprawdzeniu miejsc, gdzie można było wybudować boiska, zwracając uwagę, aby zapewnić jednocześnie łatwość ich utrzymania oraz właściwego funkcjonowania. Opierając się na powyższych kryteriach zdecydowano o lokalizacji infrastruktury w granicach obiektów oświatowych, które instytucjonalnie i organizacyjnie byłyby w stanie zapewnić prawidłowe utrzymanie wytworzonej infrastruktury. Ponadto wybudowane boiska znajdowały się, m.in. w sąsiedztwie szlaków turystycznych, drogi prowadzącej do Parku Etnograficznego Budownictwa Ludowego, czy w pobliżu drogi dojazdowej do centrum miasta, którą jadą turyści kierujący się w stronę Bieszczad. Natomiast Ogródek Jordanowski zlokalizowany był w ścisłym centrum miasta, w bezpośrednim sąsiedztwie: hotelu, parkingu wielopoziomowego oraz zabytkowej części miasta.

Z powyższych analiz nie został sporządzony żaden dokument.

(dowód: akta kontroli str. 24-90, 92)

Oględziny obiektów powstałych w ramach projektu wykazały, że w bezpośrednim sąsiedztwie boisk zlokalizowanych w pobliżu szkół podstawowych oraz gimnazjów znajdowały się parkingi dla samochodów. Przy dwóch boiskach znajdowały się place zabaw. Prowadziły do nich drogi dojazdowe.

Przy Szkole Podstawowej nr 6 w Sanoku, znajdowały się ruiny bunkra z okresu II Wojny Światowej. Naczelnik Wydziału Rozwoju Miasta – Konrad Białas (w dalszej treści „Naczelnik”) wyjaśnił, że w pobliżu boiska znajduje się również drewniana cerkiew grekokatolicka. Lokalizacja boiska na terenie szkół zapewniała zaplecze sanitarne w ich godzinach pracy.

Zespół boisk sportowych znajdujących się na terenie Ogródka Jordanowskiego w Sanoku znajdował się w centrum Sanoka, w niewielkiej odległości od rynku i Muzeum Historycznego. Bezpośrednio obok znajdowały się: plac zabaw, parking wielopoziomowy, hotel oraz toalety miejskie. Na teren zespołu boisk prowadziły dwie drogi.

Brak było oznakowań, informujących osoby zainteresowane o lokalizacji boisk.

(dowód: akta kontroli str. 93-94)

1.5.

Zgodnie z zapisami wniosku o dofinansowanie projektu, Urząd uznał, że zrealizowanie projektu będzie miało pozytywny wpływ transgraniczny. Produkty i rezultaty przedsięwzięcia miały być ukierunkowane na społeczność lokalną, co miało przyczynić się do pogłębienia więzów współpracy i kreowania dobrej jakościowo polityki międzyregionalnej na szczeblu międzynarodowym. Projekt miał generować pozytywny wpływ ekonomiczno-społeczny znosząc bariery komunikacyjne i infrastrukturalne.

Realizacja projektu miała przynieść następujące korzyści:

- rozwój partnerstwa w ramach projektu,
- nawiązanie ścisłej współpracy w zakresie turystyki,
- poprawę infrastruktury rekreacyjno-sportowej,
- wspólne rozwiązywanie problemu małej aktywności ruchowej w lokalnej społeczności w regionie przygranicznym,
- analiza możliwości promocji turystyki aktywnej i rozwijanie nowych form współpracy.

W wyniku realizacji projektu powstała infrastruktura sportowo-rekreacyjna w obszarze przygranicznym, nawiązana została współpraca na nowym poziomie – dotyczącym sportu i rekreacji.

Urząd nie prowadził badań ani analiz, z których uzyskałby wiedzę o oddziaływaniu projektu na rozwój turystyki.

(dowód: akta kontroli str. 24-73)

1.6.

Urząd we wniosku o dofinansowanie projektu określił m.in. następujące wskaźniki projektu:

1. Wskaźniki produktu:

- realizacja 1 wspólnego projektu,
- przebudowanie/wybudowanie 13 boisk, z tego 11 przez Urząd,
- zorganizowanie 2 wyjazdów uczniów (w okresie od 24 do 26 czerwca 2014 r. w ramach zielonych szkół uczniowie ze Słowacji przebywali w Sanoku, a następnie młodzież z Polski przebywała w Medzilaborcach w dniach od 27 do 29 czerwca 2014 r.),
- zorganizowanie 3 imprez sportowych – 2 imprezy sportowe odbyły się w ramach zielonych szkół, a trzecia została zorganizowana 23 października 2014 r. – „Piknik na zakończenie projektu”.
- postawienie 9 tablic informacyjnych oraz pamiątkowych,
- rozdanie 500 gadżetów promocyjnych, oraz wytworzenie baneru promocyjnego,
- wyemitowanie spotu reklamowego,
- uruchomienie strony internetowej,

2. Wskaźniki uniwersalne:

- produktu – stworzenie nowego produktu turystycznego,
- rezultatu – podpisanie umowy partnerskiej realizowanej po zakończeniu projektu (umowa kontynuacji partnerstwa po zakończeniu projektu została podpisana 3 lutego 2015 r.).

Wszystkie założone przez Urząd wskaźniki zostały osiągnięte.

(dowód: akta kontroli str. 4-73, 92, 95-112)

1.7.

Założone we wniosku o dofinansowanie wskaźniki zostały określone precyzyjnie. Ponadto założone źródła informacji dotyczące wskaźników i ich realizacji dawały możliwość właściwej weryfikacji ich osiągnięcia.

(dowód: akta kontroli str. 24-73, 92, 130-151)

Burmistrz wyjaśnił, że „uniwersalne wskaźniki projektu zostały zdefiniowane przez Instytucję Zarządzającą, dlatego Urząd nie miał żadnego wpływu i wyboru w kwestii ich dopasowania do pomiaru efektywności realizacji POWT”.

(dowód: akta kontroli str. 82-90)

1.8.

W okresie realizacji projektu nie wystąpiły zmiany w projekcie skutkujące koniecznością poinformowania o nich Instytucji Zarządzającej (zwanej dalej „IZ”) projektem.

(dowód: akta kontroli str. 92)

1.9.

Urząd dokonywał pomiaru stanu realizacji wskaźników określonych we wniosku o dofinansowanie projektu, których wyniki przekazywał do IZ w ramach raportów częściowych z realizacji projektu.

(dowód: akta kontroli str. 92)

1.10.

Realizacja projektu była zgodna z założeniami POWT.

Zgodnie z wnioskiem o dofinansowanie miała przyczynić się do powstania nowego produktu turystycznego – Turnieju sportowego. Wspólne przedsięwzięcia w ramach przedmiotowego projektu były ukierunkowane na rozwój turystyki, sportu i rekreacji. Realizacja projektu miała poprawić mieszkańcom pogranicza i przebywającym turystom dostęp do aktywnych form wypoczynku oraz miała przyczynić się do wzrostu znaczenia rejonu przygranicznego, jako miejsca inwestycji oraz koncentracji działalności gospodarczej, społecznej, turystycznej, a także kulturalnej. Projekt, miał się przyczynić również do wzmocnienia tożsamości regionalnej społeczności pogranicza i pogłębiać współpracę transgraniczną na płaszczyźnie gospodarczej i społecznej, czego wyrazem miała być trwała współpraca instytucjonalna partnerów projektu, jak też intensyfikacja relacji transgranicznych pomiędzy Polską a Słowacją.

(dowód: akta kontroli str. 24-73)

1.11.

Zgodnie ze Strategią Rozwoju Miasta Sanok, podniesienie jakości życia, zaspokojenie potrzeb bytowych mieszkańców miasta oraz powstawanie warunków do rozwoju działalności gospodarczej, rekreacyjno-wypoczynkowej i turystyki, stanowi podstawowy kierunek rozwoju komunikacji, infrastruktury technicznej i działań w zakresie ochrony środowiska.

Powyższa strategia wpisywała się w Strategię Rozwoju Województwa Podkarpackiego na lata 2007-2020 w obszarze - Gospodarka regionu: turystyka, jako czynnik rozwoju społeczno-gospodarczego województwa oraz w obszarze – Współpraca międzynarodowa: współpraca na rzecz rozwoju turystyki, ochrony i wykorzystania dziedzictwa kulturowego. Była ona również zgodna ze Strategią Rozwoju Turystyki dla Województwa Podkarpackiego na lata 2007-2013, Obszar priorytetowy I – Rozwój produktów turystycznych.

(dowód: akta kontroli str. 92, 113-116)

1.12. – 1.14

Rezultaty projektu były trwałe i użyteczne. Obiekty powstałe w ramach projektu wykorzystywane były przez społeczność lokalną, głównie uczniów szkół. Zgodnie z wyjaśnieniami Burmistrza „boiska te tętnią życiem w okresach ich realnej używalności, tzn. za wyjątkiem zimy, oraz stanowią atrakcyjną alternatywę dla innych sposobów spędzania wolnego czasu. Na obiektach odbywają się różne rozgrywki szkolne, lub organizowane są turnieje sportowe”.

Urząd posiadał wiedzy, jakie jest zainteresowanie turystów wybudowanymi boiskami.

(dowód: akta kontroli str. 4-73, 82-90, 92-94)

Realizacja projektu ukierunkowana była głównie na rozwój sportu i rekreacji. Jego efekty – przy odpowiednich działaniach, w szczególności promocyjnych – mogą służyć także rozwojowi turystyki.

Obiekty wybudowane na potrzeby projektu, zgodnie z regulaminem korzystania, czynne były we wszystkie dni tygodnia w godzinach od 8.00 do 20.00.

Dostępność obiektów dla turystów i ludności nie była przedmiotem wniosku o dofinansowanie projektu.

(dowód: akta kontroli str. 24-73, 82-90, 92-94, 114-116)

1.15.

W okresie realizacji projektu wystąpił jeden przypadek, skutkujący okresową niedostępnością 4 boisk dla mieszkańców i turystów (boiska wykonane przy Szkołach Podstawowych nr 3 i 6, przy Gimnazjum nr 6 oraz na terenie Ogródka Jordanowskiego). Nastąpiła konieczność wymiany wadliwego granulatu. Prace związane z wymianą granulatu, zostały wykonane w ramach gwarancji.

(dowód: akta kontroli str. 82-90, 117)

1.16. -1.17.

Zgodnie z wnioskiem o dofinansowanie projektu terminem zakończenia realizacji projektu był dzień 31 grudnia 2014 r. Tym samym, w dniu zakończenia kontroli, Urząd był w trakcie pięcioletniego okresu zapewnienia trwałości projektu, o którym mowa w przepisie art. 57 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 uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999⁴.

(dowód: akta kontroli str. 4-23)

1.18.

Finansowanie utrzymania, wytworzonych w ramach projektu boisk, zapewniał budżet Urzędu. Środki finansowe przeznaczone były na pokrycie kosztów sprzątnięcia, konserwacji lub remontów bieżących związanych z funkcjonowaniem boisk. Środki te znajdowały się w dyspozycji Wydziału Ochrony Środowiska i Gospodarki Odpadami (dział 926, rozdział 92601). Przeznaczone były one na całość prac, bez wyszczególnienia na obiekty powstałe w ramach projektu.

Ponadto w przypadku boisk, które znajdują się przy placówkach oświatowych ich utrzymanie było obowiązkiem dyrektorów poszczególnych szkół, którzy na ten cel rezerwowali stosowne środki w budżetach swoich jednostek.

(dowód: akta kontroli str. 82-90, 153)

Oględziny przeprowadzone w trakcie kontroli wykazały, że obiekty sportowe były zadbane, bez widocznych zniszczeń i uszkodzeń. Tylko w jednym przypadku, na terenie Ogródka Jordanowskiego w Sanoku, siatka zawieszona na boisku przeznaczonym do gry w piłkę siatkową była w złym stanie technicznym. Naczelnik wyjaśnił, że „siatka ma być wymieniona w najbliższym czasie”.

(dowód: akta kontroli str. 93-94)

⁴ Dz. Urz. UE L 210 z 31.07.2006, str. 25, ze zm.

1.19.

Zrealizowany projekt był jednoetapowy, a w związku z tym nie przewidziano jego kontynuacji.

(dowód: akta kontroli str. 117)

1.20.

Urząd promował zrealizowany projekt (oprócz promocji wynikającej z projektu) poprzez:

- utworzoną w ramach projektu dedykowaną stronę internetową, na której znajdowały się ogólne informacje o projekcie⁵,
- organizację turnieju sportowego - turniej odbył się 24 września 2015 r.,
- stronę internetową Urzędu⁶, na której, odwiedzający mogli uzyskać informację m.in. o organizowanym 2 czerwca 2017 r. Międzynarodowym Turnieju Piłkarskim Sanok-Medzilaborce. Ponadto na stronie Urzędu znajdowały się informacje o noclegach, zabytkach, usługach gastronomicznych oraz innych atrakcjach znajdujących się w mieście i okolicach. Zarówno na stronie internetowej projektu, jak i Urzędu brak było informacji o możliwości skorzystania z boisk, także przez turystów. Urząd nie promował projektu po stronie słowackiej, w tym u słowackiego partnera projektu.

Burmistrz wyjaśnił, że „oprócz tego informacje o istniejących obiektach są dystrybuowane za pośrednictwem funkcjonującego w mieście Centrum Informacji Turystycznej, którego pracownicy posiadają wiedzę w przypadku, gdy ktoś pyta o infrastrukturę wypoczynkowo rekreacyjną. Ważnym ogniwem promocji są również placówki edukacyjne, które organizując różne imprezy sportowe na szczeblu lokalnym i regionalnym tworzą naturalną akcję promocyjną boisk”.

Urząd nie posiadał informacji z Centrum Informacji Turystycznej, ilu turystów było zainteresowanych korzystaniem m.in. z boisk.

(dowód: akta kontroli str. 82-90, 118-120)

1.21.

Urząd nie prowadził statystyki ruchu turystycznego w mieście, wpływu projektu na wzrost ruchu turystycznego oraz jego oddziaływania na obszar pogranicza polsko-słowackiego. Z danych uzyskanych przez Urząd wynika, że liczba turystów, którzy odwiedzili w latach 2013-2016:

1. Muzeum Budownictwa Ludowego w Sanoku wyniosła:

- w 2013 r. – 142.117 osób,
- w 2014 r. – 143.278 osób,
- w 2015 r. – 140.481 osób,
- w 2016 r. – 150.169 osób,

2. Muzeum Historyczne w Sanoku wyniosła:

- w 2013 r. – 58.719 osób,
- w 2014 r. – 68.653 osoby,
- w 2015 r. – 61.272 osoby,
- w 2016 r. – 81.456 osób.

(dowód: akta kontroli str. 121, 117, 152)

Zgodnie z wyjaśnieniami Burmistrza wymiernym efektem realizacji projektu jest stworzenie produktu turystycznego. Produktem tym jest turniej sportowy dedykowany dzieciom i młodzieży Sanoka i Medzilaborce. Dzięki realizacji projektu centrum Sanoka wzbogaciło się o kompleks sportowo-rekreacyjny wykorzystywany

⁵ <http://www.medzilaborce-sanok.sk>

⁶ <http://www.sanok.pl>

przez turystów krajowych i zagranicznych przebywających lub nocujących w centrum. Dodatkowo warto podkreślić, iż wg ostatnich informacji pozyskanych przez Urząd, ruch turystyczny w mieście w ciągu ostatnich lat wzrasta, na co wpływ mają wszelkie projekty i inicjatywy sprawiające, że miasto poszerza swoją ofertę, przyciągając tym samym większą ilość odwiedzających.

W zakresie zmian, jakich można dokonać w celu rozwoju usług turystycznych na etapie wyboru wniosków do dofinansowania oraz realizacji projektów, Burmistrz wyjaśnił, że „należałoby dokonać zmiany sposobu punktacji kryteriów wyboru projektów. Przede wszystkim kryteria powinny dać możliwość zweryfikowania przez potencjalnego wnioskodawcę ilości zebranych punktów. Kryteria powinny być ściśle przyporządkowane do określonej wartości punktowej. Powinno odejść się od wskaźników ogólnych, jak wpływ transgraniczny, innowacyjność projektu, a bardziej wyeksponować mierzalne efekty, jak np. wpływ na rozwój infrastruktury turystycznej, wpływ na możliwość kreowania nowych produktów turystycznych. Następnie ocenę należy konkretnie zsynchronizować z danymi z kryterium, czyli mierzyć jego wartość poprzez wypełnianie przez projekt określonych produktów wpływających na dane kryterium”.

(dowód: akta kontroli str. 82-90)

W ramach kontroli zapytano⁷ gminy sąsiadujące z gminą objętą kontrolą o to, czy zrealizowany projekt wpłynął pozytywnie na rozwój ruchu turystycznego, w tym zwiększenie liczby odwiedzających turystów, ożywienie gospodarcze i wzrost liczby miejsc pracy? Żadna z gmin nie prowadziła badań w badanym zakresie.

Wójt Gminy Sanok – Anna Hałas wyjaśniła, że projekt „nie miał wpływu na rozwój turystyczny w Gminie, nie zwiększyła się liczba odwiedzających turystów, a także nie wzrosła liczba miejsc pracy”.

Wójt Gminy Tyrawa Wołowska – Jan Chowaniec wyjaśnił, że z obserwacji wynika, że w ostatnim okresie pojawia się coraz więcej turystów, ale trudno jest stwierdzić, czy akuratnie wspomniany projekt miał na to bezpośredni wpływ. Naszym zdaniem każde przedsięwzięcie w tym zakresie powoduje zwiększenie ruchu turystycznego w miejscu i okolicy jego realizacji.

Burmistrz Miasta i Gminy Lesko – Barbara Jankiewicz wyjaśniła, że „realizacja projektu niewątpliwie wpłynęła na rozwój ruchu turystycznego, jednak na terenie gminy Lesko nie monitoruje się wskaźników osiągniętych w wyniku realizacji ww. projektu”.

Burmistrz Miasta i Gminy Zagórz - Ernest Nowak natomiast wyjaśnił, że „nie posiada wiedzy czy realizacja projektu wpłynęła na rozwój turystyczny w Gminie, w tym zwiększenie liczby odwiedzających turystów”.

(dowód: akta kontroli str. 122-129)

1.22.

Burmistrz wyjaśnił, że „realizacja projektu przyczyniła się do poszerzenia oferty turystycznej miasta jak i poprawy warunków jego konkurencyjności w skali makroregionalnej. Przykładem wykorzystania wytworzonych produktów jest Międzynarodowy Turniej Sportowy pomiędzy Sanokiem, a Medzilaborcami, który został wskazany, jako wytworzony w ramach projektu produkt turystyczny”.

Urząd nie posiadał dokumentów świadczących o realizacji innych innowacyjnych dla niego projektów.

(dowód: akta kontroli str. 82-90, 117-120)

⁷ W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. 2017 r., poz. 524).

1.23.

W okresie objętym kontrolą zostały przeprowadzone dwie kontrole (6 listopada 2014 r. oraz 19 lutego 2015 r., które przeprowadził Podkarpacki Urząd Wojewódzki). Dotyczyły one oceny prawidłowości i skuteczności realizacji projektu. Kontrole obejmowały m.in. sprawdzenie wykonania działań przewidzianych we wniosku o dofinansowanie oraz wykonania wskaźników.

Kontrole potwierdziły, że projekt został zrealizowany zgodnie z wnioskiem aplikacyjnym i umową o dofinansowanie.

(dowód: akta kontroli str. 130-151)

1.24.

W okresie objętym kontrolą nie było skarg ani wniosków skierowanych do Urzędu, związanych z funkcjonowaniem obiektów wykonanych w ramach projektu.

(dowód: akta kontroli str. 82-90, 117)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w badanym obszarze nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

W ocenie NIK, realizowane w ramach projektu inwestycje nie były bezpośrednio ukierunkowane na rozwój infrastruktury turystycznej i nowe produkty turystyczne oraz wzmocnienie istniejącej współpracy pomiędzy partnerami w zakresie turystyki. Boiska służyły głównie społeczności lokalnej, a nie rozwojowi turystyki, gdyż były przede wszystkim wykorzystywane przez uczniów pobliskich szkół. Przebudowana w ramach projektu infrastruktura służyła do zorganizowania: jednokrotnie tzw. „zielonej szkoły” oraz dwóch turniejów sportowych.

Wskaźniki projektu były określone precyzyjnie, a źródła informacji ich dotyczące były wiarygodne, jednak nie pozwalały one na jednoznaczne stwierdzenie, czy cel główny projektu został osiągnięty.

Działania promocyjne, podejmowane przez Urząd tylko w ograniczonym zakresie wpływały na zainteresowanie turystów efektami projektu. Urząd nie informował o możliwości skorzystania z boisk przez potencjalnych turystów. Oprócz działań wynikających z założeń projektu, prowadzona przez Urząd promocja po stronie słowackiej, ograniczyła się do organizacji jednego turnieju piłkarskiego.

Urząd nie był w stanie wykazać, w jakim stopniu boiska wykorzystywane były przez turystów, ani czy realizacja projektu przyczyniła się do rozwoju ruchu turystycznego. Nie przeprowadzał też badań w tym zakresie.

Gminy sąsiadujące z Urzędem nie były w stanie określić czy projekt miał wpływ na rozwój ruchu turystycznego w regionie.

Efekty projektu były utrzymywane w należytym stanie. Środki finansowe na prace remontowe, konserwatorskie oraz związane z utrzymaniem porządku, przewidziane w budżecie gminy, dotyczyły także efektów projektu.

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

Opis stanu
faktycznego

2.1.

Na dzień zakończenia kontroli projekt znajdował się w okresie trwałości projektu. Burmistrz wyjaśnił, że Urząd z własnej inicjatywy organizuje Turniej Piłkarski.

Oprócz tego placówki dydaktyczne, na terenie których znajdują się boiska, organizują we własnym zakresie różnego rodzaju wydarzenia i imprezy sportowe.
(dowód: akta kontroli str. 82-90)

2.2.

Burmistrz Miasta wyjaśnił, że (oprócz współpracy z partnerem słowackim projektu) na etapie wyboru projektu i w trakcie realizacji Urząd współpracował ściśle ze Wspólnym Sekretariatem Technicznym oraz Podkarpackim Urzędem Wojewódzkim. Współpraca ta dotyczyła spraw organizacyjnych związanych z przygotowaniem i złożeniem projektu, a w późniejszym etapie obejmowała proces realizacji i wdrożenia całego przedsięwzięcia. Powyższe podmioty dzieliły się doświadczeniem, a także wspierały Urząd w bardzo zawiłym i trudnym procesie formalno-prawnego wdrożenia projektu.

(dowód: akta kontroli str. 82-90)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w badanym obszarze nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Na etapie wyboru projektu oraz w trakcie jego realizacji (oprócz współpracy z partnerem słowackim projektu), Urząd współpracował ze Wspólnym Sekretariatem Technicznym oraz Podkarpackim Urzędem Wojewódzkim. Na dzień zakończenia kontroli projekt znajdował się w okresie trwałości, zatem nie można dokonać oceny działań Urzędu w sprawie wykorzystania efektów projektu po upływie tego okresu.

IV. Uwagi

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli należy zintensyfikować działania mające na celu większe wykorzystanie potencjału turystycznego projektu. Mogłoby to nastąpić m.in. poprzez odpowiednią promocję jego efektów, zarówno po stronie polskiej jak i słowackiej, zwłaszcza z partnerem projektu. Dotychczasowa promocja inwestycji po stronie słowackiej ograniczyła się do realizacji działań wynikających z projektu. Na stronie internetowej Urzędu oraz projektu brak było informacji o możliwości korzystania z boisk przez turystów. Szersze wykorzystanie efektów projektu powinno pozwolić na zwiększenie jego oddziaływania oraz wpłynąć na dalszy rozwój turystyki i ożywienie gospodarcze.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Rzeszowie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag 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 maja 2017 r.

Maciej Pilecki
starszy inspektor kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie
Dyrektor
Wiesław Motyka

.....
Podpis

.....
podpis